

Tagasiside muuseumiseaduse muutmise seaduse eelnõule

Täname võimaluse eest anda tagasisidet muuseumiseaduse muutmise seaduse eelnõule.

Eesti Muuseumiühing, Eesti Muuseumide Liit ja ICOM Eesti rahvuskomitee toetavad eesmärgi suurendada Eesti Rahva Muuseumi (ERM) institutsionaalset sõltumatust ning tugevdada muuseumivaldkonna teadus- ja arendustegevust ja keskseid säilitamisteenuseid. Leiame siiski, et nende eesmärkide saavutamiseks vajavad täpsustamist juhtimismudel, lisanduvate ülesannete rahastamine, teenuste kättesaadavus ning vastutuse jaotus.

1. ERMi juhtimismudel peab tagama poliitilise sõltumatuse

ERMi muutmine avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on põhjendatud samm, kui sellega kaasneb tegelik institutsionaalne sõltumatus. Kavandatava § 4⁴ lõike 2 järgi nimetab valdkonna eest vastutav minister nõukogu viiest liikmest kolm. Muuseumivaldkonna esindusorganisatsioonid nimetavad ühiselt ühe ja Eesti Teaduste Akadeemia ühe liikme.

Seletuskiri põhjendab reformi vajadusega tagada ERMi sõltumatus täitevvõimust ning kaitsta teadus- ja arendustegevust poliitilistele eesmärkidele allutamise eest. Nõukogu moodustamise kord peab neid eesmärke sisuliselt toetama. Leiame, et piisav tasakaal ei ole tagatud, kui üks poliitiline ametikandja nimetab muuseumi kõrgeima juhtorgani enamuse. Ministri nimetatud liikmed võivad olla sõltumatud ja pädevad, kuid pädevusnõue üksi ei välista poliitilist lojaalsust ega mõjutatavust.

Rahvusmuuseumil on ühiskonnas eriline vastutus. Ta säilitab ja uurib pärandit, aitab mõtestada meie ajalugu ning loob ruumi erinevate kogemuste ja tõlgenduste kohtumiseks. Selle ülesande täitmine eeldab võimalust käsitleda ka ebamugavaid, vastuolulisi ja poliitiliselt tundlikke teemasid. Usaldus muuseumi vastu sõltub sellest, kas ja mil määral tema valikud põhinevad erialastel kaalutlustel.

Poliitiline mõjutamine ei pea väljenduma otseses tsensuuris. Nõukogu võtab vastu arengukava, aasta tegevuseesmärgid ja eelarve ning nimetab muuseumi juhtkonna. Nende otsuste kaudu on võimalik mõjutada uurimis- ja näitustegevuse prioriteete ning teemade käsitlemiseks vajalike vahendite jaotust. Juba põhjendatud kartus sellise mõjutamise ees võib soodustada enesetsensuuri. Seadus peab kaitsma muuseumi sõltumatust ka muutunud valitsuse ja poliitilise kultuuri korral.

Riski võimalik mõju on seda ulatuslikum, et ERMile antakse senisest laiem vastutus kogu muuseumivaldkonnas. Kesksete teenuste ning teadusliku ja metoodilise toe korraldamine mõjutab ka teisi muuseume.

Esimese põhikirja vastuvõtmiseni nõuab § 32³ lõige 3 otsuste tegemiseks vähemalt kolme neljandiku nõukogu koosseisu toetust ehk viieliikmelises nõukogus nelja häält. Pärast põhikirja vastuvõtmist ei taga seadus aga samaväärset kaitset, sest edasised otsustusreeglid määratakse põhikirjas. Leiame, et sõltumatuse põhigarantiid peaksid jääma seadusesse.

Samuti lubab § 4⁴ lõige 6 nimetajal nõukogu liikme „mõjuval põhjusel” tagasi kutsuda, kuid ei täpsusta põhjuseid. See jätab tõlgendusruumi ja võib tekitada sõltuvust nimetajast. Poliitiline erimeelsus või muuseumi sisulise sõltumatuse kaitsmine ei tohi olla tagasikutsumise alus.

