

Muuseumiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus

13.03.2026

Sissejuhatus

Väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*) on seotud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe 2025–2027 punktiga 219: „Eesti muuseumimaastiku paremaks ja efektiivsemaks toimimiseks, mis hoiab ja teeb kättesaadavaks meie pärandit, viime lõpuni muuseumireformi. Tähtaeg I kvartal 2027“ ning sellele viitava Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga¹:

Koalitsioonileppe punkt	Tegevus	Seis	Vastutav minister	Tähtaeg
Eesti muuseumimaastiku paremaks ja efektiivsemaks toimimiseks, mis hoiab ja teeb kättesaadavaks meie pärandit, viime lõpuni muuseumireformi.	Muuseumireformi lõpule viimine, sh riigiasutustena tegutsevate muuseumite juriidilise vormi ümberkorraldamine	täitmisel	kultuuriminister	2027, I kvartal

Kultuuriministeeriumi (edaspidi nimetatud *KuM*) kava Eesti muuseumivõrgustiku (lisa 1) korrastamisel ja asutuste juriidilise vormi muutmisel on lähtunud eesmärgist otsida muuseumivaldkonnas tervikuna efektiivsuse tõstmise võimalusi, tegemata seejuures järeleandmisi teenuste sisulises kvaliteedis.

Perioodil 2012–2025:

- on asutatud (nii KuM-i kui ka endise Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas) 20 endise riigiasutuse ja 3 endise munitsipaalasutuse asemele 17 riigi asutatud või riigi valitseva mõju all olevat sihtasutust (st et paralleelselt on toimunud ka asutuste konsolideerimised);
- kohalike omavalitsuste juhtida (nii munitsipaalmuuseumiks kui ka ainult linna või valla asutatud sihtasutuseks) on antud 6 endist riigimuuseumi;
- 2 endist riigimuuseumi ühendati Võru Instituudiga;
- tegevuse lõpetas 1 endine riigimuuseum (Tartumaa Muuseum).

Praeguseks on KuM-i valitsemisalasse jäänud veel kolm riigimuuseumi: Vana-Võromaa muuseumid Võru Instituudi struktuuriüksusena, Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum ja Eesti Rahva Muuseum (edaspidi nimetatud *ERM*). Käesolev *VTK* puudutab ERM-i.

1. Lahendatavad probleemid

1.1. Eestis puudub sõltumatu museoloogiaalne kompetentsikeskus ning riigiasutusena on ERM otseselt täitevvõimu (ministeeriumi) kontrolli all, mis piirab tema autonoomiat teadus- ja kultuuriasutusena.

ERM on oma õiguslikult vormilt KuM-i hallatav riigiasutus. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi nimetatud *VVS*) § 43 lg 1 ja 2 alusel ei teosta valitsusasutuse hallatav riigiasutus riigivõimu ning täidab muu hulgas riiklikke ülesandeid kultuuri valdkonnas. Hallatav riigiasutus on ministeeriumi, kelle valitsemisalas ta asub, vahetus alluvuses (subordinatsioonisuhtes). *VVS* § 95 lg 1 alusel teostab minister teenistuslikku järelevalvet ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. See tähendab, et ministril on vahetu pädevus sekkuda muuseumi tegevusse, sealhulgas hinnata muuseumi tegevuse otstarbekust. Samuti on ministri pädevuses muuseumi direktori tööle võtmine ning vabastamine; samuti asutuse struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse määramine (*VVS* § 49 lg 1 p 5 ja p 10).

Muuseumiseaduse (edaspidi nimetatud *MuuS*) alusel on muuseumi peamine ülesanne eesmärgipäraselt koguda vaimset või materiaalselt kultuuri- või looduspärandit, tagada selle säilimine ja kättesaadavus ning teha muuseumikoguga seotud uurimis- või teadustööd, korralda regulaarselt avalikkusele näitusi, haridustegevust ja laiemalt ühiskonna kaasamist ja arendamist. See ülesanne on vahetult seotud Eesti Vabariigi põhiseaduse preambulis sätestatud alusülesannetega, mida Eesti riik on kohustatud täitma, et tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Siit tuleneb ka riigi ülesanne luua selleks

¹ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>

vajalikud õiguslikud eeldused ning institutsioonide võrgustik, kes on kohustatud seda ülesannet täitma. Üheks väljundiks on riigi poolt muuseumide võrgustiku loomine, kes mäluasutustena hoiavad ja arendavad kultuurimälu. Eelnimetatu ei välista era- ega kohaliku tasandi muuseumide tegevust ja nende panust eelkirjeldatud ülesandesse, kuid peamine, süsteemne ja struktureeritud tegevus on tagatud riigi loodud muuseumide võrgustiku kaudu. Samas arvestades eeltoodud ülesannete sisu, puudub vajadus nende täitmiseks vahetu riigihalduse kaudu. Vastupidiselt on siinkohal eesmärgipärane ja oluline tagada teatav riigikaugus, kus riik seab põhieesmärgid, loob vajalikud struktuurid ja võimalused, kuid täitevvõim ei oma vahetut kontrolli ega sekkumise võimalust sisulise ega ka finantsilise tegevuse üle.

