

Rahvaraamatukogu seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) eelnõuga asendatakse kehtiv rahvaraamatukogu seadus ning ajakohastatakse koos Eesti Rahvusraamatukogu seaduse (ERRS) muudatustega rahvaraamatukogude ja Eesti Rahvusraamatukogu (RaRa) rollid, ülesanded ja juhtimine ning asutatakse raamatukogude andmekogu. Eelnõu eesmärk on tagada kasutajakeskne ja kättesaadav raamatukoguteenus üle Eesti.

Eelnõuga tehakse järgmised olulisemad muudatused:

1. ajakohastatakse rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtted;
2. määratletakse rahvaraamatukogu põhieesmärkidest tulenevad ülesanded;
3. ajakohastatakse rahvaraamatukogu juhtimine ja struktuur;
4. muudetakse etapiviisiliselt rahvaraamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete täitmist;
5. asutatakse raamatukogude andmekogu, mille kaudu saavad kasutajad ligi kõikide liitunud raamatukogude teenustele ja kogudele ühes süsteemis;
6. rakendatakse kasutajasõbralike automaatsete haldusmenetluse võimalusi, mis lihtsustavad teenuste kasutamist.

Eelnõuga võimaldatakse kohalikele omavalitsustele paindlikum rahvaraamatukogude võrgu korraldamine, lähtuvalt elanike arvust, asustustihedusest ja -struktuurist ning kohalikest vajadustest.

Eelnõuga määratletakse rahvaraamatukogu põhieesmärgid ning -ülesanded nii kultuuri- kui ka haridusasutusena. Põhiülesanneteks seatakse sealhulgas kogukonna vajadustest lähtuvate mitmekülgsete ja pidevalt uuenevate kogude loomine ning nende kättesaadavaks tegemine, juurdepääsu tagamine avalikele e-teenustele, lugemisharjumuse kujundamine, koolituste ja harivate tegevuste korraldamine, ning kogukonna- ja riigielus osalemise toetamine olemasolevate võimaluste piires. Eelnõu järgi on rahvaraamatukogu üks põhieesmärke ka ühistarbimise edendamine ja seeläbi säästva arengu toetamine.

Eelnõuga nähakse ette rahvaraamatukogu teenuse keskne juhtimine ning sellele vastavalt korraldatud struktuur (keskraamatukogu, haruraamatukogu, teeninduspunkt, rändraamatukogu). Samuti lisatakse rahvaraamatukogu töötaja pädevuse regulatsioon.

Olulise muudatusena nähakse ette riiklike haldusülesannete etapiviisiline volitamine RaRa-le. Seni maakonnaraamatukogude täidetavad ülesanded antakse järk-järgult RaRa-le, sealhulgas rahvaraamatukogude üleriigiliste teenuste loomine, haldamine ja arendamine, rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine, piirkondlik erialane nõustamine ja koolituste koordineerimine, programmides osalemise koordineerimine ning riikliku toetuse eest väljaannete keskne hankimine. Maakonnaraamatukogud jätkavad kuni 30. juunini 2027. aastal kogude komplekteerimise ja töötlemise ning andmebaaside pidamise ülesannete täitmist. Muudatuse eesmärk on suurendada raamatukoguteenuste kasutajakesksust,

kättesaadavust ja muuta senine killustatud raamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete korraldus ühtseks ning efektiivsemaks. Samuti soovitakse võimaldada raamatukogutöötajatel keskenduda teenuste sisulisele arendamisele nii üksikute raamatukogude kui ka kogu võrgustiku tasandil.

Eelnõuga luuakse ERRS-is raamatukogude andmekogu õiguslik alus. Andmekogu asutab kultuuriminister ning vastutavad andmetöötajad on Kultuuriministeerium (KuM), RaRa ja andmekoguga liitunud muu raamatukogu. Rahvaraamatukogudele on andmekoguga liitumine kohustuslik ning sellega seotud kulud katab KuM. Kultuuriminister kehtestab raamatukogudele andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasu arvutamise alused ning piirmäärad. Ühise andmekogu kasutamine tagab parema andme- ja teenuste kvaliteedi, mis võimaldab lugejatel tutvuda kõikide rahvaraamatukogude ja Eesti Rahvusraamatukogu kogudega ühes süsteemis. Samuti on tulevikus ühe andmekogu ülalpidamine ja arendamine kulutõhusam.

ERRS-i muudatustega suurendatakse RaRa nõukogu liikmete arvu seitsmelt üheksale, kaasates Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad, et tagada tõhusam juhtimine uute ülesannete täitmisel.

Täpsustatakse RaRa teadus- ja arendustegevuse ülesandeid, sh lisandub kutsekoolituse ja koostööprogrammide algatamise funktsioon.

Eelnõuga luuakse ka võimalus delegeerida RaRa-le halduslepingu alusel KuM raamatukogude valdkonna sihtotstarbeliste taotlusvoorude läbiviimine ja toetuste menetlemine.

Eelnõuga luuakse alus kasutajasõbralike automaatsete haldusmenetluste läbiviimiseks. Kui riigil on otsuse tegemiseks vajalikud andmed olemas, võimaldab automatiseeritud menetlus teha otsuseid kiiresti ja ilma täiendava asjaajamiseta. Muudatus aitab vähendada kodanike halduskoormust ning muudab raamatukoguteenuste kasutamise lihtsamaks ja mugavamaks.

Eelnõuga kavandatakse muudatused toovad kaasa RaRa töökorralduse muudatused ja suurendavad töökoormust, kuna rahvaraamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete täitjana lisanduvad talle uued ülesanded. Samal ajal väheneb töökoormus 15-s kohaliku omavalitsuse rahvaraamatukogus seoses nimetatud ülesannete dubleerimisega omavalitsuse tasandil.

Avaliku sektori (raamatukogud, KOV-id, RaRa, KuM) töökoormus muutub, sest ümberkorraldustega kaasneb ajutine lisakoormus, kuid pikas perspektiivis oodatakse efektiivsuse kasvu ja töökoormuse vähenemist raamatukogude teatud valdkondades (nt kataloogimine, statistika kogumine, automaatsed toimingud).

Kõik muudatused on suunatud raamatukoguvõrgu terviklikkuse tugevdamisele, teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamisele ning kasutajamugavuse suurendamisele.

Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, osaliselt 2027. aasta 1. juulil.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi kultuuriväärtuste osakonna raamatukogunõunik Ülle Talihärm (ulle.taliharm@kul.ee, 628 2244) ning õigus- ja haldusosakonna õigusnõunikud Karin Ligi (teenistussuhe peatunud), Külli Siim (teenistussuhe

lõppenud) ja Epp Hannus (epp.hannus@kul.ee, 628 2231). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo OÜ (luisa@luisa.ee, 626 4284).

Eelnõu väljatöötamisse andsid aastatel 2022–2024 olulise panuse Rahvaraamatukogude Nõukogu liikmed: Janne Andresoo – Eesti Rahvusraamatukogu peadirektor (kuni 2023), Kaie Holm – Tallinna Keskraamatukogu direktor, Marina Jantson – Pärnu Keskraamatukogu teeninduse peaspetsialist (kuni 2023), Kädi Koppe – Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik (kuni 2022), Aira Lepik – Tallinna Ülikooli digitehnoloogiate instituudi raamatukogunduse lektor, Reet Lubi – Viljandi Linnaraamatukogu direktor, Kati Maidla – Põlva Keskraamatukogu direktor, Kristina Pai – Tartu Oskar Lutsu nimelise Linnaraamatukogu direktor, Katre Riisalu – Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingu juhatuse liige, Angela Saksing – Eesti Linnade ja Valdade Liidu nõunik, Triin Soone – Eesti Lastekirjanduse Keskuse direktor, Asko Tamme – Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsiumi tegevdirektor, Krista Visas – Pärnu Keskraamatukogu direktor, Kaili Õunapuu-Seidelberg – Rakvere Raamatukogu direktor ja Martin Öövel – Eesti Rahvusraamatukogu peadirektor.

Eelnõu koostamisel konsulteeriti Haridus- ja Teadusministeeriumiga, Justiits- ja Digiministeeriumiga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Rahandusministeeriumiga, Siseministeeriumiga, Sotsiaalministeeriumiga, Õiguskantsleri Kantseleiga, Andmekaitse Inspektsiooniga, Riigi Infosüsteemide Ametiga, Eesti Rahvusraamatukoguga, Eesti Linnade ja Valdade Liiduga, kohalike omavalitsustega, maakonnaraamatukogudega, rahvaraamatukogudega, teadusraamatukogudega, Eesti Raamatukoguhoidjate Ühinguga ning Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsiumiga.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga¹, mille punkt 08.01.06 on sõnastatud järgmiselt: „Võtame vastu uue rahvaraamatukogu seaduse ja rakendame ühtset raamatukogusüsteemi kõikidele Eesti inimestele.“.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks rahvaraamatukogu seadus (edaspidi ka *RaRS*) (RT I 1998, 103, 1696) ning muudetakse Eesti Rahvusraamatukogu seaduse (edaspidi ka *ERRS*) redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 29.06.2022, 15 ja säilituseksemplari seaduse (edaspidi *SäES*) redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 07.07.2016, 1. Eelnõusse on kavandatud ka hiljem (2027. aasta 1. juulil) jõustuvad muudatused 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvasse *RaRS*-i.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on luua rahvaraamatukogude reformi elluviimist toetav ja rahvaraamatukogude tegevust ajakohaselt reguleeriv õiguslik raamistik. Rahvaraamatukogude reformi tuum on praeguse 58 riigi rahastatud maakonnaraamatukogu töökoha killustatud ressursi (eelarve 1 489 997 eurot) senisest tõhusam kasutamine rahvaraamatukogude võrgu arendamiseks ja ühtse raamatukogusüsteemi ehk raamatukogude andmekogu juurutamiseks. *RaRS*-i eelnõu on vaid osa reformist, mille elementideks on ka rahvaraamatukogude digipööre (e-laenutuse teenuse käivitamine, raamatukogude statistiliste andmete juhtimistöölaua

¹ [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm](#).

rakendamine, väljaannete digimine), rahvaraamatukogude struktuuri ümberkorraldamine, riiklike toetusmeetmete rakendamine (rahvaraamatukogude kiirendi), teenuste konsolideerimine (Eesti Hoiuraamatukogu ja Eesti Pimedate raamatukogu ülesannete üle andmine RaRa-le) ja raamatukoguvõrgu terviklik arendamine (rahvaraamatukogude arendusüksuse loomine, raamatukogude andmekogu rakendamine).

Eesmärk on 1998. aastal jõustunud RaRS-i terviklikult uuendada. Kõnealuses seaduses tehti olulisemad sisulised muudatused viimati 2007. aastal. Hiljem on tehtud väiksemaid korrekture näiteks seoses maavalitsuste tegevuse lõpetamise ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88)² (edaspidi ka *IKÜM*) jõustumisega. Aastate jooksul on Kultuuriministeeriumile (edaspidi ka *KuM*) esitatud hulk seaduse muutmise ettepanekuid nii rahvaraamatukogude endi, nende pidajateks olevate kohalike omavalitsuste kui ka valdkondlike esindusorganisatsioonide poolt. Mitmed probleemkohad on ilmnunud ka KuM-i kui raamatukogunduse valdkonna korraldaja igapäevatöös.

Rahvaraamatukogude reformi elluviimisega seoses vajab täiendamist ka ERRS, milles tehakse lisaks RaRa juhtimise korraldust ajakohastavaid ja muid tehnilist laadi muudatusi.

Eelnõu ettevalmistamisele eelnes väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) koostamine. VTK esitati ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja huvirühmade esindajatele arvamuse avaldamiseks 2020. aasta mais.³

VTK-s seati eesmärgiks RaRS-i terviklik kaasajastamine ja kirjeldati seitset olulisemat kavandatavat muudatust. Alljärgnevalt on kirjeldatud eelnõu vastavust VTK-le selles nimetatud muudatuste kaupa.

VTK: Rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete uuendamine

Rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtted, mis seni on baseerunud üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi ka *KOV*) elanike arvul, asendatakse eelnõuga põhimõtete ja näitajatega, millest lähtudes on KOV-il paindlikumad võimalused oma territooriumil rahvaraamatukogude võrgu korraldamiseks. Oluline on arvestada, et ükski paikkond ei jääks rahvaraamatukogu teenindusest välja ning rahvaraamatukogu ruumid ja teenused oleksid ligipääsetavad. Seejuures tuleb lähtuda KOV-i elanike arvust, asustustihedusest ja asustusstruktuurist ning kohalike elanike vajadustest.

VTK: Rahvaraamatukogu struktuuri kirjeldamine

Eelnõusse on kavandatud sätted, mis kirjeldavad rahvaraamatukogu struktuuri (keskraamatukogu koos haruraamatukogudega või erandina haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu). Eelnõu kohaselt täiendatakse RaRS-i terminitega „teeninduspunkt“ ja „rändraamatukogu“.

VTK: Maakonnaraamatukogu kontseptsiooni uuendamine

² [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88\).](#)

³ [Rahvaraamatukogu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus.](#)

Eelnõuga lõpetatakse etapiviisiliselt rahvaraamatukogude valdkonda kuuluvate riigi haldusülesannete täitmine maakonnaraamatukogude kaudu ja antakse nende täitmine üle RaRa-le. Uuendatakse ka kõnealuste ülesannete sisu.

VTK: Rahvaraamatukogu juhtimise tõhustamine

Eelnõuga uuendatakse rahvaraamatukogu juhi haridus- ja kutsenõudeid.

VTK: Raamatukogudele riigieelarvest antava arendustoetuse jaotamise ja rahvaraamatukogude üle haldusjärelevalve tegemise üleandmine Eesti Rahvusraamatukogule

Eelnõusse on kavandatud volitusnorm, mille kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) halduslepingu alusel volitada RaRa-d määrama riigieelarvest rahvaraamatukogule või rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevale muule asutusele või isikule toetust. Rahvaraamatukogude üle haldusjärelevalve tegemise üleandmisest RaRa-le on loobunud ja see jääb jätkuvalt KuM-i ülesandeks.

VTK: Raamatukogude infovara üldkättesaadavaks tegemiseks mõeldud infotehnoloogia arendamise eest keskse vastutaja määramine

Eelnõuga on ERRS-i kavandatud säte, mille kohaselt on RaRa üheks ülesandeks teadus- ja arendusasutusena infotehnoloogia arendamine üleriigiliste raamatukoguteenuste osutamiseks. ERRS-i täiendatakse ka raamatukogude andmekogu puudutava regulatsiooniga.

VTK: Eesti Hoiuraamatukogu ühendamine Eesti Rahvusraamatukoguga

Kõnealune muudatus on eraldi eelnõuga⁴ juba ellu viidud.

Ministeeriumidest esitasid VTK kohta märkused Haridus- ja Teadusministeerium (märkused kooli- ja teadusraamatukogude vaatest), Justiitsministeerium (tähelepanekud seoses autoriõiguse seadusega ja soovitusel mõjude hindamiseks), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ettepanekud rahvaraamatukogude teenuste laiendamiseks) ning Rahandusministeerium (tähelepanekud maakonnaraamatukogude poolt täidetavate riiklike ülesannete kulude hüvitamise ja KOV-idele pandavate võimalike uute kohustuste rahastamise kohta). Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid VTK märkusteta, Kaitseministeerium, Maaeluministeerium, Keskkonnaministeerium ja Välisministeerium vaikimisi.

Huvirühmade esindajatest esitasid arvamuse:

- Eesti Kirjastuste Liit (tähelepanekud arendustoetuse jaotamise ja rahvaraamatukogude üle haldusjärelevalve tegemise võimaliku delegeerimise ning e-väljaannete laenutuskeskkonna kohta);
- Eesti Linnade ja Valdade Liit (märkused rahvaraamatukogude üle haldusjärelevalve tegemise võimaliku delegeerimise, rahvaraamatukogu struktuuri, rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete ja infotehnoloogia arendamise eest keskse vastutaja määramise kohta);
- Eesti Pimedate Liit (tähelepanekud seoses Eesti Hoiuraamatukogu struktuuriüksuseks olnud Eesti Pimedate Raamatukoguga);
- Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing (ettepanekud seoses rahvaraamatukogu juhi kutsenõuetega, rahvaraamatukogude arendusüksusega ja ühtse raamatukogutarkvaraga);

⁴ [Eesti Rahvusraamatukogu seaduse ja autoriõiguse seaduse muutmise seadus 559 SE.](#)

- Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsium (märkused rahvaraamatukogude üle haldusjärelvalve tegemise võimaliku delegeerimise ja ühtse raamatukogutarkvara kohta);
- Eesti Rahvusraamatukogu (tähelepanekud kõigi VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta);
- Harju Maakonnaraamatukogu (tähelepanekud pea kõigi (välja arvatud Eesti Hoiuraamatukogu ühendamine RaRa-ga) VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta);
- Harjumaa Omavalitsuste Liit (tähelepanekud enamiku (välja arvatud Eesti Hoiuraamatukogu ühendamine RaRa-ga ning arendustoetuse jaotamise ja rahvaraamatukogude üle haldusjärelvalve tegemise võimalik delegeerimine) VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta);
- Põlva Keskraamatukogu (tähelepanekud kõigi VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta);
- Tallinna Keskraamatukogu (märkused ja ettepanekud seoses maakonnaraamatukogude, rahvaraamatukogude arendusüksuse, rahvaraamatukogude üle haldusjärelvalve tegemise võimaliku delegeerimise, infotehnoloogia arendamise eest keskse vastutaja määramise, rahvaraamatukogu eesmärkide ja ülesannetega ning erisustega Tallinna ja Tartu rahvaraamatukogudele riigieelarvelise toetuse määramisel);
- Tartu Oskar Lutsu nimeline Linnaraamatukogu (tähelepanekud arendustoetuse jaotamise ja rahvaraamatukogude üle haldusjärelvalve tegemise võimaliku delegeerimise, ühtse raamatukogutarkvara, rahvaraamatukogude arendusüksuse, rahvaraamatukogu struktuuri ning maakonnaraamatukogu kontseptsiooni uuendamise kohta);
- Viljandimaa Omavalitsuste Liit (arvamus kõigi VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta);
- Võrumaa Arenduskeskus (arvamus kõigi VTK-s esitatud olulisemate kavandatavate muudatuste kohta).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

1. peatükk. Üldsätted

Eelnõu § 1 – kirjeldatakse seaduse reguleerimisala.

Lõike 1 kohaselt sätestab RaRS rahvaraamatukogude tegevuse, kogude, teeninduse ja juhtimise korralduse ning rahvaraamatukogude valdkonna finantseerimise alused. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on sätet täiendatud selliselt, et RaRS-is ei reguleerita mitte üksnes rahvaraamatukogude finantseerimist, vaid rahvaraamatukogude valdkonna finantseerimist. Täiendus on vajalik, kuna kõnealuse seaduse ja selle rakendusaktide alusel toetatakse lisaks rahvaraamatukogudele ka muid asutusi ja isikuid, kes oma tegevusega rahvaraamatukogude valdkonda panustavad.

Lõikega 2 nähakse ette, et RaRS-is ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) sätteid, arvestades RaRS-i erisusi. Rahvaraamatukogu ning selle lugeja ja külastaja vaheline suhtlus ja asjaajamine (näiteks lugejaks registreerumine, laenutustähtaja määramine ja selle pikendamine, laenutustähtaja ületamise tõttu viivise nõudmine, väljaande tagastamiseks ettekirjutuse tegemine) on haldusmenetlus HMS-i tähenduses.

Eelnõu § 2 – esitatakse termini „rahvaraamatukogu“ määratlus selle põhieesmärkide kaudu ja kirjeldatakse rahvaraamatukogu ülesandeid.

Lõike 1 sissejuhatava lauseosa kohaselt on rahvaraamatukogu KOV-i kultuuri- ja haridusasutus. Kui seni on rahvaraamatukogusid nähtud pigem kultuuri- või kultuuripärandiasutustena, siis eelnõu kohaselt määratletakse neid nii kultuuri- kui ka haridusasutustena, mis väljendab selgemalt tänapäevase rahvaraamatukogu olemust. Eesti Vabariigi haridusseaduse (edaspidi *HaS*) § 3 lõike 1 punkti 2 kohaselt on haridusasutused hariduse eesmärgi elluviivad organisatsioonid. *HaS* § 2 lõige 3 näeb ette, et hariduse eesmärgid on: 1) luua soodsad tingimused isiksuse, perekonna, eesti rahvuse, samuti rahvusvähemuste ja Eesti ühiskonna majandus-, poliitilise ning kultuurielu ja loodushoiu arenguks maailma majanduse ja kultuuri kontekstis; 2) kujundada seadusi austavaid ja järgivaid inimesi; 3) luua igatüüpi eeldused pidevõppeks. Nende eesmärkide elluviimises osalevad ka rahvaraamatukogud. Ka IFLA-UNESCO rahvaraamatukogude manifestis⁵ märgitakse, et rahvaraamatukogude tegevus aitab kaasa hariduse, kultuuri ja informatsiooni arengule ning nähakse rahvaraamatukogu ühe võtmeülesandena nii individuaalõppe ja iseseisva hariduse omandamise kui ka ametliku haridussüsteemi toetamist kõigil tasanditel. Rahvaraamatukogud korraldavad formaalharidust toetavaid koolitusi ja muid harivaid tegevusi. Seejuures ei tule neil taotleda tegevusluba või esitada majandustegevusteadet (kui asjaomase koolitusvaldkonna eriseadusest ei tulene teisiti).⁶

Eelnõu kohaselt on rahvaraamatukogu põhieesmärgid järgmised: 1) tagada kõigile võrdne, vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, ideedele ja kultuurile; 2) edendada lugemiskultuuri, info- ja digipädevust ning ühistarbimist; 3) toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist ning osalemist kogukonna- ja riigielu küsimustes. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on lisandunud lugemiskultuuri, info- ja digipädevuse ja ühistarbimise edendamine ning kogukonna- ja riigielu küsimustes osalemise toetamine. Tegemist ei ole põhimõtteliselt uute eesmärkide seadmisega, vaid valdkondade loetlemisega, millesse rahvaraamatukogud juba praegu aktiivselt panustavad. Eelnõu kajastab seega muutunud ühiskondlikke vajadusi ja tehnoloogilist arengut, andes rahvaraamatukogudele ajakohase ja laiemalt mõtestatud rolli.

2018. aastal oli noorte teadmiste ja oskuste uuringu PISA (*Programme for International Student Assessment*)⁷ põhivaldkond funktsionaalne lugemine. Uuringu raames selgitati välja, kui hästi saavad 15-aastased õpilased aru kirjalikest tekstidest ja kui tõhusalt suudavad nad neid kasutada. Uuringu tulemused näitasid, et Eesti põhikooliõpilased on oma oskuste poolest Euroopa absoluutses tipus ja maailmas esikaheksas. Testis on välja toodud, et koduse raamatukogu suuruse kasvades paranevad sünkroonis ka testitulemused. Samuti mõjutas oluliselt testi tulemusi raamatute žanriline esindatus koduses raamatukogus.⁸ Rahvusvahelise täiskasvanute oskuste uuringu PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*)⁹ tulemustest ilmneb, et vaadates raamatute arvu mitteõppivate ja kõigi noorte lapsepõlvkodudes, paistis silma, et vaid üld- ja kutseharidusega noored pärinevad sagedamini kodudest, kus oli väga vähe raamatuid. Raamatute arv on oluline, kuna see peegeldab hariduse väärtustamist ja lugemisharjumuse olemasolu lapsepõlvkodus.¹⁰ Kuigi kumbki uuring ei hõlma rahvaraamatukogude mõju, on kahtlemata oluline roll lugemiskultuuri edendamisel ka

⁵ [IFLA-UNESCO rahvaraamatukogude manifest](#).

⁶ Haridus- ja Teadusministeerium. [Koolitus- või tegevusluba](#).

⁷ Haridus- ja Teadusministeerium. [PISA](#).

⁸ Haridus- ja Noorteamet. [PISA 2018 Eesti tulemused](#).

⁹ Haridus- ja Teadusministeerium. [PIAAC](#).

¹⁰ Haridus- ja Teadusministeerium. [PIAAC aruanded](#).

neil. Ilma rahvaraamatukogude tasakaalustava mõjuta võib koduse raamatukogu kasinus mõjutada negatiivselt noorte haridusteed ja Eesti elanike konkurentsivõimelisust.

Aidates edendada info- ja digipädevust, panustavad rahvaraamatukogud digilõhe kaotamisse. Digilõhe on infoühiskonnas tekkinud erinevus ühelt poolt internetile vaba ligipääsuga ja selle võimalusi kasutada oskavate ning teiselt poolt internetile halvasti või üldse mitte ligipääsevate ja selle võimalusi mittevaldavate inimeste vahel.¹¹ Üks peamisi elanikkonnarühmi, kes digiteenustest kõrvale jäävad, on eakad. Maapiirkondade elanikud on eakate kõrval teine peamine digiriigist välja jääv sihtrühm. Need kaks rühma kattuvad suures osas, sest maapiirkondades elab rohkem vanemaealisi.¹² Eesti inimarengu 2023. aasta aruandes tuuakse välja, et digiajastul mängivad infotehnoloogilised vahendid ja keskkonnad igapäevaelus olulist rolli nii õppimisel, suhtlemisel, teenuste kasutamisel kui ka mujal. Aruandes märgitakse, et end digipädevamaks pidavad teismelised kalduvad olema oma eluga pisut rohkem rahul. Vanemate täiskasvanute interneti mittekasutamise peamine põhjus on aga eelkõige oskuste, mitte võimaluste puudumine. Inimestel, kellel puudub igapäevane ligipääs digioskuste juhendamisele, vähenevad võimalused kaasas käia tehnoloogiliste ja tarkvaraliste muutustega.¹³ Digilõhe kaotamisel on olulised kogukonnapõhised lahendused ja usaldusväärset digimaailma õppekeskkonda luua aitavate niinimetatud ankuratsutuste tegevus. Ankurasutused on kogukonda koondavad asutused, näiteks rahvaraamatukogud.¹⁴

Rahvaraamatukogude üks põhieesmärke on ka ühistarbimise edendamine ja seeläbi säästva arengu toetamine. Ühistarbimine tähendab majanduse vormi, mis baseerub toodete ja teenuste jagamisel, vahetamisel, kauplemisel või rentimisel, võimaldades ligipääsu asjadele ilma neid omastamata ning muutes mitte niivõrd seda mida me tarbime, vaid kuidas me tarbime.¹⁵ Rahvaraamatukogud edendavad ressursitõhusust ja kestlikku tarbimist, võimaldades jagatud juurdepääsu raamatutele ja järjest rohkem ka muudele esemetele (näiteks tööriistad, sporditarbed jms).

Üha enam pakuvad rahvaraamatukogud tuge ka kogukonna- ja riigielu küsimustes osalemisel. Nagu juba eespool märgitud, on rahvaraamatukogud kogukonda koondavad ankuratsutused, mis on inimestele lähedal ja millest on saanud seetõttu olulised tugipunktid. Rahvaraamatukogud pakuvad näiteks infot ja abi elektrooniliste avalike teenuste kasutamisel, aga ka võimalusi (olgu siis ruumide või info levitamise näol) osaleda kohalikes ja kogukondlikes aruteludes, aidates seeläbi tugevdada kodanikuaktiivsust ja kaasatust.

Lõikes 2 loetletakse rahvaraamatukogu põhiülesanded. Osaliselt on need tuletatud kehtivast RaRS-ist ja osaliselt eelmises lõikes kirjeldatud uutest rahvaraamatukogu põhieesmärkidest. Ülesannete sõnastamisel on eeskujul võetud Soome rahvaraamatukogu seadusest¹⁶ ja arvestatud Rahvaraamatukogude Nõukogu ning IFLA/UNESCO rahvaraamatukogude manifesti¹⁷ soovitusi. Sarnaselt rahvaraamatukogu uutele eesmärkidele peegeldavad ka eelnõus nimetatud

¹¹ Vikipeedia. [Digilõhe](#).

¹² Arenguseire Keskus. [Kuidas kaotada digilõhe?](#)

¹³ [Eesti inimarengu aruanne 2023](#).

¹⁴ Arenguseire Keskus. [Kuidas kaotada digilõhe?](#)

¹⁵ Technopolis Group ja Ernst & Young Baltic AS. [Jagamismajanduse põhimõtete rakendamine Eesti majandus- ja õigusruumis. Lõpparuanne](#).

¹⁶ [Laki yleisistä kirjastoista](#).

¹⁷ IFLA/UNESCO rahvaraamatukogude manifest. <https://repository.ifla.org/server/api/core/bitstreams/c8ec7b1e-d40f-45c2-ab03-ac039b90f3d2/content>

ülesanded aja jooksul rahvaraamatukogude tegevuses toimunud põhimõttelist muutust, kus pigem laenutuskeskselt kuvandilt minnakse üle sotsiaalsemale organisatsioonile ja tegevustele, mis toetavad inimest, ühiskonda ja elukeskkonda.

Esimese põhiülesandena nimetatud trükiste, auviste, võrgu- ja muude väljaannete ning esemete kättesaadavaks tegemine ja valikule andmebaasidest juurdepääsu võimaldamine on sarnases sõnastuses olemas ka kehtivas RaRS-is (§ 2 lõikes 2). Termin „teavik“ asemel on eelnõus läbivalt kasutusele võetud termin „väljaanne“, mis on täna erialakeeles eelistatum. Eelnõu ettevalmistajad ei pea seejuures vajalikuks teha samasugust muudatust kõikides teistes õigusaktides, kus sõna „teavik“ on kasutatud (näiteks käibemaksuseaduses ja riigihangete seaduses), sest regulatsioonide sisu see ei mõjuta. Lisaks on kõnealuse ülesande puhul uuendusena lisatud esemete kättesaadavaks tegemine. Nagu juba eespool märgitud, edendavad rahvaraamatukogud ühistarbimist ja see ei tähenda täna enam ainult raamatute (ja muude väljaannete) laenutamist, vaid on laienenud ka näiteks e-lugemise, tööriistade, sporditarvete ja pillideni. Andmebaasidele juurdepääsu võimaldamise osas on täpsustatud, et rahvaraamatukogud võimaldavad kasutada valikut andmebaasidest (nt Eesti Filmi Andmebaas, DIGAR). Reeglina soovitakse raamatukogu kaudu tasuta juurdepääsu just sellistele andmebaasidele, mis on tavakasutajatele tasulised (nt Naxos Music Library). Arvestades aga asjaolu, et vastavate litsentside soetamisega kaasneb rahvaraamatukogudele kulu, ei saa eeldada, et rahvaraamatukogu võimaldab lugeja soovil juurdepääsu mistahes andmebaasile.

Rahvaraamatukogu teise põhiülesandena on eelnõus nimetatud kogukonna vajadustest lähtuvate mitmekülgsede ja pidevalt uuenevate kogude loomist ja haldamist. Kogude pidev uuendamine koos kogukonna vajaduste arvestamisega tagab, et rahvaraamatukogu kogud kajastaksid ühiskondlikke muutusi ning vastaksid eri vanuserühmade ja huvigruppide vajadustele.

Kolmas põhiülesanne näeb ette, et rahvaraamatukogu võimaldab juurdepääsu avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele. Avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine on rahvaraamatukogu kohustus ka kehtiva RaRS-i kohaselt (§ 15 lõiked 2 ja 2¹), samuti on see sätestatud avaliku teabe seaduses (edaspidi ka *AvTS*) (§ 33). Riigi Teataja seaduse (edaspidi *RTS*) § 7 lõike 2 kohaselt võimaldatakse rahvaraamatukogudes tasuta juurdepääs Riigi Teatajale. Eelnõuga täiendatakse olemasolevat ülesannet elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsu võimaldamisega. Silmas peetakse riigi ja KOV-i teenuseid (näiteks toetuste taotlemine jms). Tegemist on regionaalpoliitiliselt olulise ülesandega, mille tarbeks kasutatakse ära rahvaraamatukogude üle-eestilist võrku, et võimaldada inimestel kasutada riigi- ja kohaliku omavalitsuse teenuseid võimalikult kodu lähedal. Kõnealuse ülesande täitmise korraldust on täpsustatud eelnõu § 17 lõikes 2.

Neljas rahvaraamatukogu põhiülesanne seisneb kirjandust tutvustavate ning eriti laste ja noorte lugemisharjumuse kujunemist soodustavate tegevuste korraldamises. Ülesanne seondub eelnõu sama paragrahvi lõike 1 punktis 2 seatud eesmärgiga edendada lugemiskultuuri. Rahvaraamatukogud korraldavad näiteks kohtumisi kirjanikega, lugemiskampaaniaid jms.

Viies rahvaraamatukogu põhiülesanne on info- ja digipädevusealane juhendamine. Rahvaraamatukogude rolli digilõhe kaotamisse panustamisel on kirjeldatud eespool. Lisaks sellele, et rahvaraamatukogudes abistatakse inimesi avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsu saamisel, pakuvad paljud rahvaraamatukogud diginõustamist näiteks e-posti kasutamise, sotsiaalmeedia kontode loomise, nutiseadmete kasutamise jms osas. Näiteks 2023. aastal korraldas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös

Trinidad Wiseman OÜ-ga raamatukogutöötajatele koolitustsükli "Raamatukogu digiriigi nõustajana", mille eesmärk oli tõsta raamatukogutöötajate endi digipädevust ja luua neile eeldused diginõustamise teenuse pakkumiseks oma kogukonnas.

Kuues põhiülesanne on elukestvat õpet ja formaalharidust toetavate koolituste ning muude harivate tegevuste korraldamine. Kõnealune ülesanne seondub nii rahvaraamatukogu defineerimisega kultuuri- ja haridusasutusena kui ka rahvaraamatukogu ühe põhieesmärgiga toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist. Rahvaraamatukogud korraldavad nii raamatukogutunde lasteaedadele ja koolidele kui ka täienduskoolitusi igas vanuses huvilistele.

Lõike 3 kohaselt pakub rahvaraamatukogu kogukonna vajadusi ja rahvaraamatukogu võimalusi arvestades ruume õppimiseks, huvitegevuseks, töötamiseks ja ühiskondlikuks tegevuseks ning täidab muid ülesandeid, mis ei takista rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmist ega ole nendega vastuolus. Säte peegeldab tänast olukorda, kus rahvaraamatukogu on kogukonda koondav ankrusutus, mis pakub sageli rohkem teenuseid kui sellist liiki asutus tavapäraselt (näiteks tegutseb ka postipunktina).

Eelnõu § 3 – sätestatakse rahvaraamatukogu õiguslik seisund.

Lõige 1 näeb sarnaselt kehtivale RaRS-ile ette, et rahvaraamatukogu on KOV-i asutus. Uuendusena on lisatud teine lause, mille kohaselt võib rahvaraamatukogu olla KOV-i asutuse struktuuriüksus, kui on täidetud muud RaRS-ist ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevad tingimused (näiteks juhi haridus- ja kutsenõuded jms). Kavandatav muudatus tagab suurema paindlikkuse KOV-i korralduses. Näiteks Alutaguse Huvikeskus on Alutaguse Vallavalitsuse hallatav asutus, mis organiseerib valla territooriumil olevate rahvamajade, seltsimajade, noortekeskuste ning raamatukogude tegevust. Asutuse põhimääruses on toodud rahvaraamatukogu eesmärk ja ülesanded, tegevuse korraldamine ning raamatukogude tegevuse juhtimine. Raamatukogude tegevust juhib ja korraldab raamatukogude juht. Raamatukoguteenindus tagatakse raamatukoguhoidja kutsenõuetele vastavate töötajate ja muu personaliga.

Lõike 2 kohaselt võivad KOV-id moodustada RaRS-is sätestatud ülesannete täitmiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 62¹ lõikes 1 nimetatud ühisasutuse või anda ülesanded halduslepinguga täita teise KOV-i rahvaraamatukogule. Tegemist on uue lahendusega, millest võiks abi olla näiteks väikesaartel, kuid mille kasutamine ei ole kulude kokkuhoiu või teenuste kvaliteedi parandamise eesmärgil välistatud ka mujal. Samuti on loodav lahendus tulevikku vaatav võimalus suurendada rahvaraamatukogude maakondlikku või piirkondlikku rolli. Ei ole välistatud, et näiteks kümne aasta pärast võib tegutseda ühisasutus Lõuna-Eesti Raamatukogu, mis koosneb piirkonna KOV-ide rahvaraamatukogudest. Vabatahtlikult moodustuv tugev maakondlik või piirkondlik rahvaraamatukogu on kindlasti lahendus, mida eelnõu soosib. Kõnealune säte võimaldab ka lahendust, kus halduslepinguga antakse vaid osa rahvaraamatukogu ülesandeid (näiteks mingi tööloik kogude haldamisest) teise KOV-i rahvaraamatukogule. Koostööorgan on moodustatud näiteks piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesannete täitmiseks. Põhjalikumalt on kohaliku omavalitsuse õigust moodustada teiste kohalike omavalitsustega liite ja ühisasutusi käsitletud veebiväljaande Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne¹⁸ peatüki XIV paragrahvis 159.

¹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. <https://pohiseadus.ee/sisu/3644>

Lõikes 3 sätestatakse, et rahvaraamatukogu juhindub oma tegevuses RaRS-ist, teistest õigusaktidest, IFLA-UNESCO rahvaraamatukogude manifestist ja oma põhimäärusest. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on tehtud üksnes täpsustus, et tegemist on IFLA-UNESCO rahvaraamatukogude manifestiga (varem UNESCO rahvaraamatukogude manifest).

2. peatükk. Rahvaraamatukogu tegevuse korraldamine

Eelnõu § 4 – sätestatakse rahvaraamatukogu asutamise, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamisega seonduv, mis on erinevalt kehtivast RaRS-ist eelnõus koondatud ühte paragrahvi (kehtivas RaRS-is §-d 4 ja 12).

Lõige 1 näeb ette, et rahvaraamatukogu asutamise, ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsustab KOV-i volikogu. Sama põhimõte on ka kehtivas RaRS-is.

Lõike 2 kohaselt korraldatakse rahvaraamatukogu tegevus ning määratakse rahvaraamatukogu RaRS § 5 lõikes 1 nimetatud struktuuriüksuste asukohad arvestusega, et ükski paikkond ei jääks rahvaraamatukogu teenindusest välja ning rahvaraamatukogu ruumid ja teenused oleksid ligipääsetavad. Käesolevas kontekstis mõistetakse paikkonna all kohaliku omavalitsuse territooriumil täpselt piiritlemata maa-ala, mille elanikke haruraamatukogu ennekõike teenindab. Sisult lähedane nõue on ka kehtivas RaRS-is, mille § 14 lõige 1 näeb ette, et KOV määrab rahvaraamatukogu teeninduspiirkonna arvestusega, et ükski paikkond ei jääks raamatukogu teenindusest välja. Täiendusena on lisatud viide RaRS § 5 lõikes 1 nimetatud struktuuriüksuste asukohtadele ning rahvaraamatukogu ruumide ja teenuste ligipääsetavuse nõue. Viidatud struktuuriüksuste all peetakse silmas keskraamatukogu ja haruraamatukogusid.

