



ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

Esimees Helle Kalda  
Üürnike Liit  
Sakala tn 23a  
10141 TALLINN

Teie 31.03.2008 nr  
Meie 30.04.2008 nr 14-1/080661/00802979

### **Selgitus avalduse menetlusse võtmata jätmise kohta**

Lugupeetud proua esimees

Täna Teid õiguskantslerile 1. aprillil 2008 saabunud pöördumise eest. Oma pöördumises palute õiguskantslerilt vastuseid omandireformi puudutavatele küsimustele ja väljendate muret eelkõige tagastatud eluruumide üürnikega seoses.

Teatan Teile, et õiguskantsler tutvus Teie pöördumisega, kuid paraku ei saa ta Teie pöördumise alusel menetlust alustada.

Olen Teile varasemalt õiguskantsleri pädevust selgitanud. Juhin Teie tähelepanu veelkord asjaolule, et õiguskantsleri seaduses õiguskantslerile sätestatud pädevus ja ülesanded on piiratud – selleks on järelevalve õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle (§-d 15 jj) ning järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle (§-d 19 jj). Viimase eeltingimuseks on, et isiku enda õigusi on rikutud järelevalvealuse asutuse poolt.

Seega ei tegele õiguskantsler üldise õigusaktide selgitamisega ja seisukohtade andmisega, vaid esmajoones õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli ja konkreetsete kaasuste lahendamisega isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Kui Teil tekivad sellealased probleemid, on õiguskantsler valmis abistama. Taolistel juhtudel saab õiguskantsler kasutada kõiki õiguskantsleri seaduses antud volitusi võimalike õigusrikkumiste kõrvaldamiseks, sh nõuda järelevalvealustelt asutustelt teavet ja selgitusi ning teha neile ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.

Eelnevast tulenevalt põhjusel, et Te oma pöördumises ei soovi vaidlustada ühegi õigustloova akti sätet ning samuti ei ilmne, et mõne avalikke ülesandeid täitva asutuse tegevuse läbi oleks rikutud Teie põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi, siis ei ole õiguskantsleril võimalik Teie pöördumise alusel menetlust algatada. Teavitan Teid, et õiguskantsler võtab Teie pöördumises esitatud seisukohad ja osundatud vastuolud teadmiseks ning arvestab nendega edasises töös.

Siiski peab õiguskantsler vajalikuks Teile mõnevõrra selgitada tagastatud eluruumide üürnike puudutavate seaduste sätteid. Samuti annan allpool ülevaate õiguskantsleri algatatud menetlustest tagastatud eluruumide üürnikega seonduvalt Tartu linnas.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

*Tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamise võimalused*

Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus (edaspidi ORAS) võeti vastu 13.06.1991 ja jõustus 20.06.1991. Seega toimus Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse vastuvõtmine ja jõustumine enne põhiseaduse vastuvõtmist ja jõustumist. Kuna põhiseaduse rakendamise seadus ei tee Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse suhtes erandit, siis tulenevalt põhiseaduse § 3 lõikest 1 peab ka Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus ja selle muudatused olema kooskõlas põhiseadusega. Samuti saab eelnevast järeldada, et ka omandireformi rakendamisel tuleb kinni pidada põhiseadusest.<sup>1</sup> See tähendab, et ka tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamisel tuleb järgida põhiseadust ja põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid.

ORAS §-s 2 on sätestatud omandireformi eesmärk. Selle paragrahvi kohaselt on omandireformi eesmärgiks ühelt poolt omandisuhete ümberkorraldamine omandi puutumatus ja vaba ettevõtluse tagamiseks, omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamine ning eelduste loomine turumajandusele üleminekuks. Teiselt poolt on viidatud sätte järgi omandireformi eesmärgiks omandireformi käigus vara tagastamine või kompenseerimine endistele omanikele või nende õigusjärglastele nii, et see ei kahjustaks teiste isikute seadusega kaitstud huve ega tekita uut ülekohtu. Seega näeb ORAS § 2 omandireformi eesmärgina kahe vastassuunalise huvi realiseerumist: omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamist vara tagastamise teel ja vara tagastamisel uue ülekohtu tekitamise vältimist. Riigikohus on nende kahe ORAS §-s 2 nimetatud vastassuunalise huvi põhjal järeldanud, et seadusandja on soovinud erinevate huvide tasakaalustamist ja sotsiaalse õigluse tagamist omandireformi teostamise käigus.<sup>2</sup> Eri huvide vahel tasakaalustatud kompromissi leidmine on üks õigluse eesmäärke. Sotsiaalse õigluse eesmärgiks võib pidada võimaluste piires nivelleerimist ning hüvede jaotuses esinevate suurte lõhede ja erisuste tasandamist. Tuleb silmas pidada, et eesmärgiks ei ole absoluutne võrdsus, vaid lähenemine optimaalsele tasakaalule peamiselt kahe hüvede jaotamise kontseptsiooni vahel: igäuhele tema panuse järgi ning igäuhele tema vajaduste järgi. Samuti lähtub minimaalse sotsiaalse õigluse nõue ka inimväärikusest, mida võib omakorda mainida ühe õigluse kriteeriumina.<sup>3</sup>

Olulisemad tagastatud eluruumide üürnike puudutavad õigusaktid on Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus ja Eesti Vabariigi elamuseadus<sup>4</sup> (edaspidi ES). Tuleb sedastada, et seadusandja on teinud neis seadustes rohkelt muudatusi.

Kui vaadata Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse neid sätteid, millised on sellise isikute grupi kui tagastatud eluruumide üürnike kujunemise põhjuseks, siis tuleb märkida järgmist.

