**Vabariigi Valitsuse korralduse**

**„Nõusolek kinnisasja otsustuskorras tasuta kasutada andmiseks“**

**eelnõu seletuskiri**

I Sissejuhatus

Riigivaraseaduse § 19 lõike 2 punkt 1 sätestab, et üksnes Vabariigi Valitsuse nõusolekul võib valdkonna eest vastutav minister otsustada kinnisasja kasutamiseks andmise otsustuskorras. Korraldusega antakse Justiits- ja Digiministeeriumile nõusolek anda Sihtasutusele Eesti Mälu Instituut (registrikood 90013822, Harju maakond, Tallinn, Kesklinna linnaosa, Tõnismägi 8) otsustuskorras tasuta kasutamiseks aadressil Kalaranna tn 28, Tallinn (kinnistusraamatu registriosa nr 24777950, katastritunnus 78401:101:4897) asuvad Kommunismiohvrite mälestusmuuseumi käitamiseks vajalikud hooned ja territoorium. Mälestusmuuseumi avamine on kavandatud 2026. aasta 14. juunil, juuniküüditamise aastapäeval.

Vara antakse kasutamiseks kuni kümneks aastaks.

II Eelnõu sisu

Vabariigi Valitsuse 05.12.2017 kabinetiistungil võeti vastu päevakorra punkti nr 2 „Riigi huvide kujundamisest Patarei kinnistutel“ protokolliline otsus: riigihalduse ministril koostöös Justiitsministeeriumi ja Kultuuriministeeriumiga muu hulgas näha ette tingimused ajaloolise merekindluse säilimise tagamiseks, et see oleks võimalikult suures ulatuses avalikus kasutuses ning vastavalt kokkuleppele mäluasutustega oleks neile seal tagatud asjaõigusena kasutusõigus.

Vabariigi Valitsuse 26.04.2018 kabineti nõupidamise päevakorra punkti nr 3 „Riigi huvide kujundamisest Patarei kinnistutel“ otsusega kiideti heaks endise Patarei vangla hoone müügi tingimused ning kohustati Justiitsministeeriumi sõlmima kommunismikuritegude muuseumi rajamiseks ja Patarei kasutamiseks üürilepingu Riigi Kinnisvara ASiga (edaspidi *RKAS*).

01.03.2019 sõlmisid Justiitsministeerium (alates 01.01.2025 Justiits- ja Digiministeerium, edaspidi *JDM*) ja RKAS üürilepingu nr Ü16219/19 (riigi kinnisvararegistri objektikood KL116281) Tallinnas, Kalaranna tn 28 asuva Patarei merekindluse hooneosa (selle juurde kuuluvate ehitiste ja maa) üürimiseks eesmärgiga rajada sinna kommunismiohvrite mälestusmuuseum (edaspidi *muuseum*). Üürilepingu sõlmimisel andis RKAS nõusoleku üüripinna allüürile või muul viisil kasutusse andmiseks üürilepingus kokkulepitud sihtotstarbel, mis on endine vangla, mida kasutatakse muuseumina (sh muuseumipood ja kohvik) ja teadustegevuseks.

Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse § 5 kohaselt on Vabariigi Valitsuse ülesanne korraldada represseeritute ja represseeritutega võrdsustatud isikute mälestuse jäädvustamist ning okupantriikide repressiivpoliitika uurimist. JDMi põhimääruse kohaselt on JDMi pädevuses mh põhiõiguste ja -vabaduste ning nende tagamise ja kaitsega seotud küsimused. JDMi pädevusse ei kuulu muuseumide valdamine, haldamine ja muul viisil pidamine, mistõttu tuleb kommunismiohvrite mälestamiseks leida muuseumile sobiv käitaja. JDMi ettepanekul võiks selleks olla Sihtasutus Eesti Mälu Instituut (edaspidi *EMI*).

Riigivaraseaduse § 18 lõike 2 punkti 6 kohaselt võib riigivara kasutamiseks anda turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest või tasuta, kui vara on vajalik mittetulundusühingule või **sihtasutusele** tema põhikirjas sätestatud pääste-, **haridus-, teadus-, kultuuri-**, keele- või noorsootööga **seotud ülesande täitmiseks** või tervishoiu- või sotsiaalteenuse osutamiseks või muul avalikul eesmärgil.