Ligipääsetavus tähendab, et kogu elanikkond on elu- ja infokeskkonda kaasatud ja kõikidele on tagatud võrdsed võimalused ühiskonnaelust osa võtta. Teisisõnu on ligipääsetavus laiatarbekaupade, keskkondade, hoonete, teenuste ja info disain, mille tulemus on ilma kohandusteta kasutatav ja ligipääsetav nii paljudele inimestele kui võimalik ja mõistlik. Ligipääsetavus on elukaarest lähtuv, mis tähendab, et suurel osal inimestest on elu vältel ajutiselt või püsivalt mõni erivajadus. Suurimad ligipääsetavuse sihtgrupid ühiskonnas on eakad, erivajadustega inimesed, lapsed, väikelaste vanemad, ajutise vigastusega inimesed jt.¹⁹ „Kultuuri arengukavas 2021–2030“ märgitakse, et ligipääs kultuurile peab olema tagatud sõltumata erivajadustest, elukohast, vanusest, soost, rahvusest, keeleoskusest, huvidest, võimekusest ja muudest tingimustest, et parandada inimeste elukvaliteeti ning toimetulekut.²⁰ Rahvaraamatukogudele küll juba kohalduvad mitmed teistest õigusaktidest tulenevad ligipääsetavuse nõuded²¹, kuid ligipääsetavuse olulisuse rõhutamine valdkondlikus eriseaduses väljendab selgelt riigi ootust ja panustab võrdsuslõimesse.

Lõikes 3 sätestatakse näitajad, millest KOV-il tuleb rahvaraamatukogude võrgu loomisel juhinduda. Kui seni on RaRS-is olnud sätestatud KOV-i elanike arvul põhinevad numbrilised

¹⁹ Riigikantsleil. [Ligipääsetavuse rakkerühm](#).

²⁰ Kultuuriministeerium. [Kultuuri arengukava 2021–2030](#).

²¹ Näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministri 28. novembri 2002. a määrusest nr 14 „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“, ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 29. mai 2018. a määrusest nr 28 „Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele“, avaliku teabe seadusest (§ 32) ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 28. veebruari 2019. a määrusest nr 20 „Veebilehe ja mobiilirakenduse ligipääsetavuse nõuded ning ligipääsetavust kirjeldava teabe avaldamise kord“. Ligipääsetavusnõuete kohta saab rohkem teavet [Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametilt](#) ning kultuuri ja spordi ligipääsetavuse osas ka [Kultuuriministeeriumi veebilehelt](#).

rahvaraamatukogude võrgu loomise kriteeriumid (kehtivas RaRS § 4 lõikes 2), siis eelnõuga muudetakse nõudeid paindlikumaks. Senised, 1998. aastast saati kehtivad, kriteeriumid ei ole enam kohaldatavad, kuna viimase pea 30 aasta jooksul on oluliselt muutunud nii Eesti haldusjaotus kui ka erinevate piirkondade asustustihedus, muuhulgas on näiteks märkimisväärselt kasvanud suuremate linnade lähedaste valdade elanike arv. Eelnõu kohaselt tuleb rahvaraamatukogude võrgu loomisel arvestada: 1) paikkonna elanike arvu; 2) paikkonna asustustihedust ja asustusstruktuuri; 3) kohalike elanike vajadusi. Kuna konkreetseid numbrilisi näitajaid seaduses ette ei nähta, tuleb KOV-il loetletud asjaolusid ise kaaluda ning leida selle tulemusena parim lahendus tagamaks, et ükski paikkond ei jääks rahvaraamatukogu teenindusest välja ning rahvaraamatukogu ruumid ja teenused oleksid ligipääsetavad. Kohalike elanike vajaduste hindamisel tuleb seejuures arvestada näiteks olulisemaid liikumisteid, ühistranspordi korraldust jms, samuti tuleb elanike vajaduste väljaselgitamiseks neid otsustusprotsessi kaasata.

Lõige 4 sisaldab volitusnormi, mille kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) määrusega kehtestada sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud näitajatest lähtumise täpsemad tingimused ja korra. Seega võib 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. Kui ilmneb, et suurem paindlikkus hakkab näiteks ohustama rahvaraamatukogude teenuste kättesaadavust, saab minister täpsemate tingimuste seadmisega sekkuda.

Kavandatud volitusnorm kujutab endast täidesaatva riigivõimu sekkumist KOV-i autonoomiasse. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) kohaselt võib seaduse alusel kehtestada KOV-i enesekorraldusõiguse vahetuid või kaudseid piiranguid.²² Käesoleval juhul oleks tegemist vahetu piiranguga, mis seisneks kohustuslikult lahendatavate kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises. Kuigi PS § 154 lõikest 1 tuleneb kohustus kehtestada KOV-i autonoomia piirangud seadusega, ei tähenda seadusereservatsioon siiski seda, et seadus peab ammendavalt sätestama KOV-i põhiseaduslikke tagatise puudutava regulatsiooni ning et sellega seonduva regulatsiooni kehtestamise delegeerimine täitevvõimule oleks täielikult keelatud. Küll aga peab seadusandja ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse piiramise seisukohast olulised küsimused. Täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõigusele seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise, seega nende rakendamise seisukohalt vähem oluliste küsimuste määrusega reguleerimise. See eeldab seaduses täpset, selget ja piirangu intensiivsusega vastavuses olevat volitusnormi. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.²³ Kõnealune volitusnorm johtub kõrgendatud avalikust huvist ja on tagatiseks, et rahvaraamatukogude teenused oleksid kõigile Eesti inimestele jätkuvalt kättesaadavad. Seejuures on ministri õigus rahvaraamatukogude võrgu loomist korraldada selgelt piiratud RaRS-i kavandatud näitajate (paikkonna elanike arv, paikkonna asustustihedus ja asustusstruktuur ning kohalike elanike vajadused) täpsustamisega. Kavandatud volitusnorm vastab seega PS-ile.

²² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 154 kommentaar 3.](#)

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 154 kommentaar 4.](#)

Lõigetes 5 ja 6 esitatakse loetelu teabest, mille KOV peab rahvaraamatukogu asutamisel, selle ümberkorraldamisel või lõpetamisel KuM-ile esitama. Senisega võrreldes on lisandunud kohustus esitada teave ka RaRS § 5 lõikes 1 nimetatud struktuuriüksuste (keskraamatukogu ja haruraamatukogud) kohta. See on vajalik põhjusel, et kehtiv RaRS põhineb lahendusel, kus KOV-is oli sageli mitu eraldiseisva asutusena tegutsevat rahvaraamatukogu, kuid nüüd on nii eelnõus kui juba ka praktikas liigutud selles suunas, et KOV-is on üks rahvaraamatukogu, millel on struktuuriüksused erinevates asukohtades. Rahvaraamatukogude võrgust tervikliku pildi saamiseks vajab KuM seega teavet ka kõnealuste struktuuriüksuste kohta. Struktuuriüksuste ring, mille kohta tuleb teave esitada, on piiratud viitega RaRS § 5 lõikele 1 ehk silmas peetakse keskraamatukogu ja haruraamatukogusid. Teavet ei pea seega esitama väiksemate struktuuriüksuste (näiteks osakondade) täpsusega.

Samuti on lisandunud kohustus lisada KuM-ile esitatavale teatele selgitus sama paragrahvi lõikest 2 tulenevate nõuete (ükski paikkond ei tohi jääda rahvaraamatukogu teenindusest välja ning rahvaraamatukogu ruumid ja teenused peavad olema ligipääsetavad) täitmise kohta, arvestades lõikes 3 nimetatud näitajaid (paikkonna elanike arv, paikkonna asustustihedus ja asustusstruktuur ning kohalike elanike vajadused). Seega tuleb kirjeldada, kuidas on KOV kõiki asjaolusid arvestades jõudnud otsuseni, et rahvaraamatukogu tegevus tuleb ümber korraldada²⁴ ja see on kooskõlas RaRS-is sätestatud nõuetega. Rahvaraamatukogu tegevuse ümberkorraldamisel või lõpetamisel tuleb esitada KuM-ile ka teave selle kohta, kes võtab üle rahvaraamatukogu paikkondliku teeninduse või selle osa ja kogud. Kogu eespool kirjeldatud teave on KuM-ile, kui RaRS-is sätestatud nõuete üle haldusjärelevalve tegijale vajalik, et hinnata rahvaraamatukogude võrgu loomise õiguspärasust.

Võrreldes kehtiva RaRS-iga on nii kõnealustes sätetes kui ka muudel asjakohastel juhtudel asendatud viide valla- või linnavalitsusele üldisema viitega kohaliku omavalitsuse üksusele. Muudatus on seotud KOKS § 22 lõikega 2, mis näeb ette, et õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused otsustab omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule. Seega võimaldab eelnõus kasutatud üldisem sõnastus KOV-i volikogul otsustada, kas üks või teine RaRS-ist tulenev küsimus on valla- või linnavalitsuse või kellegi teise lahendada.

Lõike 7 kohaselt tuleb selleks, et tagada rahvaraamatukogu teenuste kättesaadavus ja vastavus kohalike elanike vajadustele, kaasata sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsuste (rahvaraamatukogu asutamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine) ettevalmistamisse kohalikud elanikud. Tegemist on RaRS-is uue põhimõttega, mille eesmärk on tagada, et rahvaraamatukogu teenused vastaksid kohalike elanike vajadustele. Seaduses ei täpsustata, kuidas kaasamine peaks toimuma. Oluline on, et kogukonnad saaksid kaasa rääkida ja edastada paikkonna unikaalseid olusid ning vajadusi peegeldavad ootused. Näiteks võib kaaluda avalikke koosolekuid, küsitlusi, kasutajakeskse teenusedisaini töötubasid, fookusgruppe või digitaalseid kanaleid, et koguda võimalikult laiapõhjalist tagasisidet ja arvamusi. Tagada tuleks kaasamisprotsessi läbipaistvus, avatus ja võimalikult paljude huvigruppide hõlmatus, mis kindlustaks ümberkorralduste järgselt rahvaraamatukogu teenuste kõrge kvaliteedi ja asjakohasuse igas paikkonnas.

²⁴ Rahvaraamatukogu asutamine ja tegevuse lõpetamine on tulevikus (pärast eelnõu seadusena jõustumisele järgnevat rahvaraamatukogude võrgu korraastamist) eeldatavasti pigem harvad juhud, kuna igas KOV-is peab eelnõu § 5 lõike 1 kohaselt olema ainult üks rahvaraamatukogu ja muudatused saavad edaspidi toimuda struktuuriüksuste tasandil.

Eelnõu § 5 – kirjeldatakse rahvaraamatukogu struktuuri ja teenuste osutamise erilahendusi.

Lõikes 1 nähakse ette, et KOV-is on üks rahvaraamatukogu, mille struktuur koosneb keskraamatukogust ja vajadusel haruraamatukogudest. Keskraamatukogu on haruraamatukogusid administratiivselt ja majanduslikult juhtiv keskne raamatukogu või üksus. Keskraamatukoguna käsitletakse ka administratiivüksust, kuhu on koondatud tsentraliseeritud juhtimis- ja tugifunktsioonid. Keskraamatukogu nimetus ei pea asutuse ametlikus nimes kajastuma, kuid kasutajale peab olema arusaadav, kus asub rahvaraamatukogu juhtiv administratiivüksus. Ka haruraamatukogu nimetus ei pea kajastuma raamatukogu nimes. KOV-il on erandjuhul võimalus pidada ka üht haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu, kuid sellise rahvaraamatukogu loomise vajaduse otsustamisel tuleb lähtuda eelnõu § 4 lõikes 3 sätestatud näitajatest. Nagu ka eelnõu § 4 lõigete 5 ja 6 selgituse juures märgitud, on rahvaraamatukogude võrgu korraldamise praktika juba liikunud suunas, kus KOV-is ei ole mitut eraldiseisva asutusena tegutsevat rahvaraamatukogu, vaid üks rahvaraamatukogu, millel on struktuuriüksused erinevates asukohtades. 2024. aastaks oli keskraamatukogu moodustatud 66 KOV-is²⁵ (neist mõnes on küll lisaks ka rahvaraamatukogusid, kes tegutsevad veel eraldiseisvate asutustena). See on eelistatud lahendus, kuna ühtne juhtimine tagab reeglina kvaliteetsemad teenused ja samas ei pea iga väike rahvaraamatukogu üksi korraldama näiteks kõigi rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmist. Suurema rahvaraamatukogu koosseisus saavad haruraamatukogud kõnealuseid ülesandeid ka omavahel jagada.

Mis puudutab KOV-idele kohalduvat erandjuhtu (võimalus pidada üht haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu), siis siin on silmas peetud ennekõike Kihnu valda, Ruhnu valda ja Vormsi valda, kuid konkreetset elanike arvust lähtuvat kriteeriumi siiski seadma ei hakata ja teenuse korraldus jääb selles osas KOV-i otsustada.

Seadusega ei reguleerita rahvaraamatukogu struktuuri ega selle juhtimise astmeid detailsemalt, millega jääb KOV-ile võimalus luua asutuse sees osakondi või muid madalama astme struktuuriüksuseid ning määrata ase- või teenuste juhte (näiteks peavarahoidja, teenuste juht, laste- ja noorte teeninduse juht, avalike suhete juht).

Lõike 2 kohaselt juhib keskraamatukogu haruraamatukogude tööd, täites haruraamatukogude üleselt muu hulgas järgmiseid ülesandeid: 1) RaRS § 2 lõikes 2 nimetatud ülesannete (rahvaraamatukogu põhiülesanded) täitmise koordineerimine; 2) töö korraldamine infosüsteemides ja andmekogudes; 3) statistilise aruandluse korraldamine ja rahvaraamatukogu tegevuse analüüsimine; 4) erialane nõustamine ja raamatukoguhoidjate täienduskoolituste korraldamine. Keskraamatukogu ülesanded kattuvad sisult suures osas kehtivas RaRS § 5 lõikes 5 sätestatuga. Küll aga ei ole enam eraldi sätestatud keskraamatukogu ülesanne teatmebibliograafilise töö korraldamine. Tulenevalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust teevad teatmebibliograafilist tööd kõik rahvaraamatukogud ning see on sätestatud juba rahvaraamatukogu põhieesmärkides.

Lõikega 3 võetakse RaRS-is kasutusele termin „teeninduspunkt“. Nimelt näeb kõnealune lõige ette, et rahvaraamatukogu teenuseid võib ligipääsetavuse tagamiseks ajutiselt või regulaarselt osutada väljaspool rahvaraamatukogu ruume asuvas teeninduspunktis. Teeninduspunkt pole rahvaraamatukogu struktuuriüksus, vaid erilahendus rahvaraamatukogu mõne teenuse

²⁵ Raamatukogude statistika. Eesti Rahvusraamatukogu, 2025. <https://www.rara.ee/raamatukogudele/rmtk-statistika/statistika/>.

osutamiseks. Teeninduspunkt võib olla hea lahendus olukorras, kus rahvaraamatukogu teenuseid vajab mõni muu asutus (näiteks hooldekodu, lasteaed, kool, haigla), kes võimaldab selleks vajaliku ruumi. Ajutise teeninduspunktina võib tegutseda ka *pop-up* ehk hüpikraamatukogu, mida rahvaraamatukogu saab pakkuda näiteks kirjandus- vms üritustel, -tänavatel, messidel ja laatadel.

Lõikega 4 võetakse RaRS-is kasutusele termin „rändraamatukogu“. Säte näeb ette, et paikkondades, kus rahvaraamatukogu puudub või pole selle teenused piisavalt kättesaadavad, võib rahvaraamatukogu teenuseid osutada liikuvast raamatukogust ehk rändraamatukogust. Rändraamatukogu on näiteks raamatukogubuss.

Eelnõu § 6 – sätestatakse raamatukogu andmekogu kasutamine rahvaraamatukogudes.

Käesoleval ajal kasutavad rahvaraamatukogud ja teiste asutuste raamatukogud, sh kooliraamatukogud erinevaid raamatukogusüsteeme ning katavad nende kasutamise kulud oma eelarvest.

Eelnõu eesmärgiks on rahvaraamatukogudes üleriigiliselt ühe andmekogu kasutuselevõtmine. Samas luuakse eeldused ka teistele raamatukogutüüpidele (rahvus-, kooli-, teadus- ja erialaraamatukogud) raamatukogude andmekoguga liitumiseks. Kultuuriministeeriumi ega Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusala teiste asutuste raamatukogude (näiteks muuseumid, ülikoolid, koolid) andmekoguga liitumine ega selle kasutamine ei ole kohustuslik ja selle kasutamise kulude hüvitamiseks ei eraldata riigieelarvest täiendavaid vahendeid.

Raamatukogude andmekogu projekti käivitamisele eelneval ja projekti perioodil on kõigil raamatukogudel võimalik andmed migreerida tasuta, sellest teavitab RaRa kõiki asutuste, sh koolide raamatukogude pidajaid raamatukogu andmete tasuta migreerimise ja liitumiseks ettevalmistuse võimalusest. Pärast projekti migratsioonitegevuste lõppemist muutub andmete migreerimine tasuliseks teenuseks.

Andmekogu kasutamine on asutuste raamatukogudele (v.a kohalike omavalitsuste rahvaraamatukogud) kulupõhise tasu alusel. Rahvaraamatukogude osas katab rahvaraamatukogude andmekogu kasutamise kulud Kultuuriministeerium.

Lõike 1 kohaselt kasutab rahvaraamatukogu RaRS-ist ja muudest õigusaktidest tulenevate ülesannete elektrooniliseks täitmiseks raamatukogude andmekogu. Raamatukogude andmekogu asendab seni rahvaraamatukogudes kasutusel olnud mitut erinevat raamatukogusüsteemi. Ühise andmekogu kasutamine tagab parema andme- ja teenuste kvaliteedi, mis ennekõike väljendub lugejate võimalusena tutvuda kõikide rahvaraamatukogude (ja teiste andmekoguga liitunud raamatukogude) kogudega ühes süsteemis. Andmekoguga seonduvat on täpsemalt kirjeldatud eelnõu § 29 punkti 16 selgituse juures.

Lõige 2 näeb ette, et raamatukogude andmekoguga liitumine on rahvaraamatukogule kohustuslik. Ühise andmekogu kasutamise plussid on lühidalt kokku võetud sama paragrahvi eelmise lõike selgituses.

Lõike 3 kohaselt on raamatukogude andmekoguga liitumine ja andmekogu kasutamine rahvaraamatukogule tasuta. Kuna raamatukogude andmekogu kasutamise rahvaraamatukogudele kohustuslikuks muutmine kujutab endast sekkumist KOV-ide õigusesse iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, katab riik selle tasakaalustamiseks andmekoguga liitumise ja selle kasutamise kulud, mis praegu kasutusel olevate raamatukogusüsteemide puhul on KOV-ide endi kanda (vt ka käesoleva seletuskirja punkti 7

„Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“).

Eelnõu § 7 – sisaldab rahvaraamatukogu põhimääruse, arengukava ja töökorralduse eeskirjaga seotud regulatsiooni.

Lõikesse 1, mis puudutab rahvaraamatukogu põhimäärust, on võrreldes kehtiva RaRS-iga (kehtivas seaduses § 6 lõige 1) lisatud täpsustus, et rahvaraamatukogu struktuur tuleb põhimääruses sätestada vähemalt RaRS § 5 lõikes 1 nimetatud struktuuriüksuste (keskraamatukogu ja haruraamatukogud) täpsusega ja kirjeldada ka struktuuri sellisest ülesehitusest tulenevat raamatukoguteeninduse omavalitsuslikku koordineerimist (näiteks rahvaraamatukogu põhiülesannete jagamisel haruraamatukogude vahel viidata, milline haruraamatukogu millist põhiülesannet täidab või koordineerib). Põhimäärus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu sätestatud korras.

Lõikega 2 nähakse ette, et rahvaraamatukogu arengusuunad peavad olema kajastatud valla või linna arengukavas või kui KOV-is on koostatud näiteks eraldi kultuuri- ja haridusvaldkonna arengukava, siis (ka) selles. Täiendav arengukava võib olla koostatud ka veelgi kitsama tegevusvaldkonna arendamiseks ehk ainult rahvaraamatukogu kohta. Rahvaraamatukogu arengusuundade käsitlemine valla või linna arengukavas või selleks eraldi arengukava koostamine aitab tagada rahvaraamatukogu sihipärase arengu ja teenuste vastavuse kogukonna vajadustele. Arengukava olemasolu on sageli ka eelduseks riiklikest toetusmeetmetest²⁶ rahastuse taotlemisel, tagades, et investeeringud põhinevad selgelt kavandatud eesmärkidel ja pikaajalisel strateegial.

Lõige 3 sisaldab volitusnormi, mille kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) määrusega kehtestada rahvaraamatukogu töökorralduse eeskirja. Volitusnormi sõnastust on võrreldes kehtiva RaRS-iga (kehtiva seaduse § 6 lõige 2) täpsustatud, määratlemaks seaduses selgelt piirid, millises ulatuses minister rahvaraamatukogu töökorraldust võib reguleerida. Seejuures on arvestatud kultuuriministri 12. juuli 2004. a määruses nr 9 „Rahvaraamatukogu töökorralduse juhend“ sätestatud. Kõnealuse rakendusakti kavand on lisatud käesolevale seletuskirjale (vt seletuskirja lisa 21).

Eelnõu § 8 – reguleeritakse rahvaraamatukogu juhi ning tema haridus- ja kutsenõuetega seonduvat.

Lõikes 1 nähakse ette, et keskraamatukogu koos haruraamatukogudega või haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu juhib rahvaraamatukogu juht. Loobutud on sõna „direktor“ kasutamisest, vältimaks arusaama, et seadus kohustab kasutama direktori ametinimetust. Täpsustatud on ka, et rahvaraamatukogu juhina mõistetakse rahvaraamatukogu kui terviku juhti (keskraamatukogu koos haruraamatukogudega või väiksemate KOV-ide puhul haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu), mitte näiteks haruraamatukogude juhte, kui need on määratud. Seega kohalduvad ka kõnealusest paragrahvist tulenevad nõuded rahvaraamatukogu kui terviku juhile.

²⁶ Vt näiteks kultuuriministri 21. veebruari 2023. a määruse nr 1 „Rahvaraamatukogudele riigieelarvest finantseeritavate rahvaraamatukogude arendusprojektide toetamise tingimused ja kord“ § 10 lõike 3 punkti 2.

Lõige 2 puudutab rahvaraamatukogu juhi vaba ametikoha täitmiseks avaliku konkursi korraldamist. Konkursi kuulutab välja ja konkursi korra kehtestab valla- või linnavalitsus (kehtiva seaduse säte § 7 lõige 2).

Lõikes 3 reguleeritakse rahvaraamatukogu juhiga töölepingu sõlmimisega seonduvat. Võrreldes kehtiva RaRS-iga (kehtiva seaduse § 7 lõige 3) jääb regulatsioon sisuliselt samaks, kuid on täpsustatud, et rahvaraamatukogu juhiga võib vallavanema või linnaapea asemel töölepingu sõlmida ka tema määratud isik. See tagab vajaliku paindlikkuse ennekõike suuremates KOV-ides, kus taolised ülesanded on sageli delegeeritud mõne ametiasutuse juhile.

Juhi ametikoha vabanemisel peab KOV langetama otsuse uue töölepingu sõlmimise tingimuste kohta, sealhulgas rahvaraamatukogu juhi töölepingu tähtajalisuse osas. Ka kehtiva RaRS-i kohaselt võib juhiga sõlmida tähtajalise või tähtajatu töölepingu. Vaatamata seaduse sõnastuses esmalt nimetatud ja ette nähtud võimalusele sõlmida tähtajaline leping, ei ole enamik omavalitsusi tähtajalise töölepingu võimalust rakendanud. Arvesse võtmata on jäänud asjaolu, et haldusreformi järgselt on tänaseks suuremates omavalitsustes näiteks üheksa iseseisva rahvaraamatukogu asemele, kus igas töötas direktor (kes oli sageli ka raamatukoguhoidja), moodustatud üks, kogu omavalitsuse elanikkonda teenindav ja keskselt juhitud rahvaraamatukogu.

Sarnaselt kohaliku omavalitsuse juhtidega teenindab ka rahvaraamatukogu juht kogu omavalitsuse territooriumi elanikkonda. Seetõttu võiksid kohalikud omavalitsused varasemast enam kaaluda tähtajalise töölepingu vajalikkust, kuna see aitab tagada kõrge juhtimiskvaliteedi ja edendada valdkonnasiseseid karjääri võimalusi. Tähtajaline tööleping võimaldab KOV-il analüüsida perioodiliselt rahvaraamatukogu juhi töö tulemuslikkust ja arengukavas seatud eesmärkide saavutamist, samuti rahvaraamatukogu tulevikuvajadusi. Tähtajalise töölepingu mõjul oleks rahvaraamatukogu juhi töökohale juurdepääs kõikidel sobivatel kandidaatidel vähemalt iga viie aasta tagant.

Lõige 4 näeb ette, et rahvaraamatukogu juhil peab olema kõrgharidus. Sama nõue on ka kehtivas RaRS-is (kehtiva seaduse § 7 lõige 4), kuid seda erisusega, et kõrgharidust ei nõuta rahvaraamatukogu juhilt, kui rahvaraamatukogu teeninduspiirkonnas on kuni 500 elanikku. Sarnane erisus on kavandatud ka eelnõusse (kõnealuse paragrahvi lõikesse 8) ehk väiksema teeninduspiirkonnaga (nüüd kuni 800 elanikku) rahvaraamatukogude puhul juhilt kõrgharidust ei nõuta (vt selle kohta ka eelnõu § 8 lõike 7 selgitust).

Lõikes 5 sätestatakse, et kui rahvaraamatukogu juhil ei ole raamatukogunduse või infoteaduste kõrgharidust ehk erialast kõrgharidust, peab tal olema: 1) muu kõrgharidus ja juhile vastav raamatukoguhoidja kutse või 2) valmisolek erialane kõrgharidus või nõutav kutse nominaalse õppeaja jooksul omandada. Kõnealuse lõike punkt 1 vastab sisult kehtivale RaRS § 7 lõikele 5. Selles on ajakohastatud vaid kutse osa. Juhi kompetentsid on nüüd kirjeldatud kutsestandardites “Raamatukoguhoidja, tase 7”²⁷ ja “Raamatukoguhoidja, tase 8”²⁸, millele viidatakse eelnõus sõnastuses „juhile vastav raamatukoguhoidja kutse“. Punkti 2 näol on tegemist aga uue lahendusega, mille kohaselt võib rahvaraamatukogu juhil olla ka mitteerialane kõrgharidus ja puududa juhile vastav raamatukoguhoidja kutse, kui ta kinnitab valmisolekut asuda erialast kõrgharidust või nõutavat kutset nominaalse õppeaja jooksul omandama. Kuivõrd kehtivas seaduses sellist võimalust ette nähtud ei ole, on eelnõu selles osas paindlikum, võimaldades

²⁷ [Kutsestandardid: Raamatukoguhoidja, tase 7.](#)

²⁸ [Kutsestandardid: Raamatukoguhoidja, tase 8.](#)

vajadusel (näiteks kui erialaste teadmistega juhikandidaate ei leita) rahvaraamatukogu juhina tööle võtta inimese, kes alles siseneb raamatukogunduse valdkonda.

Lõike 6 kohaselt tuleb sama paragrahvi lõike 5 punktis 2 nimetatud juhul (ehk juhul kui rahvaraamatukogu juhil puudub erialane kõrgharidus ja juhile vastav raamatukoguhoidja kutse, kuid ta kinnitab valmisolekut asuda erialast kõrgharidust või nõutavat kutse nominaalse õppeaja jooksul omandama) sõlmida rahvaraamatukogu juhiga tähtajaline tööleping kuni kolmeks aastaks, arvestades erialase kõrghariduse või juhile vastava raamatukoguhoidja kutse omandamise nominaalset õppeaega. Töölepingu tähtajalisus on siin õigustatud asjaoluga, et rahvaraamatukogu juhil puuduvad tööle asumisel erialased teadmised ja vajadusega tagada nende omandamine mõistliku aja jooksul. Vajaliku kõrghariduse või kutse omandamisel sõlmitakse juhiga uus tööleping § 8 lõikes 3 sätestatud korras avalikku konkurssi korraldamata.

Lõige 7 näeb ette, et sama paragrahvi lõikeid 4–6 ei kohaldata KOV-is, kus elab kuni 800 elanikku. Sellisel juhul peab rahvaraamatukogu juhil olema vähemalt raamatukoguhoidja kutse madalaim ehk kehtiva kutsestandardi alusel kuues tase²⁹. Seega ei pea väikse elanike arvuga KOV-ide rahvaraamatukogude juhtidel olema küll kõrgharidust³⁰ ega tule erialase kõrghariduse või juhile vastava raamatukoguhoidja kutse puudumise tõttu sõlmida nendega lühema tähtajaga töölepingut, kuid neil peab siiski olema vähemalt raamatukoguhoidja kutse madalaim tase. Elanike arvu järgi kohalduks kõnealune erisus hetkel Kihnu vallale, Ruhnu vallale ja Vormsi vallale. Sarnane väikese teeninduspiirkonna erisus on ka kehtivas RaRS § 7 lõikes 6 ning see on põhjendatud seetõttu, et viidatud väiksemate KOV-ide rahvaraamatukogude puhul võib nii töökoha võrdlemisi eraldatud asupaigast kui ka eelduslikult tagasihoidlikumast palgatasemest tulenevalt olla keeruline kõikidele eespool kirjeldatud nõuetele vastavaid juhikandidaate leida.

Alljärgnevalt esitatakse proportsionaalsuse kontroll rahvaraamatukogu juhile esitatava kutseõude muudatuse kohta, mis on koostatud kooskõlas Euroopa Liidu tasandil kutsealase reguleerimise proportsionaalsuse kontrolli direktiiviga (ELT L 173, 09.07.2018, lk 25–34) ja selle rakendamiseks kehtestatud Eesti haldusjuhise põhimõtetega.

Eelnõuga ajakohastatakse rahvaraamatukogu juhi kvalifikatsiooninõuded, nähes ette paindlikuma ja astmelise lähenemise, kus esmaseks nõudeks on kõrgharidus. Erialase kõrghariduse puudumisel peab juhil olema muu kõrgharidus koos juhile vastava raamatukoguhoidja kutsega või valmisolek nõutav kvalifikatsioon omandada nominaalse õppeaja jooksul. Sellisel juhul sõlmitakse tööleping kuni kolmeks aastaks.

Muudatus teenib avalikku huvi, et tagada kasutaja vajadustele vastav ajakohane raamatukogu- ja infoteenuste kvaliteetne korraldus. Juhi töö eeldab lisaks juhtimisoskustele ka teadmisi kogude kujundamisest, töötlemisest ja kättesaadavaks tegemisest. Kvalifikatsiooninõue aitab tagada avaliku teenuse kvaliteedi.

Üldnormid ei sätesta erialaspetsiifilisi standardiseeritud tegevustega seotud oskusi ega teadmisi raamatukogutööks vajalike andmete haldamisel.

Muudatus on sobiv vajalike teadmiste ja oskuste tagamiseks, pakkudes samal ajal võimalust tööle asuda ka neil, kes on valmis kvalifikatsiooni töö käigus omandama. Lähenemine arvestab piirkondlikke tööjõuprobleeme, sh hajaasustusaladel kvalifitseeritud kandidaatide nappust.

²⁹ [Kutsestandardid: Raamatukoguhoidja, tase 6.](#)

³⁰ Kutsestandardi kirjelduses on küll märgitud, et 6. taseme raamatukoguhoidjal on kõrgharidus, aga see ei ole kutse taotlemisel nõutav, vaid soovituslik.

Muudatus võib mõjutada 79 rahvaraamatukogu juhi ametikohale kandideerijaid üle Eesti. 2024. aasta lõpuks oli 66 omavalitsuses rakendatud rahvaraamatukogude ühtne juhtimine, rakendades kehtiva RaRS-iga juhile sätestatud nõudeid, mis välistasid kvalifikatsiooni omandamise töö käigus. Eelnõuga on kavandatud raamatukogude andmekogu loomine ja ühise raamatukogusüsteemi rakendamine, mis eeldab erialaseid teadmisi ja oskusi rahvaraamatukogu põhiülesannete korraldamiseks. Erialased teadmised on vajalikud uute teenusmodelite väljatöötamises ning rakendamises osalemiseks, et vähendada regionaalseid, infotehnoloogilisi ja muid barjääre raamatukogude infovarade kasutamisel, et suurendada juurdepääsu raamatukogude teenustele.³¹

Kehtiv õigusnorm seadis kohehelt täidetava kvalifikatsiooninõude, mis välistas potentsiaalsed kandidaadid, kes oleksid valmis vajaliku kvalifikatsiooni omandama töö kõrvalt. Paindlikkuse puudumine ei vastanud tööjõuturu tegelikule olukorrale ning ei võimaldanud piisavalt paindlikkust rahvaraamatukogu juhi värbamisel.

Muudatus ei piira kvalifikatsiooniga isikute ega teistest riikidest pärit kandidaatide juurdepääsu ametikohale, kuna nõuded ei sea piiranguid riigi osas. Muudatus ei too kaasa ka uusi piiranguid seoses kutseorganisatsioonide liikmelisuse, kindlustuskohustuse või keeleoskuse nõuetega. Tegemist ei ole piiratud juurdepääsuga tegevusega ega kaitstud kutsenimetusega.

Nõue ei ole liigselt piirav, sest aktsepteeritav on ka muu kõrgharidus. Samuti võimaldab muudatus tööle asuda erialase ettevalmistuseta, kui on olemas valmisolek kvalifikatsiooni omandada. Piirang on põhjendatud avalike huvidega ning võimaldab paindlikke lahendusi kvalifikatsiooni omandamisel.

Muudatus on proportsionaalne, sest suurendab juhi ametikohale kandideerimise paindlikkust, säilitades erialaselt pädeva juhtimise ja raamatukoguteenuste kvaliteedi nõude. See avab tööturu ka neile, kel puudub erialane kõrgharidus või juhile vastav raamatukoguhoidja kutse, tingimusel, et see omandatakse tähtajalise töösuhte jooksul. Nii kujuneb erialane juhtimispädevus välja mõistliku aja jooksul.

Vähem piiravat, kuid sama tõhusat alternatiivi olemasolevale lahendusele ei ole. Kavandatav muudatus vastab proportsionaalsuse kriteeriumile: see on vajalik, sobiv ja paindlikum kui kehtiv regulatsioon. Muudatus laiendab kandidaatide ringi, säilitades siiski nõutava kvalifikatsioonitaseme.

Lõike 8 kohaselt reguleeritakse eelnõus ka pädev asutus, kes võrdleb taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni Eestis reguleeritud ametikohal nõutava kutsekvalifikatsiooniga ja otsustab taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 7 lõikes 2 sätestatud pädev asutus on Haridus- ja Teadusministeerium.

Eelnõu § 9 – reguleeritakse raamatukoguhoidja haridus- ja kutsenõuetega seonduvat, mida kehtivas RaRS-is tehtud ei ole.

Lõige 1 näeb ette, et raamatukoguhoidjal, kes täidab RaRS § 2 lõikes 2 nimetatud ülesandeid (rahvaraamatukogu põhiülesanded), peab olema nende täitmiseks piisav haridus või

³¹ Kultuuri arengukava 2021-2030. Lisa 5. <https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2022-03/Lisa%205.pdf>

raamatukoguhoidja kutse. Nõue on vajalik rahvaraamatukogude teenuste kõrge kvaliteedi tagamiseks. Sättes ei viidata konkreetselt raamatukogunduse või infoteaduste alasele haridusele, kuna teatud põhiülesannete täitmiseks (näiteks avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsu võimaldamisel toe pakkumiseks ning digipädevusealaseks juhendamiseks) võib olla sobilik ka muu valdkonna haridus. Samuti ei nõuta kõrghariduse olemasolu, vaid piisavaks hariduseks võib olla ka näiteks raamatukoguhoidjate kutsekoolituse läbimine. Haridus- ja kutsenõuded ei laiene rahvaraamatukogu töötajatele, kes täidavad muid ülesandeid (näiteks pakuvad tugiteenuseid).

Lõike 2 kohaselt võib juhul, kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõuetele vastavaid raamatukoguhoidjaid ei leita, rahvaraamatukogu põhiülesandeid täita ka töötaja, kellel on valmisolek vajalik haridus või kutse nominaalse õppeaja jooksul omandada. 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.

Lõikes 3 sätestatakse, et rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmiseks piisava hariduse ja kompetentsita või raamatukoguhoidja kutseta töötajaga võib sõlmida üksnes tähtajalise töölepingu, mille kestus on vajaliku hariduse või kutse omandamise nominaalne õppeaeg. Lisaks nähakse ette, et vajaliku hariduse või kutse omandamisel muutub töösuhe tähtajatuks. Tegemist on nõudega, mis taaskord motiveerib vajalike teadmiste omandamisega mitte viivitama, tagades seeläbi rahvaraamatukogu teenuste kõrge kvaliteedi.

Alljärgnevalt esitatakse proportsionaalsuse kontroll uute rahvaraamatukoguhoidja haridus- ja kutsenõuete kohta, mis on koostatud kooskõlas Euroopa Liidu tasandil kutsealase reguleerimise proportsionaalsuse kontrolli direktiiviga (ELT L 173, 09.07.2018, lk 25–34) ja selle rakendamiseks kehtestatud Eesti haldusjuhise põhimõtetega.

Muudatuse eesmärk on tagada kvaliteetne, asjakohane ja ajakohane rahvaraamatukogu teenuse osutamine, mis vastab erinevate sihtrühmade (sh lapsed, eakad, töötajad, digivajadustega inimesed) vajadustele. Raamatukoguhoidjatel on oluline roll Eesti kultuuri- ja haridusruumi edendamisel ning elanike info- ja digipädevuse tõstmisel.

IFLA/UNESCO rahvaraamatukogude manifest rõhutab, et raamatukoguhoidja on raamatukogu ja kasutajate vaheline aktiivne vahendaja ning et teenuse kvaliteedi tagamiseks on vaja erialast haridust ja pidevat täiendusõpet. Hea väljaõppega ja motiveeritud raamatukogutöötajad on oluline ressurss selle eesmärgi saavutamisel.