Muuseumid pakuvad teenuseid ja täidavad ülesandeid (näituseloomed, hariduslik tegevus ja teadustöö, mille kaudu kujundatakse ühiskondlikke hoiakuid), mille puhul ei peeta demokraatlikes ühiskondades riigi otsest sekkumist heaks tavaks. Muuseumide poliitilise ja finantsilise sõltumatuse vajadust² on korduvalt rõhutanud Rahvusvaheline Muuseumide Nõukogu ICOM³. ICOM-i muuseumide eetikakoodeksi punkt 1.10 ütleb, et muuseumidel peab olema kontroll oma programmide, ekspositsioonide ja muu tegevuse sisu ning terviklikkuse üle⁴.

Eeltoodust on KuM oma valitsemisala muuseumide võrgustiku korrastamisel lähtunud ning kasutanud siiani muuseumide tegevuse ümber korraldamiseks eraõigusliku sihtasutuse vormi. ERM, mis siiani tegutseb hallatava riigiasutuse vormis ning mis ei taga talle vajalikku autonoomiat, tuleb samuti ümber korraldada. Samas eristub ERM teistest muuseumidest. Kui üldjuhul tagab eraõigusliku sihtasutuse vorm muuseumile vajaliku autonoomia (nii poliitilise kui ka finantsilise sõltumatuse) ja on sobiv instrument avaliku poliitika rakendamiseks, siis ERM-i puhul ei oleks eraõiguslikus vormis tegutsemine eesmärgipärane lahendus. ERM-i puhul on eeldus, et tal on suurem tähendus ja roll muuseumivaldkonna sisulisel ja süsteemsel arendamisel ja suunamisel, mis on laiemas tähenduses ja mõjuga ning ei piirdu üksnes ERM-i muuseumikoguga. Samas tähendab see roll ka suuremat vastutust kogu valdkonna ja selle kompetentside arendamise ja hoidmise eest. Sellist vajadust on rõhutanud ka muuseumivaldkonna organisatsioonid. 2025. aasta teisel poolaastal ERM-i eestvedamisel toimunud aruteludel muuseumivaldkonna katusorganisatsioonidega toodi välja, et Eesti muuseumid vajavad suuremat tuge oma sisutegevuse mõtestamisel ja kavandamisel ehk et meil puudub sõltumatu museoloogiaalne kompetentsikeskus.

Ka tänasel päeval teeb ERM museoloogiaalast teadustööd, kus teooria ja praktika on omavahel tihedalt seotud. ERM on ka ainus muuseum muuseumiseaduse tähenduses, kes on positiivselt läbinud teadus- ja arendusasutuste evalveerimise. ERM-i teadustöös on keskne roll muuseumikogude kasutamisel, teadustöö strateegiliseks osaks on ka muuseumikogude täiendamine ja näitusetegevus. ERM-i muuseumiuuringute lähtekohad on auditooriumide- ja kommunikatsiooniuuringutes, mis annavad teoreetilise raami auditooriumide osalemise, kaasamise ja erinevate kultuuriliste gruppide esindatuse küsimustega. Selline tegevus on ülioluline ja vajalik kogu muuseumivaldkonna sisulise töö tegemiseks ja eesmärkide saavutamiseks. Samas ei ole valdkonnaülene museoloogiaalne teadustöö täna sõnaselgelt ERM-i ülesanne. Seetõttu saab muuseumivaldkond sellest palju vähem kasu, kui võiks saada. ERM-is tehtavad muuseumiuuringud on suures osas projektipõhised ning pärast projektide lõppu puudub otsene kohustus tulemuste laiemaks levitamiseks ja rakendamisele kaasa aitamiseks teistes muuseumides.

Seega on vajalik valdkonnaülese museoloogiaalase teadustöö tegemine ja rakendamine selgemalt määratleda. Selline staatus eeldab akadeemilist vabadust ja avarat enesekorraldusõigust, mis tagavad teadus- ja arendustegevuse sisulise autonoomia – alates uurimisküsimuste püstitamisest kuni arenduslahenduste väljatöötamise ja teadmussiirdeni – ning välistavad teadustegevuse allutamise poliitilistele või administratiivsetele eesmärkidele. Seetõttu ei saa seda korraldada vahetus riigihalduses KuM-i ja Muinsuskaitseameti (edaspidi nimetatud MKA) kaudu. Taoline museoloogiline töö on valdkond, kuhu riik ei peaks sekkuma, kuid riigil, kitsamalt KuM-il, on kohustus luua selleks eeldused ja tingimused

² Vt ICOM-i „[Statement on the independence of museums](#)“

³ 1946. aastal asutatud [ICOM](#) (*International Council of Museums*) on ülemaailmne kogu muuseumide valdkonda ühendav organisatsioon. ICOM-i kuulub üle 60 000 liikme 139 riigist ja piirkonnast. ERM on kultuuriministri volituse alusel riigi liikmeõiguste teostajaks Mittetulundusühingus ICOM Eesti Rahvuskomitee, sest riigiasutuseks ei saa ta olla ise mittetulundusühingute liige. ICOM Eesti Rahvuskomitee esindab Eesti muuseumide ja muuseumitöötajaid nn suures ICOM-is ning seeläbi saavad nad osaleda rahvusvahelise võrgustiku töös. Otse ICOM-i (ilma kohaliku rahvuskomitee liikmeks olemiseta) kuuluda ei saa.