EMI põhikirja kohaselt on sihtasutuse eesmärk inimvaenulike režiimide poolt toime pandud rahvusvaheliste kuritegude ja inimõiguste rikkumiste ning need režiimid loonud totalitaarsete ideoloogiate uurimine ja avalikkuse teavitamine uurimistulemustest nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt. Sihtasutus oma eesmärgi saavutamiseks:

1. uurib inimvaenulike režiimide ja neid suunavate ideoloogiate olemust, ajalugu ja eriti nende põhjustatud kahjusid nii inimohvrite, inimõiguste rikkumiste kui ka majanduslike ja keskkonnakahjude näol, aga ka inimvaenulike režiimide ja neid suunavate ideoloogiate mõju nii neile järgnenud kui ka paralleelselt tegutsenud ühiskondadele;
2. toetab ja soodustab uurimistööd vastavates valdkondades, korraldades stipendiumikonkursse;
3. korraldab või toetab konverentside, seminaride või muude avalikkusele suunatud ürituste korraldamist, pöörates eraldi tähelepanu noorte teavitamisele;
4. kogub, säilitab ja eksponeerib eesmärgi täitmisega seonduvaid dokumente, esemeid jm materjale sihiga avada ja pidada Eestis muuseumiseaduse tingimustele vastavat teemakohast muuseumi.

Seega vastavad EMI põhikirjalised tegevused RVS § 18 lõike 2 punktile 6 ning on õigusaktidega kooskõlas anda muuseumi käitamiseks vajalik vara (endise Patarei vangla hooned, selle juurde kuuluvad rajatised ja maa) EMI-le kasutada turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest või tasuta.

Kasutuslepingu sõlmimine EMIga on põhjendatud asutuse pikaajalise seotusega nii muuseumi teema kui ka endise Patarei vangla hoonega.

Alates 2015. aastast on EMI JDMiga sõlmitud toetuslepingute alusel saanud riigieelarvest toetust esmalt Eesti kommunismiohvrite memoriaali andmebaasi loomiseks[[1]](#footnote-1) ja edasisel haldamisel ning seejärel rahvusvahelise kommunismiohvrite mälestusmuuseumi avamise ettevalmistamiseks.

Riigieelarvest EMI-le eraldatud toetuse kasutamisel muuseumi avamise ettevalmistamiseks on EMI (koostöös RKASiga) teinud järgmisi tegevusi:

* 14.05.2019 avas EMI Patarei idatiivas ajutise näituseala „Kommunism on vangla“, mis oli suvisel hooajal avatud kuni 2022. aastani. Selle aja jooksul külastas näituseala üle 125 000 külastaja;
* 12.11.2020 kuulutas EMI välja muuseumi rahvusvahelise projekteerimishanke.
* 02.04.2021 selgus riigihanke tulemus, mille kohaselt projekteerisid muuseumi KOKO OÜ koos MOTOR OÜga.
* 2023. aasta riigieelarvega eraldati EMIle (JDMi leping nr 4-7/32, 08.03.2023) kommunismiohvrite muuseumi ekspositsiooni ettevalmistamiseks 1 200 000 eurot, mida on sellest alates kasutatud ekspositsiooni eeltootmiseks. Näiteks 2023. suvest alates alustas EMI tulevase muuseumi ekspositsioonifilmide tootmis;
* 2024. aasta suvest alates on EMI aktiivselt osalenud muuseumi pinna ehituse protsessis, et tagada selle vastavus projekteerituga.

Pikaajalise töö käigus on EMI kujundanud välja kõrge kvalifikatsiooniga meeskonna, kes valmistab ette ekspositsiooni ja muuseumi avamist. Kõik EMI ca 20 töötajat on kõrgharidusega, pikaajalise teadus- ja muuseumitöö kogemusega. EMI spetsialistidest 4 on kaitsnud doktorikraadi, 4 töötajat on läbinud doktoriõppe ning jõuavad lähiajal dissertatsiooni kaitsmiseni. Praegusel ajal on EMI vaieldamatult suurima potentsiaaliga Eesti lähiajaloo kompetentsikeskus, kelle ekspertiisi kasutatakse ka teistes Eesti muuseumites ning riigiasutustes. EMI esindajad tutvustavad koostöös valitsusasutustega meie regiooni lähiajaloo küsimusi Eestit külastavatele välisdelegatsioonidele, osalevad riiklike temaatiliste tseremooniate ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Rahvusvahelisel tasandil on EMI kommunistlike jt totalitaarsete režiimide ajalooga tegelevate juhtivate koostöövõrgustike liige. EMI on volitatud Eesti riiki esindama Euroopa Mälu ja Solidaarsuse Võrgustikus (European Network Remembrance and Solidarity) ning osaleb välisministeeriumi juhitavas Eesti delegatsioonis Rahvusvahelises Holokausti Mälestamise Ühenduses (International Holocaust Remembrance Alliance ehk IHRA).