2023. aasta Statistikaameti andmetel tegutseb Eestis 489 rahvaraamatukogu, kus töötab kokku 1302 raamatukoguhoidjat. Need töötajad teenindavad 357 900 lugejat kõigis 79 kohalikus omavalitsuses. Arvestades, et Eesti elanike arv on ligikaudu 1 369 285, pakuvad rahvaraamatukogud potentsiaalselt teenust kogu elanikkonnale.

Suur hulk raamatukoguhoidjaid täidavad seadusega määratud järgmisi rahvaraamatukogu põhiülesandeid:

1) trükiste, auviste, võrgu- ja muude väljaannete (edaspidi koos *väljaanded*) ning esemete kättesaadavaks tegemine ja valikule andmebaasidest juurdepääsu võimaldamine;

- 2) kogukonna vajadustest lähtuvate mitmekülgsete ja pidevalt uuenevate kogude loomine ja haldamine;
- 3) avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsu võimaldamine;
- 4) kirjandust tutvustavate ning eriti laste ja noorte lugemisharjumuse kujunemist soodustavate tegevuste korraldamine;
- 5) info- ja digipädevusealane juhendamine;
- 6) formaalharidust toetavate koolituste ja muude harivate tegevuste korraldamine.

Need ülesanded nõuavad töötajate pädevust nii sisulises kui tehnilises mõttes.

Kehtivas seaduses ei ole raamatukoguhoidjatele haridus- ega kutse nõuet. Praktikas võib see ohustada teenuse kvaliteeti, kuna puudub kindlustunne, et töötajatel on vajalikud teadmised ja oskused nimetatud ülesannete täitmiseks ning teenuste pakkumiseks eri sihtrühmadele.

Nõue, et töötajal peab olema piisav haridus või raamatukoguhoidja kutse, aitab tagada, et raamatukogu põhiülesandeid täidavad inimesed, kes suudavad pädevalt teenindada erinevaid sihtrühmi – lapsi ja noori, eakaid, õpetajaid, õpilasi ja erivajadustega inimesi. Eesmärk ei ole kitsendada ligipääsu elukutsele, vaid tagada, et teenus oleks kvaliteetne ja toetaks elukestvat õpet, info- ja digipädevust ning kogukonna sidusust.

Paragrahv kehtestab haridus- ja kutsenõuded vaid neile raamatukoguhoidjatele, kes täidavad rahvaraamatukogu põhiülesandeid. Samas ei nõuta kitsalt erialast kõrgharidust, vaid piisavat haridust ja kompetentsust, mistõttu on meede eesmärgipärane ja realistlik.

Nõuded kehtivad ainult töötajatele, kes täidavad rahvaraamatukogu põhiülesandeid. Need ei piira otseselt isikute ega teenuste vaba liikumist Euroopa Liidu siseturul, kuna kvalifikatsioonide paindlik tunnustamine ja nominaalajal piisava hariduse ja kompetentside omandamise võimalus on tagatud. Lisaks võimaldatakse ka töötamine tingimusel, et isik on valmis vajalikku kvalifikatsiooni omandama, mis tagab avatuse tööturule.

Arvestatud on, et kõikjal Eestis ei pruugi olla koheselt kättesaadavad nõuetele vastavad töötajad. Eelnõu võimaldab ka sellise töötaja töölevõttu, kes alles omandab vajalikku haridust või kutset või asub seda omandama. See lähenemine on kooskõlas EL direktiiviga 2018/958, mille kohaselt tuleb piiranguid kehtestades valida vähem piiravad vahendid. Nõude kehtestamine ei välista tööle asumist, vaid julgustab töötajat kvalifikatsiooni omandama, kindlustades samas, et teenuse kvaliteet aja jooksul paraneb.

Eelnõus on ette nähtud paindlik lahendus: kui nõuetele vastavaid töötajaid ei ole võimalik leida, võib tööle võtta ka isiku, kes on valmis kvalifikatsiooni omandama. Tööleping sõlmitakse sel juhul tähtajaliselt nominaalse õppeaja ulatuses. Selline paindlikkus võimaldab lahendada tööjõupuudust ja samal ajal suunab pädevuse omandamisele, mis on vähem piirav meede võrreldes kohese ja jäiga nõudega.

Eelnõuga ei kehtestata piiratud juurdepääsu tegevusele ega kaitstud kutsenimetust. Samuti ei nõuta kutseorganisatsiooni liikmeks olemist. Eelnõus puuduvad kindlustuskaitse või keeleoskuse piirangud. Säte ei sea töötajate arvulisi piiranguid. Töölepingu regulatsioon võimaldab paindlikkust ja õigusliku selguse, sätestades tähtajalise töölepingu, mis muutub tähtajatuks kutse omandamisel.

Regulatsioon on vajalik, sobiv ja proportsionaalne, sest tagab avaliku teenuse kvaliteedi ja usaldusväärsuse, arvestab tööjõuturu tegelikkust ja võimaldab pädevuse omandamist töö kõrvalt, samuti ei kehtesta liigselt piiravaid ega diskrimineerivaid tingimusi. Sätestatud haridus- või kutse nõue toetab ka rahvaraamatukogu põhieesmärkide saavutamist. Muudatus on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtetega ja toetab rahvaraamatukogude rolli haridus- ja kultuuriasutuseks üle Eesti.

Eelnõu § 10 – reguleeritakse rahvaraamatukogu nõukogu ja Raamatukogude Nõukoguga seonduvat.

Lõige 1 puudutab rahvaraamatukogu nõukogu moodustamist ja kattub suures osas kehtivas RaRS § 8 lõikes 1 sätestatuga. Uuendusena on lisatud täpsustus, et rahvaraamatukogu nõukogu liikmed on kohaliku kogukonna esindajad ja teised valdkonna asjatundjad.

Lõige 2 näeb ette, et kui KOV-id on moodustanud rahvaraamatukogu ülesannete täitmiseks ühisasutuse või sõlminud kõnealuste ülesannete täitmiseks halduslepingu, on rahvaraamatukogu nõukogus esindatud kõigi asjaomaste KOV-ide esindajad. Ühisasutuse moodustamise korral võib rahvaraamatukogu nõukogu ülesandeid täita KOKS § 62³ lõikes 1 nimetatud nõukogu (KOV-ide ühisasutuse strateegiliseks juhtimiseks ja tegevuse koordineerimiseks mõeldud nõukogu) ehk eraldi rahvaraamatukogu nõukogu moodustada pole tarvis.

Lõige 3 sätestab Raamatukogude Nõukogu, mis on KuM-i nõuandev kogu, kuhu kuuluvad raamatukogude ja nende asutajate esindajad ning muud raamatukogunduse ja sellega seotud valdkondade asjatundjad. Seni on RaRS § 8 lõike 2 alusel tegutsenud Rahvaraamatukogude Nõukogu, kuid nüüd luuakse raamatukogude valdkonda laiemalt hõlmav Raamatukogude Nõukogu. Eri tüüpi raamatukogudel (rahvaraamatukogud, teadus- ja erialaraamatukogud ning kooliraamatukogud) on palju kokkupuutepunkte ja nad moodustavad Eesti raamatukoguvõrgu. Seega on oluline, et valdkonnas toimuvat arutataks laiemas ringis.

Lõike 4 kohaselt teeb Raamatukogude Nõukogu ettepanekuid ja annab arvamusi RaRS-i ja raamatukogude tegevust reguleerivate teiste õigusaktidega seotud küsimustes ning arutab raamatukogude arengusuundi ja sihtprogramme. Sarnased ülesanded on olnud seni Rahvaraamatukogude Nõukogul, kuid seda mõistagi ainult rahvaraamatukogude vaatest.

Lõikega 5 nähakse ette, et Raamatukogude Nõukogu liikmed nimetab valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) kolmeks aastaks ja liikmele võib Raamatukogude Nõukogu töös osalemise eest maksta tasu.

Lõike 6 kohaselt kehtestab Raamatukogude Nõukogu töökorra ning liikmele makstava tasu suuruse ja selle maksmise tingimused ja korra valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) käskkirjaga. Sarnane regulatsioon sisaldub ka näiteks muuseumiseaduse §-s 19 muuseuminõukogu kohta ja muinsuskaitseaduse (edaspidi *MuKS*) §-s 75 Muinsuskaitse Nõukogu kohta. Senise Rahvaraamatukogude Nõukoguga seonduv on olnud täpsemalt reguleeritud kultuuriministri 25. veebruari 1999. a määruses nr 5 „Rahvaraamatukogude Nõukogu põhimääruse kinnitamine“, kuid kuna KuM-i nõuandva kogu töökorraldus ei kujuta endast piiritlemata arvu juhtude reguleerimist, sätestatakse Raamatukogude Nõukogu töökorraldus ministri käskkirjaga. Mis puudutab Raamatukogude Nõukogu liikme volituste kestust, siis seda on võrreldes Rahvaraamatukogude Nõukogu liikmetega pikendatud aasta võrra, st kahelt aastalt kolmele. Pikem volituste aeg võimaldab liikmetel järjepidevamalt

panustada ja loob eeldused pikemaajaliste eesmärkide seadmiseks, sisendi kogumiseks ning tegevuste elluviimiseks.

Eelnõu § 11 – RaRS-i lisatakse riigi ülesanded rahvaraamatukogude valdkonnas. Tegemist on rahvaraamatukogude valdkonda puudutavate ülesannetega. Osaliselt on samu ülesandeid seni täitnud maakonnaraamatukogud, kuid arvestades seda, et maakonnaraamatukogude ülesanded raamatukoguteeninduse koordineerimisel on muutumatuna püsinud alates 2007. aastast, on kavas eelnõuga kõnealuste ülesannete sisu ka mõnevõrra uuendada.

Lõikes 1 sätestatakse Kultuuriministeeriumi ülesanne tagada rahvaraamatukogude kaudu Eesti väljaannete kättesaadavus infosüsteemis. Riik korraldab selleks vajaliku infosüsteemi kasutusele võtmise. Kulude katmisega võimaldab KuM omavalitsuste rahvaraamatukogudel täita oma ülesandeid elektrooniliselt, mis tagab väljaannete ühtlasema kättesaadavuse üle riigi.

Lõige 2 näeb ette, et RaRa täidab rahvaraamatukogude valdkonnas järgmiseid riigi haldusülesandeid: 1) rahvaraamatukogude üleriigiliste teenuste loomine, haldamine ja arendamine; 2) rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine; 3) rahvaraamatukogude piirkondlik erialane nõustamine ning raamatukogutöötajate koolitusvajaduste iga-aastane kaardistamine ja koordineerimine; 4) rahvusvahelistes, riiklikes ja piirkondlikes programmides rahvaraamatukogude osalemise koordineerimine; 5) käesoleva seaduse § 13 lõike 3 punktis 1 nimetatud toetuse eest rahvaraamatukogude valitud väljaannete keskne hankimine.

Kehtiva RaRS § 5 lõike 5 kohaselt täidab maakonnaraamatukogu järgmiseid raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesandeid: 1) kogude komplekteerimine ja töötlemine; 2) rahvaraamatukogude tegevuseks vajalike bibliograafia-, täistekst- ja muude andmebaaside loomine ja pidamine; 3) rahvaraamatukogude statistilise aruandluse korraldamine ja tegevuse analüüsimine; 4) erialane nõustamine ja raamatukogutöötajate täienduskoolituse korraldamine; 5) teatmebibliograafilise töö korraldamine.

Eelnõu § 26 lõige 2 näeb ette, et kehtiva RaRS § 5 lõike 5 punktides 1 ja 2 kirjeldatud ülesanded jäävad kuni 2027. aasta 30. juunini maakonnaraamatukogude täita, misjärel võtab RaRa komplekteerimisülesande üle, kuid andmebaaside loomise ja pidamisega seonduvat senisel kujul mitte. Maakonnaraamatukogud on küll loonud ja haldavad kodulooandmebaasi, kuid enamasti tegelevad sellega raamatukogutöötajad, kellele riigieelarvest finantseeritavat töötasu ei maksta. Seega on siin tegemist pigem rahvaraamatukogude koostööga, mitte riikliku ülesandega, mis vajaks keskset koordineerimist ja toetamist.

Kehtiva RaRS § 5 lõike 5 punktides 3 ja 4 kirjeldatud ülesanded liiguvad pisut uuendatud kujul RaRa-le juba 2027. aasta 1. jaanuaril (vt ERRS § 4¹ selgitusi), kuid punktis 5 nimetatud teatmebibliograafilise töö korraldamise ülesande täitmine pole enam vajalik. Tulenevalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust teevad teatmebibliograafilist tööd kõik rahvaraamatukogud ning see vaja enam riikliku ülesandena koordineerimist.

Lõikega 3 lisatakse RaRS-i viide, et lõikes 2 nimetatud RaRa riigi haldusülesannete täitmisega seonduv sätestatakse ERRS-is. Kõnealused ülesannetega seotud sätted lisatakse eelnõu § 29 punktiga 9 ERRS-i § 4¹.

Tegemist on seni maakonnaraamatukogude poolt täidetud raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannetega, mis antakse ajakohastatud sisus ja vormis järk-järgult üle RaRa-

le (vt selle kohta täpsemalt eelnõu § 29 punkti 9 selgitusi). Kuigi asjaomane täpsem regulatsioon on kavandatud ERRS-i, on õigusselguse huvides oluline lisada viide ka just rahvaraamatukogude valdkonda reguleerivasse seadusesse ehk RaRS-i.

Eelnõu § 12 – nähakse, et rahvaraamatukogu valduses oleva vara valdamine, kasutamine ja käsutamine toimub vastavalt KOV-i volikogu kehtestatud korrale. Säte kattub kehtiva RaRS §-ga 9.

Eelnõu § 13 – reguleeritakse rahvaraamatukogude valdkonna finantseerimisega seonduvat. Võrreldes kehtiva RaRS-iga ei käsitleta seega mitte üksnes rahvaraamatukogude finantseerimist, vaid rahvaraamatukogude valdkonna finantseerimist. Täiendus on vajalik, kuna kõnealuse seaduse ja selle rakendusaktide alusel toetatakse lisaks rahvaraamatukogudele ka muid asutusi ja isikuid, kes oma tegevusega rahvaraamatukogude valdkonda panustavad. Nendeks asutusteks võivad olla näiteks Eesti Rahvusraamatukogu või raamatukogude andmekogu arendajad.

Lõikes 1 loetletakse rahvaraamatukogu finantseerimise allikad ja need kattuvad suures osas seni RaRS § 10 lõikes 1 sätestatuga. Üksnes kõnealuse lõike punktist 4, mis näeb rahvaraamatukogu finantseerimise ühe allikana ette tema põhitegevusega seotud tasulised teenused, on välja jäetud tekstiosa „tema põhitegevusega seotud“. Seda põhjusel, et rahvaraamatukogud pakuvad täna sageli rohkem teenuseid kui sellist liiki asutus tavapäraselt (näiteks tegutsevad ka postipunktina) ehk rahvaraamatukogu pakutavad tasulised teenused ei ole alati tema põhitegevusega seotud.

Lõike 2 kohaselt peab KOV tagama rahvaraamatukogule vähemalt:

- 1) töötajate töötasud;
- 2) kogude regulaarse varustatuse väljaannete ja esemetega, lähtuvalt rahvaraamatukogu teeninduspiirkonna elanike arvust ja vajadustest;
- 3) rahvaraamatukogu ülesannete täitmiseks vajalikud ja kohalikule eripärale vastavad ruumid, sisustuse ja majandamiskulud.

Lõige kattub sisuliselt seni RaRS § 10 lõikes 2 sätestatuga. Tehtud on mõned sõnastuslikud muudatused. Näiteks on lõike sissejuhatavasse lauseosasse lisatud sõna „vähemalt“, juhtimaks tähelepanu, et KOV võib alati panustada enam, kui seadusega nõutud. Punktist 1 on ära jäetud viide maakonnaraamatukoguks olevata rahvaraamatukogu nelja töötaja töötasudele ja ülalpidamise kuludele, mis kaetakse riigieelarvest ja sätestatakse eelnõu § 26 lõikega 3. Punktis 2 on väljaannete kõrval nimetatud ka esemeid (seda on tehtud asjakohastel juhtudel eelnõus läbivalt), kuna esemete laenutamine on rahvaraamatukogudes juba laialt levinud praktika.

Lõige 3 näeb ette, et riigieelarvest toetatakse:

- 1) osaliselt rahvaraamatukogudele väljaannete soetamist;
 - 2) sihtotstarbeliste taotlusvoorude kaudu rahvaraamatukogude arendamist ja koostööd, raamatukogunduse tutvustamist ja rahvusvahelistumist, raamatukogutöötajate erialaste teadmiste omandamist ja parandamist ning muid rahvaraamatukogude ajakohastamisele, lugejas- ja külastajaskonna laiendamisele ning rahvaraamatukogu teenuste ligipääsetavusele suunatud tegevusi;
 - 3) raamatukogude andmekogu kasutamist rahvaraamatukogude poolt.
- Seni on riigi rahaline panus rahvaraamatukogudesse olnud reguleeritud RaRS § 10 lõikes 3.

Kavandatud punkt 1 kattub sisuliselt kehtiva RaRS § 10 lõike 3 punktiga 1, kuid sellesse on lisatud täpsustus sõna „osaliselt“ näol. Rahvaraamatukogude kogude täiendamine uute väljaannetega on eelkõige rahvaraamatukogude pidajate ehk KOV-ide ülesanne. Riigi panus on siin üksnes täienduseks, et rahvaraamatukogudel oleks võimalus pakkuda lugejatele laiemat valikut kvaliteetseid väljaandeid.

Kavandatud punkt 2 kattub põhimõtteliselt kehtiva RaRS § 10 lõike 3 punktiga 2, kuid selles on täpsemalt kirjeldatud, milliseid tegevusi riik toetab. Kõnealuste sihtotstarbeliste taotlusvoorudega seonduv reguleeritakse täpsemalt eelnõu § 13 lõikesse 9 kavandatud volitusnormi alusel kehtestatavas valdkonna eest vastutava ministri (kultuuriministri) määruses.

Võrreldes kehtiva RaRS § 10 lõikega 3 on välja jäetud järgmised finantseeritavad kulud (nimetatud lõike järgmised punktid): 3) maakonnaraamatukoguks oleva rahvaraamatukogu nelja töötaja töötasudeks ja ülalpidamiseks; 4) üldkasutatava andmesidevõrguga ühenduse loomiseks ja asjakohaste tehniliste vahendite soetamiseks. Maakonnaraamatukogude töötajatega seotud kulude hüvitamine on reguleeritud eelnõu § 26 lõikes 3 ehk need kulud kaetakse jätkuvalt riigieelarvest. Mis puudutab üldkasutatava andmesidevõrguga ühenduse loomist ja asjakohaste tehniliste vahendite soetamist, siis kõnealune säte lisati RaRS-i 2001. aasta 1. jaanuaril jõustunud AvTS-iga ning see puudutas avalike internetipunktide loomist rahvaraamatukogudes, mis tuli ellu viia 2002. aastaks (vt AvTS § 55). Tänapäevaks on säte oma toime kaotanud.

Kavandatavasse punkti 3 lisatakse riigieelarvest finantseeritava kuluna raamatukogude andmekogu kasutamine omavalitsuse rahvaraamatukogudes. Eelnõu § 6 näeb ette, et rahvaraamatukogudes raamatukogude andmekogu kasutatakse ülesannete elektrooniliseks täitmiseks, sellega liitumine on kohustuslik ja rahvaraamatukogule tasuta.

Lõike 4 kohaselt hüvitab KuM RaRa-le rahvaraamatukogude andmekoguga kasutamise kulud riigieelarvest, lähtudes kultuuriministri määrusega kehtestatud raamatukogu andmekogu liitumise ja kasutamise kulupõhise tasu arvutamise alustest ning piirmäärast. Määrus kehtestatakse eelnõu § 29 punktiga 16 ERRS-i lisatava § 7⁵ lõike 2 alusel.

Lõige 5 näeb ette, et riigieelarvest rahvaraamatukogule või rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevale muule asutusele või isikule toetuse määramise otsustab valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister), kes võib selle lõike 6 kohaselt halduslepinguga delegeerida RaRa-le. Halduslepingu sõlmimisel teostab halduslepingu täitmise üle haldusjärelevalvet KuM. Sellist delegerimisvõimalust kavandati ka juba VTK-s, kus märgiti, et ministeerium peaks olema ennekõike poliitikakujundaja ja andma rakenduslikud tegevused võimalusel valitsemisala asutustele või isikutele. Sihtotstarbeliste taotlusvoorude läbiviimise osas on KuM seda mitmes oma vastutusvaldkonnas juba ka teinud (näiteks kultuuripärandi valdkonna toetamiseks ettenähtud taotlusvooruga seonduvad ülesanded on antud Muinsuskaitseametile ning osa spordivaldkonna toetuste menetlemine on üle antud Eesti Olümpiakomiteele ja Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutusele). RaRa-le ei delegeerita arusaadavalt selliste sihtotstarbeliste taotlusvoorude läbiviimist, mille tingimuste kohaselt on ka RaRa-l endal õigus toetust taotleda.

KuM soovib delegeerida raamatukogude sihtotstarbeliste taotlusvoorudest toetuse määramisega seonduva haldusülesande RaRa-le, mistõttu luuakse selleks võimalus eelnõu § 13 lõikega 6. Eesti Rahvusraamatukogul ei ole õigust ise otsustada, mis toetusi

rahvaraamatukogudele või muudele asutustele määrata, vaid tegemist on toetuse andmise elluviimisega seonduvate ülesannetega ministri kehtestatud toetuse andmise tingimuste alusel.

Tulenevalt halduskoostöö seaduse (edaspidi HKTS) § 5 lõikest 1 võib juriidilise või füüsilise isiku volitada haldusülesannet täitma, kui:

- 1) haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning haldusjärelvalveks tehtavaid kulutusi;
- 2) haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti;
- 3) haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

Eelnõu koostamise ajal on arutlusel olnud mitmed erinevad asutused ja isikud, kes võiksid asjaomaste kõigi riigi haldusülesannete täitjana kõne alla tulla (lisaks RaRa-le näiteks Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsium, mõni võimekas rahvaraamatukogu või KOV-ide liit), ent ükski neist ei olnud valmis kõiki riigi haldusülesandeid tervikuna üle võtma. Arvestades aga asjaolu, et RaRa juba tegutseb ERRS § 4 lõike 4 alusel kogu raamatukogude valdkonda hõlmava teadus- ja arendusasutusena, on rahvaraamatukogudele ja KOV-idele fokuseeritud töö lisandumine RaRa koosseisu eeldatavasti kõige sujuvam. RaRa-s juba töötavad raamatukogundust laiemalt tundvad spetsialistid, kes saavad oma teadmiste, oskuste ja kogemustega rahvaraamatukogusid toetava tegevuse käivitamisel abiks olla. Lisaks suudetakse taotlusvoorst toetuse määramisel pakkuda vajalikke tugiteenuseid, nagu juriidiline tugi, raamatupidamine, koolitused, info ja kommunikatsiooniteenused.

Jätkuvalt on oluline pakkuda kogu Eestit katvale rahvaraamatukogude võrgule arendusprojektideks toetust ja toetuse määramisel peab säilima raamatukoguteeninduse arendamise kõrge tase.

Haldusülesande RaRa-le volitamine on HKTS § 5 lõike 1 punkti 1 mõttes majanduslikult põhjendatud. KuM arvestuslik kulu RaRa-le volitatud ülesannete täitmiseks on 33 600 eurot aastas, mis on hinnanguliselt 30% väiksem kui sama töö tegemisel ministeeriumis. See kulu sisaldab lisaks tööjõukuludele ka haldus- ja üldkulusid ning väiksemaid arendustegevusi. RaRa-l on olemas vajalik taristu ja personaliressurs, sh kogemused rahvaraamatukogude nõustamisel ja koolitamisel, mis võimaldab vältida topeltinvesteeringuid ning kasutada olemasolevaid ressursse efektiivsemalt. KuM säilitab volituse andjana strateegilise planeerimise rolli, mis vähendab töökoormust ja võimaldab keskenduda poliitikakujundamisele.

Mis puudutab haldusülesande RaRa-le delegeerimise majanduslikku põhjendatust, siis seda on detailsemalt avatud käesoleva seletuskirja punktis 7 „Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“.

Volitamise tulemusena teenuse kvaliteet ei halvene, vaid eelduslikult paraneb, täites HKTS § 5 lõike 1 punkti 2. RaRa täidab juba praegu mitmeid arendustegevusi: korraldab raamatukogutöötajate koolitusi ja koordineerib valdkonna arendusega seotud tegevusi.

RaRa-l on pikaajaline kogemus raamatukogudele tuge pakkuva asutusena ning tihe koostöö valdkondlike partneritega. See loob eeldused, et kompetentsid mitte ainult säilivad, vaid ka arenevad. Eelnevast tulenevalt, sihtotstarbelistest taotlusvoorudest toetuse määramise haldusülesande RaRa-le täitmiseks volitamine ei halvenda nende täitmise kvaliteeti, sest kompetents ja koostöövõrgustik tagavad teenuse vähemalt samaväärse või parema kvaliteedi.

Kui KuM asemel asub haldusülesannet täitma RaRa, siis taotlusvooru menetlemine toimub jätkuvalt KuM Toetuste Menetlemise Infosüsteemis³², mis tagab taotluste menetlemise lihtsuse ning tagab andmete analüüsimise võimalused.

KuM sõlmib RaRa-ga halduslepingu, milles lepitakse kokku kõik vajalikud üksikküsimused haldusülesande täitmiseks. Lepingus määratakse detailsemalt ülesande sisu ja eesmärgid, tulemuste hindamise kriteeriumid (sh mõju hindamine), taotlusvooru kokkuvõtete sagedus, järelevalvemehhanismid ja aruandlus. Hindamine toimub vähemalt kord aastas, võimaldades vajadusel kohandada tegevusi või lepingutingimusi. KuM teostab haldusjärelevalvet volitatud ülesande täitmise üle. Halduslepingu sõlmimisel tagab KuM täidetava ülesande üle järelevalve (eelnõu § 13 lõige 6), mis tagab selle, et volitamine ei põhjustaks teenuse kvaliteedi halvenemise. KuM säilitab seega strateegilise juhtimise ja sisulise järelevalve.

Volituse andmine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, mis vastab HKTS § 5 lõike 1 punktile 3. Ülesande täitmise vorm ei muuda taotlejate – rahvaraamatukogude ja KOV-ide – õigusi ega piira nende ligipääsu taotlusvoorule, selle toele ja teabele. Teenuse sisu ja eesmärk jäävad samaks. Haldusülesannete RaRa-le täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve, kuivõrd RaRa avalik-õigusliku juriidilise isikuna ongi loodud avalikes huvides. RaRa jätkab senist koostööd ning tegevusi, mis toetavad raamatukoguvõrgu arengut, sealhulgas koolitusi, juhendmaterjale ja nõustamist.

Haldusülesande volitamine RaRa-le ei halvenda rahvaraamatukogude nõustamise ja toe pakkumise kvaliteeti ning selleks on eelnõusse kavandatud järelevalve meetmed. Samas kinnitab praktika, et RaRa on püsiv ja usaldusväärne koostööpartner raamatukogudele ning nende omanikele ja volitamine ei muuda teenuse olemust.

Ülesande volitamine on põhjendatud, kuna RaRa täidab juba täna mitmeid sarnaseid ülesandeid ning omab vajalikku kompetentsi ja taristut nende jätkusuutlikuks teostamiseks. Eelnõu § 13 lõike 3 punktis 2 nimetatud sihtotstarbeliste taotlusvoorude toetuse määramise võib kultuuriminister eelnõu § 13 lõike 6 kohaselt halduslepingu alusel volitada RaRa-le alates 2027. aasta 1. jaanuarist. Halduslepinguga saadud volituse alusel määrab RaRa toetusi kultuuriministri määrusega kehtestatud toetuse andmise tingimustel ja korras (§ 13 lg 9). Näiteks taotlusvooru “Raamatukogude arendusprojektid” aluseks oleva määruse annab kultuuriminister, seades toetuse taotlemise, andmise, kasutamise ja tagasinõudmise tingimused ja korra.

Lõikes 7 on sätestatud, et kui sama paragrahvi lõikes 6 nimetatud haldusleping lõpetatakse ühepoolsest või esineb muu põhjus, mis takistab RaRa-l jätkata nimetatud haldusülesande täitmist, korraldab haldusülesande edasise täitmise KuM. Tegemist on haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamise abinõuga.

Lõikes 8 on sätestatud juhud, mil toetuse andmisel (§ 13 lg 6), näiteks taotlusvooru kaudu, võib toetuse osaliselt või täielikult tagasi nõuda kui ilmneb, et toetuse saaja:

- 1) on esitanud valeandmeid või andmeid varjanud;
- 2) ei ole täitnud toetuse väljamaksmise aluseks olevaid nõudeid;
- 3) ei ole täitnud toetuse saamisega seotud kohustust osaliselt või täielikult;
- 4) suhtes on algatatud likvideerimis- või pankrotimenetlus.

³² Toetuste Menetlemise Infosüsteem. <https://toetused.kul.ee/et/login>

Lõige 9 sisaldab volitusnormi, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) määrusega riigieelarvest rahvaraamatukogudele või rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevatele muudele asutustele või isikutele antavate toetuste täpsema liigituse ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise ja toetuse määramise tingimused ja korra ning toetuse tagasinõudmise täpsemad tingimused ja korra.

Sarnase sisuga määrus³³ on kehtiva RaRS § 10 lõike 4 alusel kehtestatuna olemas ka praegu, kuid eelnõuga muudetakse kõnealuse volitusnormi sõnastust täpsemaks, andes ministriile määruse kehtestamiseks senisest selgemad raamid ning lisades rahvaraamatukogude kõrvale ka rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevad muud asutused ja isikud.

3. peatükk. Rahvaraamatukogu teenuste korraldamise alused

Eelnõu § 14 – reguleeritakse rahvaraamatukogu kogudega seonduvaid küsimusi.

Lõike 1 kohaselt on rahvaraamatukogu kogud koostiselt universaalsed ning aja- ja asjakohased, sisaldades teeninduspiirkonna elanike põhivajadustele vastavaid erinevates keeltes, eri tüüpi ja laadi väljaandeid ning mitmekülgsete teenuste osutamiseks vajalikke esemeid. Sarnaselt on sõnastatud ka kehtiv RaRS § 13 lõige 1. Uuendusena on lisatud, et kogud on aja- ja asjakohased ning sisaldavad ka mitmekülgsete teenuste osutamiseks vajalikke esemeid. Kuivõrd rahvaraamatukogudel pole oma kogudes olevate väljaannete pikaajalise säilitamise kohustust, välja arvatud mõned ajaloolise ja suure kultuuriväärtusega rariteetsed väljaanded (vt selle kohta eelnõu § 14 lõigete 3 ja 4 selgitusi), on seatud aja- ja asjakohasuse kriteerium. On oluline, et rahvaraamatukogu kogudes oleks ka uuem ning ühiskonnas parajasti aktuaalseid teemasid käsitlev kirjandus. Pidevalt uuenevate kogude loomine ja haldamine on eelnõu § 2 lõike 2 punkti 2 kohaselt rahvaraamatukogu üks põhiülesanne. Esemete osas on käesolevas seletuskirjas eespool juba korduvalt selgitatud, et nende rahvaraamatukogu kogudesse lisamine on levinud suundumus. Enamasti on tegemist näiteks e-lugeri, mängude, muusikariistade või spordivahenditega.

Lõige 2 näeb ette, et rahvaraamatukogu võib temale mittevajalikke väljaandeid ja esemeid tasuta võõrandada või müüa KOV-i volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Säte vastab suures osas kehtivale RaRS § 13 lõikele 2. Sisulise täiendusena on lisatud sõna „esemeid“.

Lõike 3 kohaselt peab rahvaraamatukogu tagama oma kogudes asuvate ajaloolise ja suure kultuuriväärtusega väljaannete säilimise. Täpsustusena on lisatud, et kui rahvaraamatukogu soovib väljaannet säilitada oma kogus, kuid puuduvad säilitustingimused, antakse väljaanne hoiule ühte väljaannete säilituseksemplari säilitavasse asutusse. Seni on selliste väljaannetega seonduv olnud reguleeritud RaRS § 13 lõikes 3, milles viidatakse väljaannete arvestusele ja säilitamisele õigusaktides kultuurimälestiste kohta kehtestatud tingimustel ja korras. Kultuurimälestistega seonduv on reguleeritud ennekõike MuKS-is. Kuivõrd kehtiv MuKS ei käsitle mälestiste arvestust ja kehtestab mälestise säilitamise osas võrdlemisi üldsõnalise säilitamiskohustuse (vt MuKS § 33 lõiget 1), ei ole viide kultuurimälestiste kohta kehtestatud tingimustele ja korrale enam asjakohane. Seega nähaksegi ette lihtsalt säilitamiskohustus koos võimalusega anda säilitustingimuste puudumisel (näiteks ei suudeta tagada väljaande pikaajaliseks säilimiseks vajalikku temperatuuri, õhuniiskust või turvalisust) väljaanne hoiule

³³ Kultuuriministri 9. jaanuari 2015. a määrus nr 1 „Rahvaraamatukogudele riigieelarvest finantseeritavate kulude jaotamise kord“.

väljaannete säilituseksemplari säilitavasse asutusse. SäES § 12 kohaselt on väljaannete pikaajaliseks säilitamiseks sobivad tingimused Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogus, RaRa-s, Tallinna Ülikooli Akadeemilises Raamatukogus ja Tartu Ülikooli Raamatukogus. Säilitamiseks hoiule võtmise tingimused tuleb rahvaraamatukogul väljaandeid säilitava raamatukoguga eraldi kokku leppida.

Lõikega 4 lisatakse RaRS-i kohustus teavitada sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud väljaandest (ajaloolise ja suure kultuuriväärtusega väljaanne) RaRa-d, kes teostab vajadusel ERRS § 4 lõike 1 punktis 2 sätestatud väljaande rahvusbibliograafilise registreerimise.

Säte aitab tagada, et kõik seni teadmata ja registreerimata või mittetäieliku eksemplari tõttu, vaid osaliselt registreeritud Eesti kultuurilugu mõjutanud ja kultuuriloole olulised väljaanded saaksid registreeritud Eesti rahvusbibliograafias ning nende andmed oleksid tulevaste põlvete jaoks nõuetekohaselt säilitatud.

Eelnõu § 15 – esitatakse terminite „lugeja“ ja „külastaja“ määratlused.

Lõike 1 kohaselt on lugeja, käesoleva seaduse tähenduses, rahvaraamatukogu teenuste registreeritud kasutaja, kellel on õigus kasutada nii -isikutuvastust nõudvaid kui ka ilma isikutuvastuseta osutatavaid teenuseid. Sama definitsioon on kehtivas RaRS § 15¹ lõikes 1. Lugeja saab kasutada selliseid rahvaraamatukogu teenuseid, mis eeldavad isiku tuvastamist (näiteks kojulaenutus, litsentsiandmebaaside kasutamine) kui ka ilma isikutuvastuseta osutatavaid teenuseid (näiteks trükiste kohapeal kasutamine).

Lõikes 2 esitatakse RaRS-is uue termini „külastaja“ määratlus käesoleva seaduse tähenduses. Külastaja on rahvaraamatukogu teenuste registreerimata kasutaja kellel on tagatud juurdepääs teenustele, mis ei eelda isikutuvastust. Külastaja saab kasutada rahvaraamatukogu üksnes isikustamata teenuseid (näiteks trükiste kohapeal kasutamine). Kõnealuse mõiste RaRS-i lisamisega rõhutatakse, et rahvaraamatukogu on avatud kõigile.

Lugeja ja külastaja eristamine on oluline ka seetõttu, et hoida rahvaraamatukogu nii-öelda täisteenuse kasutajate arvu adekvaatsena. Sellest võib sõltuda näiteks rahvaraamatukogudele müüdavate andmebaaside litsentside hind.

Eelnõu § 16 – sätestatakse teeninduse korraldus rahvaraamatukogus.

Lõike 1 kohaselt võib rahvaraamatukogu teenuseid kasutada igaüks, välja arvatud RaRS § 21 lõigetes 7 ja 8 nimetatud juhtudel (kui lugejalt on ära võetud väljaannete ja esemete kojulaenutamise õigus või lugejale või külastajale on kehtestatud ajutine keeld rahvaraamatukokku siseneda). Sama põhimõtte tuleneb kehtivast RaRS § 15 lõikest 1. Rahvaraamatukogu teenindab seega kõiki soovijaid, sõltumata näiteks nende elukoha asumisest teises KOV-is.

Lõige 2 näeb ette, et rahvaraamatukogu lahtiolekuajad peavad vastama lugejate ja külastajate vajadustele. Kehtivas RaRS-is sellist nõuet ei ole. Rahvaraamatukogu teenused peavad olema aga võimalikult laiale sihtrühmale kättesaadavad, sealhulgas näiteks nii-öelda klassikalise 8-tunnise esmaspäevast reedeni tööajaga inimestele, vajadusel õhtuse vahetuse õpilastele, ühistranspordi kasutajatele (kui ühistranspordi graafik piirkonnas on hõre, tuleb sellega kindlasti eraldi arvestada) jne. Säte aitab kaasa sellele, et KOV-id kavandaksid

rahvaraamatukogude töökorralduse viisil, mis vastab kohaliku kogukonna ootustele ja vajadustele.

Lõike 3 kohaselt korraldab rahvaraamatukogu lugejatele, kes tervisliku seisundi tõttu ei ole võimelised raamatukogu külastama, nende soovil tasuta koduteeninduse. Samasisuline säte on kehtiv RaRS § 15 lõike 6.

Lõige 4 puudutab teeninduse korraldust erakorralistes oludes. Selle kohaselt võib rahvaraamatukogu juht vahetu olulise või kõrgendatud ohu korral rahvaraamatukogu ruumidele, raamatukogutöötajatele, lugejatele või külastajatele ajutiselt piirata rahvaraamatukogule juurdepääsu, kui see on vältimatult vajalik. Seejuures tuleb juurdepääs taastada viivitamatult pärast ohu või korrarikkumise kõrvaldamist või lõppemist ning ligipääsu piiramisel võimalusel säilitada rahvaraamatukogu teenuste osutamine muul viisil. Korrakaitseaduse (edaspidi *KorS*) § 5 lõike 5 kohaselt on vahetu oht olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab. Oluline oht on KorS § 5 lõike 3 kohaselt oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele³⁴, keskkonnale või sama paragrahvi lõikes 4 nimetatata kuriteo³⁵ toimepanemise oht. Kõrgendatud oht on KorS § 5 lõike 4 kohaselt oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele³⁶, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis (riigivastased süüteod) sätestatud esimese astme kuriteo või 22. peatükis (ülidohtlikud süüteod) sätestatud kuriteo toimepanemise oht.