⁴ [ICOM-i muuseumide eetikakoodeks](#).

kui valdkonna üldise säilimise ja arengu eest vastutajal. MuuS-i ja MKA põhimääruse alusel täidab MKA küll muuseumivaldkonnas teatud rakenduslikke ülesandeid: nõustab muuseumide andmekoguga liitnud muuseumi muuseumikogu korraldamisel ja muuseumi ülesannete täitmisel, annab arvamusi muuseumide kogumispoliitikate kohta, valmistab ette ja viib ellu muuseumivaldkonna arendusprojekte ning analüüsib arengusuundi. Nende ülesannete all ei ole aga silmas peetud teadus- ja arendustegevust teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse mõistes, vaid praktilise iseloomuga ülesandeid ja arendusprojekte, nagu nt pärandihoidlate ehitamine või muuseumide andmekogu arendamine. See ülesanne ei hõlma museoloogiat ega uurimistööd, mis on eelduseks, et pakkuda muuseumidele kriitilist ja analüütilist vaadet nende sisutöös. Teoreetiline suunanäitamine ei ole valitsusasutuse roll, küll aga see on avalik ülesanne, mis vajab kesket ja kestlikku lahendust, kus nii KuM-ile kui valdkonna poliitikakujundajale ja MKA-le kui rakendusasutusele ühelt poolt ning muuseumivaldkonnale teiselt poolt tekib koostööpartner, mis on korraldatud riigiga koordinatsioonisuhtes.

1.2. Muuseumidele kavandatavad ühised pärandihoidlad vajavad optimaalset juhtimismudelit.

2017. a tegid Ratus OÜ ja KPMG Baltics OÜ koostöös muuseumivaldkonna ja konserveerimise ekspertidega analüüsi⁵, et leida efektiivne ja ressursisäästlik lahendus Eesti kultuuripärandi pikaajaliseks säilitamiseks. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel kiideti selle analüüsi alusel 04.10.2018 heaks riigile kuuluvate museaalide ühiste pärandihoidlate (toona kasutusel nimetus ühishoidla) kontseptsiooni, et muuta senist riigile kuuluvate museaalide hoiustamise korraldust, kus hoidla on iga üksiku muuseumi juures. Viimast, 2024. aastal MKA tehtud uuring näitas, et 2/3 riigile kuuluvatest muuseumikogudest on halbade hoiustamistingimuste tõttu hävimisohus (niiskus, hallitus, koid, närilised, tuleoht). Eesti mälu ja identiteedi jaoks olulisi asju ei ole võimalik kiiresti evakueerida näiteks uputuse, tulekahju või mõne muu ohu korral, sest hoidlates olev museaalide arv on väga suur. Lisaks on ruumipuudus põhjustanud olukorra, kus paljud muuseumid on kogude täiendamise peatanud, sest ei ole vastutustundlik koguda seda, mida ei suudeta säilitada. Nii tekivad aga lüngad meie ühises kultuurimälus.

Kavandatud on rajada kolm pärandihoidlat: Põhja-Eestisse, Lõuna-Eestisse ning Hiiumaale.

Kui Hiiumaa hoidla kasutajaks saab ainult SA Hiiumaa Muuseumid, siis Põhja- ja Lõuna-Eesti hoidlad on kavandatud juhtimise ja teenuste mõttes ühe tervikuna, mis on eesmärgipärasem ja kulutõhusam, ning mis teenindab riigile kuuluvaid muuseumikogusid kasutavaid muuseumi üle Eesti. Pärandihoidla ülesanne on pakkuda terviklikku hoiustamisteenust, mis ei tähenda üksnes museaalide hoiustamist, vaid ka konserveerimis- ja digiteerimisvõimekust.

Lisaks hoiustamisele ei ole täna ka riigile kuuluvate museaalide konserveerimis-, digiteerimis- ja konsultatsiooniteenused korraldatud keskselt. Praegu toimub see Sihtasutuse Eesti Vabaõhumuuseum kaudu, kelle koosseisus on konserveerimis- ja digiteerimiskeskus Kanut (edaspidi nimetatud *Kanut*). Samuti on selline võimekus olemas ERM-s.

Kokkuvõttes puudub täna asutus, mille ülesanne on keskselt osutada nii museaalide hoiustamis- kui ka konserveerimis-, digiteerimis- ja konsultatsiooniteenused riigile kuuluvate muuseumikogude osas.