Muuseumil on keskne roll Eesti 20. sajandi ajaloo talletamisel ja vahendamisel meie kaasmaalastele ning järeltulevatele põlvedele ning režiimi ohvrite mälestuse säilitamisel. Loodav ekspositsioon keskendub eelkõige 1940 – 1950. aastate repressioonidele ning nende tagajärgedele meie regioonis. Paralleelselt sellega tutvustakse ka kommunistlike režiimide (kuri)tegevust mujal maailmas, eesmärgiga tõsta teadlikkust taoliste inimsusevastaste kuritegude ning inimõiguste rikkumiste mastaapsusest. Eesmärk on hoida ja tõsta ühiskonna kerksust, arendada ja tõsta ühiskonna valmisolekut vastu astuda ebademokraatlikele ilmingutele.

EMI ja tulevase muuseumi tegevus piirneb eelkõige Eestiga, kuigi temaatiliselt haakub see sündmustega rahvusvahelisel tasandil. Muuseumi potentsiaalne aastaringne külastajate voog ning korduvkülastajad piirdub eelkõige kohalike elanikega. Suvisel turismihooajal on oluline pöörata tähelepanu ka siia saabuvatele väliskülalistele, sh Eesti juurtega inimestele. Kuna piletihinna kujunduses ei eristata kohalikke ja väliskülastajaid, siis peegeldub väliskülastajate arv vastavalt ka käibes. Teenuste osutamise keeled on eesti ja inglise keel. Tulevikus on mõeldav audiogiidi puhul lisada ka täiendavaid keeli.

IV Riigi kulu

JDMil on sõlmitud RKASiga üürileping üüritasuga *ca* 465 000 eurot aastas, lisanduva kõrvalteenuste tasuga on muuseumi kasutustasu prognoos *ca* 650 000 eurot aastas (summad käibemaksuta). Kuna muuseumi lõplikuks väljaehitamiseks on vaja teha veel investeeringuid, võib üüritasule lisanduda täiendav kapitalikomponent, st üüritasu suureneb tehtud investeeringute võrra.

Muuseum kannab kultuurilisi ja hariduslikke eesmärke, mistõttu ei ole selle pidamine planeeritud tulutoova projektina. Samuti ei ole EMI põhikirjaline eesmärk tulu teenimine ning tema peamiseks sissetuleku allikaks on erinevad toetused. Nendest põhjustest tulenevalt taotleb JDM praeguse eelnõuga luba anda muuseumi käitamiseks vajalik kompleks kasutusse otsustuskorras tasuta, arvestades RVSi § 18 lõikes 3 toodud tingimusi (kasutaja vastutab kasutusse antud pinna majandusliku säilimise eest).

III Riigiabi

Eelnõuga taotletakse vara andmist EMI-le tasuta. Kui ettevõtja hoiab kulusid kokku või saab muul moel eelise tänu avaliku sektori asutuse tegevusele, võib olla tegemist riigiabiga.

Riigiabi andmise keeld ning ühtlasi riigiabi tunnused on sätestatud ELTLi artikkel 107 lõikes 1: „Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.“

Euroopa Komisjoni teatises[[2]](#footnote-2) on riigiabi mõiste avatud järgmiste elementide läbi: ettevõtja olemasolu, meetme omistatavus riigile, selle rahastamine riigi ressurssidest, eelise andmine, meetme valikulisus ning selle mõju konkurentsile ja liikmesriikide vahelisele kaubandusele. Riigiabi kriteeriumid on kumulatiivsed st kui nendest tingimustest on täitmata vähemalt üks, ei loeta tegevuse toetust riigiabiks ning ülejäänud kriteeriume ei ole vajalik analüüsida.

Rahandusministeerium on täiendavalt eelpool viidatud Euroopa Komisjoni teatisele andnud juhised riigiabi analüüsi tegemiseks riigi- või munitsipaalomandis oleva kinnisvara võõrandamise ja kasutusse andmise tehingute puhul.[[3]](#footnote-3)

1. **Abi antakse ettevõtjale ehk majandustegevuseks - EI**

Eelnõuga taotletakse kinnisvara kasutusse andmist, mille kogusuurus on *ca* 5000 m2, millest majandustegevuseks saab kasutada ligikaudu 85% (kokku 4220 m2). Valdava enamuse sellest moodustab muuseumi ekspositsiooniala, kuhu külastajad pääsevad pileti ostmisel. Piletite hinnastamisel ei ole sihtasutus seadnud eesmärgiks kasumi teenimist, vaid muuseumi käigushoidmise otseste kulude (osalist) katmist. Lähtuvalt muuseumi eesmärgist noorsoo kasvatamisel on õpilaste grupikülastused muuseumisse planeeritud tasuta. Majandustegevuseks kasutatava pinna hulka kuuluvad ka:

* meenelett (*ca* 15 m2), kus müüakse väikeses mahus muuseumi temaatikaga seotud kirjandust ja meeneid, mis ei ole arvestatav tuluallikas;
* külastajate mõeldud kohvik (*ca* 80 m2), kus köögiosa puudumise tõttu on lisaks jookidele võimalik pakkuda vaid mujal ettevalmistatud suupisteid, mis ei võimalda arvestatava tulu teenimist. Võimaluse korral antakse kohvikuruum rendile, kuid oluliseks tuluallikaks ei saa seda piiratud võimaluste tõttu lugeda;

Ülejäänud osa kasutamiseks antavatest ruumidest moodustavad EMI personali tööruumid (*ca* 664 m2) ning abiruumid (*ca* 129 m2), mida ei kasutata majandustegevuseks.

Kinnisvara tehingute puhul tuleb eelkõige hinnata, **kas kinnisvara edasine kasutus on majandustegevus või mitte**. Kui üksus tegeleb kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevustega, millest mõned on mittemajanduslikud tegevused, nagu on sätestatud ELTLi lõigetes 34 ja 36, ning mõned majanduslikud tegevused, kuulub riiklik rahastamine riigiabi eeskirjade kohaldamisalasse üksnes niivõrd, kuivõrd see hõlmab majandustegevusega seotud kulusid.

Euroopa Komisjoni riigiabi teatis (edaspidi *teatis*) on eraldi käsitlenud kultuuri edendamise ja kultuuripärandi säilitamise temaatikat riigiabi valguses (punkt 2.6). Kultuuripärandi säilitamise all on välja toodud muuhulgas ka muuseumid (p 33). Teatise kohaselt võib teatavaid **kultuuripärandi säilitamisega soetud tegevusi** korraldada mitteärilisel moel ehk need on **mittemajanduslikud**. Komisjon leiab, et selliste kultuuri ja kultuuripärandi säilitamise tegevuste riiklik rahastamine, mis on üldsusele tasuta, on olemuselt mittemajanduslik. Samuti kui üldsusele avatud kultuuripärandi säilitamise tegevuses osalejad peavad maksma tasu, mis katab vaid pisku (*ÕS tähendus: vähene, natuke*) tegelikest kuludest, on olemuselt mittemajanduslik. Seevastu kultuuripärandi säilitamise tegevusi, mida rahastatakse valdavalt (*ÕS tähendus: suur, ülekaalukas*) külastus- või kasutustasude või muude vahenditega (nt kommertslikud näitused, kinod, festivalid), tuleks käsitleda majanduslikuna.

Kui segakasutuse korral kasutatakse taristut peaaegu eranditult mittemajanduslikuks tegevuseks, võib selle rahastamine jääda komisjoni arvates täielikult riigiabi eeskirjade kohaldamisalast välja, tingimusel et seda kasutatakse majanduslikult ainult kõrvaltegevuseks, st tegevuseks, mis on taristuga otseselt seotud ja selle käitamiseks vajalikud või lahutamatult seotud põhilise, mittemajandusliku kasutusega (teatise p 207).

**Komisjon on seisukohal, et peaaegu eranditult mittemajanduslikuks tegevuseks kasutatava taristu juurde kuuluvate tavateenuste (nt restoranid, kauplused või tasuline parkla) riiklikul rahastamisel ei ole tavaliselt mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele, kuna need teenused tõenäoliselt ei meelita ligi kliente teistest liikmesriikidest ning nende rahastamisel on vaid marginaalne mõju piiriülestele investeerimis- või asutamistingimustele.**

Lähtudes eeltoodust tuleb asuda seisukohale, et kui hoone antakse kasutamiseks sihtotstarbeliselt muuseumi käitamiseks, ei ole täidetud riigiabi tingimus, et abi antakse ettevõtjale majandustegevuseks. Kuivõrd üks riigiabi kumulatiivsetest kriteeriumitest on täitmata, ei ole edasine analüüs vajalik.

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ja seletuskirja koostas Rahandusministeeriumi ühisosakonna juhtivspetsialist kinnisvaratalituse juhataja ülesannetes Kristel Marksalu ([kristel.marsalu@fin.ee](mailto:kristel.marsalu@fin.ee)) ja Rahandusministeeriumi ühisosakonna õigustalituse juhataja Marju Lepmets ([marju.lepmets@fin.ee](mailto:marju.lepmets@fin.ee)).

1. https://www.memoriaal.ee/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses (ELT C 262, 19.07.2016, lk 1-50) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2023-11/KOV%20juhend%2016.11.23.pdf> [↑](#footnote-ref-3)