Reeglina peab rahvaraamatukogu juht juhinduma KOV-i kehtestatud rahvaraamatukogu lahtiolekuaegadest ega või neist omal volil kõrvale kalduda. Seetõttu ongi erakorralisteks oludeks loodud käesolevaga alus, mis võimaldab juhil endal vajadusel kiiresti reageerida. Selliste olukordadena võivad muu hulgas kõne alla tulla näiteks ekstreemsed ilmastikuolud (üleujutus, lumetorm). Kuivõrd rahvaraamatukogus tuleb RTS § 7 lõike 2 kohaselt tagada juurdepääs Riigi Teatajale ja AvTS § 33 kohaselt muule avalikule teabele, on RaRS § 16 lõikesse 4 lisatud kohustus taastada ligipääs rahvaraamatukogule nii pea kui võimalik ning võimalusel säilitada ligipääsu piiramise ajaks rahvaraamatukogu teenuste osutamine muul viisil (näiteks luues arvuti ja interneti kasutamise võimaluse ajutises teeninduspunktis).

Eelnõu § 17 – reguleeritakse rahvaraamatukogu teenustega seonduvat.

Lõikes 1 eristatakse rahvaraamatukogu tasuta ja tasulised teenused. Väljaannete ja esemete kohapeal kasutamine ja kojulaenus ning avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu juurdepääs on rahvaraamatukogus tasuta. Muud rahvaraamatukogu teenused võivad olla tasulised. Tasuliste teenuste loetelu kehtestab KOV. Sisulisi muudatusi (kui välja arvata asjaolu, et väljaannete kõrval nimetatakse ka esemeid ja avaliku teabe kõrval ka elektroonilisi avalikke teenuseid) siin võrreldes kehtiva RaRS-iga ei tehta. Tasuta teenused on seni olnud reguleeritud RaRS § 15 lõikes 2 ja tasulised teenused sama paragrahvi lõikes 3. Rahvaraamatukogu tasuta teenuste sätestamine seaduses tagab, et igaühel on ligipääs olulisele teabele ja kultuurile, sõltumata tema majanduslikust olukorrast.

³⁴ Olulise väärtusega varaline hüve ületab KorS § 5 lõike 8 punkti 1 kohaselt kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt.

³⁵ Karistusseadustiku 15. peatükis (riigivastased süüteod) sätestatud esimese astme kuritegu või 22. peatükis (ülidohtlikud süüteod) sätestatud kuritegu.

³⁶ Suure väärtusega varaline hüve ületab KorS § 5 lõike 8 punkti 2 kohaselt kehtivat palga alammäära ühes kuus sajakordselt.

Lõikes 2 nähakse ette, et AvTS-i alusel üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu avalikustatud teabega tutvumiseks ja elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsuks võimaldatakse soovijal kasutada arvutit. Kõnealuse sätte kohaselt on raamatukogutöötajal kohustus juhendada isikuid riigi- ja KOV-i asutuste veebilehtedele ning elektroonilistele avalikele teenustele juurdepääsu saamiseks. Seejuures on täpsustatud, et juhendamiskohustus ei hõlma isiku asemel teenuste sisulist kasutamist. Säte kattub üldjoontes kehtiva RaRS § 15 lõikega 2¹. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on sellest välja on jäetud arvuti kasutamise eelregistreerimise korraldamise kohustus, kuna see pole enam ajakohane ega üldjuhul vajalik. Nagu ka teistel asjakohastel juhtudel, on siingi avaliku teabe kõrval nimetatud elektroonilisi avalikke teenuseid. Uuendusena on lisatud raamatukogutöötaja juhendamiskohustuse ulatust selgitav lause. Raamatukogutöötaja selgitamise, juhendamise ja kaasaaitamiskohustus ei ole võrreldav selle asutuse ametniku või töötaja kohustusega, kelle teabele või teenusele inimene juurdepääsu soovib. Raamatukogutöötaja aitab ennekõike vajalike veebilehtede ja muude kontaktandmete leidmisel.

Lõige 3 kattub kehtiva RaRS § 15 lõikega 2². Kõnealune säte lisati RaRS-i AvTS-i muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusega (71 SE)³⁷, et selles sisalduks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/37/EL, 26. juuni 2013, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (ELT L 175, 27.06.2013, lk 1–8)³⁸ nõuetele vastav määratlus, milline raamatukogude, arhiivide ja muuseumide valduses olev teave tuleb direktiivis sätestatud tingimustel ärilistel või mitteärilistel eesmärkidel taaskasutatavaks teha. Nimetatud direktiiv küll täna enam ei kehti, ent seda asendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83)³⁹.

Lõige 4 puudutab raamatukogudevahelist laenutust nähes ette, et rahvaraamatukogu kogudes puuduvad väljaanded tellitakse lugeja soovil teistest raamatukogudest. Sättes on ka märgitud, et lugejalt võib nõuda raamatukogudevahelise laenutuse kulude katmist, kuid väljaannete tellimine kohaliku omavalitsuse rahvaraamatukogu piires on tasuta. Raamatukogudevaheline laenutus on seni olnud reguleeritud RaRS § 15 lõikes 4. Väljaannete liikumisega ühe rahvaraamatukogu erinevate struktuuriüksuste vahel kaasnevad arusaadavalt samuti kulud, ent need on teisalt tasandatavad sellega, et kõikides haruraamatukogudes ei pea olema sama lai valik väljaandeid kohapeal olemas, vaid seda ressursi saab jagada.

Lõikes 5 reguleeritakse tagatise küsimist, mis seni on tulenenud RaRS § 15 lõikest 5. Eelnõu kohaselt võib nõuda lugejalt väljaande või eseme kojulaenutamisel tagatist kuni selle hinna kümnekordses suuruses, kui: 1) tema rahvastikuregistrisse kantud elukoht ei ole Eestis või 2) see on vajalik väljaande või eseme väärtuse või nende koguväärtuse tõttu. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on tehtud mitu muudatust. Lisatud on täpsustus, et tagatist võib nõuda kuni väljaande või eseme hinna kümnekordses suuruses. Tagatise suurim võimalik määr on seotud eelnõu § 21 lõikest 2 tuleneva hüvitise määraga, mida lugeja on kohustatud väljaande või eseme rikkumise või tagastamata jätmise korral tasuma. Tagatise ja viidatud hüvitise suurus ei saa võrdsustada väljaande või eseme hinnaga selle soetamise hetkel, sest tagastamata jäetud (haruldast)

³⁷ [Avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 71 SE.](#)

³⁸ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL, 26. juuni 2013, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta \(ELT L 175, 27.6.2013, lk 1–8\).](#)

³⁹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta \(uuesti sõnastatud\) \(ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83\).](#)

väljaannet ei pruugi (järelturult) enam sama hinnaga saada ning arvestada tuleb ka väljaande kogusse lisamisega kaasnevat töötlemiskulu.

Kui seni on tagatise nõudmise üheks aluseks olnud asjaolu, et lugeja rahvastikuregistrisse kantud elukohaks ei ole rahvaraamatukogu asukohajärgne vald või linn, siis nüüd saab tagatist küsida, kui lugeja rahvastikuregistrisse kantud elukoht ei ole Eestis. Muudatus on tingitud asjaolust, et inimesed on muutunud liikuvamaks, jagades end sageli mitme kodu vahel ja kasutades seega ka mitme KOV-i avalikke teenuseid, sealhulgas rahvaraamatukogu teenuseid. Samal ajal toimub suhtlus rahvaraamatukogu ja lugeja vahel üha enam elektroonilisi kanaleid pidi, mistõttu inimese elukohal Eesti piires rahvaraamatukogu ees olevate kohustustega seoses olulist tähtsust ei ole. Küll aga annab rahvaraamatukogule kindlustunde see, kui lugeja registreeritud elukoht on siiski Eestis. Kuivõrd rahvaraamatukogu on avatud kõigile, on seal lugejateks sageli ka välismaalased. Kui neil puudub registreeritud elukoha kaudu Eestiga püsiv side, on tagatise võtmine hea abinõu rahvaraamatukogu kogude tervikluse säilitamiseks.

Väljaande (või eseme) väärtust puudutavasse punkti on lisatud täpsustus koguväärtuse näol. See on oluline näiteks juhul, kui laenutatud e-lugeri väärtus koos sellesse laaditud e-väljaannete väärtusega ületab piirmäära, mille puhul KOV on kehtestanud tagatise nõudmise kohustuse, olgugi et eraldi võetuna laenutatud seade ega väljaanded kõnealust piirmäära ei ületaks.

Lõike 6 kohaselt kehtestab sama paragrahvi lõigetes 1 ja 4 nimetatud tasude (tasulised teenused ja raamatukogudevahelise laenutuse kulud) kulupõhised suurused ja lõikes 5 nimetatud tagatise määra ning nende tasumise ja tagastamise tingimused ja korra KOV. Sarnased volitusnormid on ka kehtivas RaRS-is (§ 15 lõigetes 3 ja 5¹). Uuendusena on lisatud kulupõhisuse järgimise kohustus, kuna rahvaraamatukogu kui KOV-i ametiasutuse hallatav asutus ei osuta avalikke teenuseid tulu teenimise eesmärgil.

Eelnõu § 18 – reguleeritakse rahvaraamatukogu lugejaks registreerimise ja isikuandmete töötlemisega seonduvat.

Lõikes 1 nähakse ette, et rahvaraamatukogu töötleb isikuandmeid lugejatele rahvaraamatukogu teenuste osutamiseks, laenutuste üle arvestuse pidamiseks, statistiliseks aruandluseks ja teenuste analüüsiks ning lugeja ja külastaja vastutuse tagamiseks. Säte kattub üldjoontes kehtiva RaRS § 15¹ lõikega 1, kuid üldistatud on viidet lugeja vastutusele ja lisatud ka isikuandmete töötlemine külastaja vastutuse tagamise eesmärgil (vt selle kohta täpsemalt eelnõu § 18 lõike 9 selgitust).

Lõigete 2, 3 ja 4 sõnastamisel on eeskujuks võetud kehtiv RaRS § 15¹ lõige 2.

Lõikesse 2 on lisatud võimalus registreeruda rahvaraamatukogu lugejaks ka juhiloa alusel. Juhiloal on küll isikut tõendava dokumendi tunnused, kuid tegemist ei ole siiski isikut tõendava dokumendiga, mistõttu on vajalik see isikut tõendavate dokumentide ja õpilaspileti kõrval RaRS-is eraldi nimetada.

Lõikes 3 nähakse ette võimalus küsida lisaks alaealisele ka täisealise eestkostetava puhul väljaande või eseme kojulaenutamiseks tema seadusliku esindaja andmeid ja kirjalikku nõusolekut. Rahvaraamatukogu küll ei kontrolli iga täisealise lugejaks registreeruda soovija puhul ega talle eestkostjat pole määratud, kuid sageli annab eestkostja sellest rahvaraamatukogule ise märku. Kõnealune täiendus võimaldab sellisel juhul töödelda ka eestkostja isikuandmeid, et tagada vajadusel kontakt vastutava isikuga.

Vanema või seadusliku esindaja kirjalik nõusolek on vajalik, kuna vanem või eestkostja vastutavad, et ära hoida näiteks rahalised nõuded viivitatud aja eest aga olla ka teadlik, et väljaande rikkumisel lasub tal tekitatud kahju hüvitamise kohustus. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 1053 alusel vastutab laste ja hoolduse alla antud isikute tekitatud kahju eest vanem või eestkostja.

Omavalitsus saab otsustada, kas väljaande tagastamata aja eest küsida viivist või nõuda rikutud väljaande hüvitamist. Nõuoleku puudumisel võib vanem või eestkostja keelduda viivise maksmisest ja kahju hüvitamisest, kui ta polnud teadlik võimalikest tekkivatest kuludest.

Lõikes 4 tuuakse töödeldavate isikuandmete loetelu, mida on täiendatud rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmetega ja lisa-postiaadressiga, andmetega koduteeninduse vajaduse kohta ja lugeja eelistuste andmetega (viimaseid kogutakse üksnes lugeja nõusolekul). Isiku elukoha andmeid vajab raamatukogu erinevate teenuste osutamiseks ning lugeja ja külastaja vastutuse tagamiseks. Elukoha andmeid vajatakse näiteks tagastamata väljaannete väljanõudmiseks ja sellekohaste nõuete saatmiseks lugejale, sest mitte kõigil Eesti elanikel pole e-posti aadressi. Lugeja elukoha aadress on vajalik ka koduteeninduse pakkumiseks. Samuti on elukoha andmed vajalikud väljaande või eseme laenutamisel tagatise küsimise üle otsustamiseks (eelnõu kohaselt võib tagatist küsida, kui lugeja elukoht ei ole Eestis).

Rahvastikuregistri järgsed elukoha andmed on lisatud kohalike omavalitsuste ettepanekul, kellele on oluline, et raamatukogu saaks võlgnikelt raamatud võimalikult kiiresti tagasi. Näiteks Tallinna Raamatukogudel on igapäevaselt ca 3500 – 5000 raamatuvõlgnikku, kelle käes üle 9000 raamatu.

Kuna koduteenindust pakutakse lugejale just tema tervislikust seisundist tulenevalt, tähendab ka taolise märke olemasolu vähemalt kaudselt isiku terviseandmete töötlemist. Koduteeninduse vajadus võib tuleneda lugeja lühi- või pikaajalisest tervislikust seisundist, mis ei võimalda ta raamatukogusse kohale tulla, aga selle ajutine vajadus võib lugejal tekkida ka ootamatult näiteks õnnetuse tagajärjel.

Lõige 5 puudutab puudega isikule eriomaste andmete töötlemist. Täpselt samasisuline säte on kehtiv RaRS § 15¹ lõige 3. Andmeid töödeldakse pimedatele, vaegnägijatele või muu trükikirja lugemise puudega isikutele teenuse osutamiseks. Samuti korraldab rahvaraamatukogu kohaliku omavalitsuse elanikele, kes terviseseisundi tõttu ei ole võimelised raamatukogu külastama, nende soovil tasuta koduteeninduse. Terviseandmete küsimine on vajalik selleks, et raamatukogu saaks pakkuda koduteenindust või pimedatele, vaegnägijatele või muu trükikirja lugemise puudega isikutele teenust, kellel on puude või tervisliku seisundi tõttu selleks õigus. Avalike teenuste all on mõeldud ka teenuseid, mida ei ole loetletud rahvaraamatukogu seaduses, kuid mis tulenevad muudest seadustest, rahvusvahelisest lepingust või Euroopa Liidu õigusaktidest. Näiteks võimaldab autoriõiguse seadus teha autori nõusolekuta ja tasu maksmiseta teosest ligipääsetavas vormis koopiaid üksnes § 25² lõikes 2 nimetatud soodustatud isikutele nende isiklikuks kasutamiseks. Raamatukogu võib soodustatud isikutele levitada koopiat, suunata selle üldsusele või teha selle üldsusele kättesaadavaks vaid selleks, et võimaldada sellele juurdepääs soodustatud isikule. Nimetatud kohustuse täitmiseks võib raamatukogu töödelda isiku terviseandmeid, et tuvastada, kas isik on soodustatud isik AutÕS § 25² lõike 2 tähenduses. Käesoleval ajal puudub tehniline lahendus, mis võimaldaks

raamatukogule teenuse osutamiseks vajalikke lugeja terviseandmeid saada automatiseeritud andmevahetuse teel Sotsiaalkindlustusametist. Seetõttu on lugeja terviseandmete töötlemine tõendite alusel põhjendatud.

Lõike 6 kohaselt registreeritakse rahvaraamatukogu lugejaks isik, kes nõustub täitma rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja tingimusi. Ka siin võrreldes kehtiva RaRS § 15¹ lõikega 4 muudatusi ei tehta.

Lõige 7 puudutab lugeja andmete õigsuse kontrollimist. Täpselt samasisuline säte on kehtiv RaRS § 15¹ lõige 5. Lugeja andmete kontrollimine toimub lugeja teenuste kasutamisel, mis vajavad isikutuvastust raamatukogu füüsilise külastuse ajal või isikutuvastust vajavate e-teenuste kasutamisel.

Lõige 8 näeb ette, et lugeja andmed, välja arvatud statistikaga seotud isikustamata andmed, kustutatakse, kui lugeja pole rahvaraamatukogu külastanud kolm aastat või lugejaks olemist pikendanud. Isikuandmeid ei kustutata, kui lugejal on rahvaraamatukogu ees täitmata kohustusi. Nimetatud juhul säilitatakse isikuandmeid kuni kohustuste täitmiseni või nõude aegumiseni, mis on reguleeritud § 21 lõikes 12. Võrreldes kehtiva RaRS § 15¹ lõikega 6 on kõnealusest sättest välja jäetud lugeja seadusliku esindaja andmete säilitamisega seonduv, sest see on reguleeritud eraldi eelnõu § 18 lõikes 9.

Uuendusena on lisatud tekstiosa „või lugejaks olemist pikendanud“. Seega võib lugejal tekkida rahvaraamatukogu teenuste kasutamisesse ka pikem paus, kuid kui ta lugejaks olemist ise aegsasti pikendab, säilib soovitud staatus. Tuleb arvestada, et lugeja andmete kustutamine hõlmab näiteks ka tema laenutuste ajalugu. Ajaloo säilimine on inimestele sageli oluline, mistõttu võib lugejaks olemise pikendamine olla uuesti lugejaks registreerumisele eelistatud lahendus. Enne lugeja andmete kustutamist saadetakse lugejale meeldetuletus andmete uuendamise vajaduse kohta.

Lõike 9 kohaselt kustutatakse seadusliku esindaja andmed lugeja isikuandmete kustutamisel või esindusõiguse lõppemisel. Võrreldes seni RaRS § 15¹ lõikes 6 sätestatuga, on lisatud, et seadusliku esindaja andmed kustutatakse ka esindusõiguse lõppemisel ehk siis, kui laps saab täisealiseks või täisealise eestkostetava puhul eestkoste lõppemisel. See täiendus tagab, et seadusliku esindaja andmeid ei töödelda kauem, kui see tegelikult vajalik on. Kui seaduslikul esindajal on rahvaraamatukogu ees esindusõigusest tulenevaid täitmata kohustusi, säilitatakse tema isikuandmeid kuni kohustuste täitmiseni või nõude aegumiseni.

Lõige 10 puudutab puude andmete kustutamist. Kehtivas RaRS-is ei ole sätestatud, et puude andmed kustutatakse ka puude kestuse lõppemisel. Seegi muudatus tagab, et kõnealuseid andmeid töödeldakse üksnes seni, kuni see on teenuste osutamiseks vajalik.

Lõige 11 näeb ette, et rahvaraamatukogu võib RaRS § 21 lõike 8 rakendamiseks (rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja rikkunud isikult rahvaraamatukogu külastamise õiguse kuni 30 päevaks äravõtmine) töödelda sama paragrahvi lõike 4 punktides 1–6 nimetatud isikuandmeid ka külastaja kohta⁴⁰. Sättes on ka täpsustatud, et külastaja andmed kustutatakse ühe aasta möödumisel rahvaraamatukogu külastamise õiguse ajutisest äravõtmisest arvates. Kuna valikut rahvaraamatukogu teenustest (näiteks väljaannete kohapeal kasutamine) saab kasutada ka end lugejaks registreerimata ehk külastajana ja rahvaraamatukogude praktikas

esineb paraku juhtumeid, kus sellega kaasneb korrariikumine, on eelnõuga loodud võimalus piirata ajutiselt rahvaraamatukogu külastamise õigust nii lugeja kui külastaja puhul (vt selle kohta täpsemalt eelnõu § 21 lõike 8 selgitust). Kõnealuse piirangu seadmine eeldab aga külastaja isikuandmete töötlemist, mistõttu ongi eelnõu § 18 lõikega 11 rahvaraamatukogule selleks vajalik õiguslik alus loodud. Korda rikkunud külastaja isiku aitab vajadusel tuvastada politsei.

Eelnõu § 19 – käsitletakse lugejat puudutavaid teavitusi.

Lõige 1 annab rahvaraamatukogule õiguse edastada lugejale tema poolt esitatud postiaadressile, telefoninumbrile või elektronpostiaadressile meeldetuletusi ja muud lugejat puudutavat teavet. Seega ei pea rahvaraamatukogu lugejale sellise teabe edastamiseks temalt eraldi nõusolekut küsima. Selline teave on näiteks meeldetuletus laenutustähtaja peatse lõppemise kohta, teade väljaande, mille järjekorras lugeja on, saadavuse kohta, teade lugeja isikuandmete peatse kustutamise ja lugejaks olemise pikendamise võimaluse kohta jne. Kõnealuse teabe edastamine on lugeja huvides, kuna aitab vältida näiteks rahvaraamatukogu ees võlgnevuste tekkimist või lugeja staatusest ilmajäämist.

Lõige 2 näeb ette, et lugeja nõusolekul võib lugejale saata ka muid teavitusi, mis ei ole raamatukogu teenuste osutamiseks vältimatult vajalikud. Siin peetakse silmas näiteks rahvaraamatukogu üldist uudiskirja või eraldi teavitusi rahvaraamatukogus toimuvate ürituste või rahvaraamatukogusse saabunud uute väljaannete kohta. Kõnealuste teavituste saatmine läheb kaugemale avalikes huvides oleva ülesande täitmisest ja on pigem käsitletav isikuandmete töötlemisena turunduslikul eesmärgil, mistõttu on selleks vajalik lugeja nõusolek. Seejuures võib lugeja oma nõusoleku igal ajal tagasi võtta (vt ka IKÜM artiklit 7).

Eelnõu § 20 – puudutab rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja. Sätte sisu vastab suures osas kehtivale RaRS §-le 16. Nagu ka muudel asjakohastel juhtudel on siin lugeja kõrval nimetatud nüüd ka külastajat ning üldistatud sõnastust selles osas, milline KOV-i organ rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja kehtestab, jättes selle KOV-i otsustada.

Eelnõu § 21 – reguleeritakse lugeja ja külastaja vastutust.

Lõige 1 puudutab viivise küsimist ja selle sõnastus kattub suures osas kehtivas RaRS § 17 lõikes 1 sätetstatuga. Uuendusena on laenutatud väljaande kõrval nimetatud ka eset ja tõstetud viivise piirmäära 0,06 eurolt 0,1 euronile iga viivitatud päeva eest. Senine viivise piirmäär on kehtinud alates 1998. aastast.⁴¹ Viivise piirmäära tõstmine 0,1 euronile lihtsustab viivise arvutamist ja eeldatavasti ka motiveerib lugejaid senisest enam laenatud väljaandeid ja esemeid õigeaegselt tagastama. Samas on oluline märkida, et RaRS-is sätestatu näol on tegemist viivise suurima võimaliku määraga. KOV võib rahvaraamatukogu kasutamise eeskirjas lugeja kohustusena kehtestada ka sellest madalama piirmääraga viivise tasumise või viivise küsimisest üldse loobuda. Väiksemates rahvaraamatukogudes ka praegu viivist sageli ei küsita, sest lugejate väiksema arvu tõttu on kontakt nendega personaalsem ning laenatud väljaandeid ja esemeid tagastatakse reeglina kohusetundlikumalt. Tähtaegselt tagastamata väljaannete probleem on ennekõike suuremates linnades (näiteks Tallinn ja Tartu).

Lõige 2 puudutab väljaande või eseme rikkumise või tagastamata jätmise heastamist ja kattub sisuliselt kehtivas RaRS § 17 lõikes 2 sätetstatuga.

⁴¹ 2011. aastal asendati 1 kroon 0,06 euroga, mis vastas eurole ülemineku kursile (1 euro = 15,6466 Eesti krooni).

Lõikes 3 käsitletakse lugejale viivise tasumiseks ja väljaande või eseme rikkumise või tagastamata jätmise heastamiseks tähtaja määramist ning sundtäitmise algatamise hoiatusega ettekirjutuse tegemist. Säte vastab suures osas seni RaRS § 17 lõike 4 esimeses ja teises lauses sätestatule. Võrreldes kehtiva seadusega on välja jäetud kolmas lause, mille kohaselt märgitakse ettekirjutuses selle vaidlustamise võimalus, tähtaeg ja kord. Ettekirjutuse näol on tegemist haldusaktiga, mille puhul tuleneb vaidlustamisviite märkimise kohustus HMS § 57 lõikest 1 ja selle kordamine RaRS-is pole vajalik. Teise uuendusena on kõnealust sätet täiendatud selliselt, et tähtaega ei määrata üksnes viivise või hüvitise tasumiseks, vaid algset laenutustähtaega täiendava tähtaja võib määrata ka väljaande või eseme tagastamiseks. See on vajalik näiteks olukorras, kus rahvaraamatukogus viivise küsimise võimalust ei rakendata. Samuti kannab selline täiendus endas sõnumit, et rahvaraamatukogu peamine eesmärk on saada tagasi konkreetne väljaanne või ese, mitte rahaline hüvitis.

Lõike 4 kohaselt toimetatakse sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud ettekirjutus kätte HMS § 25 lõikes 1 sätestatud viisil. Postiga kättetoimetamise korral võib ettekirjutuse kätte toimetada lihtkirjaga. Lihtkirjaga kättetoimetamise korral loetakse ettekirjutus kättetoimetatuks, kui on möödunud 30 päeva selle saatmisest.

Ettekirjutuse kättetoimetamist RaRS-is seni reguleeritud pole, kuid käesoleval juhul on see vajalik, et näha ette erisused HMS-is sätestatud dokumendi kättetoimetamise üldisest regulatsioonist. HMS § 25 lõige 1 näeb ette, et haldusakt, kutse, teade või muu dokument toimetatakse menetlusosalisele kätte postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt. HMS § 26 lõike 1 kohaselt saadetakse dokument postiga kättetoimetamise korral menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga, kuid seaduses või määruuses sätestatud juhtudel võib dokumendi kätte toimetada lihtkirjaga või väljastusteataga tähtkirjaga. RaRS-is sätestataksegi võimalus toimetada ettekirjutus lugejale kätte lihtkirjaga, täpsustades seejuures, millal loetakse ettekirjutus kättetoimetatuks.

Kõnealune RaRS-i täiendus on tingitud asjaolust, et seni on rahvaraamatukogud pidanud ettekirjutuse posti teel lugejale edastamiseks kasutama tähtkirja, mis on aga lihtkirjaga võrreldes märksa kallim ja millega võib kaasneda ka oluline ajakulu (hoiuaeg postkontoris, korduvatele kättetoimetamise katsetele kuluv aeg). Rahvaraamatukogu eesmärk on saada laenutatud väljaanne või ese võimalikult kiiresti tagasi, et see teistele lugejatele uuesti kättesaadavaks teha. Näiteks Eesti suurimal rahvaraamatukogul ehk Tallinna Keskraamatukogul on igapäevaselt 3 500–5 000 võlgnikku, kellest igaühe käes võib omakorda olla mitu tagastamisele kuuluvat väljaannet. Ettekirjutuse kiiremini kättetoimetatuks lugemine tähendab ka selle kiiremini kehtima hakkamist (vt HMS § 61 lõiget 1) ja võimalust suunata nõue vajadusel kiiremini täitemenetlusse ehk teisisõnu asjaomase väljaande või eseme kiiremini rahvaraamatukokku tagasi jõudmist.

Lõige 5 puudutab ettekirjutuse sundtäitmist ja vastab sisult kehtivale RaRS § 17 lõikele 5.

Lõiges 6 nähakse ette, et lugeja vastutuse kohta sätestatud kohaldatakse ka külastajale. Selline vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui külastaja raamatukogu teenuste kasutamise käigus väljaande rikub.

Lõige 7 näeb ette, et valla- või linnavalitsus võib lugejalt, kes ei ole sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud kohustusi (väljaande või eseme tagastamine, viivise tasumine, väljaande või eseme rikkumise või tagastamata jätmise heastamine) rahvaraamatukogu antud tähtaja jooksul

täitnud, võtta väljaannete ja esemete kojulaenutamise õiguse ära kohustuste täitmiseni, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks. Sarnane põhimõte sisaldub ka kehtivas RaRS § 17 lõikes 3, kuid seda on eelnõuga pisut muudetud. Kui kehtiv sõnastus on imperatiivne (lugejalt võetakse väljaannete kojulaenutamise õigus ära), siis eelnõukohane sõnastus on paindlikum, nähes ette võimaluse lugejalt väljaannete ja esemete kojulaenutamise õigus ära võtta. Siin saab iga KOV järele ise otsustada, kui ranget lähenemist nende rahvaraamatukogus eelistatakse. Täpsustatud on ka laenamisõiguse piiramise kestusega seonduvat. Kui seni on kõnealune piirang saanud kehtida kuni üks aasta, siis nüüd nähakse ette, et laenamisõiguse saab ära võtta kuni kohustuste täitmiseni, kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks. Pikim võimalik aeg, mil lugejale rahvaraamatukogust väljaandeid või esemeid ei laenutata, on seega jätkuvalt üks aasta, kuid piirang ei saa jääda enam kehtima olukorras, kus lugeja on oma kohustused rahvaraamatukogu ees juba täitnud. Laenamisõiguse piirangu kehtimise ajal saab lugeja teisi rahvaraamatukogu teenuseid (näiteks väljaannete kohapeal kasutamine) edasi kasutada.

Lõikes 8 sätestatu kohaselt võib valla- või linnavalitsus lugejalt või külastajalt, kes rikub rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja, häirides oluliselt rahvaraamatukogu tööd, ohustades raamatukogutöötajate või teiste lugejate ja külastajate turvalisust või kahjustades rahvaraamatukogu vara (näiteks ähvardab relvaga, rikub arvuteid, lõigub või sodib raamatuid), võtta selle rahvaraamatukogu või tema asjaomase struktuuriüksuse külastamise õiguse ära kuni 30 päevaks. Külastusõiguse võib lugejalt või külastajalt ära võtta 30 päeva kaupa. Külastusõiguse piirang määratakse uuesti kui raamatukogu kasutamise eeskirja rikkumine kordub. Kehtivas RaRS-is sarnast sätet ei ole. Sellise piirangu seadmiseks õigusliku aluse loomise vajadusele on aga rahvaraamatukogud tähelepanu juhtinud, sest kohustusega olla kõigile soovijatele avatud (vt eelnõu § 16 lõiget 1), võib kaasneda paratamatult ka olukordi, kus sellist avatust kuritarvitatakse. Rahvaraamatukogu külastamise õigust võib kõnealuse sätte kohaselt piirata nii registreeritud kui ka registreerimata kasutaja ehk nii lugeja kui ka külastaja puhul. Kui lugeja puhul on rahvaraamatukogul juba olemas tema isikuandmed ja piirangu vormistamine on selle võrra lihtsam, siis külastaja puhul tuleb selleks konkreetse isiku andmed alles saada. Kuivõrd rahvaraamatukogul endal KorS § 32 kohast isikusamasuse tuvastamise õigust ei ole, tuleb selleks vajadusel kasutada politsei abi. Isikusamasuse tuvastamise õigus on vastavalt turvategevuse seaduse §-le 21 ka turvateenistujal. Rahvaraamatukogu töötleb § 18 lõikes 4 nimetatud ulatuses külastaja ja vajaduse korral tema seadusliku esindaja isikuandmeid.

Oluline on veel rõhutada, et kõnealuse piirangu võib seada üksnes asjasse puutuva haruraamatukogu külastamise suhtes.

Lõikega 9 lisatakse sätte, mis annab rahvaraamatukogule õiguse küsida lugejalt või külastajalt isikut tõendavat dokumenti isiku tuvastamiseks, et registreerida ja rakendada isiku suhtes külastamisõiguse piirang juhul, kui isik rikub rahvaraamatukogu kasutamise eeskirja, häirib oluliselt rahvaraamatukogu tööd, ohustab töötajate või teiste lugejate ja külastajate turvalisust või kahjustab rahvaraamatukogu vara.

Lõige 10 puudutab valla- või linnavalitsuse õigust kõnealuses paragrahvis sätestatud õiguste teostamine valla- või linna ametiasutusele või ametiasutuse hallatavale asutusele edasi delegeerida. Sarnane sätte sisaldub ka kehtivas RaRS-is (§ 17 lõige 6), kuid eelnõuga on seda laiendatud ka näiteks rahvaraamatukogu külastamisõiguse ajutise piiramise üle otsustamisele. KOV-i ametiasutuse hallatava asutusena saab volitatav olla ka rahvaraamatukogu.

Lõikes 11 käsitletakse viivise ja rikutud või tagastamata jäetud väljaande või eseme hüvitise laekumist KOV-i eelarvesse ning see kattub seni RaRS § 17 lõikes 7 sätestatuga.

Lõike 12 kohaselt on sama paragrahvi lõigetest 1 ja 2 tulenevate nõuete (viivis ja rikutud või tagastamata jäetud väljaande või eseme hüvitis) aegumistähtaeg kümme aastat. Kuigi nõuete aegumistähtaegade üldine regulatsioon tuleneb tsiviilseadustiku üldosa seadusest (edaspidi *TsÜS*), on aastaid kestnud õigusselgusetuse lahendamise huvides oluline sätestada kõnealuste nõuete aegumistähtaeg RaRS-is. Nimelt on vaieldud selle üle, kas antud nõuded tuleks lugeda tehingust tulenevateks nõueteks, mille aegumistähtaeg on *TsÜS* § 146 lõike 1 kohaselt kolm aastat või seadusest tulenevateks nõueteks, mille aegumistähtaeg on *TsÜS* § 149 kohaselt kümme aastat. Kuivõrd rahvaraamatukogu tegevus väljaannete ja esemete laenutamisel kujutab endast siiski avaliku teenuse osutamist ning seda iseloomustab haldustegevusele iseloomulik ühepoolsus (lugejal ei ole näiteks võimalik laenutustingimusi mõjutada), ei ole väljaannete ja esemete laenutamise käsitlemine tsiviilõigusliku tehinguga kohane. Seega on põhjendatud seadusest tuleneva nõude aegumistähtaaja kohaldamine, mille kestus sätestatakse õigusselguse huvides RaRS-is.

Lõige 13 näeb ette, et sama paragrahvi lõigetes 1–4 ja 6 lugeja või külastaja kohta sätestatud kohaldatakse alla 18-aastase isiku ja täisealise eestkostetava puhul vajalike erisustega tema seaduslikule esindajale. Selle eesmärk on vältida kõigis viidatud sätetes lugeja kõrval täpsustust, et alaealise ning täisealise eestkostetava asemel vastutab tema seaduslik esindaja.

Eelnõu § 22 – reguleeritakse automaatset haldusmenetlust. Tegemist on RaRS-is uue regulatsiooniga.

Lõike 1 kohaselt võib KOV või rahvaraamatukogu RaRS-is ettenähtud haldusmenetluse läbi viia infosüsteemi vahendusel elektrooniliselt, ilma ametniku või töötaja vahetu sekkumiseta ning seda nimetatakse automaatseks haldusmenetluseks. HMS § 2 lõige 1 defineerib haldusmenetluse kui haldusorgani tegevuse määrmise või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. HMS § 8 lõike 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrmisega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega on nii valla- või linnavolikogu või -valitsus kui ka rahvaraamatukogu haldusorganid. RaRS-is sätestatud ülesannete täitmine kujutab endast reeglina haldusakti andmist (näiteks viivise tasumiseks ettekirjutuse tegemine) või toimingu sooritamist (näiteks selgituse andmine).⁴²

Kõnealune eelnõu säte annab KOV-ile või rahvaraamatukogule niisiis õiguse viia haldusmenetlus läbi infosüsteemi vahendusel ametniku või töötaja sekkumiseta. Selle eelduseks on siiski HMS-is sätestatud haldusmenetluse põhimõtete järgimine ehk automaatset haldusmenetlust ei saa läbi viia näiteks juhul, kui haldusorganil on kaalutlusõigus, mis HMS § 4 lõike 1 kohaselt kujutab endast otsuse tegemise kaalumist või erinevate otsuste vahel valimist, või on vaja rakendada HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtet ehk haldusorganile ei ole kõik menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud teada või haldusmenetlust ei ole võimalik läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata⁴³.

⁴² KOV-i puhul mõnel juhul ka määrmise andmist (näiteks rahvaraamatukogu põhimäärmise kehtestamine), kuid see ei ole automaatse haldusmenetluse kontekstis relevantne.

⁴³ HMS § 40 lõike 3 punkti 2 kohaselt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks või sama lõike punkti 3 kohaselt juhul, kui asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks.

Automaatse haldusmenetluse saab läbi viia nii tänaste raamatukogusüsteemide⁴⁴ kui ka eelnõuga asutatava raamatukogude andmekogu (vt eelnõu § 29 punkti 16) vahendusel ja neis olevate andmete põhjal. Toimingu sooritamises (näiteks selgituse andmises) seisneva haldusmenetlusena saab käsitleda ka suhtlust tekstirobotiga. Automaatse haldusmenetluse regulatsiooni RaRS-i lisamise eesmärk on kiirendada ja kaasajastada teabe liikumist rahvaraamatukogu ja lugeja vahel.

Automaatne haldusmenetlus on reguleeritud ka IKÜM-is, mille artikli 22 lõige 1 näeb ette, et andmesubjektil⁴⁵ on õigus, et tema kohta ei võetaks otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel, sealhulgas profiilianalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju. Sama artikli lõike 2 punkti b kohaselt ei kohaldata lõiget 1, kui üksnes automatiseeritud töötlusel põhinev otsus on lubatud vastutava töötleja suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks. Eelnõuga luuaksegi IKÜM artikli 22 lõike 2 punktis b nimetatud õiguslik alus. Asjakohased meetmed andmesubjekti (antud juhul rahvaraamatukogu lugeja) õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks tulenevad osaliselt HMS-st ja on osaliselt kavandatud ka eelnõusse. Nii näiteks on automaatse haldusmenetluse adressaadil võimalik oma õigusi kaitsta vaidemenetluses või halduskohtumenetluses samaväärselt olukorraga, kus haldusmenetluse viib läbi KOV-i või rahvaraamatukogu teenistuja. Eelnõu § 22 lõikes 3 on aga ette nähtud kohustus lisada automaatses haldusmenetluses sooritatud toimingu juurde selgitus, et tegemist on automaatse toiminguga ja teave vahetu isikliku kontakti õigusest KOV-i või rahvaraamatukogu ametniku või töötajaga.

HMS-i kavandatavate muudatuste järgi ei ole automaatne haldusmenetlus lubatud haldusmenetluse uuendamise ja vaidemenetluse korral.