2. Eesmärgid

Eesmärk on leida lahendus, mis:

- tagab ERM-i tegevuseks vajaliku institutsionaalse autonoomia ja loob muuseumivaldkonnas teadus- ja arenduskeskuse rolli täitva institutsiooni;
- pakub otstarbekaima juhtimismudeli kavandatavatele pärandihoidlatele.

Eesmärkide seadmisel tuginetakse arengukavale „Kultuur 2030“⁶ ja eelkõige selle punktidele:

⁵ https://muinsuskaitseamet.ee/sites/default/files/documents/2024-02/2018_museaalide_sailitamise_teenuse_analuus_muuseumide_uhishoidla.pdf

⁶ [Kultuuri arengukava 2021-2030 | Kultuuriministeerium](#)

2.1. Loomesoodsad tingimused kultuuripärandi pikaajaliseks füüsiliseks ja digitaalseks säilitamiseks ning vaba juurdepääsu tagamiseks, arvestades autoriõiguse valdkonna regulatsioonidega. Toetame muuseumide, raamatukogude ja teiste mäluasutuste säilitamisvõimekuse arendamist ning arendame lisaks kesksetele digimis- ja konserveerimisteenustele välja keskelt korraldatud säilitamisteenuse. Rajame tänapäevastele hoiutingimustele vastavad pärandihoidlad, mis kindlustavad kultuuripärandi pikaajalise säilitamise optimaalselt ja kuluefektiivselt ning innovaatilisi lahendusi kasutades.

ja

3.15. Teadvustame kultuuri rolli riigi turvalisuse tagamisel ning demokraatia tugevdamisel. Kultuur on oluline osa riigikaitse laiaastalt käsitlest ja positiivse väliskuvandi loomisest. Inimeste kultuurielus osalemine tõstab elanike silmis riigi usaldusvärsust ja tugevdab ühistel demokraatlikel väärtustel põhinevat ühiskonda.

3. Võimalikud lahendused

2025. aastal analüüsis KuM Rahandusministeeriumi tellitud metoodika⁷ alusel, milline juriidiline vorm oleks ERM-ile sobivaim (lisa 2). Analüüs näitas, et valida võiks sihtasutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku (edaspidi nimetatud AÕJI) vahel – üldjoontes sobivad mõlemad. Metoodika juhend ütleb, et AÕJI vormi on mõtet kaaluda juhul, kui ülesande täitmine eeldab täitevvõimust suuremat (poliitilist) sõltumatust.

ERM-i põhimäärusest⁸ tulenev ülesanne – eesti, soome-ugri ja põhjarahvaste, samuti Eestis elavate rahvusgruppide ja naaberrahvaste kultuuri kajastava materjali kogumine, säilitamine, uurimine ning vahendamine hariduslikel, teaduslikel ja elamuslikel eesmärkidel – ei ole erinev teiste, eraõigusliku sihtasutusena asutatud muuseumide avalikest ülesannetest, mis on sõnastatud sarnase loogika alusel:

- 1) teema või valdkond, mis on muuseumi erinev;
- 2) tegevused, mis on kõigil muuseumidele samad: kogumine, säilitamine, uurimine ja vahendamine;
- 3) eesmärgid, mis on kõigil muuseumidel samad: hariduslikud, teaduslikud ja elamuslikud.

Eraõiguslik sihtasutuse vorm tagab muuseumidele piisava autonoomia ning riigikauguse talle pandud eesmärkide saavutamisel ning tegevuse korraldamisel. Sellest lähtuvalt oleks sarnaselt teistele endistele riigimuuseumidele kohane asutada ERM eraõigusliku sihtasutuseks. Lisaks oleks ühetaolise juriidilise vormiga asutuste süsteemi haldamine ka riigi tasandil lihtsam. Samas ei lahenda see eespool kirjeldatud probleemi, kus muuseumivaldkonna sihipärasemaks korraldamiseks ja ühtlaselt kõrgetasemeliseks arenguks on vaja valdkonnaülest rolli täitvat museoloogiaalast teadus- ja arenduskeskust. Eelviidatud 2017. aasta analüüsis käsitleti ka pärandihoidlate õiguslikku vormi. Selles leiti, et pärandihoidlad tuleks moodustada MKA hallatava riigiasutuseks. Põhimõtteliselt oleks selline lahendus mõeldav, kuid see tähendaks täiesti uue riigiasutuse moodustamist. See ei ole otstarbekas nii riigieelarveliste vahendite kokkuhoiu kui ka teenuste konsolideerimise seisukohalt.

