

Riigikogu Kultuurikomisjon
Haridus- ja Teadusministeerium
Kultuuriministeerium
Justiits- ja Digiministeerium

21.10.2026

Arvamuse avaldamine Kultuuriministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esitatud ühisele muudatusettepanekule rahvaraamatukogu seaduse eelnõu kohta (877 SE)

Täname Kultuuriministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi tehtud parandusettepanekute eest ja Riigikogu Kultuurikomisjoni soovi eest koostöise lahenduseni jõuda. Pakutud ettepanekud arvestavad mitme ülikoolide tõstatatud küsimusega, kuid ei lahenda põhiprobleemi: kavandatav regulatsioon peab vastama Eesti Vabariigi põhiseadusega loodud õiguslikule ja institutsionaalsele korraldusele ning sellest tulenevale ülikoolide autonoomiale.

Teadusraamatukogude elektronkataloog on ühise infosüsteemi kõige mahukam ja sisuliselt kõige väärtuslikum osa. ELNET Konsortsiumi hallatavas ESTER-is on ligikaudu 3,7 miljonit originaalkirjet. Need on loodud valdavalt ülikoolide ja Rahvusraamatukogu poolt. Tegemist on rahvusliku andmevaraga, mille väärtus seisneb nii mahus, kvaliteedis kui ka otseses rollis Eesti õppe- ja teadustöö toetamisel.

Rahvaraamatukogude loodud originaalkirjeid on ligikaudu 87 000 ehk 2,4% originaalkirjete kogumahust. Rahvaraamatukogude infosüsteem MIRKO kasutab lisaks rahvaraamatukogude originaalkirjetele ESTER-is loodud rahvusbibliograafiakirjeid mida on ligikaudu 400 000 (vt. lisa 1).

Avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude tegevus kuulub ülikoolide vastutusse ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkonda; rahvaraamatukogud Kultuuriministeeriumi valdkonda. Ühise tehnilise lahenduse loomine ei muuda seda pädevusjaotust. Seetõttu

peab seadus ise tagama, et ülikoolide raamatukogude andmete põhjal moodustatud alamandmekogu olemasolu, juhtimise ja arendamise üle otsustavad ülikoolid ning et nende kulude ja tegevuse tingimusi ei määra Kultuuriministeerium. Praegune eelnõu seda veel ei taga.

Ka meie ettepanekutega täiendatuna jääb see õiguslikult nigelaks kompromisslahenduseks. Mõistame samas, et praeguses menetlusetapis ei ole valmisolekut selliseks laiemaks kontseptuaalseks ja süsteemseks aruteluks, mis hõlmaks kõiki raamatukogusid, sh teadusraamatukogusid. See ei kaota aga põhiprobleemi: Eesti raamatukogude, teadusraamatukogude ja nendega seotud andmekogude õiguslik korraldus on laiemalt killustunud ning vajab tulevikus terviklikku läbivaatamist ja seaduse tasemel lahendust. Sellega peaks seadusandja kindlasti eraldi tegelema.

Rektorite Nõukogu teeb seaduseelnõu täiendamiseks järgmised ettepanekud.

1. Ülikoolide otsustuspädevus peab tulenema seadusest, mitte ministeeriumi lubadusest

§ 7³ lõige 5 sõnastada järgmiselt:

„(5) Raamatukogude andmekogu koosseisus on alamandmekogud, sealhulgas rahvaraamatukogude ja avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude andmete põhjal moodustatud alamandmekogud. Avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude andmete põhjal moodustatud alamandmekogu moodustamise, juhtimise ja arendamise üle otsustavad avalik-õiguslikud ülikoolid.“

Kompromissettepaneku keskne argument on olnud, et Kultuuriministeerium on kinnitanud ülikoolide õigust otsustada nende poolt moodustatud alamandmekogu juhtimise ja arendamise üle. Selline kinnitus ei kujuta endast õiguslikku garantiid. Ülikoolid on Eesti Vabariigi põhiseaduse alusel autonoomsed ning põhiseadusest tulenevat ülikoolide autonoomiat saab piirata üksnes seadusega, mitte madalama taseme õigusaktiga ega lubadusega selle õigusakti andmisel ülikoolide seisukohta arvestada.

Kui seadusandja eesmärk on tagada ülikoolidele tegelik otsustuspädevus nende teadusraamatukogude andmete, teenuste, tööprotsesside ja arenduste üle, peab see pädevus olema seaduses sõnaselgelt sätestatud. Samuti ei tohi ülikoolide alamandmekogu olemasolu sõltuda kultuuriministri või ministeeriumi hilisemast

otsusest. Praegune sõnastus, mille kohaselt alamandmekogu „võib pidada“, ei taga ülikoolidele vajalikku õiguskindlust ega autonoomiat.