Vaidemenetluses hinnatakse, kas varasem otsus oli õiguspärane ja õiglane. See puudutab õigusemõistmise kõige kesksemat põhimõtet – õiglane menetlus ja inimlik kaalutlus. Inimesel peab alati olema õigus teada, kuidas ja miks otsus tema suhtes tehti, ning seda otsust vaidlustada. See kehtib ka automaatse menetluse korral ehk inimene saab esitada vaide või pöörduda halduskohtusse nagu iga teise haldusotsuse puhul. Kui isik leiab, et tema suhtes tehtud otsus on vale, saab ta selle vaidlustada ja inimene (ametnik või kohtunik) vaatab asja üle. See eeldab inimlikku arutlusvõimet ja mõistmist, mida masin pakkuda ei suuda. Samuti on oluline ka see, et vaidemenetluses ei kontrollita lihtsalt andmeid ja reegleid – seal tuleb hinnata olukorra nüansse, tõlgendada seadust ja mõnikord isegi kaaluda erinevaid õigusi (nt avalik huvi vs. erahuvid).

Kui põhimenetluses on otsuseni jõutud valede järelduste kaudu või kui järgimata on jäänud HMS-i üldpõhimõtted, on just menetluse uuendamise või vaidemenetluses haldusaktide muutmise ja kehtetuks tunnistamise kaudu võimalik tagada isikute õiguskaitse. Näiteks ei ole ära kuulamata jätmise mõju isikute õigustele nii intensiivne, kui kaebemenetluses on isiku ärakuulamisõigus tagatud. Seega on tegemist kaitsegarantiiga võimalike negatiivsete mõjude vähendamiseks.

Lõige 2 näeb ette, et automaatses haldusmenetluses antud haldusaktis ei märgita haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nime ja allkirja, kuid selles märgitakse, et tegemist on automaatse haldusaktiga ja haldusorgani kontaktandmed. Automaatsele haldusaktile lisatakse e-tempel.

⁴⁴ Sierra, URRAM ja RIKS.

⁴⁵ Andmesubjekt on füüsiline isik ehk inimene, kelle andmeid töödeldakse.

Haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nime ja allkirja märkimata jätmine on mõistetavalt tingitud asjaolust, et kõnealune haldusakt antakse nimetatud isikute vahetu sekkumiseta. Selleks RaRS-i õigusliku aluse loomine on vajalik põhjusel, et HMS § 55 lõike 4 kohaselt kirjalikus haldusaktis selle andnud haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri-reeglina märgitakse. E-templi kasutamine tagab haldusakti autentsuse ja garanteerib, et seda ei ole alates dokumendi kinnitamisest e-templiga muudetud.

Lõike 3 kohaselt peab automaatses haldusmenetluses sooritatud toimingute juures olema selgitus, et tegemist on automaatse toiminguga ja teave vahetu isikliku kontakti õigusest KOV-i ametniku või rahvaraamatukogu töötajaga. Tegemist on IKÜM artikli 22 lõike 2 punkti b kohase meetmega andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks.

Lõige 4 sisaldab volitusnormi, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) automaatsete haldusaktide ja toimingute loetelu määrusega. Automaatselt soovitakse esialgsel hinnangul hakata andma näiteks järgmiseid haldusakte ja sooritama järgmiseid toiminguid: 1) lugejaks registreerimine; 2) lugeja ja tema seadusliku esindaja andmete kustutamine; 3) laenutustähtaja pikendamine; 4) meeldetuletuste ja muu lugejat puudutava teabe edastamine; 5) viivise määramine⁴⁶; 6) väljaannete ja esemete kojulaenutamise õiguse ajutine äravõtmine kohustuste (väljaande või eseme tagastamine, viivise tasumine, väljaande või eseme rikkumise või tagastamata jätmise heastamine) mittetäitmisel⁴⁷; 7) kohustuste (samad, mis eelmises punktis) täitmise tähtaja määramine ja selle ületamisel ettekirjutuse tegemine⁴⁸; 8) täitmata ettekirjutuse täitemenetlusse suunamine⁴⁹.

Kavandatava volitusnormi põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb ennekõike arvestada PS §-s 14 sätestatud, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV-ide kohustus. Esmane vastutus põhiõiguste tagamise eest on Riigikogul, sest just seadustega tuleb paika panna põhiõiguste teostamiseks vajalik, sealhulgas vajaliku menetluse ja korra peamised elemendid.⁵⁰ Ka PS § 3 lõikest 1 tulenev olulisuse põhimõte nõuab et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu.⁵¹ Kuigi kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja, võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁵² Antud juhul tulenevad automaatset haldusmenetlust puudutavad olulised põhimõtted seadusest (kas eelnõukohasest RaRS-ist või näiteks HMS-ist (vt ka eelnõu § 22 lõike 1 selgitusi)). Ministri määruse tasandile on kavandatud üksnes loetelu haldusaktidest ja toimingutest, mida on võimalik seadusest tulenevaid nõudeid arvestades automaatselt anda või sooritada. Kõnealuse rakendusakti kavand on lisatud käesolevale seletuskirjale (vt seletuskirja lisa 21).

⁴⁶ Kuivõrd viivist puudutav eelnõu § 21 lõige 1 sisaldab kaalutusõigust (kas määrata viivis või mitte ja kui määrata, siis kas kõnealuses sättes nimetatud suurima lubatud määra järgi või väiksema määra järgi), saab viivise määramine toimuda automaatselt üksnes juhul, kui KOV on rahvaraamatukogu kasutamise eeskirjas otsuse tegemise kriteeriumid sellise täpsusega paika pannud, et inimese sekkumist eeldavat kaalumisruumi enam pole.

⁴⁷ Kuna ka väljaannete ja esemete kojulaenutamise õiguse ajutist äravõtmist puudutav eelnõu § 21 lõige 6 sisaldab kaalutusõigust (kas võtta kojulaenutamise õigus ära või mitte), on automaatne haldusmenetlus siin võimalik jälle vaid eeldusel, et KOV on otsustamise kriteeriumid rahvaraamatukogu kasutamise eeskirjas täpselt kindlaks määranud.

⁴⁸ Eelnõu § 21 lõikes 3 sätestatu eeldab automaatse haldusmenetluse korral samuti täpseid suuniseid rahvaraamatukogu kasutamise eeskirjas (määratava tähtaja pikkus ja kas ettekirjutus tehakse või mitte).

⁴⁹ Ka eelnõu § 21 lõikes 5 sätestatu eeldab automaatse haldusmenetluse korral täpseid suuniseid rahvaraamatukogu kasutamise eeskirjas (kas täitmata ettekirjutus suunatakse täitemenetlusse või mitte).

⁵⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 14 kommentaar 17.](#)

⁵¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 3 kommentaar 3.](#)

⁵² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 3 kommentaar 6.](#)

4. peatükk. Aruandlus ning teenistuslik ja haldusjärelvalve

Eelnõu § 23 – reguleeritakse rahvaraamatukogu aruandlusega seonduvat.

Lõikes 1 nähakse ette üldine õigusaktidest tulenevate aruannete esitamise kohustus, mis on sätestatud ka kehtivas RaRS § 11 lõikes 4. Võrreldes kehtiva RaRS-iga on eelnõust välja jäetud lause, mille kohaselt esitab valla- või linnavalitsus KuM-ile aruande rahvaraamatukogule riigieelarvest eraldatud summade kasutamise kohta hiljemalt iga aasta 20. jaanuariks. Kuna rahvaraamatukogule riigieelarvest eraldatava toetuse või hüvitisega seonduv on kavandatud eelnõu § 13 lõike 9 alusel kehtestatavasse valdkonna eest vastutava ministri (kultuuriminister) määrusesse, siis sätestatakse ka asjaomase aruande esitamise tähtaeg või tähtpäev samas määruses.

Lõike 2 kohaselt esitab rahvaraamatukogu RaRa-le statistilise ja sisulise töö aruanded igal aastal 1. märtsiks ning kõnealused aruanded esitatakse keskraamatukogu kaudu. Seni on statistilise ja sisulise töö aruannete esitamist reguleeritud RaRS § 11 lõikes 5, mis näeb ette aruannete esitamise maakonnaraamatukogule, kes omakorda esitab koondaruanded KuM-ile. Aruannete esitamise tähtpäev on ka kehtivas RaRS-is 1. märts.

Rahvaraamatukogude statistilised aruanded esitatakse tegelikult juba praegu RaRa-le, kelle üks ülesanne rahvusraamatukoguna on trükitoodangu- ja raamatukogualaste riiklike statistiliste andmete kogumine ja esitamine (ERRS § 4 lõike 1 punkt 4). Sisulise töö aruandeid on seni esitatud tõesti KuM-ile, kuid seoses maakonnaraamatukogude raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesannete etapiviisilise lõpetamisega (vt selle kohta ka eelnõu § 26 selgitusi) ja sellest tulenevalt RaRa-le uue ülesande lisandumisega (rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine), tuleb need edaspidi esitada RaRa-le. Lisatud on ka täpsustus, et aruanded esitatakse keskraamatukogu kaudu (välja arvatud juhul, kui KOV-i väiksusest tulenevalt on tegemist haruraamatukogudega rahvaraamatukoguga). Seega kogub keskraamatukogu, kelle ülesanne on eelnõu § 5 lõike 2 punkti 3 kohaselt haruraamatukogude üleselt statistilise aruandluse korraldamine ja rahvaraamatukogu tegevuse analüüsimine, haruraamatukogudest kokku vajaliku teabe ja esitab selle RaRa-le. RaRa on arendamas raamatukogude juhtimistöolauda⁵³, mis võimaldab RaRS-i eelnõu seadusena jõustumise järgselt esitada aruandeid juba spetsiaalses elektroonilises keskkonnas.

Eelnõu § 24 – puudutab teenistuslikku ja haldusjärelvalvet.

Lõike 1 kohaselt teostab teenistuslikku järelvalvet rahvaraamatukogu tegevuse üle KOV. Sama põhimõtte on sätestatud kehtivas RaRS § 11 lõikes 1.

Lõike 2 näeb ette, et haldusjärelvalvet käesolevas seaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostab KuM. Kehtiva RaRS § 11 lõike 2 kohaselt on KuM-i teostatav haldusjärelvalve olnud kitsam ehk suunatud ainult rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete järgimise ja maakonnaraamatukogu ülesannete täitmise kontrollimisele. Kavandatav muudatus tagab järelvalve terviklikkuse, hõlmates kõiki RaRS-is sätestatud nõudeid. Edaspidi on KuM-il õigus teostada järelvalvet kõigi rahvaraamatukogu seadusest tulenevate nõuete täitmise üle. Nii on järelvalve terviklik ning saab kaasa aidata sellele, et lugeja ja külastaja saaksid raamatukogust kvaliteetseid ja õigusaktidega kooskõlas olevaid teenuseid. Haldusjärelvalvet

⁵³ Eesti Rahvusraamatukogu. [Raamatukogude juhtimistöolaud](#).

KOV-i hallatava rahvaraamatukogu üle teostatakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ alusel. Järelevalve hõlmab õiguspärasuse ning seaduses sätestatud otstarbekuse kontrollimist, mis võib osutuda vajalikuks kui ministeeriumile edastatakse mistahes teave võimalike rikkumiste kohta. Näiteks võib järelevalve olla põhjendatud juhul, kui lugeja pöördub KuM-i poole kahtlusega, et rahvaraamatukogu ei järgi isikuandmete töötlemise nõudeid, mis on sätestatud eelnõu §-s 18 või rahvaraamatukogude võrgu loomisel pole arvestatud § 4 lõikes 3 nimetatud kohaline elanike vajadusi. Sellisel juhul saab KuM hinnata, kas raamatukogu tegevus vastab seadusest tulenevatele kohustustele, ning vajaduse korral nõuda puuduste kõrvaldamist.

5. peatükk. Rakendussätted

1. jagu. Üleminekusätted

Eelnõu § 25 – kohustab KOV-e viima rahvaraamatukogude põhimäärused eelnõukohase RaRS-iga vastavusse 2027. aasta 1. juuliks. Kuivõrd põhiosa eelnõust on kavandatud seadusena jõustumata 2027. aasta 1. jaanuaril, on KOV-idel vajalike muudatuste tegemiseks aega pool aastat.

Eelnõu § 26 lõige 1 ja 2 näevad ette, et eelnõu seadusena jõustumisel loetakse maakonnaraamatukogudeks rahvaraamatukogud, mis on maakonnaraamatukogudeks nimetatud enne kõnealuse seaduse jõustumist. Seega jätkavad 2027. aasta 1. jaanuarist 2027. aasta 30. juunini ehk kuni maakonnaraamatukogude raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesannete lõpetamiseni maakonnaraamatukogudena tegutsemist Harju Maakonnaraamatukogu (Harju maakonnas), Kärkla Linnaraamatukogu (Hiiu maakonnas), Jõhvi Keskraamatukogu (Ida-Viru maakonnas), Põltsamaa Raamatukogu (Jõgeva maakonnas), Järvamaa Keskraamatukogu (Järva maakonnas), Rakvere Raamatukogu (Lääne-Viru maakonnas), Lääne Maakonna Keskraamatukogu (Lääne maakonnas), Põlva Keskraamatukogu (Põlva maakonnas), Pärnu Keskraamatukogu (Pärnu maakonnas), Rapla Keskraamatukogu (Rapla maakonnas), Saare Maakonna Keskraamatukogu (Saare maakonnas), Kõrveküla Raamatukogu (Tartu maakonnas), Valga Keskraamatukogu (Valga maakonnas), Viljandi Linnaraamatukogu (Viljandi maakonnas) ja Võrumaa Keskraamatukogu (Võru maakonnas).

Kuivõrd tegemist on tavaliste rahvaraamatukogudega, kes täidavad riikliku kohustusena täiendavaid ülesandeid, ei tähenda maakonnaraamatukogude tegevuse lõpetamine asjaomaste rahvaraamatukogude sulgemist, vaid üksnes lisaülesannete täitmise lõppemist. Seni maakonnaraamatukogude poolt täidetud raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesanded antakse ajakohastatud sisus ja vormis järk-järgult üle RaRa-le (vt selle kohta täpsemalt eelnõu § 29 punkti 9 selgitusi).

Lõikes 2 on esitatud maakonnaraamatukoguspetsiifilised ülesanded. Võrreldes kehtiva RaRS-iga (kehtivas seaduses § 5 lõige 1) on lisatud täpsustus, et raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesanded, mida maakonnaraamatukogud täidavad, on neile pandud riiklik kohustus. Lõikes loetletud maakonnaraamatukoguspetsiifilisi ülesandeid on võrreldes kehtivas RaRS § 5 lõikes 5 sätestatuga oluliselt vähem. Seda seetõttu, et osa riikliku kohustusena täidetavatest raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannetest hakkab juba alates 2027. aasta 1. jaanuarist täitma RaRa (vt selle kohta täpsemalt eelnõu § 29 punkti 9 selgitust). Maakonnaraamatukogud jätkavad kuni 2027. aasta 30. juunini veel järgmiste ülesannete täitmist: 1) kogude komplekteerimine ja töötlemine; 2) rahvaraamatukogude tegevuseks vajalike bibliograafia-, täistekst- ja muude andmebaaside loomine ja pidamine.

Lõike 3 kohaselt hüvitatakse riikliku kohustusena raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesandeid täitva rahvaraamatukogu kahe töötaja töötasud ja ülalpidamiskulud KOV-ile riigieelarvest kultuuriministri määrusega kehtestatud tingimustel ja korras.

Seni on nende kulude katmine tulenenud RaRS § 10 lõike 3 punktist 3, kuid kuna antud juhul ei ole tegemist mitte toetusega riigieelarvest, vaid KOV-ile delegeeritud riikliku kohustuse täitmisega seotud kulude katmisega, on see reguleeritud eraldi sättes. Seejuures väheneb riigi hüvitis nelja töötajaga seotud kuludelt kahe töötajaga seotud kuludele. Hüvitise vähenemine on tingitud asjaolust, et vähenevad ka maakonnaraamatukogu ülesanded.

Maakonnaraamatukogusid puudutav regulatsioon kaotab oma toime alates 01.07.2027. a mil 15 rahvaraamatukogu lõpetavad tegutsemise maakonnaraamatukoguna ehk riikliku kohustusena maakondliku koordineerimise ülesanded täitmise.

Eelnõu § 27 – kohustab KOV-e viima rahvaraamatukogu struktuur eelnõukohase seaduse § 5 lõikega 1 vastavusse 2027. aasta 1. juuliks. Eelnõu § 5 lõige 1 näeb ette, et KOV-is on üks rahvaraamatukogu, mille struktuur koosneb keskraamatukogust ja haruraamatukogudest. KOV-i väiksusest tulenevalt võib seal olla üks haruraamatukogudeta rahvaraamatukogu.

2024. aastaks oli keskraamatukogu moodustatud 66 KOV-is⁵⁴ (neist mõnes on küll lisaks ka rahvaraamatukogusid, kes tegutsevad veel eraldiseisvate asutustena). Seega vastab enamiku KOV-ide rahvaraamatukogu struktuur juba eelnõuga kavandatule. Ülejäänutel on rahvaraamatukogu struktuuri korrastamiseks aega kuus kuud eelnõu põhiosa seadusena jõustumisest arvates.

Rahvaraamatukogudele muutub 2027. aasta 1. juulist kohustuslikuks raamatukogude andmekoguga liitumine ja selle kasutamine, mis tähendab, et andmekoguga liitumise tähtaeg on sama kui ühtse juhtimise struktuuri jõustumine (1. juuli 2027).

Et tagada sujuv üleminek, nähakse RaRa raamatukogu andmekogu rakendamise projekti raames ette, et raamatukogude andmekoguga saavad liituda kõik KOV-i veel ümber korraldamata rahvaraamatukogud, viisil, mis ei nõua raamatukogude ümberkorraldamisel täiendavaid kulutusi ega olulist käsitööd.

Eelnõu § 28 – sisaldab töölepingute ning haridus- ja kutsenõuetega seotud üleminekusätteid.

Paragrahvis sätestatakse, et RaRS § 9 lõiget 3 ei kohaldata enne 2027. aasta 1. jaanuari ametis olevatele raamatukoguhoidjatele. RaRS § 9 lõige 3 näeb eelnõu kohaselt ette, et rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmiseks piisava hariduse ja kompetentsi või raamatukoguhoidja kutseta töötajaga võib sõlmida üksnes tähtajalise töölepingu ja sedagi vaid juhul, kui töötaja on valmis vajaliku hariduse või kutse nominaalse õppeaja jooksul omandama. Kõnealuse üleminekusätte kohaselt jäävad aga kõigi olemasolevate raamatukoguhoidjate töölepingud kehtima ega muutu töötaja haridus- ja kutsenõuetele mittevastavuse tõttu tähtajaliseks.

2. jagu. Seaduste muutmine ja kehtetuks tunnistamine

Eelnõu § 29 – muudetakse ERRS-i.

⁵⁴ Raamatukogude statistika andmebaas. Eesti Rahvusraamatukogu, 2025.

Eelnõu § 29 punkt 1 – sarnaselt RaRS-ile asendatakse ka ERRS-is sõna „teavik“ sõnaga „väljaanne“ (vt ka eelnõu § 2 lõike 2 selgitust).

Eelnõu § 29 punkt 2 – laiendatakse seaduse reguleerimisala, lisades sellesse raamatukogude andmekoguga seonduva (vt ka eelnõu § 29 punkti 16 selgitust). Kõnealune eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril koos teiste raamatukogude andmekogu puudutavate sätetega.

Eelnõu § 29 punkt 3 – tehakse sõnastuslikke muudatusi ERRS § 4 lõike 1 punktis 2, mis puudutab väljaannete registreerimist rahvusbibliograafia andmebaasis ja selle kättesaadavaks tegemist. Eelnõu kohaselt välditakse ERRS-is rahvusbibliograafia andmebaasi nimetamist, kuna seadust täiendatakse raamatukogude andmekogu regulatsiooniga ja rahvusbibliograafia andmebaas muutub osaks raamatukogude andmekogust. Eelnõu ettevalmistajad ei pea seejuures vajalikuks jätta sõnad „rahvusbibliograafia andmebaas“ välja kõikidest teistest õigusaktidest, kus neid on kasutatud (näiteks autoriõiguse seaduses ja selle rakendusaktides), sest tulenevalt asjaolust, et rahvusbibliograafia andmebaas jääb raamatukogude andmekogu osana alles, regulatsioonide sisu see ei mõjuta. Kõnealune eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril koos teiste raamatukogude andmekogu puudutavate sätetega.

Eelnõu § 29 punkt 4 – ERRS § 4 lõike 1 punkt 3, mis puudutab Eesti retrospektiivse rahvusbibliograafia alase koostöö koordineerimist, tunnistatakse kehtetuks. Eesti retrospektiivse rahvusbibliograafia alane koostöö ei vaja enam eraldi koordineerimist, sest Eesti vanemate väljaannete osaga seotud tegevus on tänaseks lõpule viidud.

Eelnõu § 29 punkt 5 – ERRS § 4 lõike 1 punktis 4 tehakse sõnastuslik kohendus, võttes ka seal kasutusele termini „väljaanne“. Sõnastust „riiklik väljaannete statistika“ on kasutatud ka SäES § 18 lõikes 2.

Eelnõu § 29 punkt 6 – muudetakse ERRS § 4 lõike 4 punkti 1, mille uue sõnastuse kohaselt on RaRa üheks ülesandeks teadus- ja arendusasutusena raamatukogunduse, infoteaduse ja raamatuteaduse ning nendega seotud valdkondade teadus- ja arendustöö, Eesti raamatukogude asjakohane nõustamine, raamatukogutöötajate kutse- ja täienduskoolituse korraldamine ning osavõtt rahvusvahelistest ja riiklikest teadus-, arendus- ja koostööprogrammidest ja nende algatamine. Võrreldes kehtiva sõnastusega on kõnealuses sättes tehtud järgmised muudatused: 1) jäetud välja sõnad „raamatukoguteadus“ ja „bibliograafia“; 2) täiendatud sätet kutsekoolitusega; 3) täiendatud sätet teadus-, arendus- ja koostööprogrammide algatamisega.

Raamatukoguteadust ja bibliograafiat enam eraldi ei nimetata, sest raamatukogundus, infoteadus ja raamatuteadus hõlmavad ka neid.

Uue sõnastuse kohaselt on RaRa ülesanne korraldada lisaks raamatukogutöötajate täienduskoolitustele ka nende kutsekoolitust. RaRa alustas raamatukogutöötajate kutsekoolituse⁵⁵ pakkumist juba 2006. aastal ehk tegemist ei ole RaRa-le uue ülesande andmisega, vaid ERRS-i ajakohastamisega.

Mis puudutab teadus-, arendus- ja koostööprogrammide algatamist, siis kõnealune täiendus rõhutab RaRa aktiivset rolli mitte ainult osalejana, vaid ka käivitajana, võimaldades tal kujundada teadus- ja arendustegevuse suundi ning edendada rahvusvahelist ja riiklikku

⁵⁵ Eesti Rahvusraamatukogu. [Kutsekoolitus](#).

koostööd. RaRa on koostöös erinevate asutustega algatanud ja edukalt ellu viinud või viimas mitmeid riiklikke arendusprojekte, sealhulgas krattide projektid, innovatsiooniprojekt "Raamatud liikuma", riiklik e-raamatute laenutus, ühtne üleriigiline raamatukogusüsteem (ehk asutatav raamatukogude andmekogu), digitaalarhiiviga DIGAR seotud projektid, raamatukogude juhtimistöölaud jne.⁵⁶ MIRKO e-väljaannete laenutuse edasine arendamine võib vajada koostööd Justiits- ja Digiministeeriumiga uute litsentsimudelite ja õiguslike muudatuste väljatöötamisel.

Eelnõu § 29 punkt 7 – ERRS § 4 lõike 4 punkt 3 sõnastatakse ümber selliselt, et RaRa üheks ülesandeks teadus- ja arendusasutusena on infotehnoloogia arendamine üleriigiliste raamatukoguteenuste osutamiseks. Kehtivas ERRS-is viidatakse kõnealuses sättes infotehnoloogia arendamisele üksnes RaRa enda infovara üldkättesaadavaks tegemise eesmärgil. Muudatus kajastab RaRa suurenenud rolli kogu valdkonda hõlmava teadus- ja arendusasutusena. Näiteks on RaRa loonud üle-eestilise laenutusplatvormi Minu Raamatukogu (MIRKO)⁵⁷, millesse panustab oma kogudega 88 raamatukogu üle Eesti. Samuti on RaRa kaasvastutava töötajana seotud asutatava raamatukogude andmekoguga, millega oodatakse liituma kõiki Eesti raamatukogusid.

Eelnõu § 29 punkt 8 – RaRa ülesandeid puudutavat ERRS § 4 täiendatakse lõikega 6, mille kohaselt kasutab RaRa ERRS-ist, muudest õigusaktidest ja RaRa põhikirjast tulenevate ülesannete elektrooniliseks täitmiseks raamatukogude andmekogu. Sarnane säte on kavandatud ka RaRS-i (vt eelnõu § 6). Seega on raamatukogude andmekogu kasutamine RaRa-le ja rahvaraamatukogudele kohustuslik. Muud tüüpi raamatukogud (näiteks teadus- ja erialaraamatukogud ning kooliraamatukogud) saavad andmekoguga liituda soovi korral. Kõnealune eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. juulil koos teiste raamatukogude andmekogu puudutavate sätetega.

Eelnõu § 29 punkt 9 – ERRS-i täiendatakse §-ga 4¹, mis puudutab riigi haldusülesannete RaRa-le täitmist. Eelnõu § 11 kohaselt täidab RaRa rahvaraamatukogude valdkonnas seaduses loetletud riiklikke haldusülesandeid. Osaliselt on samu ülesandeid seni täitnud maakonnaraamatukogud, kuid arvestades seda, et maakonnaraamatukogude ülesanded raamatukoguteeninduse koordineerimisel on muutumatuna püsinud alates 2007. aastast, on kavas eelnõuga kõnealuste ülesannete sisu ka mõnevõrra uuendada.

Kehtiva RaRS § 5 lõike 5 kohaselt täidab maakonnaraamatukogu järgmiseid raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesandeid: 1) kogude komplekteerimine ja töötlemine; 2) rahvaraamatukogude tegevuseks vajalike bibliograafia-, täistekst- ja muude andmebaaside loomine ja pidamine; 3) rahvaraamatukogude statistilise aruandluse korraldamine ja tegevuse analüüsimine; 4) erialane nõustamine ja raamatukogutöötajate täienduskoolituse korraldamine; 5) teatmebibliograafilise töö korraldamine.

Eelnõu § 26 lõige 2 näeb ette, et kehtiva RaRS § 5 lõike 5 punktides 1 ja 2 kirjeldatud ülesanded jäävad kuni 2027. aasta 30. juunini maakonnaraamatukogude täita, misjärel võtab RaRa komplekteerimisülesande üle, kuid andmebaaside loomise ja pidamisega seonduvat senisel kujul mitte. Maakonnaraamatukogud on küll loonud ja haldavad kodulooandmebaasi, kuid enamasti tegelevad sellega raamatukogutöötajad, kellele riigieelarvest finantseeritavat töötasu

⁵⁶ Eesti Rahvusraamatukogu. [Arendusprojektid](#).

⁵⁷ [MIRKO](#).

ei maksta. Seega on siin tegemist pigem rahvaraamatukogude koostööga, mitte riikliku ülesandega, mis vajaks kesket koordineerimist ja toetamist.

Kehtiva RaRS § 5 lõike 5 punktides 3 ja 4 kirjeldatud ülesanded liiguvad pisut uuendatud kujul RaRa-le juba 2027. aasta 1. jaanuaril, kuid punktis 5 nimetatud teatmebibliograafilise töö korraldamise ülesande täitmine pole enam vajalik. Tulenevalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust teevad teatmebibliograafilist tööd kõik rahvaraamatukogud ning see vaja enam riikliku ülesandena koordineerimist.

Rahvaraamatukogude valdkonda puudutavate riigi haldusülesannete RaRa-le täitmiseks volitamise näol on tegemist ühe suurima ja olulisema RaRS-i eelnõuga tehtava muudatusega. Vajadust maakonnaraamatukogudega seonduv ümber mõtestada käsitleti ka VTK-s, kus tõdeti, et maakonnaraamatukogu olemusele on olulise jälje jätnud haldusreform, mille tulemusel on juba tekkinud üks tervet maakonda hõlmav vald (Hiiumaa vald Hiiuma maakonnas) ning mitu maakonda koosnevad vaid kolmest KOV-ist (Jõgeva maakond, Järva maakond, Lääne maakond, Põlva maakond, Saare maakond ja Valga maakond). Arvestades asjaolu, et maakonnaraamatukogu koordineerivate ülesannete riiklikeks kohustusteks lugemine põhineb mitmele KOV-ile teenuste osutamisel, ei saa Hiiumaa puhul täna enam rääkida riiklike kohustuste täitmisest. Samas on jätkuvalt oluline, et suurele kogu Eestit katvale rahvaraamatukogude võrgule pakutaks kesket tuge ehk teatav riiklik koordineerimine peab raamatukoguteeninduse ühtlaselt kõrge taseme hoidmiseks ning rahvaraamatukogude võrgu sidususe ja arengu tagamiseks säilima. Asjaolule, et (rahva)raamatukogude valdkonnas on vajadus arendusülesandeid täitva üksuse või asutuse ehk arenduskeskuse⁵⁸ Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing⁵⁹ kui ka Rahvaraamatukogude Nõukogu, kuhu kuuluvad valdkonda hästi tundvad spetsialistid maakonnaraamatukogudest, partnerorganisatsioonidest ja õppeasutustest. Arendusüksuse puudumise probleem on käsitlemist leidnud ka Poliitikauuringute Keskuse Praxis koostatud dokumendis „Rahvaraamatukogude rolli analüüs ja ettepanekud valdkondadevahelise koostöö tõhustamiseks“.⁵⁹ Eelnõuga antaksegi RaRa-le ülesanded, mida ta asub täitma rahvaraamatukogude arendusüksusena.

ERRS § 4¹ lõige 1 näeb ette, et RaRa täidab rahvaraamatukogude valdkonnas järgmiseid riigi haldusülesandeid: 1) rahvaraamatukogude üleriigiliste teenuste loomine, haldamine ja arendamine; 2) rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine; 3) rahvaraamatukogude piirkondlik erialane nõustamine ning raamatukogutöötajate koolitusvajaduste iga-aastane kaardistamine ja koordineerimine; 4) rahvusvahelistes, riiklikes ja piirkondlikes programmides rahvaraamatukogude osalemise koordineerimine; 5) RaRS § 13 lõike 3 punktis 1 nimetatud toetuse eest rahvaraamatukogude valitud väljaannete keskne hankimine.

Punktis 1 sätestatu all mõeldakse näiteks üle-eestilise laenutusplatvormiga MIRKO sarnaseid lahendusi. MIRKO platvormile on võimalik arendada täiendavaid teenuseid, sealhulgas uusi rahvaraamatukogude kasutajatele suunatud laenutusteenuseid, näiteks välisriikides kirjastatud väljaannete laenutamise võimaluse loomine. Samuti oleks otstarbekas arendada ühtne veebikeskkond rahvaraamatukogudele, mis koondaks valdkonna jaoks olulise teabe ja juhendid. Veebikeskkonnas võiksid olla kättesaadavad näiteks väljaannete kirjeldamise ja

⁵⁸ Eesti Raamatukoguhoidjate Ühing. [21. sajandi raamatukogu \(2016. aasta versioon\)](#).

⁵⁹ Murasov, M., Allemann, M., Preegel, K., Michelson, A. (2022). [Rahvaraamatukogude rolli analüüs ja ettepanekud valdkondadevahelise koostöö tõhustamiseks](#). Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

andmekogu kasutamise juhendid, teave valdkondlike koostöötegevuste, seminaride ja koolituste kohta jms. Võimalik on luua ka kaugkoolituskeskkond e-koolituste läbiviimiseks.

Punktis 2 sätestatu on kehtiva RaRS § 5 lõike 5 punkti 3 ja § 11 lõike 5 kohaselt olnud maakonnaraamatukogu ülesanne. Nüüd asub seda täitma RaRa. Ülesande täitmiseks on RaRa arendamas raamatukogude juhtimistöölauda teenust⁶⁰, mis lihtsustab oluliselt andmete kogumist ja analüüsimist.

Punktis 3 kirjeldatule sarnast ülesannet on RaRS § 5 lõike 5 punkti 4 alusel samuti seni täitnud maakonnaraamatukogud. Piirkondades ehk rahvaraamatukogudele võimalikult lähedal toimuv erialane nõustamine on seotud ERRS-i kõnealuse paragrahvi lõikega 3, mis paneb RaRa-le kohustuse tagada piirkondlike esindajate olemasolu üle Eesti (vt selle kohta selgitust allpool). Raamatukogutöötajate koolitusvajaduste kaardistamine ja koordineerimine lihtsustab ühelt poolt raamatukogutöötajatel asjakohaste turul pakutavate koolituste leidmist, ent annab teisalt vajaliku sisendi ka RaRa-le endale raamatukogutöötajate kutse- ja täienduskoolituste korraldajana, võimaldades näiteks koondada ühiseid huvisid üle Eesti ja vastavalt sellele koolitusi või õppereise kavandada.

Punkti 4 all peetakse silmas erinevaid algatusi, millesse rahvaraamatukogud saavad panustada. Tegemist võib olla näiteks meedia- ja digipädevuste arendamisele⁶¹ või laste lugemishuvi suurendamisele⁶² suunatud programmidega, aga ka mistahes muudest valdkondadest alguse saanud ettevõtmistega, kus rahvaraamatukogud saavad ja soovivad kaasa lüüa. RaRa ülesanne seisneb seejuures programmi algatajale partneriks olemises, vajaliku teabe rahvaraamatukogudele edastamises, rahvaraamatukogude osaluse suurendamiseks kaasamisürituste korraldamises jne.

Punkti 5 all peetakse silmas RaRa-le volitatavat RaRS § 13 lõike 3 punktis 1 nimetatud toetuse eest väljaannete keskse hankimise ülesannet. Tegemist on komplekteerimisülesandega, mida eelnõu § 26 lõike 2 punkti 1 kohaselt täidavad kuni 2027. aasta 30. juunini maakonnaraamatukogud. Eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1 juulil. Viidatud RaRS § 13 lõike 3 punktis 1 nimetatud toetus on riigieelarvest rahvaraamatukogudele väljaannete soetamiseks antav osaline toetus.

Komplekteerimisülesande täitmisel maakonnaraamatukogudes ilmnunud peamised kitsaskohad on olnud seotud ennekõike uute väljaannete rahvaraamatukogudesse jõudmiseks kuluva ajaga⁶³ ning asjaoluga, et puudunud on kvaliteedi- ja protsessijuhtimise eest keskne vastutaja ja koordineerija. Sellest tulenevalt on seni tehtud palju käsitööd ning igas maakonnas on tulnud välja töötada sarnaseks tegevuseks vajalikud protsessid ja töövood. Kõnealuse ülesande RaRa-le täitmiseks volitamise püütakse need probleemid lahendada.

Keskse üksuse komplekteerimisega seotud töötajate tööülesanded on väljaannete tellimuste kogumise koordineerimine ja hankimise korraldamine (ostuna hangitavate uute ja

⁶⁰ Eesti Rahvusraamatukogu. [Raamatukogude juhtimistöölaud](#).

⁶¹ Eesti Rahvusraamatukogu. [Meedia- ja digipädevuse arendamine](#).

⁶² Eesti Lastekirjanduse Keskus. [Lugemisisu](#).

⁶³ 2021. aastal maakonnaraamatukogudes tehtud haldusjärelvalve andmetel jõudsid uued väljaanded rahvaraamatukogudesse ainult ühes maakonnas keskmiselt 2–3 korda kuus, kolmes maakonnas 2 korda kuus, seitsmes maakonnas 1–2 korda kuus ja kolmes maakonnas 1 kord kuus ning ühes maakonnas vastavalt võimalustele. 13 maakonnas oli väljaannete transport rahvaraamatukogudesse korraldatud vastavalt nende endi ja KOV-ide võimalustele. Ainult kaks maakonda olid sõlminud kokkulepe väljaannete tarnijatega, kes viisid tellitud väljaanded ise rahvaraamatukogudele kohale, mis võimaldas uute väljaannete saabumise sagedust suurendada.

järeelkomplekteeritavate väljaannete tellimisnimekirjade aga ka annetusega saadud ja pakutavate väljaannete nimekirjade koostamine ning vahendamine). Väljaandeid on kavas tellida ja hankida keskse tehnoloogilise lahenduse (asutatava raamatukogude andmekogu) vahendusel erinevatelt tarnijatelt (e-poed, raamatukauplused, antikvariaadid, kirjastajad, eraisikud jne). Rahvaraamatukogude valikute ja tellimuste alusel hangitud väljaanded on plaanis toimetada tarnija või tema logistikapartnerite abil rahvaraamatukogudesse, kus toimub väljaannete tehniline töötlemine (näiteks inventarinumbri, kohaviida ja vöötkoodi lisamine).

Kõnealuse ülesande täitmise 15 maakonnast RaRa-see viimine võimaldab väljaannete eksemplare tellida suures koguses ühe korraga, mis võib tagada kokkuleppel tarnijatega ka soodsama hinna.

Iga rahvaraamatukogu võib KOV-i eraldatud rahaliste vahendite arvelt väljaandeid tellida ja hankida jätkuvalt ka iseseisvalt.

ERRS § 4¹ lõike 2 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister (kultuuriminister) määrusega täpsustada eelnõu § 11 lõikes 2 ja sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi haldusülesannete sisu ning nende täitmise tingimusi ja korda. Kuigi kõnealuste ülesannetega seonduvat täpsustatakse ka ERRS § 4¹ lõike 5 alusel sõlmitavas halduslepingus, antakse ministriile õigus vajadusel määruse kehtestamiseks. Seda põhjusel, et halduslepingu näol on tegemist ennekõike poolte kokkuleppega, ent ülesannete täpsustamine määruses eeldab määruse eelnõu koostamise etapis kaasamise hea tava järgimist ja tagab seega asjassepuutuvatele huvirühmadele võimaluse kaasa rääkida.

Kuna nimetatud määruses võib täpsustada just riigi haldusülesannete sisu ning nende täitmise tingimusi ja korda, ei sekkuta antud juhul PS §-s 154 sätestatud KOV-i autonoomiasse. Volitusnormi põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada ka seda, et PS § 3 lõikest 1 tulenev olulisuse põhimõte nõuab et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu.⁶⁴ Käesoleval juhul on rahvaraamatukogude valdkonnas täidetavad ja RaRa-le delegeeritavad riigi haldusülesanded kirjeldatud seaduses ning minister võib määruses nendega seonduva osas küll üksikasjalikumaks minna, kuid mitte ülesannete sisu muuta.