Kõige eesmärgipärasem ja otstarbekam on nii valdkonnaülest rolli täitva museoloogiaalase teadus- ja arenduskeskuse kui ka riigile kuuluvate museaalide hoiustamise korralduse ning konserveerimise ja digiteerimise kompetentsikeskuse ülesanded panna ERM-ile, sh tuua Kanut ERM-i koosseisu, mis tugevdab ERM-i kompetentse. ERM-il on olemas kompetentsid kõigis nimetatud valdkondades, samuti on need valdkonnad omavahel seotud, moodustades tervikliku ahela museaali säilitamisest ja uurimisest kuni selle digiteerimise, tõlgendamise ja avalikkusele vahendamiseni. Nende ülesannete koondamine ühte institutsiooni võimaldab kasutada olemasolevaid teadmisi ja taristut tõhusamalt ning loob paremad eeldused muuseumivaldkonna süsteemseks arenguks. Kuigi pärandihoidlate valmimine võib võtta veel aega, on oluline nende probleemide lahendamine koos. See loob eelduse, et pärandihoidlad valmiks, toimiks ja areneks viisil, mis on efektiivne, jätkusuutlik ja innovatiivne.

⁷ https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2020-10/vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf

⁸ Eesti Rahva Muuseumi põhimäärus–Riigi Teataja

Eeltoodust tulenevalt on lahenduseks asutada ERM AÕJI-na ning määratleda seadusega ERM-i ülesanne olla muuseumivaldkonna teadus- ja arenduskeskus ning riigile kuuluvate muuseumikogude säilitus-, konserveerimis- ja digiteerimisteenuse keskne korraldaja.

Sellele ei ole alternatiivi. Hallatava riigiasutuse vorm ei taga ülesannete täitmisel piisavat autonoomsust. Eraõigusliku sihtasutuse vorm, mille toimimine on reguleeritud eraõiguse normidega, ei võimalda määratleda ja reguleerida valdkondade ülese teadus-, arendus- ja kompetentsikeskuse rolli.

Eesti riigikorralduses on AÕJI organisatsioonivorm, mis luuakse seaduse alusel avaliku halduse ülesande täitmiseks juhul, kui seda ei ole otstarbekas korraldada ministriumi või muu riigiasutuse kaudu. Sellisel juhul annab riik seadusega teatud avalikud ülesanded üle AÕJI-le ning tagab sellega asutuse iseseisvuse nende ülesannete täitmisel.

AÕJI ei ole vahetu riigihalduse osa ega ole ministriumiga alluvussuhtes. Samas kuulub ta riigi haldusorganisatsiooni ning täidab avalikku ülesannet. Ministrium ja AÕJI suhe on koordineeriv: ministrium ei juhi asutuse igapäevast tegevust, kuid teeb tema üle haldusjärelevalvet. Selline korraldus tagab parimal viisil seatud eesmärgid ning seadusega on võimalik seda suhet täpsemalt sisustada ja reguleerida.

Mitteregulatiivseid lahendusi eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks ei ole. Senise olukorra säilitamine tähendaks, et mitterahuldav olukord jätkub, sest VTK-s käsitletavate probleemide puhul ei ole võimalik, et need ilma sekkumiseta aja jooksul ise lahenevad.

Regulatiivseks lahenduseks on kas uue seaduse vastuvõtmine, mis asutab ERM-i kui AÕJI, või muuseumiseaduse muutmine lisades sinna regulatsiooni ERM-i kui AÕJI kohta.

Juriidiliselt on mõlemad variandid võimalikud. Muuseumivaldkonnas on valdkonna eriseadus olemas. Kuna eesmärk ei ole ainult ERM-i kui AÕJI asutamine, vaid valdkonnaüles ülesannete reguleerimine, siis on õigusselgem ja otstarbekam sätestada need MuuS-is. MuuS-i muutmise seaduse eelnõus sätestatakse ERM-i õiguslik staatus AÕJI-na, määratletakse AÕJI eesmärgid ja ülesanded ning muud AÕJI-na tegutsemiseks vajalikud normid, mis puudutavad juhtimist, vara ja eelarvet, aruandlust ja järelevalvet.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Projekti „Museaalide säilitamise teenuse analüüsi tellimine Rahandusministriumile“ aruanne, koostajad KPMG Baltics OÜ, Ratus OÜ. Tallinn 2017.⁹

Muuseumide pärandihoidlate teenuste eelanalüüs, koostaja Civitta Eesti AS. Tallinn 2022.¹⁰

KuM-i analüüs ERM-i ülesande täitmiseks sobiliku tegevusvormi leidmiseks – lisa 2.

Toimunud arutelud:

- 09.02.2025 KuM-i ja ERM-i juhtkonna kohtumine
- 16.09.2025 ERM-i nõukoja koosolek (sh KuM)
- 01.12.2025 Eesti Muuseumide Liidu koosolek (ERM)
- 08.12.2025 Arutelu valdkonnaga (ERM, KuM, Eesti Muuseumide Liit, Eesti Muuseumiühing, Eesti Vabaõhumuuseum, ICOM Eesti, Kanut, MKA)
- 15.12.2025 Riigikogu kultuurikomisjoni istung (osalesid ka ERM, KuM), kus kultuurikomisjon otsustas pöörduda KuM-i poole ettepanekuga töötada välja seaduseelnõu, mis reguleerib ERM-i avalik-õiguslikku staatust.
- 09.01.2026 Arutelu Kanutiga (ERM, KuM, MKA)