Seadusse tuleks selgelt kirjutada, et avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude andmete põhjal moodustatav alamandmekogu luuakse seaduse alusel ning selle moodustamise, juhtimise ja arendamise üle otsustavad ülikoolid.

2. Andmekogu vastutav töötleja on ülikool, mitte selle struktuuriüksusena tegutsev raamatukogu

§ 7³ lõige 2 sõnastada järgmiselt:

„(2) Raamatukogude andmekogu vastutavad töötlejad on rahvaraamatukogude valdkonna eest vastutav ministeerium, Eesti Rahvusraamatukogu, andmekoguga liitunud avalik-õiguslik ülikool ja muu andmekoguga liitunud raamatukogu pidaja.“

Ettepanekus on vastutava töötlejana käsitatud avalik-õigusliku ülikooli raamatukogu. See ei ole õiguslikult korrektne lahendus. Ülikooli raamatukogu ei ole iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid ülikooli struktuuriüksus. Õiguste ja kohustuste kandja, samuti vastutav töötleja saab olla üksnes ülikool ise. Kui andmekogu kasutamise, arendamise, andmekaitse, rahastamise ja õigusliku vastutuse eest vastutab tegelikult avalik-õiguslik ülikool, peab see kajastuma ka seaduse tekstis.

3. Andmekogu põhimääruse peaks kehtestama Vabariigi Valitsus

§ 7³ lõige 3 sõnastada järgmiselt:

„(3) Raamatukogude andmekogu põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus.“

Õiguslikult korrektne ei ole ka lahendus, mille kohaselt andmekogu põhimääruse kehtestab kultuuriminister haridus- ja teadusministriga kooskõlastatult. Avalik-õiguslikud ülikoolid ei kuulu Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning Kultuuriministeerium ei täida teadusraamatukogude üle valdkondlikku juhtimis- ega järelevalverolli. Seetõttu ei saa kultuuriministrile seadusega anda volitust kehtestada andmekogu põhimäärust, mis puudutab ka teadusraamatukogude töökorraldust. Teise ministeeriumiga kooskõlastamine on kahe valitsusasutuse vaheline töökorraldus ega taga kuidagi ülikoolide autonoomia kaitset.

Samuti tekitab küsimusi korraldus, mille kohaselt antakse kultuuriministrile õigus põhimäärusega sisuliselt kindlaks määrata andmekogu rahastusmudel ja kulude arvestamise põhimõtted, samal ajal kui rahastamine toimub Haridus- ja

Teadusministeeriumi vastutusalas. Kuna tegemist on andmekoguga, mis selgelt hõlmab mitme ministeeriumi valitsemisala, siis peaks andmekogu põhimääruse kehtestama Vabariigi Valitsus.

4. Raamatukogude andmekogu kulude hüvitamine peab toimuma vastava alamandmekogu haldajale

§ 7⁵ sõnastada järgmiselt:

„§ 7⁵. Raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise tasu

(1) Raamatukogude andmekoguga liitumise ja selle kasutamise eest võib võtta raamatukogult, välja arvatud rahvaraamatukogult ja avalik-õigusliku ülikooli raamatukogult, kulupõhist tasu.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud rahvaraamatukogu kulu hüvitab vastava alamandmekogu haldajale Kultuuriministeerium.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud avalik-õigusliku ülikooli raamatukogu kulu hüvitab vastava alamandmekogu haldajale Haridus- ja Teadusministeerium.“

Ministeeriumide koostatud viimases versioonis hüvitab avalik-õigusliku ülikooli raamatukogu kulu küll Haridus- ja Teadusministeerium, kuid kultuuriministri määruse alusel: tasu arvutamise alused ja piirmäärad kehtestab kultuuriminister.

Ettepanek seostub § 7³ lõike 5 sõnastusega, milles on eraldi nimetatud rahvaraamatukogude ja avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude andmete põhjal moodustatud alamandmekogud. Rahvaraamatukogude kulu hüvitab vastava alamandmekogu haldajale Kultuuriministeerium ning avalik-õiguslike ülikoolide raamatukogude kulu Haridus- ja Teadusministeerium.

Lugupidamisega

Ülle Jaakma
Rektorite Nõukogu esimees

Lisainfo Andres Kollist ja Hanna Kanep

Lisa 1 Andmekogud ja nende võrreldavad mahud

ESTER ja MIRKO