Kõnealust määrust esialgu ei kavandata, vaid selle kehtestamise vajalikkuse üle otsustatakse rahvaraamatukogude valdkonna esindajate tagasiside põhjal siis, kui RaRa on asjaomaseid ülesandeid juba mõnda aega täitnud.

ERRS § 4¹ lõike 3 näeb ette, et sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi haldusülesannete otstarbekaks täitmiseks on RaRa-l esindajad piirkondades üle Eesti. Piirkondade kindlaksmääramisel arvestatakse kohalikke ja piirkondlikke vajadusi. RaRa-le pannakse seega kohustus mitte koondada riigi haldusülesannete tegevust üksnes pealinna, vaid pakkuda tuge ka kohalike eripärasid ja rahvaraamatukogude vajadusi tundvate piirkondlike esindajate poolt erinevates piirkondades.

ERRS § 4¹ lõike 4 kohaselt sõlmib valdkonna eest vastutav minister RaRa-ga sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi haldusülesannete täitmiseks halduslepingu, mille täitmise üle teostab haldusjärelevalvet KuM.

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 3 kommentaar 3.](#)

Eelnõu koostamise ajal on arutlusel olnud mitmed erinevad asutused ja isikud, kes võiksid asjaomaste riigi haldusülesannete täitjana kõne alla tulla (lisaks RaRa-le näiteks Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsium, mõni võimekas rahvaraamatukogu või KOV-ide liit), ent ükski neist ei olnud valmis kõiki riigi haldusülesandeid tervikuna üle võtma. Arvestades aga asjaolu, et RaRa juba tegutseb ERRS § 4 lõike 4 alusel kogu raamatukogude valdkonda hõlmava teadus- ja arendusasutusena, on rahvaraamatukogudele fokuseeritud töötajate lisandumine RaRa koosseisu eeldatavasti kõige sujuvam ja otstarbekam. RaRa-s juba töötavad raamatukogundust laiemalt tundvad spetsialistid, kes saavad oma teadmiste, oskuste ja kogemustega rahvaraamatukogude arendusüksuse tegevuse käivitamisel abiks olla. Lisaks suudetakse pakkuda vajalikke tugiteenuseid, nagu raamatupidamine, personalitöö, kommunikatsioon ja haldusteenused.

Eelnevast tulenevalt on KuM veendunud, et kõnealuste riigi haldusülesannete RaRa-le täitmiseks volitamine ei halvenda nende täitmise kvaliteeti. Ei ole ka põhjust arvata, et haldusülesannete RaRa-le täitmiseks volitamine kahjustaks avalikke huve, kuivõrd RaRa avalik-õigusliku juriidilise isikuna ongi loodud avalikes huvides. Samuti ei kahjustata rahvaraamatukogude arendusüksuse RaRa-sse loomisega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Käesoleval juhul on puudutatud isikuteks rahvaraamatukogude kaudu KOV-id. Ka seni on raamatukoguteenindust KOV-ides riiklikult koordineeritud, kuid seda maakonnaraamatukogude kaudu, kes on ka ise rahvaraamatukogud. Kuigi riigi haldusülesannete viimine RaRa-sse võib olla KOV-idele murettekitav põhjusel, et rahvaraamatukogudele toe pakkumine justkui kaugeneb (seda nii füüsilise asukoha mõttes kui ka sisuliselt, sest RaRa pole ise rahvaraamatukogu), on eelnõusse kavandatud seda leevendavad meetmed (piirkondlike esindajate olemasolu kohustus ja valdkonna eest vastutava ministri (kultuuriminister) õigus riigi haldusülesannete sisu ning nende täitmise tingimusi ja korda huvirühmade esindajaid kaasates vajadusel määrusega täpsustada).

Mis puudutab haldusülesande RaRa-le delegeerimise majanduslikku põhjendatust, siis seda on analüüsitud käesoleva seletuskirja punktis 7 „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“.

ERRS § 4¹ lõikes 5 on sätestatud, et kui kõnealune haldusleping lõpetatakse ühepoolselt või esineb muu põhjus, mis takistab RaRa-l jätkata sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi haldusülesannete täitmist, korraldab nende edasise täitmise KuM. Tegemist on haldusülesannete täitmise järjepidevuse tagamise abinõuga.

Eelnõu § 29 punkt 10 – täiendatakse ERRS § 7 lõiget 1 ning nähakse ette, et RaRa kasutuseeskirjas kehtestatakse edaspidi ka külastaja vastutusega seonduv. See on vajalik näiteks olukorras, kus külastaja RaRa teenuste kasutamise käigus väljaande rikub vms.

Eelnõu § 29 punktid 11 ja 12 – kujundatakse ümber ERRS § 7 lõige 2 ning täiendatakse sama paragrahvi lõigetega 2¹ ja 2².

Lõikes 2 nähakse ette, et RaRa lugejaks registreeritakse isikut tõendava dokumendi, juhiloa või õpilaspileti alusel. Dokumentide loetelu on täiendatud juhiloaga (vt eelnõu § 18 lõike 2 selgitust).

Lõikes 2¹ nähakse RaRa-le (sarnaselt rahvaraamatukoguga) õigus alla 18-aastase isiku ja täisealise eestkostetava puhul küsida väljaande kojulaenutamiseks ka seadusliku esindaja andmeid ning kirjalikku nõusolekut.

Lõikes 2² tuuakse lugeja ja tema seadusliku esindaja isikuandmete loetelu, mida RaRa-l on õigus töödelda. Isikuandmete loetelu on võrreldes kehtiva regulatsiooniga täiendatud lugeja nõusolekul kogutava infoga lugeja eelistuste kohta.

Eelnõu § 29 punkt 13 – muudetakse ERRS § 7 lõiget 3, mis näeb eelnõu kohaselt ette, et RaRa töötleb isikuandmeid lugejatele teenuste osutamiseks, laenutuste üle arvestuse pidamiseks, statistiliseks aruandluseks ja teenuste analüüsiks ning lugeja vastutuse tagamiseks. Kehtiva sõnastuse kohaselt on RaRa-l õigus töödelda lugeja isikuandmeid avalike ülesannete täitmisega seotud teenuste analüüsiks. Kõnealuse ERRS-i sätte sõnastus ühtlustatakse RaRS § 18 lõike 1 eelnõukohase sõnastusega. Tegemist ei ole isikuandmete töötlemise eesmärgi faktilise laiendamisega, sest mõistetavalt kasutab RaRa ka praegu isikuandmeid lugejatele teenuste osutamiseks ja muuks eespool nimetatuks, vaid senise ebaõnnestunud sõnastuse korrigeerimisega. Lisaks nähakse RaRa-le ette õigus töödelda külastaja vastutuse tagamiseks tema isikuandmeid.

Eelnõu § 29 punkt 14 – ERRS § 7 täiendatakse lõigetega 4¹–46⁶. Lõiked 4¹–4⁴ puudutavad lugeja andmete õigsuse kontrollimist ja kustutamist ning vastavad RaRS § 18 lõigete 7–10 eelnõukohasele sõnastusele (vt ka eelnõu § 18 lõigete 7–10 selgitusi). ERRS-is seni kõnealuseid küsimusi reguleeritud pole, vaid neid on käsitletud RaRa isikuandmete töötlemise korras⁶⁵. Seejuures on lugeja andmete üldine säilitustähtaeg olnud RaRS-is sätestatuga sama (kolm aastat viimasest teenuse kasutamisest arvates). Kuna RaRa ja rahvaraamatukogud hakkavad lugejate isikuandmete töötlemiseks kasutama raamatukogude andmekogu, siis on ühtne lähenemine andmete õigsuse kontrollimise ja kustutamise küsimustes eelistatud lahendus ning vastavate põhimõtete sätestamine ERRS-is põhjendatud.

Eelnõu § 29 punktiga 14 ERRS §-i 7 lisatav lõige 4⁵ näeb ette, et RaRa võib üleriigilise raamatukoguteenuse osutamiseks edastada sama paragrahvi lõikes 2² nimetatud isikuandmed teisele kõnealuse teenuse osutamiseks seotud raamatukogule. Laenutatud väljaande tagastamisel ja lugeja muude kohustuste täitmisel peab nimetatud raamatukogu talle edastatud isikuandmed kustutama. Lugeja andmete edastamine teisele raamatukogule on vajalik üleeestilise laenusplatvormi MIRKO kasutamiseks. MIRKO-t kasutades ei pea registreeruma selle raamatukogu lugejaks, kus soovitud väljaanne parajasti olemas on. Küll aga on asjaomasel raamatukogul tarvis lugeja andmeid selleks, et tellitud väljaanne temani toimetada. Seega edastabki vajalikud isikuandmed MIKRO haldajana RaRa. Isikuandmeid ei tohi säilitada kauem, kui see teenuse osutamiseks vajalik on.

ERRS §-i 7 lisatav lõige 4⁶ näeb ette, et külastaja isikuandmed kustutatakse pärast kohustuste täitmist või nõude aegumist. Külastaja vastutusega seonduv reguleeritakse RaRa kasutuseeskirjas.

Eelnõu § 29 punkt 15 – ERRS 1. peatükki täiendatakse §-dega 7¹ ja 7², mis puudutavad lugejale kõikvõimalike teavituste edastamist ja automaatset haldusmenetlust. ERRS § 7¹ kattub RaRS § 19 lõigete 1 ja 2 eelnõukohase sõnastusega ning ERRS § 7² kattub RaRS § 22 eelnõukohase sõnastusega. Seega kõnealuste sätete sisu siin selgitama ei hakata ja sellega saab tutvuda viidatud RaRS-i sätteid käsitlevates seletuskirja osades (vt eelnõu § 19 lõigete 1 ja 2 ning § 22 selgitusi).

⁶⁵ Eesti Rahvusraamatukogu. [Isikuandmete töötlemise kord](#).

Eelnõu § 29 punkt 16 – ERRS-i täiendatakse raamatukogude andmekogu puudutava ¹. peatükiga. Kõnealune eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. juulil, mil andmekogu on kasutusele võtmiseks valmis.

ERRS §-s 7³ sätestatakse riigi infosüsteemi kuuluva raamatukogude andmekogu asutamine ja selle pidamise eesmärk (lõikes 1). Raamatukogude andmekogu pidamise eesmärk on: 1) raamatukogude kogudesse kuuluvate väljaannete ja esemete üle arvestuse pidamine kogude haldamiseks ning kogude üldkättesaadavaks tegemise toetamine; 2) raamatukogude infovara säilitamine ja üldkättesaadavaks tegemine; 3) lugejate ja laenutuste registreerimine ning nende üle arvestuse pidamine teenuste osutamiseks; 4) raamatukogude korraldamine ja juhtimine; 5) raamatukogu andmete kogumine ja töötlemine uuringute ning statistiliste ülevaadete tegemiseks ja esitamiseks; 6) raamatukogude ülesannete elektrooniline täitmine. Raamatukogude andmekoguga saavad liituda kõik raamatukogud, sõltumata nende tüübist.

Lõige 2 puudutab raamatukogude andmekogu vastutavat töötajat. Raamatukogude andmekogu vastutavad töötajad on KuM, RaRa ja andmekoguga liitunud muu raamatukogu. Vastutavate töötajate vastutusvaldkonnad määratakse kindlaks ERRS § 7³ lõike 3 alusel kehtestatavas raamatukogude andmekogu põhimääruses.

Lõike 4 reguleerib raamatukogude andmekogu põhimäärusega seonduvat, andes valdkonna eest vastutavale ministrile (kultuuriminister) volituse põhimääruse kehtestamiseks ja kirjeldades põhimääruse sisu: 1) andmekogu ülesehitus ja andmete täpsem koosseis; 2) andmekogu vastutav ja volitatud töötaja ning nende ülesanded; 3) andmeandjad ja nendelt saadavad andmed; 4) andmete esitamise, muutmise ja väljastamise kord; 5) andmete säilitamise täpsed tähtajad ja kord; 6) muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused.

Kõnealuse volitusnormi põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb ennekõike arvestada PS §-ga 26, mis sätestab igaühe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele, ning PS § 3 lõikest 1 tulenevat olulisuse põhimõtet, mis nõuab et kõik riigielus olulised küsimused otsustab Riigikogu⁶⁶. Seejuures võib aga vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁶⁷

Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on ka isikuandmete kaitse.⁶⁸ Käesoleval juhul on raamatukogude andmekogus töödeldavate isikuandmete koosseis ja säilitustähtajad esitatud nii täpselt, kui vähegi võimalik, seaduses (ERRS §-s 7⁴). Põhimääruses on kavas küll andmekoosseise täpsustada, kuid seda isikuandmete puhul ennekõike osas, mis puudutab isiku nõusolekul põhinevat ja raamatukogude andmekogu pidamise eesmärgi sõnastamisega loodud raamidesse jäävat andmetöötlust.

Raamatukogude andmekogu põhimääruse kavand on lisatud käesolevale seletuskirjale (vt seletuskirja lisa 2).

ERRS §-s 7⁴ esitatakse loetelu raamatukogude andmekogus rahvaraamatukogude ja RaRa poolt töödeldavatest isikuandmetest, lisades, et teiste liitunud raamatukogude (näiteks muuseumi-, kooliraamatukogu) lugejate teenindamiseks vajalikke isikuandmeid töödeldakse vastavalt asutusele kohalduvatele õigusaktidele (lõikes 1) ning reguleeritakse teiste andmekogudega toimuva andmevahetuse (lõikes 2) ja isikuandmete säilitamisega (lõigetes 3, 4

⁶⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 3 kommentaar 3.](#)

⁶⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 3 kommentaar 6.](#)

⁶⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 26 kommentaar 24.](#)

ja 5) seonduvat. Lõikega 4 lisatakse andmekogus isikuandmete säilitamise tähtaeg. Raamatukogude andmekogu kohta on koostatud andmekaitsealane mõjuhindang, milles on põhjalikult käsitletud kõnealuses ERRS-i paragrahvis sätestatud ja muud isikuandmete kaitsega seonduvat. Mõjuhindang on lisatud käesolevale seletuskirjale (vt seletuskirja lisa 1).

ERRS §-s 7⁵ reguleeritakse raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasuga seonduvat.

Lõike 1 kohaselt võib raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise eest võtta raamatukogult, välja arvatud rahvaraamatukogult, kulupõhist tasu. Rahvaraamatukogudele kohalduv erand on seotud eelnõu §-ga 6. Viidatud RaRS-i paragrahvi kolmanda lõike kohaselt on raamatukogude andmekoguga liitumine ja andmekogu kasutamine rahvaraamatukogule tasuta (vt ka eelnõu § 6 selgitust).

Tasu küsimise õigus on sätestatud seaduses, kuna tegemist on avalik-õigusliku maksega, mis on hõlmatud PS §-st 113 tuleneva seadusereservatsiooni klausliga. PS § 113 näeb ette, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Seejuures tuleb kõnealust PS-i sätet tõlgendada võimalikult laialt, nii et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid⁶⁹, seega ka riigi infosüsteemi kuuluva raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasu.

Lõikes 2 antakse valdkonna eest vastutavale ministrile (kultuuriminister) volitus raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasu arvutamise aluste ja piirmäärade kehtestamiseks määrusega. Kuigi avalik-õiguslikud tasud tuleb PS § 113 kohaselt sätestada seaduses, ei tähenda see seda, et määrusega ei võiks anda seadust täpsustavaid eeskirju. Küll aga on keelatud seaduses sätestatud kohustusi määrusega suurendada.⁷⁰ Käesoleval juhul on seadusesse (ERRS § 7⁷ lõikesse 1) kavandatud põhimõtte, mille kohaselt peab võetav tasu olema kulupõhine ehk raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise eest võetav tasu ei saa olla nii suur, et andmekogu pidamine muutuks tulu teenimise allikaks. Sellega peab minister tasu arvutamise aluste ja piirmäärade kehtestamisel arvestama.

Kõnealuse rakendusakti kavand on lisatud käesolevale seletuskirjale (vt seletuskirja lisa 21).

Eelnõu § 29 punkt 17 – ERRS § 8 lõikes 1 suurendatakse RaRa nõukogu liikmete arvu seitsmelt üheksale. Muudatus on tuleneb sama paragrahvi lõike 3 muutmisest (vt eelnõu § 29 punkti 18 selgitust).

Eelnõu § 29 punkt 18 – muudetakse ERRS § 8 lõiget 3, mis puudutab valdkonna eest vastutava ministri (kultuuriminister) poolt RaRa nõukogusse liikme nimetamist. Sätte uue sõnastuse kohaselt nimetavad kaks liiget RaRa nõukogusse kultuuri- ja hariduspoliitika valdkondade eest vastutavad ministrid (kultuuriminister ning haridus- ja teadusminister, kumbki nimetab ühe liikme) ning ühe liikme üleriigiline KOV-ide liit (Eesti Linnade ja Valdade Liit). Nõukogu liikmete volituste tähtaeg (neli aastat) võrreldes kehtivas ERRS-is sätestatuga ei muutu.

Haridus- ja teadusministri ning üleriigilise KOV-ide liidu kaasamine RaRa juhtimisse on vajalik, sest eelnõu § 11 sätestatudga lisatavate ülesannetega volitatakse RaRa-d täitma rahvaraamatukogude valdkonnas valikut riigi haldusülesandeid (ehk tegutsema

⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 113 kommentaar 9.](#)

⁷⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. [Paragrahvi 113 kommentaar 6.](#)

rahvaraamatukogude arendusüksusena) ning määratakse RaRa asutatava raamatukogude andmekogu vastutavaks töötlejaks, mistõttu on nimetatud uute nõukogu liikmete osalemine juhtimisotsustes oluline.

Eelnõu § 29 punkt 19 – ERRS § 8 lõikes 6 tehakse tulenevalt RaRa nõukogu koosseisu laiendamisest tehniline täiendus, nimetades sättes ka üleriigilist KOV-ide liitu.

Eelnõu § 29 punkt 20 – RaRa nõukogu pädevust puudutavast ERRS § 10 punktist 5 jäetakse välja töötajate töötasustamise aluste kinnitamine, kuna tegemist on tegevjuhtimise tasandi ülesandega.

Eelnõu § 29 punkt 21 – RaRa nõukogu pädevust puudutav ERRS § 10 punkt 6 tunnistatakse kehtetuks ehk RaRa nõukogul kaob kohustus kinnitada RaRa taotlus kulutuste finantseerimiseks riigieelarvest. Praktikas RaRa nõukogu sellist taotlust eraldi ei kinnita, vaid kinnitab ERRS § 10 punkti 3 alusel RaRa finantsplaani ja võtab vastu eelarve, mis on omakorda kõnealuse RaRa taotluse aluseks.

Eelnõu § 29 punkt 22 – muudetakse RaRa nõukogu pädevust puudutavat ERRS § 10 punkti 8, mille uue sõnastuse kohaselt on RaRa nõukogu pädevuses sisekontrollisüsteemi rakendamise tagamine, siseauditeerimise tööplaani kinnitamine ning siseaudiitori aruande ärakuulamine. Sisekontrolli ja siseaudiitorit puudutab ka sama paragrahvi järgmine punkt (ERRS § 10 punkt 9). Kõnealuse eelnõu sättega ERRS § 10 punktide 8 ja 9 sisu ühendatakse ning loobutakse mittevajalikkust. Välja on jäetud RaRa-s siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise tagamine ja siseauditeerimise töökorra kinnitamine, millest esimene on sisuliselt kaetud sättesse alles jääva osaga ja teist eraldi ei kinnitata, sest sisekontrollisüsteemi puudutav on reguleeritud RaRa põhikirjas⁷¹.

Eelnõu § 29 punkt 23 – RaRa nõukogu pädevust puudutavad ERRS § 10 punktid 9–11 tunnistatakse kehtetuks. Nagu eelnõu § 29 punkti 22 selgituses märgitud, ühendatakse ERRS § 10 punkti 9 sisu punktiga 8.

ERRS § 10 punkti 10 kohaselt kuulab RaRa nõukogu ära peadirektori, direktorite ja struktuuriüksuste juhtide aruanded. Direktorite ametikohti RaRa struktuuris ei ole ehk selles osas on kõnealuse sätte sõnastus aegunud. ERRS § 10 punkti 2 kohaselt kinnitab nõukogu RaRa arengu- ja tegevussuunad ning tegevusaruanded ja ERRS § 10 punkti 7 kohaselt majandusaasta aruande. Muid perioodilisi aruandeid RaRa nõukogule ei koostata. Praktikas tutvustavad juhtkonna liikmed nõukogule olulise mõjuga tegevusi jooksvalt.

ERRS § 10 punkt 11 näeb ette, et nõukogu annab hinnangu RaRa tegevusele. Sisuliselt annab nõukogu kõnealuse hinnangu vastavalt ERRS § 10 punktile 2 tegevusaruande kinnitamisega ehk tegemist on tarbetu kordusega.

Eelnõu § 29 punkt 24 – RaRa nõukogu pädevust puudutav ERRS § 10 punkt 15 tunnistatakse kehtetuks. Kõnealuse punkti kohaselt kinnitab RaRa nõukogu rahvusbibliograafia andmebaasi pidamise, andmetele juurdepääsu ja andmete kasutamise korra. Kuna rahvusbibliograafia andmebaas muutub osaks raamatukogude andmekogust ja sellega seonduv reguleeritakse ERRS § 7⁶ lõike 1 alusel kehtestatavas andmekogu põhimääruses (vt ka eelnõu § 29 punkti 16

⁷¹ Eesti Rahvusraamatukogu. [Põhikiri](#).

selgitust), ei ole antud punkt enam vajalik. Kõnealune eelnõu punkt on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. juulil koos teiste raamatukogude andmekogu puudutavate sätetega.

Eelnõu § 29 punkt 25 – ERRS § 12 lõikes 3 ja § 13 lõikes 1 asendatakse sõna „neli“ sõnaga „viis“. Kõnealused sätted puudutavad RaRa nõukogu otsustusvõimelisust ja nõukogu õigust võtta otsus vastu koosolekut kokku kutsumata. Kvoorumi suurendamine on tingitud nõukogu liikmete arvu suurendamisest.

Eelnõu § 29 punkt 26 – RaRa peadirektori pädevust puudutavas ERRS § 15 lõike 2 punktis 1 tehakse sõnastuslik uuendus. Sõna „asjaajamiskord“ asendatakse sõnaga „teabehalduskord“. Vabariigi Valitsuse 25. mai 2017. a määrusega nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ tunnistati kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2001. a määrus nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“. Tulenevalt sellest nimetatakse ka RaRa-s asjaajamiskorda teabehalduskorraks.

Eelnõu § 29 punkt 27 – RaRa finantseerimist puudutavas ERRS § 19 lõikes 3 asendatakse sõna „leping“ sõnaga „haldusleping“. HMS § 95 kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Kõnealune ERRS-i muudatus on üksnes sõnastuslik, kuivõrd olemuslikult on ka seni olnud tegemist halduslepinguga.

Eelnõu § 29 punkt 28 – täiendatakse ERRS-i üleminekusätteid. Lisatava sätte kohaselt peab RaRa peadirektor tagama 2027. aasta 1. juuliks RaRa põhikirja vastavusse viimise ERRS-i 2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsiooniga ja 2028. aasta 1. jaanuariks 2027. aasta 1. juulil jõustunud redaktsiooniga. Kuna olulised ERRS-i muudatused jõustuvad kahes etapis (2027. aasta 1. jaanuaril näiteks suurem osa riigi haldusülesannete RaRa-le täitmiseks volitamise seadusest ja 2027. aasta 1. juulil raamatukogude andmekogu puudutav), võib ka põhikirja põhjalik muutmine olla vajalik kahel korral. Muudatuste tegemiseks on mõlemal juhul jäetud aega pool aastat.

Eelnõu § 30 – tunnistatakse kehtetuks seni kehtinud RaRS, sest eelnõuga kehtestatakse seaduse uus terviktekst.

Eelnõu § 31 – muudetakse SäES § 18 lõiget 1, millest jäetakse välja viidet ERRS § 10 lõike 1 punktile 15 puudutav tekstiosa⁷². Muudatus on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril ja on tingitud viidatava ERRS-i sätte samal ajal kehtetuks muutumisest (vt eelnõu § 29 punkti 24 selgitust).

3. jagu. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 32 – tegemist on jõustumissättega. Paragrahvi 32 lõike 1 kohaselt jõustub seadus 2027. aasta 1. jaanuaril. Sellest teeb erandi sama paragrahvi teine lõige, mille kohaselt jõustuvad seaduse § 6, § 11 lõike 2 punkt 5, § 29 punktid 2, 3, 8, 16 ja 24 ja § 31 2027. aasta 1. juulil. Jõustumisaja valikut on põhjendatud üldisest jõustumisajast erineva jõustumisajaga eelnõu sätete selgituste juures ja seletuskirja punktis 9 „Seaduse jõustumine“.

4. Eelnõu terminoloogia

⁷² SäES § 18 lõikes 1 viidatakse ERRS § 10 lõike 1 punktile 15, mis vastab ERRS-i 2023. aasta 1. jaanuaril jõustunud redaktsioonis § 10 punktile 15.

Eelnõuga võetakse kasutusele järgmised RaRS-is uued, ent raamatukogunduses tuttavad terminid:

- väljaanne (üldnimetus levitamiseks määratud teose või teaviku kohta);
- haruraamatukogu (iseseisva koguga, kuid administratiivselt ja rahaliselt keskraamatukogule alluv raamatukogu);
- teeninduspunkt (koht väljaspool raamatukogu ruume, kus teenindatakse lugejaid);
- rändraamatukogu (liikuv raamatukogu lugejate teenindamiseks piirkondades, kus raamatukogu puudub);⁷³
- (rahvaraamatukogu) külastaja (rahvaraamatukogu teenuste registreerimata kasutaja).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ja seletuskirja koostamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli (ELT L 173, 09.07.2018, lk 25–34)⁷⁴ ja selle rakendamiseks kehtestatud haldusjuhises⁷⁵ sätestatud (seoses rahvaraamatukogu juhi ja raamatukogutöötaja kutsenõuetega) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88)⁷⁶ sätestatud (seoses isikuandmete töötlemisega).

6. Seaduse mõjud

Kavandatud muudatused ei mõjuta keskkonda, majandust ning riigi julgeolekut ja välissuhteid.

6.1. Kavandatav muudatus – rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete ajakohastamine.

6.1.1. Mõju regionaalarengule (regionaalpoliitika üldised eesmärgid)

6.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

Eesti elanikkond, kes on rahvaraamatukogu registreeritud lugejad või registreerimata külastajad, kohalikud elanikud, kogukond.

Eesti elanike üldarv 2025. a 1. jaanuari seisuga oli 1 369 995⁷⁷. Kuna rahvaraamatukogude korraldus mõjutab otseselt rahvaraamatukogu teenuse kättesaadavust ja kvaliteeti, puudutab enamik eelnõus kirjeldatud muudatustest vähemal või rohkemal määral raamatukogude

⁷³ Eelnevate terminite määratlused on võetud [raamatukogusõnastikust](#).

⁷⁴ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli \(ELT L 173, 09.07.2018, lk 25–34\).](#)

⁷⁵ [Haldusjuhise Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi \(EL\) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, rakendamiseks.](#)

⁷⁶ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta \(isikuandmete kaitse üldmäärus\) \(ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88\).](#)

⁷⁷

lugejaid, keda 2024. aastal oli 349 300⁷⁸⁷⁹⁸⁰. 2018. aastal AS-i EMOR koostatud muuseumide ja raamatukogude külastajate ja mittekülastajate uuringu tulemused näitasid, et raamatukogukülastajate osakaal võib ulatuda koguni 50%-ni Eesti elanikkonnast, kusjuures 22% eestimaalastest plaanis raamatukogukülastuste arvu suurendada ja vaid 32% ei plaaninud järgmise aasta jooksul üldse raamatukokku minna. Statistikaameti uuringu andmetel oli 2023. aastal raamatukogu külastanud isikute osatähtsus vähemalt 15-aastaste hulgas 34%⁸¹, kellest sagedasti ehk 7–12 korda külastas raamatukogu 7,4%.⁸²⁸³ Nimetatud uuringud ei käsitle alla 15-aastaste raamatukogukülastusi, kelleks on peamiselt õppivad lapsed ja noored või rääkima ja lugema õppivad lapsed. 2025. a on 7-26 aastaste noorte osatähtsus rahvastikust 21,6% ning nende koguarv 295 624⁸⁴. Kuigi rahvaraamatukogude teenuseid võiks põhimõtteliselt kasutada pea kogu Eesti elanikkond, võib seniste külastuste põhjal järeldada, et raamatukoguvõrgu korraldus läheb eriliselt korda keskmise suurusega osale kogu kõnealusest sihtrühmast.⁸⁵

6.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kavandatavad muudatused mõjutavad positiivselt kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, rahvaraamatukogude külastajatele, mittekülastajatele, kohalikele elanikele ja kogukonnale tervikuna. Paindlikult korraldatud ja elanike arvu, paikkonna asustustihedust, -struktuuri ning elanike vajadusi arvestav rahvaraamatukogu võrgu korraldus toetab kogukonnaliikmete informeeritust, tööelu, igapäevast suhtlust riigiga, huvitegevust, õpinguid, sotsiaalset kaasatust, kogukonna sidusust ja uute kogukonnaliikmete kogukonda sisseelamist. Kohalike elanike vajaduste hindamisel arvestatakse näiteks olulisemaid liikumisteid, ühistranspordi korraldust. Elanike vajadusi selgitatakse välja nii raamatukogu nõukogu kaudu kui ka laiemat kaasamist kasutades.

Kuna rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtted on seaduses sätestatud eesmärgiga hoida rahvaraamatukogude teenused kõikidele Eesti inimestele mõistlikul määral kättesaadavana, aitavad kavandatavad muudatused kaasa inimeste põhivajaduste ja hea elukvaliteedi tagatusele igas Eesti paigas ning omavad sihtrühmale positiivset mõju. Kuigi teenuse kättesaadavus peab olema tagatud, võivad üksikud struktuurimuudatused (nt harukogu asendamine teeninduspunktiga) tekitada mõnede elanikele kohanemiskursi või taju teenuse kvaliteedi langusest. Kuivõrd eelnõu kavandatakse eesmärgiga uuendada tänaseks selgelt ebamõistlikuks muutunud rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtteid ja sihiks ei ole seejuures praktikas toimivat rahvaraamatukogude võrku märkimisväärsel määral ümber kujundada, ei kaasne elanikele negatiivseid mõjusid. Raamatukoguteenusele ligipääs ja kättesaadavus tuleb seaduse nõuete kohaselt tagada mistahes raamatukoguvõrgu lahenduse korral.

⁷⁸ [KU01: RAHVARAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

⁸⁰

⁸¹ [Raamatukogud ja raamatud | Statistikaamet, 2025](#)

⁸² [KUT022: VÄHEMALT 15-AASTASED VIIMASE 12 KUU JOOKSUL | Kultuurivaldkond, Kultuuriasutuse külastamise sagedus, Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

⁸⁴ [NH01: NOORED, 1. JAANUAR | Sugu, Haldusüksus, Aasta, Vanuserühm ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

6.1.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

6.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm - kohalikud omavalitsused ja rahvaraamatukogud

2025. aasta 14. aprilli seisuga oli Eestis 1 769 riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutust ning 22 806 mittetulundusühingut⁸⁶. Kavandatavad muudatused mõjutavad Eesti 79-t KOV-i üksust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks⁸⁷, ning nende hallatavaid asutusi ehk üldkasutatavaid rahvaraamatukogusid, mida 2024. aasta statistika kohaselt oli 480. Rahvaraamatukogudest omakorda riiklikke raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesandeid täitvaid rahvaraamatukogusid oli kehtiva RaRS kohaselt 15.

Haldusreformi mõjul on levimas lähenemine, kus valda või linna jäetakse juriidiliselt alles üks rahvaraamatukogu ja teised raamatukogud loetakse selle struktuuriüksusteks. 2024. aastaks oli üle Eesti moodustatud 66⁸⁸ kohaliku omavalitsuse keskraamatukogu. Ennekõike mõjutavad kavandatavad muudatused valdasid, mille elanikkond on viimase paarikümne aasta jooksul oluliselt kasvanud või kahanenud. Kohaliku omavalitsuse üksuste koguarvu arvestades on tegemist väikese sihtrühmaga.

Eelnõu annab ühelt poolt linnale ja vallale võimaluse valida oma elanike vajadustest lähtuvad raamatukogude asukohad ja otsustada otstarbekalt korralduslikud küsimused. Teisalt tuleb rahvaraamatukogude võrgu kujundamisel lähtuda seaduses nimetatud tingimustest. Nii peab iga struktuuriüksuse muudatus või raamatukogude tegevuse ümberkorraldamine, sh lõpetamine põhinema objektiivsele vajadusele ja arvestama kohaliku kogukonna arvamust.

6.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Kavandatavad muudatused annavad valdadele ja linnadele mõistliku juhise enda territooriumil rahvaraamatukogude pidamiseks ja loovad neile ennekõike võimaluse toimida korrektselt kooskõlas seadusega. Kuivõrd rahvaraamatukogude võrgu kujundamise tingimuste uuendamisel arvestatakse olemasolevate rahvaraamatukogude asukohti, ei prognoosita rahvaraamatukogude võrgu ulatuslikku ümberkorraldamist. Kõnealuste põhimõtete uuendamisega kaasneva mõju avaldumise sagedus on väike, kuna sedavõrd suured muutused kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonnas, paikkonna asustustiheduses ja asustusstruktuuris, millega kaasneks vajadus korraldada ümber ka kohalike rahvaraamatukogude tegevus, avalduvad pika aja vältel. Antud sihtrühma vaatest võib võimaliku negatiivse mõjuna uute rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete rakendamisel tekkida olukord, kus ka pärast RaRS-i uuendamist ei vasta kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil olemasolevate rahvaraamatukogude arv kohalike elanike vajadustele ja füüsilised teenused pole piisavalt kättesaadavad ja ligipääsetavad. Sellisel juhul võib tekkida vajadus uue rahvaraamatukogu moodustamiseks ja sellega kaasnevad mõistagi kulud. Negatiivsete mõjude avaldumise riski maandamiseks nähakse ette võimalus asendada põhjendatud juhul mõned üksikud rahvaraamatukogud rändraamatukogu või teeninduspunkti teenusega. Kavandatav muudatus mõjutab positiivselt regionaalarengut, sest rahvaraamatukogusid asub üle Eesti kõigis kohalikes omavalitsustes, mistõttu nende võrgu paindlik ajakohastamine toetab piirkondade

⁸⁶ Registrate ja Infosüsteemide Keskus. E-äriregister. <https://ariregister.rik.ee/est/statistics?> Juriidilised isikud tegevusala järgi seisuga 14.aprill 2025

https://ariregister.rik.ee/est/statistics/detailed/detailed_by_main_area_of_activity/2023/2

⁸⁷ Riigiportaali Eestis.ee. <https://www.eesti.ee/eraisik/et/artikkel/eesti-vabariik/kohalikud-omavalitsused>

⁸⁸ Eesti Rahvusraamatukogu raamatukogude statistika. <https://www.rara.ee/raamatukogudele/rmtk-statistika/statistika/>

tasakaalustatumat arengut. Kokkuvõttes võib sihtrühmale kaasneva mõju hinnata pigem positiivseks ja väheoluliseks.

6.2. Kavandataav muudatus – rahvaraamatukogu põhieesmärkidest tulenevate ülesannete määratlemine

6.2.1. Mõju regionaalarengule (regionaalpoliitika üldised eesmärgid)

6.2.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

Vt ka käesoleva seletuskirja punkti 6.1.1.1).

6.2.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Eelnõuga sätestatakse selgesõnaliselt ülesanded, mida rahvaraamatukogud on senini täitnud oma igapäevases tegevuses, kuid mida ei olnud kehtivas seaduses otseselt kirjas. Selgesõnaliselt sõnastatud ülesanded tagavad kasutajatele teenuse järjepidevuse ning selguse, milliste tegevuste kaudu rahvaraamatukogu põhieesmäärke saavutatakse.

Ülesannete sätestamisel on arvestatud vajadusi, kuid ka rahvaraamatukogu võimalusi pakkuda rahvaraamatukogu ruume õppimiseks, huvitegevuseks, töötamiseks ja ühiskondlikuks tegevuseks. Rahvaraamatukogu saab täita elanike heaolu, kaasatuse või sidususe suurendamiseks ka muid KOV ülesandeid, mis ei takista rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmist ega ole nendega vastuolus.

Sätestatud ülesanded ei lisa rahvaraamatukogudele otseselt uusi tegevusi, kuid sõnastavad need raamatukogu külastaja ja lugeja jaoks ning annavad elanikele selgema ülevaate tänapäevases raamatukogu rollist ühiskonnas ja selle pakutavatest võimalustest.

Eelnõu § 2 lõike 2 punktiga 3 on sätestatud ülesanne võimaldada juurdepääs ka avalikule teabele ja elektroonilistele avalikele teenustele. Muudatusega suureneb rahvaraamatukogu kohustus juhendada inimesi avalike teenuste kasutamisel, millega kaasneb elanikele suurem kindlustunne, et e-riigi teenuste või tehnoloogia arenemisel on koht, kus pakutakse abi, et digilõhe ei suureneks.

Tegemist on regionaalpoliitiliselt suure mõjuga muudatusega, millega kasutatakse ära rahvaraamatukogude üle-eestilist suurt võrku ja võimaldatakse inimestel kasutada riigi- ja kohaliku omavalitsuse teenuseid (nt toetuste taotlemine, rahvastikuregistri andmete muutmine vms) võimalikult kodulähedal. Juhendamiskohustus piirdub üldjuhul arvuti kasutamise võimaldamisega ja õige veebilehe avamisega, samuti soovitud juhul, kui teemakohane teadmine on töötajal olemas. Seadus ei keela töötajal rohkemat teha, kui tal on selleks teadmised ja valmisolek ja isik täiendavat juhendamist soovib.

Raamatukogu ülesannete sätestamine kannab sõnumit, et raamatukogus saab teha muudki, peale raamatute laenutamise. Senisele rahvaraamatukogu eesmärgile lisatud ülesanded avaldavad positiivset mõju teenuse kvaliteedile ja elanikel (kogu elukaare ulatuses) tekib suurema tõenäosusega võimalus tarbida ühtlasema kvaliteediga raamatukoguteenuseid üle riigi. Ebasoovitavate mõjude avaldumise riski ei ole ette näha.

6.2.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste töökorraldus)

6.2.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm - kohalikud omavalitsused ja rahvaraamatukogud

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.1.2.1.