Riigil peab olema võimalik kontrollida avalike vahendite õiguspärast ja tulemuslikku kasutamist ning seadusjärgsete ülesannete täitmist. Eelnõu § 4⁹ lõige 2 võimaldab leppida halduslepingus kokku kohustused, kesksete teenuste mahu ja kvaliteedinõuded ning aruandluse. § 22 lõige 4 annab Kultuuriministeriumile haldusjärelevalve pädevuse, mis hõlmab ka halduslepingu täitmist ja toetuse kasutamist. Seega säilivad riigi kontrollivahendid ka siis, kui minister ei nimeta nõukogu enamust. Nende toimimist tuleb toetada selge aruandluse, auditi ning tuvastatud puuduste kõrvaldamise kohustusega. Erialane sõltumatus peab käima koos juhtimisvastutusega.

Nimetamisõiguse hajutamine vähendab ühe nimetaja domineerimise riski, kuid ei taga üksinda sõltumatust ega head juhtimist. Nõukogu koosseisus peavad olema tervikuna esindatud muuseumi-, teadus-, juhtimis-, majandus- ja õigusalsed pädevused. Kõik liikmed peavad tegutsema ERMi eesmärkide ja avaliku huvi nimel, sõltumata nimetajast. Läbipaistva valiku, pädevuse ja huvide konflikti vältimise nõuded peavad kehtima võrdselt nii ministri kui ka erialaorganisatsioonide nimetatud liikmetele.

Teeme ettepaneku moodustada viie- või seitsmeliikmelise nõukogu, mille koosseis tagab muuseumialase ja teadusliku pädevuse ning toetab muuseumi sõltumatust.

Viieliikmelise nõukogu puhul nimetavad muuseumivaldkonna üleriigilised esindusorganisatsioonid ühiselt kaks liiget, Eesti Teaduste Akadeemia ühe liikme ning valdkonna eest vastutav minister kaks liiget.

Seitsmeliikmelise nõukogu puhul nimetavad muuseumivaldkonna üleriigilised esindusorganisatsioonid nimetavad ühiselt kaks liiget, Eesti Teaduste Akadeemia ühe liikme, Tartu ülikool ühe liikme ning valdkonna eest vastutav minister kaks liiget. Need kuus liiget valivad avaliku konkursi kaudu seitsmenda liikme, lähtudes vajadusest täiendada nõukogu puuduvaid pädevusi. Seaduses tuleb sätestada valiku otsustusreeglid ja võimaliku ummikseisu lahendamise kord.

Lisaks palume sätestada seaduses järgmised sõltumatuse garantiid:

- Nõukogu liige tegutseb ERMi eesmärkide ja avaliku huvi nimel ega ole seotud nimetaja juhistega.
- Liikmete ametiajad on hajutatud ning asendusliige täidab üldjuhul eelkäija järelejäänud ametiaja.
- Tagasikutsumise alused on täpsustatud, otsus peab olema põhjendatud ning poliitiline erimeelsus ei ole tagasikutsumise alus.
- Põhikirja vastuvõtmisele ja muutmisele ning nõukogu esimehe valimisele ja tagasikutsumisele kehtib seaduses sätestatud tugevdatud häälteenamuse nõue. Sama kaitse peab hõlmama juhatuse esimehe nimetamist, lepingu pikendamist ja tagasikutsumist (§ 4⁵ punkt 6 ja § 4⁶). Otsustusreeglid peavad tagama nõukogu tööviime ning võimaluse reageerida olulistele rikkumistele.
- Muuseumi uurimis-, kogumis-, näituse- ja haridustöö sisuline sõltumatus on selgelt kaitstud.

- Nõukogu liikmete valiku kriteeriumid ja valiku põhjendused on avalikud. Nõukogusse ei kuulu ametis olevad ministrid ega Riigikogu liikmed.

Seletuskiri kinnitab, et halduslepinguga ei määrata ERMi üksikuid kogumis-, uurimis- ega näituseotsuseid. Palume lisada sama piirang seaduse teksti ning välistada rahastamistingimuste kasutamine muuseumi sisulise tegevuse poliitiliseks suunamiseks.

Allakirjutanud organisatsioonid on valmis täiendavateks konsultatsioonideks, et leida nõukogu moodustamiseks sobivaim kord ja suurus, et tagada nõukogu koosseisu mitmekesisus ning vajalike pädevuste esindatus.

2. Rahastamise järjepidevus tuleb tagada ka pärast üleminekuperioodi

§ 32² lõige 9 tagab 2028. aasta alguses ajutise rahastamise senise eelarve alusel, kuni rahastuskokkulepe ja eelarve on olemas. Toetame seda lahendust.

§ 4^o ei sätesta aga samasugust püsivat korda järgmisteks aastateks. Seetõttu jääb ebaselgeks, kuidas rahastatakse seadusjärgsete ülesannete täitmist juhul, kui iga-aastase rahastuskokkuleppe läbirääkimised venivad või kokkulepet ei saavutata.