⁹ https://muinsuskaitseamet.ee/sites/default/files/documents/2024-02/2018_museaalide_sailitamise_teenuse_analuus_muuseumide_uhishoidla.pdf

¹⁰ https://muinsuskaitseamet.ee/sites/default/files/documents/2024-02/parandihoidla_teenuste_eelanaluis_civitta_0.pdf

- 04.02.2026 Arutelu MKA-ga (ERM, KuM)

5. Mõju

5.1. Kavandatav muudatus: Eesti Rahva Muuseumi asutamine avalik-õigusliku juriidilise isikuna ning museoloogiaalase teadus- ja arenduskeskuse rolli määratlemine

5.1.1. Sotsiaalsed mõjud (kultuur)

Muudatusest mõjutatud sihtrühm: muuseumid ja muuseumitöötajad

Muudatus puudutab Eestis tegutsevaid muuseume ja nende töötajaid. Eestis oli 2024. aastal Statistikaameti¹¹ andmetel 101 muuseumi, kus töötas 1496 töötajat.

Arvestades kogu kultuurivaldkonna asutuste ja organisatsioonide arvu, on sihtrühm väike. EMTAK tegevusala „Kunst, meelelahutus ja vaba aeg“ alla kuuluvate riigi, kohaliku omavalitsuse asutuste, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koguarv on 2024. aasta seisuga 6566¹².

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Muudatusel on positiivne mõju muuseumivaldkonna sisulisele arengule tervikuna. See parandab muuseumide ligipääsu museoloogilise teadus- ja arendustegevuse tulemustele ning metoodilisele toele oma sisutegevuse mõtestamisel ja kavandamisel. Muudatus loob paremad eeldused sisulise töö kvaliteedi tõstmiseks ja suuremaks koostööks muuseumivaldkonnas, kuid mõju ulatus on väike, sest ei eelda muuseumidelt olulisi muudatusi oma igapäevases töökorralduses. Puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele.

Muudatuse mõju avaldub muuseumide ja muuseumitöötajate töös vajaduspõhiselt, eelkõige ERM-ilt saadava metoodilise toe ja ühistevõttes osalemise kaudu. Muudatus ei too kaasa regulaarseid uusi kohustusi. Seetõttu on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole seega tegemist olulise mõjuga¹³.

5.1.2. Mõju riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

a) Muudatusest mõjutatud sihtrühm: ERM

Sihtrühma suurus on väike, sest puudutab ainult ühte asutust.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Muudatusel on positiivne mõju, sest tagab ERM-ile nii poliitilise kui ka finantsilise autonoomia, millega kaasneb suurem paindlikkus, lihtsus ja kiirus oma töö korraldamisel ning juhtimisotsuste vastuvõtmisel, asutuse tulude ja kulude arvestamisel, omatulu teenimisel ja kasutamisel.

ERM tegutseb juba praegu *de facto* paljuski valdkondliku arenduskeskusena tehes museoloogiaalast teadustööd, kus teooria ja praktika on omavahel tihedalt seotud. Seega ei ole tegemist täiesti uue ülesandega, mis eeldaks põhjalikke ümberkorraldusi asutuse töös, ning mõju ulatus on väike.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest piirdub ühekordse ümberkorraldusega, kus tegevus riigiasutuseks lõpetatakse ja asutus asutatakse AÕJL-na ning luuakse ühekordselt uue organisatsiooni toimimiseks vajalikud protsessid ja dokumentatsioon.

¹¹ https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_kultuur_muuseumid 2025. aasta andmed avalikustatakse mais 2026.

¹² https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_majandusüksused_kasumitaotluseta-üksused/ER0420/table/tableViewLayout2

¹³ [Mõjude hindamise metoodika](#) kohaselt kvalifitseerub mõju oluliseks, kui neljast kriteeriumist (mõju ulatus, avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus või ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk) vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks kriteeriumi on saanud hinnangu „keskmise“. Mõjude põhjalikum analüüs tuleb teha mõjudele, mis hinnati oluliseks.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole tegemist olulise mõjuga.

b) Muudatusest mõjutatud sihtrühm: KuM

Muudatus mõjutab KuM-i, kes riigiasutuste puhul teeb erinevaid igapäevaseid administratiivseid toiminguid ja annab haldusakte (nt riigiasutuse direktori värbamine, tema lähetuste, puhkuste, majandamiskulude kinnitamine jmt). Sihtrühma suurus on väike, sest puudutab ainult ühte asutust ning väikest hulka ametnikke (kuni 6).

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

ERM-i asutamine AÕJI-na muudab tema suhte ministeeriumiga koordinatsiooniliseks. Muuseum ei ole enam ministeeriumi hallatav riigiasutus ning tema tegevuse korraldamine ei ole täitevvõimu otsese juhtimise all. Ministeeriumi rolliks jääb valdkonnapoliitika kujundamine ja haldusjärelvalve.