6.2.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Eelnõuga kirjeldatakse kohaliku omavalituse asutusena tegutseva rahvaraamatukogu eesmärkidest tulenevad ülesanded. Kirjeldatud ülesanded tagavad kõigis omavalitsustes ühtlasema teenuse kättesaadavuse, sest eelnõu sätestab kõigile rahvaraamatukogudele ühetaolised ülesanded.

Sätestatud ülesanded ei lisa kohalikele omavalitsustele ega raamatukogudele otseselt uusi tegevusi, kuid sõnastavad Eestis kõigile kohalikele omavalitsustele kui raamatukogu pidajatele ja raamatukogudele kui nende asutustele, ajakohased rahvaraamatukogu ülesanded. Konkreetsetest ülesannetest tulenevad tegevused annavad ühtlasi selgemad tegevussuunad ajakohase raamatukogu rolli kujundamiseks ühiskonnas, tagades raamatukogude võimaluste parima kasutamise. Sätestatud ülesanded võimaldavad sama eesmärgi täitvate raamatukogude tegevusi sarnasemalt korraldada ja tagada üle riigi raamatukoguteenuse ühtlasema kättesaadavuse ja kvaliteedi.

Ülesannete määramine toetab raamatukogu pidaja senist praktikat ja avaldab positiivset mõju teenuse korraldamisele ja kvaliteedile. Tegemist on siiski väheolulise mõjuga, kuna praktikas neid ülesandeid valdavalt juba täidetakse. Lisaks loob ülesannete määramine aluse tihedamale koostööle teiste omavalitsuste raamatukogudega, soodustab ühistegevust, parandab teenuste koosvõimet, toetab heade praktikate levikut ning aitab ühtlustada teenuste kvaliteeti riiklikul tasandil. Ülesannete määramisel on oluline ja positiivne mõju ka raamatukoguvõrgu arengule.

6.3. Kavandatav muudatus – rahvaraamatukogu juhtimise ja struktuuri ajakohastamine

6.3.1. Mõju regionaalarengule (regionaalpoliitika üldised eesmärgid)

6.3.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.1.1.1.

6.3.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Eelnõu eesmärgiks on koondada ühes KOV üksuses asuvad rahvaraamatukogud ühtse juhtimise alla (rahvaraamatukogu struktuuri moodustavad keskraamatukogu ja vajadusel haruraamatukogud). Sarnaselt rahvaraamatukogu võrgu loomise põhimõtete ajakohastamisega tagab KOV territooriumil rahvaraamatukogu selgelt kirjeldatud struktuur ehk teenuse korraldus ning teenuste keskne ning eesmärgipärane juhtimine, et rahvaraamatukogudes pakutavad teenused on kõikidele Eesti inimestele, sõltumata nende elukohast, soovi korral mõistliku pingutusega kättesaadavad. Rahvaraamatukogude keskne juhtimine ja juhi kompetentsus tagavad ühtlase raamatukoguteenuse kvaliteedi kohaliku omavalitsuse territooriumil või samaaegselt mitme kohaliku omavalitsuse territooriumil. Sihtrühma jaoks on seega tegemist positiivse arenguga, mille tulemusena raamatukoguteenuse kvaliteet või kättesaadavus kohaliku omavalitsuse territooriumil tervikuna paranevad (näiteks kohaliku omavalitsuse kõigi raamatukogude kogud moodustavad terviku, mis võimaldab mitmekülgsemat valikut; töötajate spetsialiseerumine (arendus- või teenindusjuht, huvijuht, laste- ja noorsootööspetsialist) ja liikumine asutuse üksuste vahel võimaldab lugejal ja külastajal osa saada nt keskselt välja töötatud laste ja noorte haridusprogrammidest, eakatele suunatud huvitegevuse või ürituste sarjadest, kohalikest rändnäitustest vms.

6.3.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

6.3.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm - kohalikud omavalitsused ning keskraamatukogud ja rahvaraamatukogud

Eestis on 79 kohaliku omavalitsuse üksust, mis jagunevad 15 linnaks ja 64 vallaks. Vt ka käesoleva seletuskirja punkti 6.1.2.1.

6.3.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Mõju avaldub nendele KOV-idele ehk 79-st 66-le KOV-ile, kelle rahvaraamatukogudest mõni ei ole veel nimetatud valla või linna keskraamatukoguks ja teised rahvaraamatukogud ei tegutse haruraamatukogudena.

Rahvaraamatukogude pidamiseks senisest täpsema struktuuri ja juhtimiskorralduse kehtestamine võib kaasa tuua olukorra, kus osa olemasolevaid rahvaraamatukogusid nõutavatele tingimustele ei vasta. Kohalikul omavalitsusel tuleb siis enda elanikele kvaliteetse teenuse pakkumiseks täiendavaid pingutusi teha ja eeldatavasti võivad kaasneda sellega ka kulud (näiteks keskraamatukogus sobivate kooskäimise või koolitusruumide rajamine või sisustamine vms).

Teisalt peaksid kavandatavad muudatused innustama kohalikke omavalitsusi nende peetavat rahvaraamatukogude võrku optimaalsemalt tööle panema (näiteks kujundama kõiki kohaliku omavalitsuse üksuse rahvaraamatukogusid ümber valla või linna ühe keskraamatukogu struktuuriüksusteks). Muudatustega kaasneva mõju avaldumise sagedus on väike, kuna see eeldab ühekordset või väga pika aja järel korduvat kohalike rahvaraamatukogude teenuste ülevaatamist ja vajadusel ümberkorraldamist. Kohalike omavalitsuste jaoks, kus võrk on veel korraldamata, võib võimalikuks negatiivseks mõjuks olla juba nimetatud täiendav kulu, kuid seejuures tuleb arvestada, et kvaliteetsete kohalike teenusteta on keeruline ka piirkonda elujõulisena hoida ja pikas perspektiivis peaks optimeerimine kulude kasvu pidurdama või kulusid kokku hoidma.

6.3.3. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud (töösuhe)

6.3.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – rahvaraamatukogude juhid

Keskraamatukogude juhte on 79-st KOV-ist vähemalt 66-s. 13-s KOV-is on keskraamatukogu veel moodustamata. Enamus juhte töötavad tähtajatu töölepinguga ja teadaolevalt vaid üks tähtajalise töölepinguga. Seaduse jõustumisel on rahvaraamatukogude juhte maksimaalselt 79. 15 KOV-i maakonnaraamatukogude direktorid on ühtlasi KOV rahvaraamatukogu juhid. Neist 14 töötavad tähtajatu töölepinguga ja üks tähtajalise töölepinguga.

Arvestades rahvaraamatukogude üldarvu, mis 2024. aasta seisuga oli 480, ja sellises hulgas asutustes ametis olevat personali hulka, milleks on 1249, võib sihtrühma pidada väikseks.

6.3.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta

Ametis olevate kesk- ja rahvaraamatukogude juhtide töölepingud jäävad kehtima, mistõttu on kavandatavate muudatuste mõju neile ebaoluline ja mõju avaldub alles struktuurimuudatusel.

6.3.4. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud (haridussüsteem ja kultuur)

6.3.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – rahvaraamatukogude külastajad

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.1.1.1.

6.3.4.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta

Raamatukoguteeninduse koordineerimisel võtmetähtsust omavate rahvaraamatukogude juhtimise tõhustamine aitab hoogustada kaasaegsete teenuste strateegilist arendamist ning toob süsteemi rohkem uuenduslikkust. Sellest võidavad lõppastmes rahvaraamatukogude külastajad, mistõttu on muudatusel oluline mõju.

6.4. Kavandatav muudatus – rahvaraamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete täitmise etapiviisiline muutmine

6.4.1. Mõju regionaalarengule (regionaalpoliitika üldised eesmärgid)

6.4.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.1.1.1.

6.4.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Riigi haldusülesannete keskne juhtimine ja korraldus ning regioonides piirkondlike üksuste olemasolu tagab rahvaraamatukogudele pideva nõustamis- ja koolitustoe nende asukohale lähedal.

Tänu ühtsele ja süsteemsele töökorraldusele toimub rahvaraamatukogude kogude komplekteerimine läbimõeldumalt. Niisiis on rahvaraamatukogude töötajatel olemas nii keskne kui asukohalähedane tugi. Kõik see tagab raamatukoguteenuse kui avaliku põhiteenuse ühtlaselt hea kvaliteedi üle Eesti ja avaldab positiivset mõju rahvaraamatukogude teenuste kasutajatele.

6.4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

6.4.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm - kohalikud omavalitsused ja maakonnaraamatukogud

Igas maakonnas on üks maakonnaraamatukogu ehk kokku on neid 15. Sama palju on ka mõjutatud kohalikke omavalitsusi. Arvestades seda, et rahvaraamatukogusid on 2024. aasta statistika kohaselt 480⁸⁹, moodustavad maakonnaraamatukogud neist alla 3%.

Kohalike omavalitsusüksuste üldarvust (79) moodustavad maakonnaraamatukogude pidajateks olevad omavalitsused ligi 19%. Tegemist on väikese kuni keskmise suurusega sihtrühmaga.

6.4.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Praegu täidab 15 maakonnaraamatukogu keskse koordineerijana riigi haldusülesandeid. Eelnõuga kavandatakse rahvaraamatukogude valdkonna riiklikud ülesanded koondada ning anda need valdkonna kompetentsikeskusele RaRa-le.

Riigi ülesandeid eelistatakse üha enam korraldada läbi ametite (või keskuste), sest keskse juhtimise kaudu on paremini võimalik tagada ühtne halduspraktika, ekspertteadmiste koondumine, koolitus ja ressursside tõhusam kasutamine.

⁸⁹ [KU01: RAHVARAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#), 2025

Eesti Koostöö Kogu toob juba oma 2014. aasta analüüsis⁹⁰ välja trendid, et ametkondlikult on hakatud Eestit üha enam käsitlema kui ühte regiooni. Analüüsi kohaselt toimub sellega paralleelselt teine muudatus, mille eesmärgiks on planeerida tööd ja tegevused eelkõige sinna, kus on rohkem vajadust. Eemaldutakse püüdest kogu Eesti territooriumi teenuste ja ressursiga (töötajad, varustus, rahastamine) ühtlaselt katta. Regionaalsest juhtimistasandist loobumise põhjendustena tuuakse välja peamiselt Eesti väiksust ja samas vajadust olla paremini kursis kohalike oludega. Leitakse, et Eesti on liiga väike, et oleks vajalik kasutada regiooni kui eraldi administratiivset juhtimistasandit. Täiendavate iseseisvate juhtimistasandite ära kaotamisega viiakse enamasti ka põhiprotsessid regionaalselt toimemudelilt valdkondlikule toimemudelile. See tähendab, et spetsiifilisi oskusi nõudvaid ja ühetaolist tööd on võimalik juhtida ühest kohast.

Eelnõu tulemusel muutub avalike ülesannete täitmine ühtlasemaks ja otsesemaks valdkondliku arendusüksuse ja kõigi kohalike omavalitsuste vahel. Samuti muutub valdkondliku riiklike rahvaraamatukogu ülesandeid täitva üksuse tegevus efektiivsemaks ja professionaalsemaks, kuivõrd tegevused koonduvad konkreetse valdkondliku üksuse kätte.

Koos seniste maakonnaraamatukogude ülesannete üle minemisega RaRa-le võivad tänased maakonnaraamatukogude töötajad leida rakendust RaRa-s, kes vastavat ülesannet täitma hakkab. Isegi kui maakonnaraamatukogust ülesanded kaovad, ei tähenda see tingimata kõigi töökohtade kadumist piirkonnast, kui linna või valla raamatukogu peab sisulise töö jätkamist vajalikuks.

6.4.2.3. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – KuM ja Eesti Rahvusraamatukogu

2025. aasta 14. aprilli seisuga oli Eestis 1 769 riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutust ning 22 806 mittetulundusühingut.⁹¹ Riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete halduslepinguga üleandmisel raamatukogu valdkonnas kompetentsele avalik-õiguslikule juriidilisele isikule on muudatusest mõjutatud vaid üks avalik-õiguslik juriidiline isik ja üks riigiasutus (KuM). KuM-i 95-st töötajast on riigi haldusülesannetega seotud u 6 ametnikku ja töötajat. Tegemist on väikese suurusega sihtrühmaga.

6.4.2.4. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Seoses kõnealuste ülesannete üleandmisega suureneb töökoormus RaRa-s. Sellega seoses luuakse seaduse jõustumisel ehk riiklike ülesannete ümberkorralduse esimeses etapis RaRa-sse 12 täiendavat töökohta, millest 5 asub RaRa moodustatavates regionaalsetes piirkonnaüksustes. Riiklike ülesannete ümberkorralduse teises etapis (alates 01.07.2027) ehk raamatukogude andmekogu tööle rakendamisel luuakse RaRa juurde täiendavalt 13 ametikohta. KuM-ile kaasneb halduslepingu koostamise ja sõlmimise ning järelevalve teostamise kohustus. KuM maakonnaraamatukogude ülesannete osas haldusjärelevalve maht väheneb seaduse jõustumisel ja vajadus selleks kaob alates 01.01.2027. KuM-ile lisandub halduslepingu sõlmimine RaRa-ga ja haldusjärelevalve teostamine RaRa-s täidetavate riiklike haldusülesannete üle.

Riigieelarvest toetatakse rahvaraamatukogude tegevust erinevate taotlusvoorude kaudu. Haldusülesandena taotlusvooru rakendamise kulu peaks edaspidi kajastuma RaRa iga-aastases

⁹⁰ Eesti Koostöö Kogu (2014). „Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid.“ Tellija: Siseministeerium (http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf)

⁹¹ Registrite ja Infosüsteemide Keskus. E-äriregistri portaal. <https://ariregister.rik.ee/est/statistics>. Seisuga 14. aprill 2025.

eelarves. Kuna raamatukogudele riigieelarvest antava arendustoetuse jaotamiseks korraldatakse taotlusvoor korda aastas ja pidevat töökoormuse kasvu sellega ei kaasne, on ka sellega seotud töömaht arvestatud juba RaRa ühe täiendava töökoha sisse.

Haldusülesannete täitmiseks nähakse etapiviisilisel ülesannete rakendumisel ette vahendite liikumine maakondades riiklikke ülesandeid täitvatelt KOV-ide rahvaraamatukogudelt RaRa arendusüksuse ametikohtade loomiseks.

6.4.3. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud (töösuhe)

6.4.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – maakonnaraamatukogudes riiklikke haldusülesandeid täitvad 58 töötajat

Kehtiva õiguse kohaselt toetab riik maakonnaraamatukoguks oleva rahvaraamatukogu nelja töötaja töötasu kulu. Töötajate kulude toetus on ette nähtud maakonnaraamatukogu nelja (va Hiiumaa, kus kahe) töötaja töötasudeks raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesannete täitmise eest. Töötajate töötasusid finantseeritakse iga-aastaselt riigieelarves selleks määratud summa ulatuses. 2025. aastal oli selleks summaks 1 489 997 eurot. Rahvaraamatukogudes töötab kokku 1249⁹² töötajat, kellest maakonnaraamatukogu riiklikke raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesandeid täidab 58, moodustades rahvaraamatukogude töötajate üldarvust 4,6%. Tegemist on väikese suurusega sihtrühmaga.

6.4.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Seaduse jõustumisel 01.01.2027 jätkavad maakonnaraamatukogud kahe riikliku ülesande täitmist ning maakonnaraamatukogu kahe töötaja töötasu ja ülalpidamiskulud hüvitatakse KOV üksusele riigieelarvest valdkonna eest vastutava ministri määrusega sätestatud tingimustel ja korras. Seega on seaduse jõustumisel maakonnaraamatukogus ametis kaks töötajat (kokku 30 töötajat), kelle töölepingud jäävad kehtima kuni 30.06.2027 (tööandja kulu 385 344 eurot), sest maakonnaraamatukogud jätkavad viiest kahe riikliku ülesande täitmist (kogude komplekteerimine ja töötlemine ja rahvaraamatukogude tegevuseks vajalike bibliograafia-, täistekst- ja muude andmebaaside loomine ja pidamine). Nimetatud ülesandeid täidavad peamiselt komplekteerijad, bibliograafid, infosüsteemide haldurid.

Kehtiva seaduse viiest kolme ülesande (rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine, rahvaraamatukogude piirkondlik erialane nõustamine ning raamatukogutöötajate koolitusvajaduste iga-aastane kaardistamine ja koordineerimine ning rahvusvahelistes, riiklikes ja piirkondlikes programmides rahvaraamatukogude osalemise koordineerimine) üleandmine RaRa-le toob kaasa 15-le kohalikule omavalitsusele 28 töötaja koondamise (kulu u 60 000 eurot, mis on kavandatud riigieelarvest) või töösuhte ümberkorraldamise (töötasu 1600 eurot kuus, tööandja kulu kokku aastas 719 309 eurot). Nimetatud ülesandeid täidavad peamiselt direktorid, peaspetsialistid, pearaamatukoguhoidjad.

Töösuhte ümberkorraldamisel tuleb 8-l kohalikul omavalitsusel (Keila Linnavalitsus, Põltsamaa Vallavalitsus, Paide Linnavalitsus, Rakvere Linnavalitsus, Saaremaa Vallavalitsus, Tartu Vallavalitsus, Valga Vallavalitsus, Võru Linnavalitsus) leida kohaliku omavalitsuse keskraamatukogu juhi töötasu, sest maakonnaraamatukogude direktorite töötasu on seni

⁹² . [KU01: RAHVARAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#), 2025.

laekunud enamasti maakonnaraamatukoguks oleva rahvaraamatukogu nelja töötaja riiklikust toetusest. Viiel KOV-il tuleb leida kohaliku omavalitsuse eelarvest direktori töötasu osaliselt, sest maakonnaraamatukogu ülesandeid on täidetud koormusega 0,5-0,8. Kahel KOV-il saab direktor töötasu kohaliku omavalitsuse eelarvest.

15 kohaliku omavalitsuse kui tööandjate kulude kasv riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete ümberkorralduse esimeses etapis võib jääda vahemikku 385 344 eurot kuni 719 309 eurot. See sõltub kohaliku omavalitsuse rahvaraamatukogu töötaja töö vajalikkusest edaspidi kohaliku omavalitsuse raamatukogu tegevuste elluvijana ja RaRa piirkondlike spetsialistide värbamise protsessi tulemusest piirkondlike esindajate ametikohtadele. Seetõttu on kavandataval muudatusel oluline mõju 15-e kohaliku omavalitsuse eelarvele.

Teises riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete ümberkorralduse etapis tuleb 15-s kohalikus omavalitsuses koondada 30 kohaliku omavalitsuse rahvaraamatukogu töötajat või nende töö ümber korraldada. Koondamistasuna on kavandatud riigieelarvest u 64 000 eurot. Kohalike omavalitsuste võimalik kulu on kuni 770 688 eurot, sõltuvalt raamatukoguhoidjate töö vajalikkusest kohaliku omavalitsuse raamatukogus (komplekteerija, bibliograaf, peaspetsialist, infosüsteemide haldur jms).

Maakonnaraamatukogude (15) pidajateks olevad kohalikud omavalitsused peavad tulenevalt kõnealuste rahvaraamatukogude riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete etapiviisilisest ümberkorraldusest korraldama ümber 58 maakonnaraamatukogus töötava töötaja ülesanded.

6.4.3.3. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – KuM ja Eesti Rahvusraamatukogu

Tegemist väikese suurusega sihtrühmaga (vt ka käesoleva seletuskirja punkti 6.4.2.3).

6.4.3.4. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Seoses kõnealuste ülesannete üleandmisega suureneb töökoormus RaRa-s. Sellega seoses luuakse seaduse jõustumisel riiklike ülesannete ümberkorralduse esimeses etapis RaRa-sse 12 täiendavat töökohta, millest 5 asub piirkondades. Riiklike ülesannete ümberkorralduse teises etapis ehk uue raamatukogu infosüsteemi tööle rakendamisel luuakse riiklike ülesannete koordinatsiooni täitja juurde täiendavalt 13 ametikohta. Ülesannete konsolideerimisel väheneb aga riiklike ülesandeid täitvate inimeste arv seniselt 58-lt 25-ni, mis kokkuvõttes tähendab oluliselt efektiivsemat riigiressursside kasutamist. KuM-ile kaasneb ülesanne koostada haldusleping ning määratleda selles üksikasjalikult RaRa-le üle antavad ülesanded ning kõik töö- jm korraldusega seonduv. Samuti tuleb KuMil teha järelevalvet ning olla valmis olukorraks, kui riiklike ülesandeid peaks täitma ministeerium ise. KuM maakonnaraamatukogude ülesannete osas haldusjärelevalve maht väheneb esimeses etapis ja vajadus kaob teises etapis, kuid riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete haldusjärelevalve jätkub RaRa ülesannete osas. KuM-ile lisandub seega halduslepingu sõlmimine RaRa-ga ja haldusjärelevalve korraldamine ning läbiviimine RaRa-s riiklike haldusülesannete täitmise üle.

Haldusülesandena rahvaraamatukogudele arendustoetuse andmise taotlusvooru rakendamise kulu peaks edaspidi kajastuma RaRa iga-aastases eelarves. Kuna raamatukogudele riigieelarvest antava arendustoetuse jaotamiseks korraldatakse taotlusvoorud korda aastas, siis sellega ei kaasne pidevat töökoormuse kasvu. Vastav töömaht on juba arvestatud RaRa ühe täiendava töökoha koosseisu.

Eelnõuga kavandatud muudatused toovad kaasa RaRa töökorralduse muudatused ja suurendavad töökoormust, kuna rahvaraamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete täitjana lisanduvad talle uued ülesanded:

- 1) rahvaraamatukogude üleriigiliste teenuste loomine, haldamine ja arendamine;
- 2) rahvaraamatukogu sisulise töö aruannete kogumine ja analüüsimine;
- 3) rahvaraamatukogude piirkondlik erialane nõustamine ning raamatukogutöötajate koolitusvajaduste iga-aastane kaardistamine ja koordineerimine;
- 4) rahvusvahelistes, riiklikes ja piirkondlikes programmides rahvaraamatukogude osalemise koordineerimine;
- 5) rahvaraamatukogu seaduse § 13 lõike 3 punktis 1 nimetatud toetuse eest väljaannete keskne hankimine.

RaRa-le eraldatakse haldusülesannete täitmiseks ja vajalike ametikohtade loomiseks vahendid etapiviisiliselt, lähtudes maakonnaraamatukogude ülesannete lõpetamisest vabanevate ressursside mahust.

6.5. Kavandatav muudatus – raamatukogude andmekogu asutamine ja rakendamine

6.5.1. Mõju regionaalarengule (regionaalpoliitika üldised eesmärgid)

6.5.1.1 Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti elanikkond

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.1.1.1.

6.5.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Eelnõuga luuakse eeldused raamatukogude andmekogu rakendamiseks, et luua praegu Eestis kasutusel oleva üle kümne e-kataloogi asemel ühtne e-kataloog. Sellega soovitakse ühtlustada riigisisest väljaannete metaandmete kvaliteeti ja leitavust. Muudatusel on positiivne mõju kõigile Eesti elanikele ja eriti rahvaraamatukogude lugejaile, kes saavad ühe otsinguga ülevaate riigi rahvaraamatukogudesse soetatud inforessursist (näiteks raamatud, perioodika, auvised), mille suuruseks 2024. aasta seisuga oli Eesti ligi 10 miljonit arvestusüksust. Ka teiste Eestis raamatukogude liitumisel oleks võimalik saada ülevaade raamatukogudes leiduvast kokku 30 miljonist arvestusüksusest. Muudatusega luuakse eeldused Eesti elanike rahulolu kasvuks rahvaraamatukogu teenusega, kuna ühe otsinguga saab parema ülevaate raamatukogudes leiduvatest väljaannetest. Raamatukogu lugejaks registreerunud tekib võimalus saada ka personaliseeritumat teenust. Suureneb elanike teadlikkus ühetaoliselt korraldatud avalikust teenusest ja väheneb teenuse kasutamiseks kuluv aeg, sest vajalike väljaannete leidmiseks, tellimiseks ja kättesaamiseks on erinevate e-kataloogide asemel üks andmekogu. Seega on muudatuse positiivne mõju oluline.

6.5.2. Mõju majandusele (ettevõtluskeskkond ja ettevõtete tegevus)

6.5.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – raamatukogude andmekogu infotehnoloogiliste lahenduste haldamise ja arendamisega seotud asutused ja eraõiguslikud juriidilised isikud

Raamatukogusüsteeme RIKS, ESTER/Sierra ja URRAM haldavad ja arendavad vastavalt Deltmar OÜ, MTÜ Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortium ja Innovative Interfaces (Ameerika Ühendriigid) ning Urania Com OÜ. 2025. aasta 1. aprilli seisuga oli äriregistris äriühinguid, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste

registris registreeritud kokku 299 492 isikut ja asutust⁹³. Kuna Eestis registreeritud juriidilistest isikutest ja asutustest on mõjutatud vaid 0,002%, on tegemist väikese sihtrühmaga.

6.5.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus olulisuse kohta

Raamatukogude andmekogu loomine võib mõjutada seniseid teenusepakkujaid, kes võivad sattuda ebasoodsasse olukorda. Mõju avaldumise ulatus sõltub sellest, kas seni pakutav teenus on konkreetse asutuse või isiku jaoks põhiline tegevusvaldkond ja tuluallikas ning Eesti raamatukogud on peamiselt või koguni ainsad kliendid. Mõnede sihtrühma liikmete puhul nagu raamatukogude tarkvara arendajad (näiteks URANIA Com) see nii on ja nende jaoks on tegemist olulise negatiivse mõjuga. Leevendust võib selles osas pakkuda võimalus osaleda raamatukogudele mõeldud uusi infotehnoloogilisi lahendusi puudutavates riigihangetes.

6.5.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

6.5.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti Rahvusraamatukogu ja teised raamatukogud ning nende pidajad

2024. aasta 1. aprilli seisuga oli Eestis 2334 riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutust, sealhulgas 25 avalik-õiguslikku juriidilist isikut⁹⁴. Ennekoike avaldub mõju RaRa-le. Kui õiguslik alus selleks, et RaRa saaks asuda täitma üleriigiliste raamatukoguteenuste osutamiseks mõeldud infotehnoloogia arendamise eest vastutaja rolli, on loodud ja algab ülesande reaalne täitmine, võivad vähemal või rohkemal määral tulevikus mõjutatud olla kõik raamatukogud, sealhulgas 480 rahvaraamatukogu, 38 teadus- ja erialaraamatukogu ja 356 koolirahvaraamatukogu⁹⁵, samuti raamatukogusid pidavad asutused ja isikud. Kuna kavandatud muudatus mõjutab juba ainuüksi rahvaraamatukogude pidajatena kõiki kohalikke omavalitsusi, on tegemist suure sihtrühmaga.

6.5.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta

Esmajärjekorras avaldub mõju RaRa töökorraldusele. RaRa raamatukogude infovara üldkättesaadavaks tegemiseks mõeldud infotehnoloogia arendamise eest vastutajaks määramisel on asutuse täiendav tööjõuvajadus kaheksa töökohta, mis luuakse rahvaraamatukogude valdkonna riigi haldusülesannete olemasoleva ressursi arvelt. Teistelt raamatukogudelt eeldab uute lahenduste kasutuselevõtt samuti kohanemist, ent töökoormuse kasvu ei prognoosita. Pigem võib ühtne raamatukogude andmekogu raamatukogutöötajate tööd lihtsustada. Muudatustega kaasneb kindlasti raamatukogude personali koolitamise vajadus, seda tuge pakub RaRa. Asutuse korralduse aspektist on seega kavandataval muudatusel märkimisväärne mõju just RaRa-le.

6.5.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (avaliku sektori rahastamine, sealhulgas kulud ja tulud)

6.5.4.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti Rahvusraamatukogu ja teised raamatukogud ning nende pidajad

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.5.3.1.

6.5.4.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta

⁹³ Registrate ja Infosüsteemide Keskus. E-äriregister. https://ariregister.rik.ee/est/statistics/registered_entities

⁹⁴ Avaliku sektori statistika. Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus/avaliku-sektori-statistika>

⁹⁵ Statistikaamet. Statistika andmebaas. <https://andmed.stat.ee/et/stat>

Kavandatav muudatus mõjutab RaRa kulusid ning võib mõjutada ka teiste raamatukogude ja nende pidajate kulusid. Eeldatavaid kulusid on kirjeldatud käesoleva seletuskirja punktis 7. Raamatukogude andmekogu rakendamisel on positiivne mõju regionaalarengule ning kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Avaliku raamatukoguteenuse innovatsioon ja terviklikkus toetab keskselt arendatavate teenuslahenduste pakkumist ning loob võimaluse pakkuda personaalselt proaktiivseid ja sündmusteenuseid. Keskkonna jalajälje vähendamiseks laienevad inforessursi riskasutuse võimalused ja jagamistegevused, mis suurendavad kasutajasõbralikku infotehnoloogilist juurdepääsu, kättesaadavust ning ligipääsetavust. Tervikuna toetab muudatus infoühiskonna arengut ja suurendab kõigi Eesti inimeste kvaliteetset elu- ja teenuskeskkonda. Eesti raamatukogud kasutava täna oma teenuste toetamiseks kolme erinevat raamatukogusüsteemi ning nende juurde kuulub kolm erinevat e-kataloogi. Enim kasutajaid on praegu raamatukogusüsteemil RIKS (523 raamatukogu), millele järgneb URRAM (329 raamatukogu) ja raamatukogusüsteem Sierra on kasutusel u 100 raamatukogus. Kolme süsteemi kasutajad teevad täna ebaefektiivseid dubleerivaid toiminguid, mille kõrvaldamisest saadavat tulu oleks võimalik suunata kõigi osapoolte jaoks mugavama lahenduse pakkumisse. Sh kaasnevad täna kohalikele omavalitsustele dubleerivate andmekogude ülalpidamise, arendamise ja andmete hoiustamisega kaasnevad kulud. Tekkinud on olukord, kus raamatukogude teenused ei vasta enam hästi lõppkasutajate ootustele ja raamatukoguteenus tervikuna on jäämas e-riigi arenguplaanidest maha.⁹⁶

Eesmärgiks on kaasaegse ja kasutajasõbraliku raamatukogude andmekogu kasutuselevõtmine, mis on tervik, kuid koosneb mitmest tarkvaralahendusest, mida raamatukogu oma teenuste pakkumiseks rakendab, s.t mitte üksnes raamatukogusüsteemi tarkvara.

Rahvaraamatukogu seaduses ja Eesti Rahvusraamatukogu seaduses sätestatakse raamatukogude andmekogus isikuandmete töötlemise korraldus, millega kaasneb selgus raamatukogude andmekogus isikuandmete töötlemisel.

Andmekogu on tulevikus avatud kõikidele raamatukogudele ja vajaduse ning valmiduse korral täiendatakse edaspidi õigusakte.

Raamatukogude andmekogu vähendab regionaalse mahajäämuse negatiivseid mõjusid, sest tagab ühtlasema ligipääsu Eesti raamatukogudes leiduvatele väljaannetele.

Samuti mõjutavad kavandatavad muudatused 15 kohalikku omavalitsust ja nende rahvaraamatukogusid, kus kokku 58 töötajat täidavad praegu riiklikke raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesandeid.

6.5.5. Sotsiaalsed, sealhulgas demograafilised mõjud (haridussüsteem ja kultuur)

6.5.5.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – raamatukogude külastajad

Ainuüksi rahvaraamatukogusid külastab üle 30% (mõne hinnangu kohaselt koguni kuni 50%) Eesti elanikest (vt ka seletuskirja punkti 6.1.1.1.). Kuivõrd kavandatav muudatus puudutab kogu rahvaraamatukogude võrku, võib hõlmata ka teisi raamatukogu tüüpe (näiteks kooliraamatukogud), on kõigi raamatukogude külastajate hulk veelgi suurem kui rahvaraamatukogude külastajate arv üksi. Lisaks nii-öelda tavakülastustele külastatakse

⁹⁶ [Raamatukoguteenuste ärianalüüs. Lõpparuanne \(rara.ee\)](#)

raamatukogusid ka virtuaalselt (näiteks kasutatakse raamatukogu veebilehte ja digitaalseid väljaandeid, otsitakse e-kataloogist väljaannete kohta infot jne). Statistikaameti andmetel oli rahvaraamatukogude virtuaalkülastusi 2024. aastal 3,2 miljonit⁹⁷, teadus- ja erialaraamatukogude virtuaalkülastusi 1,4 miljonit⁹⁸. Raamatukogude külastajate näol on seega tõenäoliselt tegemist suure sihtrühmaga.

6.5.5.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta

Kavandatav muudatus parandab oluliselt raamatukoguteenuse kättesaadavust, mugavust ja kvaliteeti. Näiteks uue raamatukogusüsteemi loomisega tekib kasutajate jaoks seni puuduv ühtne e-kataloog, kust on võimalik otsida huvipakkuvaid väljaandeid raamatukogudest üle Eesti. Sihtrühma jaoks on seega tegemist positiivse mõjuga.

6.6. Kavandatav muudatus – kasutajasõbralike automaatsete haldusmenetluse võimaluste rakendamine

6.6.1. Mõju infotehnoloogia ja infoühiskonna arendustele (e-teenustele)

6.6.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – rahvaraamatukogude ja Eesti Rahvusraamatukogu lugejad

Statistikaameti andmetel oli 2023. aastal rahvaraamatukogudes 349 300⁹⁹ lugejat ning eriala- ja teadusraamatukogudes 170 700¹⁰⁰ lugejat. Eriala- ja teadusraamatukogude lugejatest oli RaRa lugejaid 52 048¹⁰¹. Tõenäoliselt on tegemist keskmise kuni suure sihtrühmaga (vt ka käesoleva seletuskirja punkti 6.5.5.1.).

6.6.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus selle olulisuse kohta

Raamatukogude kasutajasõbralikud automaatsed lahendused (näiteks meeldetuletuste saatmine laenutustähtaja saabumisele eelnevalt või teavituste saatmine lugeja isikuandmete kustutamise kohta juhul, kui lugeja ei ole kolme aasta jooksul kasutanud raamatukogu isikutuvastust nõudvaid teenuseid) on nii isiku kui ka avalikes huvides, kuna vähendavad asjaajamisele kuluvat aega ja lihtsustavad kõigi elanike asjaajamist. Raamatukogude andmekogu loob eelduse automaatse haldusmenetluse läbiviimiseks. Raamatukogude andmekogu asendab praegu iga valla ja linna eraldi peetavat andmekogu, mis asuvad praegu raamatukogudel üheteistkümnes, erasektorilt teenusena ostetud serveris. Seadus loob õigusliku aluse andmeid andmekogus töödelda ning sätestab kõik isikuandmete kaitsega seonduva.

6.6.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

⁹⁷ [KU01: RAHVARAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

⁹⁸ [KU02: ERIALA- JA TEADUSRAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

⁹⁹ [KU01: RAHVARAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

¹⁰⁰ [KU02: ERIALA- JA TEADUSRAAMATUKOGUD | Aasta ning Näitaja. Statistika andmebaas](#)

¹⁰¹ Eesti Rahvusraamatukogu. Raamatukogude statistika, 2024. <https://www.rara.ee/raamatukogudele/rmtk-statistika/statistika/>

6.6.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm – Eesti Rahvusraamatukogu ja teised raamatukogud ning nende pidajad

Vt käesoleva seletuskirja punkti 6.5.3.1.

6.6.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelalus selle olulisuse kohta

Edaspidi koondatakse kõik lugejate ja külastajate isiku- ja kontaktandmed, andmed laenutuste, väljaannete, kogude jm kohta ühte infosüsteemi. Andmeid töödeldakse, sh kustutatakse ühetaoliselt.

Eelnõu oluline osa on tulevikku vaatav andmekogu võimalusi kasutav automaatne haldusmenetlus ja n-ö inimest abistavate ja asjaajamist kiiremaks ja mugavamaks muutmise krattide kasutamine. Kui riigil on kõik otsustamiseks vajalikud andmed olemas, saab edaspidi teha kiire otsuse ebavajaliku asjaajamiseta, samas tagades isikuandmete tõhusa kaitse.

Muudatuse mõju on positiivne nii elanikele, raamatukogu pidajatele kui ka raamatukogudele, sest lihtsustab inimese ja riigi asjaajamist ning suurendab riigi otsuste arusaadavust ja läbipaistvust ning vähendab haldusmenetluse läbiviimiseks kuluvat aega (meeldetuletused laenutustähtaja saabumisest, viivis, lugejaandmete uuendamine jms).

Automaatsed võimalused on kasulikud nii lugejatele ja külastajatele kui ka raamatukogudele, kuna võimaldavad kiireid ja lihtsaid lahendusi seal, kus pole vaja töötaja vahetut tegevust.

6.7. Muudatuste koondmõju ettevõtjate ja kodanike halduskoormusele ning avaliku sektori töökoormusele

Kavandatavad muudatused ei mõjuta ettevõtjate halduskoormust ja eeldatavasti vähendavad kodanike halduskoormust.

Kavandatavad muudatused vähendavad kodanike halduskoormust raamatukoguteenuste kasutamisel tänu protsesside lihtsustumisele ja automatiseerimisele (nt ühtne e-kataloog, automaatsed teavitused).

Ettevõtjate (v. a mõjutatud IT-teenuse pakkujad) halduskoormust muudatused oluliselt ei mõjuta.

Avaliku sektori (raamatukogud, KOV-id, RaRa, KuM) töökoormus muutub, sest ümberkorraldustega kaasneb ajutine lisakoormus, kuid pikas perspektiivis oodatakse efektiivsuse kasvu ja töökoormuse vähenemist teatud valdkondades (nt kataloogimine, statistika kogumine, automaatsed toimingud).

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtete ajakohastamine

Kehtiva RaRS-iga sätestatud rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtted eeldavad paiguti ebamõistlikult suure hulga rahvaraamatukogude loomist, mistõttu soovitakse neid muuta. Eelnõu ei näe ette uute raamatukogude avamist ega raamatukogude sulgemist, mistõttu ei kaasne kohalikele omavalitsustele sellega seoses kulusid. Kohalikud omavalitsused, kellel on olnud kehtivaid rahvaraamatukogude võrgu loomise põhimõtteid eriti keeruline järgida, on juba valdavalt läinud seda teed, et korraldanud rahvaraamatukogude võrgu lähtudes omavalitsusüksuse elanike tegelikest vajadustest, mistõttu ei ole oodata ka märkimisväärset kulude kokkuhoidu.

7.2. Rahvaraamatukogu põhieesmärkidest tulenevate ülesannete kirjeldamine

Põhieesmärkidest tulenevate rahvaraamatukogude põhiülesannete kirjeldamine ja lisamine, ei too kaasa täiendavat kulu neile kohalikele omavalitsustele, kes juba on hoolitsenud selle eest, et rahvaraamatukogude olemasolevates struktuuriüksustes on tagatud tänapäevane teenuse

miinimumstandard (nt ajakohased arvutid, interneti kasutamise võimalus, koolitatud personal, funktsionaalsed ruumid jne).