Palume sätestada rahastuskokkuleppe sõlmimise tähtaeg ja ajutise rahastamise kord kokkuleppe viibimise puhuks. Samuti tuleks ette näha mitmeaastase rahastamise kavandamise põhimõtted, mis toetavad pikaajaliste säilitamis- ja arendusülesannete täitmist.

3. Kesksete teenuste kättesaadavuse tingimused peavad olema selged

§ 4² lõike 2 punkt 3 määrab ERMi ülesandeks teenuste osutamise riigile kuuluvatele muuseumikogudele. Seletuskiri kinnitab, et teiste muuseumide võimalus tasulisi teenuseid tellida säilib.

Kuigi säte hõlmab riigile kuuluvaid kogusid sõltumata nende valitsejast, ei selgu eelnõust piisavalt, kuidas tagatakse eri ministeeriumide valitsemisalas olevate kogude võrdsetel alustel teenindamine ning kuidas jaguneb selle rahastamise vastutus. Juhime tähelepanu, et väärtuslik ja säilitamist vajav kultuuripärand ei asu üksnes riigile kuuluvates muuseumikogudes. Seega vajab täpsemat selgitamist kohalikele omavalitsustele ja eraõiguslikele isikutele kuuluvate kogude ligipääs teenustele.

Palume näha ette avalikud ligipääsu-, hinnastamis- ja prioriseerimispõhimõtted ning teenuse kasutajate kaasamine nende kujundamisse. Selge peab olema ka teenuse taotlemise, keeldumise põhjendamise ja erimeelsuste lahendamise kord.

4. ERMi enda ja teiste muuseumide teenusevajaduste vahel tuleb tagada tasakaal

ERMil on oma kogud, konserveerimisvajadused, digiteerimisplaanid ja näitusetähtajad. Samal ajal peab ta jagama keskset teenusevõimekust teistele muuseumidele.

See loob institutsionaalse huvide konflikti riski, mida nõukogu liikmete erahuvisid puudutav säte ei lahenda. Piiratud tööjõu ja rahastuse korral peab olema läbipaistev, kuidas kaalutakse ERMi enda vajadusi võrreldes teiste muuseumide vajadustega. ERMi

enda kogude teenindamisel tuleb kohaldada samu vajaduse ja kiireloomulisuse hindamise kriteeriume nagu teiste muuseumide kogude puhul.

Teeme ettepaneku näha ette kesksete teenuste eraldi eelarve ja aruandlus, avalikud prioriteedikriteeriumid.

5. Pärandihoidlate vastutuse jaotus vajab täpsustamist

Eelnõu loob aluse keskse hoiustamisteenuse korraldamiseks, kuid ei täpsusta piisavalt piiri kogu kasutava muuseumi ja tegeliku hoiustaja vastutuse vahel.

Rakendusmudelil vajavad vastust vähemalt järgmised küsimused:

- Kes vastutab hoiustatud museaali kahjustumise või kadumise korral?
- Kes korraldab seisundi kontrolli, inventuurid ja andmete uuendamise?
- Kuidas tagatakse muuseumi ligipääs esemetele uurimiseks ja näitustel kasutamiseks?
- Kes tasub transpordi ning kes otsustab kiireloomulise konserveerimise üle?

Kõiki üksikasju ei pea seaduses reguleerima. **Palume siiski määratleda vastutuse põhimõtted ning näha ette kohustus jaotada vastutus lepingutes üheselt enne teenuse käivitamist.** Tuleb vältida olukorda, kus muuseum vastutab säilimise eest, kuid tal puudub vahetu kontroll säilitustingimuste üle.

6. Valdkonna arenduskeskuse ülesanne peab lähtuma kogu muuseumivaldkonna vajadustest

Seletuskiri räägib kogu muuseumivaldkonda teenivast museoloogilisest arenduskeskusest. § 4² lõike 2 punkt 2 seob teadus- ja arendustegevuse aga „muuseumi kogudest ja tegevusvaldkonnast lähtuva” tööga.

See võib tekitada tõlgendusküsimuse, kas ERMi ülesanne hõlmab ka teiste muuseumiliikide museoloogiliste probleemide uurimist juhul, kui need ei seostu otseselt tema enda kogude ja senise tegevusega.