Mõju ulatus ja sagedus on väike. Muudatus ei eelda põhjalikke ümberkorraldusi ministeeriumi igapäevases töökorralduses, sest KuM-i valitsemisalas on juba praegu ka teisi AÕJI-sid (Eesti Kultuurkapital, Eesti Rahvusringhääling, Rahvusooper Estonia, Eesti Rahvusraamatukogu) ning sellega seotud tööprotsessid on sisse seatud.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole tegemist olulise mõjuga.

5.1.3. Mõju riigieelarvele

ERM-i asutamine AÕJI-na ei muuda muuseumi põhitegevuse rahastamise mahtu. Muuseum jätkab oma ülesannete täitmist riigieelarvest eraldatava tegevustoetuse alusel, nagu seni riigiasutusena tegutsedes. Ühekordsed kulud, mis on seotud vara üleandmisega (nt Heimtali muuseumi kinnistu hindamine) katab KuM oma eelarvest ning ei taotle selleks riigieelarvest täiendavaid vahendeid.

Riigi kulutused AÕJI-le võrreldes kulutustega senisele riigiasutusele suurenevad uue juhtimisorgani (nõukogu) tasustamise võrra. Praeguses etapis ei ole nõukogu liikmete arv ja tasu suurus veel kokku lepitud.

AÕJI-le antakse üle tegevuseks vajalik ja praegu ERM-is kui riigiasutuses arvel olev põhi- ja väikevara ning kehtivad lepingulised nõuded ja kohustused, sh ERM-i töötajate töölepingud. Üleantavat vara kasutab ERM kui AÕJI edaspidi oma eesmärkide täitmisel. Üle ei anta kinnistuid, mis kuuluvad Riigi Kinnisvara AS-ile ning mida ERM kasutab praegu üürilepingute alusel. Üürilepingud lähevad ERM-ile kui AÕJI-le üle ning nendega seotud kulude katmine riigieelarvest jätkub samadel põhimõtetel.

Riigiasutuse tegevuse lõpetamisel ja AÕJI asutamisel riigiasutuse tegevuse ja vara baasil esinevad faktiliselt ettevõtte ülemineku tunnused: riigivara antakse üle asutatavale AÕJI-le, milles samalaadne majandustegevus jätkub ning AÕJI võtab üle nii töölepingud kui ka riigiasutuse tegevuse käigus sõlmitud muud lepingud, mille alusel luuakse muuseumi põhitegevuse kvalitatiivne sisu või mis toetavad muuseumi põhiülesannete täitmist. Kuna riigiasutuse tegevust reguleerivad õigusaktid ei käsitle riigiasutuse lõpetamisel tema varade üleandmist kogumina ega kehtesta võlaõigusseaduses toodud ettevõtte üleminekuga sarnast regulatsiooni ning kuna antud olukord on väga sarnane ettevõtte üleminekuga, siis analoogia korras tuleks lähtuda võlaõigusseaduses sätestatud ettevõtte ülemineku regulatsioonist.

Riigiasutuse muuseumikogu AÕJI-le ei võõrandata, vaid see jääb kuuluma riigile. Riigile kuuluva muuseumikogu kasutamiseks (see hõlmab nii muuseumikogu hoidmist, täiendamist, uurimist kui ka vahendamist) sõlmib KuM sarnaselt varasemale praktikale sihtasutustega halduslepingu vastavalt MuuS-i § 9 lõikele 1.

5.2. Kavandatav muudatus: pärandihoidlate juhtimismudeli loomine ning konserveerimis- ja digiteerimisteenuste keskne korraldamine

5.2.1. Sotsiaalsed mõjud (kultuur)

Muudatusest mõjutatud sihtrühm: riigile kuuluvaid muuseumikogusid kasutavad muuseumid

Muudatus puudutab KuM-i haldusalas riigile kuuluvaid muuseumikogusid kasutavaid muuseume (23), kellel on praegu õigus saada Kanuti kaudu tasuta konserveerimise ja digiteerimise teenuseid. Tegemist on kitsalt määratletud muuseumide rühmaga, mistõttu on sihtrühm väike.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

ERM-i ja Kanuti kompetentside ühendamisel tekkiv keskne konserveerimis- ja digiteerimisteenus on kõrgetasemelisem ning töökorraldus on efektiivsem, mis võib kaasa tuua võimekuse osutada muuseumidele teenust kiiremini (seega aasta lõikes suuremas mahus) ja kvaliteetsemalt. See parandab muuseumikogude seisukorda ning toetab muuseumide teadus- ja näitusetegevust. Muudatus võimaldab pakkuda konserveerimis- ja digiteerimisteenust nii Tartus kui ka Tallinnas. See vähendab museaalide transportimisega seotud kulusid ja riske ning parandab teenuse kättesaadavust muuseumidele, mis asuvad Tartule lähemal.

Mõju ulatus on hinnanguliselt väike, sest eelnimetatud teenuseid osutatakse muuseumidele juba praegu ning muudatus puudutab eelkõige nende korralduslikku raamistikku. Mõju ulatus suureneb siis, kui reaalset valmivad pärandihoidlad, kuid see ei ole seotud käesoleva VTK-ga.