Eelnõus nimetatud ülesanded peegeldavad aja jooksul raamatukogu tegevuses juba toimuvaid põhimõttelisi muudatusi, kus pigem laenutuskeskselt kuvandilt minnakse üle sotsiaalsemale organisatsioonile ja tegevusele, et toetada elanikke ja ühiskonda. KOV-is, kus on moodustatud või moodustatakse keskraamatukogu ja toimub ühtne teenuse juhtimine, võib struktuuriüksuste vahel toimuv tööjaotus toetada ülesannete täitmisel spetsialiseerumist (näiteks lastetöö, haridusprogrammid, digipädevuse koolitused) ja teenuse kvaliteedi tõusu. Ülesannete sätestamine eelnõus ei too kaasa kulude kasvu ega ka märkimisväärset kulude kokkuhoidu.

7.3. Rahvaraamatukogu struktuuri ajakohastamine

Seadusega ei reguleerita rahvaraamatukogu struktuuri ega selle juhtimise astmeid detailsemalt. KOV-ile jääb võimalus luua asutuse sees osakondi või muid madalama astme struktuuriüksuseid ning määrata ase- või teenuste juhte. Rahvaraamatukogude võrgu korraldamise praktika on juba liikunud suunas, kus KOV-is ei ole mitut eraldiseisva asutusena tegutsevat rahvaraamatukogu, vaid üks rahvaraamatukogu, millel on struktuuriüksused erinevates asukohtades. KOV-is, kus rahvaraamatukogu struktuur koosneb keskraamatukogust ja selle haruraamatukogudes, saab toimuda paindlikum tööjaotus struktuuriüksuste vahel. Ühtne juhtimine tagab reeglina kvaliteetsemad teenused ja samas ei pea iga väike rahvaraamatukogu üksi korraldama kõigi rahvaraamatukogu põhiülesannete täitmist, mistõttu ei too muudatus kaasa kulude kasvu ega ka märkimisväärset kulude kokkuhoidu.

7.4. Riiklike haldusülesannete täitmise etapiviisiline muutmine

Riiklike ülesannete ümberkorraldamise esimene etapp rakendub seaduse jõustumisel (eeldatavalt 2027. aasta 1. jaanuarist) ja teine etapp rakendub raamatukogude andmekogu kasutuselevõtmisel (eeldatavalt 1. juulist 2027. aastal).

Kehtiva RaRS kohaselt täidab igas maakonnas üks KOV rahvaraamatukogu täiendavalt viit raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesannet, mis on loetletud RaRS § 5 lõikes 4. Nimetatud ülesandeid täidab 58 töötajat, mille kulu koos tööandjakuluga (palgakulu) kokku aastas on **1 489 997 eurot** (vt Tabel 1.).

Tabel 1. Maakonnaraamatukogude riiklike ülesannete täitmiseks töötajate arv ja kulud aastal 2025.

	Toetatav maakonnaraamatukogu – kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse juriidiline nimetu	Riiklike ülesannete täitvate töötajate arv	Riiklike ülesannete täitvate töötajate tööandja palgakulu (eurot) (KUM toetus)
1.	Pärnu Keskraamatukogu	4	102 758,4
2.	Kärdla Linnaraamatukogu	2	51 379,4
3.	Harju Maakonnaraamatukogu	4	102 758,4
4.	Põltsamaa Raamatukogu	4	102 758,4
5.	Jõhvi Keskraamatukogu	4	102 758,4
6.	Järvamaa Keskraamatukogu	4	102 758,4
7.	Lääne Maakonna Keskraamatukogu	4	102 758,4
8.	Lääne-Virumaa Keskraamatukogu	4	102 758,4
9.	Põlva Keskraamatukogu	4	102 758,4

10.	Rapla Keskraamatukogu	4	102 758,4
11.	Saare Maakonna Keskraamatukogu	4	102 758,4
12.	Kõrveküla Raamatukogu	4	102 758,4
13.	Valga Keskraamatukogu	4	102 758,4
14.	Viljandi Linnaraamatukogu	4	102 758,4
15.	Võrumaa Keskraamatukogu	4	102 758,4
	Kokku:	58	1 489 997

Seaduse jõustumisel ehk riiklike ülesannete ümberkorraldamise esimeses etapis jätkab 15-s KOV rahvaraamatukogus eelnõu § 26 lõike 2 punktides 1 ja 2 nimetatud kahe ülesande täitmist **30 raamatukogutöötajat palgakuluga 385 344 eurot** (vt Tabel 2).

KOV rahvaraamatukogus riiklikke ülesandeid täitva 28 raamatukogutöötaja ülesanded maakonnaraamatukogus lõpetatakse seaduse esimese etapi jõustumisele eelnevalt, enne 31. detsembrit 2026. aastal. Vältimaks töölepingu lõpetamist võib tööandja ehk KOV pakkuda töötajale teist tööd sarnasel või ka mitte erialasel töö. Kui KOV-is teist tööd pakkuda pole, otsustab tööandja töötajate koondamise. Ülesannete ümberkorraldamisega seotud töötajate võimalik koondamiskulu riigile seaduse jõustumisele eelneval perioodil ehk enne 1. jaanuari 2027. aastal on u 60 000 eurot ja 2027. aastal enne 1. juulit on 64 224 eurot (vt Tabel 2). Samas tekib nimetatud raamatukogutöötajatel võimalus kandideerida RaRa piirkonna esindajate loodavatele ametikohtadele.

Tabel 2. Maakonnaraamatukogu riiklike ülesannete täitmise tööjõuvajadus ja kulud aastal 2027.

Maakonna- raamatukogu	Kuni 31. detsember 2026			Peale 1. jaanuari 2027		
	Töötajate arv	Palk	Tööandja palgakulu kokku (KUM eelarve)	Töötajate arv	Palk	Tööandja palgakulu (KUM eelarve)
Riiklikud ülesanded						
Komplekteerimine				15	1 600	192 672
Statistika, aruandlus				0	0	0
Infosüsteemid ja andmebaasid				15	1 600	192 672
Koolitused ja muu nõustamine				0	0	0
Kokku	58	1600	1 489 997	30		385 344
Riiklike ülesannete lõpetamine maakonnas, vajadusel koondamine - hüvitis ühe kuu keskmise töötasu ulatuses						
	28	1 600	59 942	30	1 600	64 224
Kokku			1 549 939			449 568

Seaduse jõustumisel jääb maakonnaraamatukogu eelnõu § 26 lõikes 2 nimetatud ülesannete täitjaks. Samas volitatakse Eesti Rahvusraamatukogule rahvaraamatukogude valdkonna riiklikud haldusülesanded, mis on määratletud eelnõu § 11 lõikes 2.

RaRa rahvaraamatukogude valdkonnas riigi haldusülesannete täitja tööjõuvajadus ja kulu on järgmine (vt Tabel 3):

Tabel 3. RaRa riiklike rahvaraamatukogude valdkonna haldusülesannete täitmiseks tööjõuvajadus ja kulu 2027. aastal

	Alates 1. jaanuar 2027			Alates 1. juulin 2027		
Riiklikud haldusülesanded	Tööta- jate arv	Palk/ ülalpidamiskulu	Tööandja palgakulu	Tööta- jate arv	Palk / ülalpidamis- kulu	Tööandja palgakulu
Koolitused, programmid	1	1 900	15 25302	1	1 900	30 506,4
Aruandluse analüüs	1	2 600	20 872,8	1	2 600	41 745,6
Andmekogu	4	2 800	89 913,6	8	2 800	359 654,4
Üksuse juht	1	2 800	22 478,4	1	2 800	44 956,8
Komplekteerijad	0	0	0	4	1800	115 603,2
Piirkondlik spetsialist	5	1 800	72 252	10	1 800	289 008
Ülalpidamiskulu	12	1 200	14 400	25	1 200	30 000
Riiklikud kokku	12		235 170	25		911 474,4

Tabel 3.1. Riiklike toetuste määramine taotlusvoorudest: haldusülesande täitmiseks tööjõuvajadus ja kulu 2027. aastal

	Alates 1. jaanuar 2027		
Haldusülesanne	Tööta- jate arv	Palk / ülalpidamis- kulu	Tööandja palgakulu
Toetuste menetleja	1	2000	32 112
Ülalpidamiskulu jm kulud		1 488	1 488
Kokku			33 600

Kehtiva seaduse § 5 lõige 5 riiklike raamatukoguteeninduse koordineerimise ülesannete uuendamine toob kaasa uued ametialased nõudmised nende ülesannete täitjale.

Üksuse juht tagab riiklike ülesannete igapäevaste tegevuste efektiivse töökorralduse, sise- ja väliskommunikatsiooni ning ressursside optimaalse kasutamise oma pädevuste piires, et parandada tegevuste tulemuslikkust. Arendab ja säilitab suhteid sisemiste ning väliste partneritega. Analüüsib tegevuse tulemusi ja tõhusust, teeb ettepanekuid parendustegevusteks.

Koolitusvajaduste koordinaator kaardistab rahvaraamatukogutöötajate koolitusvajadusi ja korraldab koolituste logistikat koostöös kohaliku omavalitsuse raamatukogude ja

erialaorganisatsioonidega. Teeb tihedat koostööd koolitajate, partnerorganisatsioonide ja muude asjakohaste osapooltega, et tagada koolituste ajakohasus, kvaliteet ning vältida dubleerivaid tegevusi. Lisaks kaardistab ta osalejate huve, et leida lahendusi, mis vastavad suurimatele vajadustele ja pakuvad maksimaalset kasu osalejatele.

Aruandluse analüüsi koordinaator tegeleb kohalike omavalitsuse raamatukogude statistiliste andmete ja sisuliste tööaruannete esitamise tugiteenusega, kasutades selleks spetsiaalselt loodud juhtimistöölauda kaudu andmete kogumise süsteemi. Ta analüüsib statistilisi ja sisutöö andmeid, et toetada raamatukoguteenuste tõhusat juhtimist ja planeerimist. Lisaks teeb ta tihedat koostööd kohalike omavalitsustega, teiste raamatukogude ja asjakohaste asutustega, et tagada andmete täpsus ja ajakohasus. Ta jälgib andmete kogumise protsesside tõhusust ja vajadusel pakub lahendusi andmete kvaliteedi parandamiseks. Samuti nõustab ta aruannete koostamist, et raamatukogud esitaksid selged ja informatiivsed ülevaated raamatukogude tegevusest ja saavutustest. Eelpool nimetatud tegevused aitavad kaasa andmepõhiste otsuste tegemisele ja teenuste parendamisele.

Raamatukogude andmekoguga seotud ametikohtade moodustamine on seotud raamatukogude andmekogu loomise, arendamise ja selle haldusega seotud tegevustega. Loodavad ametikohad kindlustavad raamatukogude andmekogu funktsionaalsuse loomise ning tagavad süsteemi toimepidevuse ja efektiivse teenuse halduse. Ametikohad hõlmavad spetsialiste, kellel on infosüsteemide ja andmekogu administreerimise pädevused. Nimetatud spetsialistid on: peakasutajad/teenuseomanikud, andmeanalüütik, toote juht, e-kataloogi tooteomanik, raamatukogusüsteemi tooteomanik, raamatukogusüsteemi ekspert. Need spetsialistid vastutavad andmekogu arendamise, haldamise ja täiustamise eest, et tagada süsteemi tõrgeteta toimimine ja vastavus raamatukogude valdkonna vajadustele. Kasutajatoe ning koolituse spetsialistid tagavad andmekogu tõhusa kasutamise ja töötajate kompetentsuse. Spetsialistid pakuvad igapäevast kasutajatuge, lahendavad kasutajate probleeme, vastavad süsteemiga seotud küsimustele ja pakuvad vajalikku juhendmaterjali. Samuti korraldavad nad koolitusi, et tagada töötajate oskuste ajakohasus ja tõhus andmekogu kasutamine. Nimetatud ametikohtadega tagavad spetsialistid mitte ainult süsteemi tehnilise toimimise, vaid ka kasutajate vajadustele vastava toe ja koolituse, mis on vajalik raamatukogude efektiivseks ja sujuvaks tööks.

Kui riiklikud ülesanded antakse täita Rahvusraamatukogule, siis seaduse jõustumisel asub RaRS eelnõu § 11 lõikes 2 nimetatud riigi haldusülesandeid täitma RaRa esialgu 12 töötajaga (üksuse juht – kuupalk 2800 eurot; analüütik - kuupalk 2600 eurot; 4 IT spetsialisti - kuupalk umbes 2800 eurot, 5 piirkondlikku spetsialisti - kuupalk umbes 1800 eurot; mille kulu koos tööandjakuluga (palgakulu) aastas kokku on u 455 940 eurot, millest ülalpidamiskulu 12 x 1200 eurot = 14 400 eurot. Seega asub esimeses riiklike ülesannete ümberkorralduse etapis RaRa-s tööle 12 töötajat kogukuluga 235 170 eurot (vt Tabel 3).

Kultuuriminister võib volitada ka taotlusvooru menetlemise RaRa-le, siis lisandub esimeses etapis ka 13-s töötaja (toetuste menetleja – kuupalk 2 000 eurot) töötasu ja ülalpidamise kulu, hindamiskomisjoni kulu, mis kaetakse KUM eelarvest, kokku 33 600 eurot (vt Tabel 3.1.).

Riiklike ülesannete täitmisel RaRa-s teisenevad ja laienevad asutuse tugistruktuuri (arendusüksus, üleriigiliste raamatukoguteenuste keskus, kommunikatsioon ja turundus, kogude arenduse osakond, infotehnoloogi osakond) ülesanded (nt kommunikatsioon lisaks raamatukogudele ka nende omanikele, KOV-ile arvelduste ülevaated jms).

Riiklike ülesannete ülemineku esimese etapi eel ehk 2026. a teisel poolaastal võib tekkida riigil vajadus toetada teenuse ümberkorralduste käigus töajõu ümberkorraldamist KOV-ides (koondamised) ühekordselt u 60 000 euroga (vt Tabel 2). Eelnõu ajakavas muudatuste läbiviimine ei too riigile kaasa lisakulusid.

Raamatukogude andmekogu rakendumisel 1. juulist 2027. aastal jõustub riiklike ülesannete ümberkorralduse teine etapp. Maakonnaraamatukogudes lõpetatakse riiklike ülesannete täitmine ja kõik riiklikud ülesanded antakse üle RaRa-le.

Riikliku toetusena saavad 15 KOV-i 30 raamatukogutöötaja töandja kulu aastast kokku 770 688 eurot. Vältimaks töölepingu lõpetamist võib töandja ehk kohalik omavalitsus pakkuda 30-le töötajale teist tööd sarnasel või ka mitte erialasel töö. Kui kohalikus omavalitsuses teist tööd pakkuda pole, otsustab töandja töötajate koondamise. Samas tekib nimetatud raamatukogutöötajatel võimalus kandideerida ka RaRa-s loodavatele ametikohtadele. 2027. aastal riiklike ülesannete ümberkorraldamisega maakonnaraamatukogudes tekib 2027. aasta teisel poolaastal riigile 30 raamatukogutöötaja koondamiskulu u 65 000 eurot (vt Tabel 2), kuid sellega riigile lisakulu ei kaasne, sest ümberkorraldus tehakse olemasolevate ressursside piires.

Teises etapis tekib RaRa-l täiendava töajõu vajadus, et täita eelnõu § 11 lõikes 2 nimetatud kõiki riiklikke haldusülesandeid. Lisanduvad ülesanded nagu riikliku väljaannete soetamise toetuse eest väljaannete keskne hankimine ja raamatukogude andmekogu täismahus rakendamine. Nimetatud ülesannetega kaasneb täiendav töajõu vajadus (4 komplekteerijat – kuupalk 1800 eurot, 5 piirkonnaspetsilisti - kuupalk 1800 eurot; 4 IT-spetsialisti – tootejuht, e-kataloogi tooteomanik, raamatukogusüsteemi tooteomanik, raamatukogusüsteemi ekspert – kuupalk 2 800 eurot). Teise etapi rakendumisel tegeleb rahvaraamatukogude riiklike ülesannetega RaRa-s kokku 25 töötajat töandja kogukuluga aastast u 911 474 eurot (vt Tabel 3).

Tabel 4. Riiklikud ülesanded ja nende kulu aastal 2027

Riiklikud haldusülesanded	Kuni 31.12.2026		Alates 01.01.2027-30.06.2027		Alates 01.07.2027	
	Töötajate arv	Kulu	Töötajate arv	Kulu	Töötajate arv	Kulu
Maakonna-raamatukogu	58	1 489 997	30	385 344	-	-
Koondamiskulu	28	59 942	30	64 224	-	-
RaRa	-	-	12	235 170	25	911 474
Raamatukogude andmekogu haldus ja riiklike ülesannete kulu	-	-				578 523
Kokku	58	1 549 939	42		25	1 489 997

Riiklike ülesannete ümberkorraldamisega tekib 2027. aasta 1. juulist RaRa-l võimalus hallata üleriigilist raamatukogude andmekogu, sest tekib andmekogu ja teenuste haldamiseks vajalik

ressurss 578 523 eurot, mis annab avalikule rahvaraamatukoguteenusele kasutajakeskse ja uue kvaliteedi.

2027. aasta 1. juulist suureneb andmekogu ja teiste ülesannete halduskulu summa 578 523 euronit (vt Tabel 4), sest lisandub maakonnaraamatukogudes riiklike ülesannete lõpetamisest vabanev summa.

Kohalike omavalitsuse rahvaraamatukogudel puudub uuenduslike teenuste ja ruumide arendamiseks koostööpartnerite võrgustik Raamatukogude valdkonna arendusprojektide ehk raamatukogude kiirendi taotlusvoorude toetuste menetleja ülesanne on nii menetlusprotsessi korraldamine ja juhtimine kui ka laiemalt valdkonna arenguks eelduste loomine, pakkudes tuge ja võimalusi projektide riskide maandamiseks, kvaliteedi tõstmiseks ning koostöövõrgustike loomiseks. Menetleja ülesandeks on korraldada töötubasid ja seminare, et jagada parimaid praktikaid, ideid ja innovaatilisi lahendusi ning seeläbi edendada valdkonna teadmiste vahetust ja koostööd ning kasvatada rahvaraamatukogude valdkonna üldist võimekust projektide algatamisel ja läbiviimisel.

Riiklike ülesannete täitmisel kaasneb ka töötaja ülalpidamisega seotud kulu, mis on vajalik inventari ja tehnika soetamiseks, koolitusteks ning lähetusteks.

Riiklike ülesannete täitmine vaid kohaliku omavalitsuse rahvaraamatukogus ei anna valdkonna digitaliseerimisel ajakohaselt efektiivset tulemust, sest riiklike ülesannete koordineerimine eeldab kõigi kohalike omavalitsuste kaasamiseks kesksel juhtimisel, kesksete andmekogude kasutust ja ülesannete ühetaolist korraldust kõigi kohalike omavalitsuste hüvanguks.

Riiklike ülesannete täitmisel RaRa-s muutuvad vähesel määral ka KUM tugistruktuuri (finantsosakond, strateegia- ja innovatsiooniosakond, raamatupidamine, kommunikatsiooniosakond, õigus- ja haldusosakond) ülesanded (nt raamatukogude andmekogu kaasvastutaja ülesannetega seotud tegevused).

7.5. Raamatukogude andmekogu loomine ja rakendamine

Eesti elanike arv on 1 369 995¹⁰², kellest 701 000¹⁰³ on Eesti raamatukogude lugejad¹⁰⁴, ehk raamatukogude teenuseid kasutab iga teine elanik, mis teeb raamatukogud suurima kliendikontaktiga kultuuriasutusteks Eestis. Eesti raamatukogudes on kokku ligi 31 miljonit väljaannet, mida 2024. aastal laenutati kokku 12 miljonit korda, neist 9,4 miljonit korda rahvaraamatukogudest. 2024. aasta jooksul registreeriti raamatukogudes kokku 7,2 miljonit külastust ja 4,6 miljonit virtuaalkülastust aastas¹⁰⁵.

Eesti raamatukogud kasutavad täna oma teenuste pakkumiseks kolme erinevat raamatukogusüsteemi ning nende juurde kuulub kolm erinevat e-kataloogi. Enim kasutajaid on

¹⁰² [Rahvaarv | Statistikaamet](#)

¹⁰³ [Raamatukogud | Kultuuriministeerium](#)

¹⁰⁴ Statistikaamet. Raamatukogud, 2025.

¹⁰⁵ [Raamatukogud | Kultuuriministeerium](#)

praegu raamatukogusüsteemil RIKS (523 raamatukogu), millele järgneb URRAM (329 raamatukogu) ja raamatukogusüsteem Sierra on kasutusel u 100 raamatukogus.¹⁰⁶ Kliendi poolelt vaadates ongi raamatukogu üks tervik-teenus, mille taustal toimivad IT süsteemid või raamatukogude, osakondade ja töötajate rollijaotus välja ei paista. Analüüsi "Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain"¹⁰⁷ kasutajauuringust selgus muuhulgas, et kolm paralleelselt kasutusel olevat e-kataloogi ja suur hulk muid veebikeskkondi tekitavad kasutajates segadust. Veebikeskkondade paljususega seotud segadust ning üldist rahulolu teenustega aitab paremaks muuta ühtse sujuva ja kasutajasõbraliku terviksüsteemi kasutuselevõtt.

Muudatuse eesmärgiks on vähendada raamatukogude poolt pakutavate e-kanalite paljusust ja korrastada ning reguleerida raamatukogu tööprotsesside tehnoloogilise taristu korraldus ning haldamine raamatukogude andmekogu kasutuselevõtmisega. Raamatukogu tööprotsesside ja teenuste haldamine ühtses raamatukogude andmekogus võimaldab teenust ühtlustada ning optimeerida ja tõsta automatiseerituse taset, mis ühtlasi muudab ka raamatukoguteenuse elanike jaoks ajakohaseks ning kasutajasõbralikuks.

Vähendades ülalpeetavate süsteemide arvu, suureneb raamatukogude töö tõhusus, paraneb olemasolevate rahaliste ressursside kasutamine ning luuakse paremad eeldused tulevikuteenuste arendamiseks. Samal ajal vähenevad KOV-i kulud raamatukogusüsteemi ülalpidamisele, arendamisele ja andmete hoiustamisele.

Raamatukogude andmekogu koosneb kahest komponendist: e-kataloog ja raamatukogusüsteem. E-kataloogi hange toimus ja arendamine toimub 2025. aastal ning raamatukogusüsteemi hange 2026. aastal. Raamatukogude andmekogule üleminek toimub aastatel 2026-2027. 2-aastane üleminek aitab optimeerida üleminekule tehtavad kulutusi ning samal ajal saavutada kõrgemat raamatukoguteenuste taset. Üleminekuperioodil tuleb arvestada paralleelsete kuludega praeguste süsteemide ülalpidamiseks ja uue andmekogu juurutamiseks ning haldamiseks (vt Tabel 5 ja Tabel 7). Uue andmekogu juurutamisega seotud kulud kaetakse Euroopa Liidu struktuurivahenditest.

Tabel 5 . Raamatukogusüsteemide kulude võrdlus 2021. aastal ja 2017. aastal

Raamatukogusüsteem	2021. aasta		2017. aasta	
	Kulud (eurot)	Raamatukogusid (tk)	Kulud (eurot)	Raamatukogusid (tk)
Sierra/Ester	360 000	100	177 900	100
RIKS/RIKSWEB	99 300	523	96 300	497
URRAM/Lugeja.ee	109 300	329	113 300	336
Kokku:	568 600	952	387 500	933

¹⁰⁶ Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain, Ernst & Young Baltic AS, 2022. https://www.rara.ee/wp-content/uploads/2023/03/Raamatukoguteenuste_arianaluus_loppversioon_v4.pdf

¹⁰⁷ Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain. Ernst & Young Baltics ja Rethink agentuur, 2022. https://www.rara.ee/wp-content/uploads/2023/04/Raamatukoguteenuste_arianaluus_loppversioon_v4.pdf

Raamatukogusüsteeme kasutavate raamatukogude koguarvuks 2021. a oli 952, mis on rohkem kui Eestis 2021. aastal ja 2017. aastal raamatukogusid. Seda tingib raamatukogusüsteemide esindajate poolt haruraamatukogude arvestamine eraldiseisvate raamatukogudena.

Käesoleval ajal on iga-aastane kulu kolme raamatukogusüsteemi peale kokku on ca 570 000 eurot. Kulude suurenemine või vähenemine on seotud ka liitunud raamatukogude arvu muutustega.

Raamatukogusüsteem hangitakse eeldatavasti riigihankega valmislahendusena ning seadistatakse vastavalt Eesti rahvaraamatukogude vajadustele. Süsteem hangitakse ja andmed migreeritakse Euroopa Liidu struktuurivahenditest (edaspidi EL SF) ja selle eeldatav kogumaksumus on kuni 2,1 miljonit eurot ¹⁰⁸(hankimine ja üleminekukulud ehk juurutamine sh andmete migratsioon, liideste loomine, andmevahetuse testimine, turvatestimine, rakendamine, töötajate koolitamine jm), mis on ühekordne investeering (vt Tabel 6). Raamatukogusüsteemi hankimise ja juurutamise kogusumma suuruse vahemik 0,5 miljonit on kalkuleeritud tuginedes 2021-2023 hangete kallinemisele 20-30%.

Raamatukogusüsteemi hankimine ja juurutamine on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023-2027¹⁰⁹ üldeesmärk 8.1.6. “Võtame vastu uue rahvaraamatukogu seaduse ja rakendame ühtset raamatukogusüsteemi kõikidele Eesti inimestele”. Samuti on raamatukogusüsteemi kasutuselevõtmine Kultuuriministeeriumi Kultuuripärandi digitegevuskava 2023-2029 üks alamtegevus, millele rahastamise otsus langetatati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis aastal 2024 ja langetati Justiits- ja Digiministeeriumis ka aastal 2025.

Tabel 6. Raamatukogude andmekogule (e-kataloog ja raamatukogusüsteem) üleminekuks vajalike ühekordsete investeeringute hinnang*

Kulukomponent	Hinnanguline ühekordne kulu (eurot)
E-kataloog	400 000 – 650 000
Raamatukogusüsteem	350 000 – 1 200 000
Andmete migratsioon ja praeguse teenuse lõpetamine	100 000 – 250 000
Investeeringud kokku:	815 000 – 2 100 000

*Hinnang kulukomponentidele on antud teiste sarnaste arenduste näitel ja on ligikaudne.

Andmekogule üleminekuga seotud ühekordsed investeeringukulud (vt Tabel 6) katab riik EL SF projektitoetustena.

Tabel 7. Raamatukogude andmekogu ülalpidamise aasta kulude hinnang**

Kulukomponent	Hinnanguline aastane kulu (eurot)
---------------	-----------------------------------

¹⁰⁸ Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain. Ernst & Young Baltics ja Rethink agentuur, 2022. https://www.rara.ee/wp-content/uploads/2023/04/Raamatukoguteenuste_arianaluu_loppversioon_v4.pdf

¹⁰⁹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2023-2027. <https://www.valitsus.ee/>

Litsentsitasud 800 raamatukogu, sellest litsentsitasud rahvaraamatukogudele (489)	800 000 – 1 200 000, sellest (500 000 eurot rahvaraamatukogud)
Sellest hädavajalikud arendused	100 000 – 300 000
Sellest hooldus	60 000
Sellest majutus	30 000 – 66 000
Sellest küberturve	15 000 – 35 000
Personalikulu	360 000 – 400 000
Sellest hädavajalikud arendused	100 000 – 300 000
Jooksvad kulud kokku:	860 000 – 1 600 000

**** Hinnang kulukomponentidele on antud teiste sarnaste arenduste näitel ja on ligikaudne, sõltub riigihangete tulemusest ja inflatsioonist. Litsentsitasud on kulupõhised ja arvutatakse liitunud raamatukogude andmete (nt kogude suurus, süsteemiga töötavate töötajate arv) põhjal.**

Andmekogu ülalpidamisega seotud kulud katavad osaliselt (näiteks litsentsitasud) raamatukogude omanikud (v.a rahvaraamatukogude omanikud), v.a personalikulu, mis saadakse riiklike ülesannete ümberkorraldamisest. Raamatukogu poolt makstav tasu kavandatakse proportsionaalsena raamatukogu suurusega ning hinnastamismudeli väljatöötamisel tagatakse lahendus, et see oleks jõukohane ka väiksematele raamatukogudele. Hädavajalike arendustega tagatakse ühilduvus ja ajakohasus erinevate sisemiste ning väliste infosüsteemide vaates.

Raamatukogude andmekogu rakendamise riigi ühekordsete kulude eeldatav kogumaksumus on kuni 2,1 miljonit eurot ja kaetakse Euroopa Liidu struktuurivahenditest. Raamatukogude andmekogule üleminekuga kaasnev iga-aastane rahvaraamatukogude teenuse ülalpidamiskulu (arendus, majutus, küberturve) saadakse riiklike raamatukoguteeninduse ülesannete ümberkorraldusest vabanevast ressursist, mis on u 500 000 eurot (vt Tabel 4) ja kaetakse riiklike ülesannete ümberkorraldamise ressursist ning riigile lisakulu ette ei näe.

Raamatukogude andmekogule üleminekuga kaasnev iga-aastane tööjõukulu on 360 000 eurot sh koolituskulu. Need kaetakse riiklike ülesannete ümberkorraldamise tulemusel vabanevast ressursist ning riigile lisakulu ette ei näe.

Rahvaraamatukogu omanikele ehk kohalikele omavalitsustele lisakulusid ei tule ja iga-aastased andmekoguga seotud kulud jäävad suurusjärku u 500 000 eurot, sest süsteemi kasutamisel võib ette näha litsentsitasusid. Seega on kohalikel omavalitsustel võimalik samade kuludega saavutada kõrgem raamatukoguteenuste tase.

RaRa 2023. aastal läbiviidud turuanalüüsi näitas, et eeldusel kui kõik Eesti raamatukogud liituksid, oleks nende ülalpidamise keskmine aastane turuhind kokku 917 725 eurot. Seega hinnanguliselt ühe raamatukogu aritmeetiline keskmine kulu raamatukogusüsteemi kasutamise eest ühes kuus on ligikaudu 96 eurot (1147 eurot aastas) või 367 eurot aastas raamatukogutöötaja kohta eeldusel, et raamatukoguvõrgus töötab 2500 inimest. Nimetatud aritmeetiline keskmine kulu annab üldistatud pildi aastasest kulust, kuid seda ei saa enne infosüsteemi hanke toimumist erinevat tüüpi raamatukogude liitumisel aluseks võtta.

Hinnastamine hakkab toimuma vastavalt tarbitavale ressursile (raamatukogude arv, kogude suurus, lugejate arv, töötajate arv vms).

Hinnanguline ülalpidamiskulu võttes aluseks aritmeetilisi keskmisi:

Rahvaraamatukogude ülalpidamine - 459 000 eurot;
Rahvusraamatukogu – 36 000 eurot.

Uuele andmekogule ülemineku kulu arvutused on hinnangulised, sest lõplikud kulud selguvad infosüsteemi hankimisel 2026. aastal.

Eelnõuga seotud andmekogu kulude hinnang on tehtud tuginedes “Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain”¹¹⁰ ärianalüüsi aruande lõppversioonile, mis valmis 2022. a detsembris ja 2023. a detsembris valminud ”Raamatukogusüsteemi detailanalüüs”¹¹¹ tulemitele. Täpsem tegeliku maksumuse hinnang e-kataloogi ja infosüsteemi kogulahendusele on võimalik anda peale e-kataloogi ja raamatukogusüsteemi hankimist 2026. aasta lõpus.

7.6. Kasutajasõbralike automaatsete haldusmenetluse võimaluste rakendamine

Rahvaraamatukogu ja RaRa võib eelnõu kohaselt oma ülesannete täitmisel rakendada elektrooniliselt automaatset haldusmenetlust infosüsteemi vahendusel. Eelnõus kirjeldatud automaatsete toimingute kulu sisaldub infosüsteemi hankimise ja rakendamise kulus. Haldusmenetluse automaatsusega seotud vajalike täiendavate arenduste kulu kaetakse igaaastastest ülalpidamiskuludest või mahukamate projektipõhiste arenduste puhul taotleb RaRa kulu SF vahenditest või riigieelarvest.

Automaatsed võimalused on kasulikud nii lugejatele ja külastajatele kui ka raamatukogudele, kuna võimaldavad kiireid ja lihtsaid lahendusi seal, kus pole vaja töötaja vahetut tegevust.

KOV-is, kus raamatukogu kasutab automaatsete teavituste võimalusi, võib toimuda teenuse kvaliteedi tõusu, mis ei too kaasa kulude kasvu, kuid võib tuua kaasa vähese kulude kokkuhoiu.

8. Rakendusaktid

Eelnõusse on kavandatud valdkonna eest vastutavale ministrile (kultuuriminister) määruste kehtestamiseks järgmised volitusnormid:

- eelnõu § 4 lõige 4 (kaalutusõigusega volitusnorm) – rahvaraamatukogude võrgu loomisel aluseks võetavatest näitajatest lähtumise täpsemad tingimused ja kord;
- eelnõu § 7 lõige 3 – rahvaraamatukogu töökorralduse eeskiri;
- eelnõu § 13 lõige 9 – riigieelarvest rahvaraamatukogudele või rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevatele muudele asutustele või isikutele antavate toetuste täpsem liigitus ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise ja toetuse määramise tingimused ja kord, samuti riikliku kohustusena raamatukoguteeninduse maakondliku koordineerimise ülesandeid täitva rahvaraamatukogu kulude hüvitamise tingimused ja kord;
- eelnõu § 22 lõige 4 – automaatsete haldusaktide ja toimingute loetelu;
- eelnõu § 29 punkt 9 (ERRS § 4¹ lõige 2; kaalutusõigusega volitusnorm) – RaRa-le täitmiseks volitatavate riigi haldusülesannete täpsem sisu ning nende täitmise tingimused ja kord;
- eelnõu § 29 punkt 15 (ERRS § 7² lõige 4) – automaatsete haldusaktide ja toimingute loetelu;
- eelnõu § 29 punkt 16 (ERRS § 7³ lõige 3) – raamatukogude andmekogu põhimäärus;

¹¹⁰ Raamatukoguteenuste ärianalüüs ja teenusedisain, Ernst & Young Baltic AS, 2022. https://www.rara.ee/wp-content/uploads/2023/03/Raamatukoguteenuste_arianaluus_loppversioon_v4.pdf

¹¹¹ Ühtse üleriigilise raamatukogusüsteemi detailanalüüs. 2023, Ernst & Young Baltic AS. <https://www.rara.ee/raamatukogudele/uhthe-raamatukogusustem/>

- eelnõu § 29 punkt 16 (ERRS § 7⁵ lõige 2) – raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasu arvutamise alused ja piirmäärad.

Loetelus teise ja kolmandana nimetatud volitusnormid sisalduvad ka kehtivas RaRS-is (§ 6 lõikes 2 ja § 10 lõikes 4). Nende sõnastust küll täpsustatakse, kuid ei muudeta sellisel määral, et oleks uuesti vaja hinnata nende põhiseaduspärasust. Teiste volitusnormide vastavust PS-ile on hinnatud vastavate eelnõu sätete selgituste juures.

Käesolevale seletuskirjale ei ole lisatud nende rakendusaktide kavandeid, mille kehtestamise vajaduse üle otsustamisel on valdkonna eest vastutaval ministril kaalutusõigus. Kõnealused ministri määrused kehtestatakse üksnes juhul, kui seaduse rakendamise käigus selgub, et rahvaraamatukogude võrgu loomisel aluseks võetavad näitajad ja RaRa-le täitmiseks volitatavate riigi haldusülesannete sisu vajavad täpsustamist.

Tulenevalt RaRS-i (RT I 1998, 103, 1696) kehtetuks tunnistamisest, muutuvad kehtetuks järgmised määrused:

- 1) kultuuriministri 25. veebruari 1999. a määrus nr 5 „Rahvaraamatukogude Nõukogu põhimääruse kinnitamine“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/90139>);
- 2) kultuuriministri 12. juuli 2004. a määrus nr 9 „Rahvaraamatukogu töökorralduse juhend“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/109042019005>);
- 3) kultuuriministri 9. jaanuari 2015. a määrus nr 1 „Rahvaraamatukogudele riigieelarvest finantseeritavate kulude jaotamise kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/113012015030>).

Seoses riigieelarvest rahvaraamatukogudele või rahvaraamatukogude valdkonnas tegutsevatele muudele asutustele või isikutele antavaid toetusi puudutava volitusnormi täiendamisega tunnistatakse kehtetuks riigieelarve seaduse § 53¹ lõike 1 alusel kehtestatud kultuuriministri 21. veebruari 2023. a määrus nr 1 „Rahvaraamatukogudele riigieelarvest finantseeritavate rahvaraamatukogude arendusprojektide toetamise tingimused ja kord“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/121102023002?leiaKehtiv>). Nimetatud määruses reguleeritud toetusmeetmed lisatakse eelnõu seadusena jõustumisel RaRS-i alusel kehtestatavasse ministri määrusesse.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, osaliselt 2027. aasta 1. juulil. Kindlal kuupäeval jõustumist on eelistatud üldises korras jõustumisele, kuna see võimaldab paremini ajastada seaduse rakendusaktide jõustumist, nii KOV-idel kui ka RaRa-l kavandada ja ellu viia maakonnaraamatukogude tegevuse järk-järgulise lõpetamisega seotud muudatusi ning tagada raamatukogude andmekogu sujuv kasutuselevõtmine. Hilisem jõustumine on seotud raamatukogude andmekogu rakendamisega ja väljaannete hankimise ülesande ümberkorraldamisest tulenevate hangete, tehniliste lahenduste ja töökorralduse muudatustega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele, Andmekaitse Inspeksioonile, Riigi Infosüsteemi Ametile ja Statistikaametile ning arvamuse avaldamiseks, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Raamatukoguhoidjate Ühingule, Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsiumile, Osäühingule Urania COM, Osäühingule Deltmar, Rahvaraamatukogude Nõukogule, Eesti Rahvusraamatukogule, maakonnaraamatukogudele ning suuremate linnade keskraamatukogudele.

Laekunud tagasisidet on käsitletud eelnõu lisas (märkuste tabel).

Eelnõu esitatakse teistkordselt kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ning samaaegselt teadmiseks teistele märkusi esitanud ministeeriumidele ning huvitatud osapooltele.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel
(*allkirjastatud digitaalselt*)