Palume täpsustada § 4² lõike 2 punkti 2 nii, et ERMi ülesanne hõlmaks kogu muuseumivaldkonna vajadustest lähtuvat teadus- ja arendustegevust, selle tulemuste vahendamist teistele muuseumidele ning rakendamist metoodilise nõustamise, koolituste ja ühiste arendusprojektide kaudu. Muuseumivaldkond tuleb kaasata selle töö prioriteetide kujundamisse. Kvaliteedihüppe saavutamiseks tuleb sellist tegevussuunda täiendavalt rahastada.

7. Kanuti üleminek, teenusevõimekuse arendamine ja rahastamine

ERMi töösuhete, vara ja lepingute üleminek on eelnõus üksikasjalikult reguleeritud. Kanuti töötajate, vara ja lepingute üleminek toimub seletuskirja järgi aga Eesti Vabaõhumuuseumi asutaja ja nõukogu eraldi otsustega. Reformi toimimine sõltub seega ka seadusevälistest otsustest. Tuleb tagada, et ERMile antava ülesandega kaasnevad õigel ajal selle täitmiseks vajalikud inimesed, seadmed, lepingud ja rahastus ning teenused jätkavad katkestusteta.

Kanuti ühendamiseks ERMiga peab kaasnema ka teenuste arendamine ja konserveerimisvõimekuse suurenemine. Selleks tuleb hinnata, milliste materjalide ja museaallikide säilitamisvajadusi praegune võimekus ei kata ning milliseid spetsialiste, väljaõpet, seadmeid ja koostööpartnereid on vaja. Reform peab parandama senisest laiemast ringist väärtusliku pärandi säilimist.

Üleminek ja teenuste arendamine vajavad selget rahastamisplaani. Seletuskirja kohaselt ei suurene ERMi põhitegevuse rahastamine, välja arvatud nõukogu tasud, ning üle antakse Kanuti senine toetus. Samal ajal lisandub vastutus kogu muuseumivaldkonna teadusliku ja meetoodilise arendamise eest, suureneb tugiteenuste töömaht ning tuleb ühtlustada töötasud ja töötingimused. Seletuskirjas on Kanuti töötajate motivatsioonipaketi ühtlustamise lisakuludeks arvatud 13 365 eurot aastas, kuid selle katmine ei ole piisavalt selgitatud ega kokku viidud järeltulemustega, et täiendavaid püsikuluseid ei teki. Võimalikke kokkuhoiukohti kirjeldatakse, kuid nende suurust ei ole arvatud.

Palume koostada enne seaduse vastuvõtmist Kanuti ülemineku- ja arenduskava koos ajakava, kulumudeli ning rahastamisplaaniga. Kava koostamisse tuleb kaasata keskeid teenuseid kasutatavate muuseumide ja muuseumivaldkonna esindusorganisatsioonide esindajad, et hinnata säilitamisvajadusi ning määrata teenusevõimekuse arendamise prioriteedid. Kava peab tagama teenuste järjepidevuse ning nägema ette arendamiseks vajalikud ressursid. Rahastuses ja aruandluses tuleb eristada ERMi enda tegevust, valdkonna arendamist ning keskeste teenuste osutamist, et uute ülesannete täitmine ei vähendaks ERMi senise muuseumi-, teadus- ja näitustegevuse rahastamist.

8. Erialase ekspertiisi kaasamine muuseumijuhtide valimisse

Eelnõu § 4⁶ lõige 5 näeb ERMi juhatuse esimehe valimiseks ette avaliku konkursi, kuid ei sätesta valikukomisjoni pädevusnõudeid. **Palume sätestada, et valikukomisjoni koosseisu tuleb kaasata nii muuseumivaldkonna kui ka muuseumi tegevusvaldkonna ekspertiis.** Eesti Loodusmuuseumi juhi konkursiga tekkinud vaidlust arvestades palume eelnõu menetlemisel lisada sama põhiloetelu muuseumiseadusesse ka kõigi riigimuuseumide ja riigi asutatud sihtasutuste juhtide valimiseks, sõltumata ministeeriumi valitsemisalas. See aitab tagada, et kandidaatide sobivust hinnatakse muuseumi ülesannete ja professionaalse juhtimise vajaduste alusel.

Palume esitatud ettepanekuid eelnõu edasisel menetlemisel arvestada ning selgitada, millised küsimused lahendatakse seaduses ja millised rakendusdokumentides.

Anu Viltrop, Eesti Muuseumiühing

Risto Lehist, Eesti Muuseumide Liit

Mariann Raisma, ICOM Eesti Rahvuskomitee