Muudatuse mõju avaldub muuseumide töös vastavalt vajadusele teenuste kasutamisel. Seetõttu on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole tegemist olulise mõjuga.

5.2.2. Mõju riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

a) Muudatusest mõjutatud sihtrühm: ERM

Muudatus puudutab ainult ühte asutust, st sihtrühm on väike.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kavandatud muudatuse kohaselt liigub konserveerimis- ja digiteerimiskeskus Kanut ERM-i struktuuri. See tähendab ERM-i jaoks organisatsioonilist ümberkorraldust, mille käigus integreeritakse Kanuti töötajad, ülesanded ja tööprotsessid ERM-i tegevusse. Sellega kaasneb ERM-i tugiteenuste mahu suurenemine, sest personalihaldus, finantsarvestus, IT-tugi ja muud tugifunktsioonid hakkavad hõlmama ka Kanuti tegevust ja töötajaid. Samas saab aga ühendatud organisatsioon riskisutuda ühist tehnilist taristut, kompetentse ja tugiteenuseid. Ühtne tellimuspoliitika materjalidele ja teenustele võimaldab saavutada soodsamaid hindu ning kasutada ressursse paindlikumalt. Samuti koondub konserveerimise ja digiteerimisega seotud erialane kompetents ERM-i koosseisu, mis loob paremad eeldused teadmiste jagamiseks ja tööprotsesside ühtlustamiseks organisatsiooni sees.

Mõju ulatus on keskmine, sest muudatus eeldab organisatsioonilisi kohandusi, et Kanuti ülesanded ja töötajad ERM-i tegevusse integreerida, kuid see ei muuda muuseumi senist põhitegevust.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest piirdub ühekordse ümberkorraldusega, kus Kanuti ülesanded ja töötajad liidetakse ERM-i kui AÕJI-ga.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole tegemist olulise mõjuga.

b) Muudatusest mõjutatud sihtrühm: Sihtasutus Eesti Vabaõhumuuseum

Muudatus puudutab ainult ühte asutust, st sihtrühm on väike.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale ja järelendus olulisuse kohta

Kavandatud muudatuse kohaselt viiakse Sihtasutuse Eesti Vabaõhumuuseum koosseisust välja konserveerimis- ja digiteerimiskeskus Kanut. Selle tulemusel muutub sihtasutuse ülesannete maht ning väheneb tugiteenuste osutamise vajadus Kanuti tegevuse toetamiseks.

Sihtasutuse Eesti Vabaõhumuuseum vaatest tähendab see organisatsioonilist muutust, mille käigus tuleb ümber korraldada senine tööjaotus, lõpetada Kanutiga seotud tugifunktsioonide osutamine ning kohandada vajaduse korral sisemisi tööprotsesse. Samal ajal muutub sihtasutuse tegevus fookustatumaks, sest organisatsiooni koosseisu ei kuulu enam muuseumivaldkonna keskseid konserveerimis- ja digiteerimisteenuseid osutav üksus.

Mõju ulatus on väike, sest muudatus puudutab ühe struktuuriüksuse väljaviimist sihtasutuse koosseisust, kuid ei muuda sihtasutuse põhitegevust Eesti Vabaõhumuuseumina.

Mõju avaldumise sagedus on väike, sest tegemist on ühekordse organisatsioonilise muutusega.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Kokkuvõttes ei ole tegemist olulise mõjuga.

5.2.3. Mõju riigieelarvele

Pärandihoidlate juhtimismudeli loomine ning konserveerimis- ja digiteerimisteenuste keskne korraldamine ei too kaasa täiendavaid püsikulusid riigieelarvele.

Kanutist ERM-i üleminevate ülesannetega kaasneb samas mahus toetus, mida seni eraldati riigieelarvest Sihtasutusele Eesti Vabaõhumuuseum.

Kanuti töötajate töölepingute ja vara üleminekuga Sihtasutusest Eesti Vabaõhumuuseum ERM-i ei kaasne ühekordseid kulusid.

Pärandihoidlate rajamisega seotud kulud ja edaspidised ülalpidamiskulud otsustatakse praegusest seadusemuudatusest sõltumatult.

6. Edasine väljatöötamine

6.1. Valitavad lahendused

Muudetakse kehtivaid õigusakte, muudatuste sisu on toodud ära punktides 1–5.

6.2. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Muuseumiseadus – muudatused tehakse senise seaduse struktuuris ja uut tervikseadust välja ei töötata.

Kultuuriministri 8. juuli 2013. a määrus nr 10 „Eesti Rahva Muuseumi põhimäärus“ – tunnistatakse kehtetuks.

6.3. Kooskõlastamine ja arvamuse andmine

VTK saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks muuseumivaldkonna huvikaitseorganisatsioonidele. VTK esitatakse teadmiseks Riigikogule.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamisele 2026. aasta II kvartalis.

6.4. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2027. aasta 1. aprill.

6.5. Vastutav ametnik

Marju Reismaa, muuseumiõunik (628 2335, marju.reismaa@kul.ee).