ORAS § 12 lõige 3 sätestab juhud, millal omandireformi objektiks olev õigusvastaselt võõrandatud vara ei kuulunud tagastamisele. ORAS § 12 lg 3 punkti 4 kohaselt on üheks selliseks juhtum, kus varaks oli riigi, juriidilise isiku või munitsipaalomandis olev elamu, mida valdasid eluruumi üürilepingu alusel füüsilised isikud ja omandireformi õigustatud subjekt ei olnud nõus üle võtma sellest lepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seejuures sätestas tänaseks kehtetuks tunnistatud ORAS § 12 lg 4 lause 1, et riigi, juriidilise isiku või munitsipaalomanduses olev elamu, mida füüsilised isikud kasutavad eluruumi üürilepingu alusel, kuulub tagastamisele ainult juhul, kui omandireformi õigustatud subjekt, kes nõuab elamu tagastamist, võtab endale kõik üürnikuga varem sõlmitud üürilepingust tulenevad õigused ja kohustused. Kõnealuse lõike

<sup>1</sup> RKPJKo 30.09.1998, nr 3-4-1-6-98, p II; RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-2-99, p II.

<sup>2</sup> Vt RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-00, p 15.

<sup>3</sup> M. Linntam. Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus – Juridica 2002, nr 1, lk 3 - 10.

<sup>4</sup> RT 1992, 17, 254.

lause 2 nägi sellisel juhul tagastatavas elamus elavatele üürnikele ette õiguse taotleda uue eluruumi saamist.

Siinkohal tuleb tole aja üürilepingutega seonduvalt märkida, et enne Eesti Vabariigi elamuseaduse jõustumist 01.07.1992, sõlmiti kõik eluruumi üürilepingud tähtajatult. Tulenevalt ORAS § 12 lg 4 lausest 1 otsustas seadusandja tagada üürnikele nn eluaegne elamisõigus tagastatud elamus. Samas andis seadusandja üürnikele võimaluse taotleda uut eluruumi.

Nagu eespool märgitud, olid kõik eluruumi üürilepingud sõlmitud tähtajatult. Eesti Vabariigi elamuseaduse jõustumisel 01.07.1992 aga sätestas ES § 31 lõige 2, et eluruumi üürileping on alati tähtajaline leping. Tagamaks seda, et kõik kehtivad üürilepingud oleksid tähtajalised, nägi ES § 67 ette, et varem tähtajatult sõlmitud eluruumi üürilepingud loeti sõlmituks 5 aastaks, arvates elamuseaduse jõustumise päevast. ES § 67 redaktsiooni muutmata muudeti 11.05.1994 vastuvõetud ja 16.06.1994 jõustunud Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse ja Eesti Vabariigi elamuseaduse muutmise ja täiendamise seadusega<sup>5</sup> ORAS § 12 lõike 4 tol ajal kehtinud redaktsiooni ja kehtestati, et elamu tagastamisel kehtiv üürileping loetakse kehtivaks 3 aastat, alates elamu omandiõiguse üleminekust õigustatud subjektile. Seda juhul, kui üürnik ja omanik elamu tagastamisel ei lepi kokku teisiti. Alles jäi ORAS § 12 lõike 4 senine lause 2, mille kohaselt tagastatavas elamus elavatel üürnikel oli õigus taotleda uue eluruumi saamist.

Tähelepanu tuleb juhtida ka sellele, et elamuseaduse vastuvõtmisel pandi ES § 33 lõikega 2 kohalikule omavalitsusele kohustus anda tagastatud eluruumide üürnikele nende väljatõstmisel eluruum juhul, kui üürileantud eluruum oli vajalik elamiseks üürileandjale endale või tema perekonnaliikmetele. 11.05.1994 vastuvõetud Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse ja Eesti Vabariigi elamuseaduse muutmise ja täiendamise seadusega täiendati ES § 33 lõiget 2 ning kohustati kohalikku omavalitsust andma üürnikule eluruum ka juhul, kui üürilepingu ese oli lakanud olemast või füüsilise kulumise tõttu või kui see remondi käigus ei jäänud alles, oluliselt vähenes või suurenes. 11.05.1994 vastuvõetud seadusega täiendati ES § 33 lõiget 2 ka lausega: „kui kohalikul omavalitsusel puuduvad võimalused eluruumi vastu andmiseks, on tal õigus taotleda riigilt vahendeid vastavate eluruumide väljaehitamiseks“.

Samas oli Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse jõustumisest 20.06.1991 kuni omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse jõustumiseni 02.03.1997 tänaseks päevaks kehtivuse kaotanud ORAS § 12 lõikes 4 sisaldunud õigus taotleda uut eluruumi teistsuguse ulatusega kui üldine, igapäevane õigus eluasemele. Paraku tuleb tunnistada ka seda, et ORAS § 12 lõike 4 lauses 2 sisalduv eluruumi taotlemise õigus jäi tegelikkuses sisutühjaks.

Tagastatud eluruumide üürnike kaitseks ja tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide efektiivsemaks lahendamiseks võeti 29.01.1997 vastu omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seadus<sup>6</sup> ja see jõustus 02.03.1997. Selle seaduseelnõu esimesel lugemisel Riigikogus 12.06.1996 selgitas justiitsminister Paul Varul järgmist: „[...] Üürnike puhul lepiti tegelikult 1991. aastal siin saalis kokku niimoodi, et üürnikega majad tagastatakse tingimusel, et üürnikele tagatakse need õigused, mis neil on 1991. aasta juunikuu seisuga. See tähendab, et üürnikele oleks pidanud ka edasiselt olema tagatud eluaegne elamisõigus. [...]“.<sup>7</sup> Sama elnõu teisel lugemisel 09.10.1996 täpsustas justiitsminister, et „[...] „Minu arvates sai üürnike probleemi korrektse lahendamise võimalus ära rikutud pärast seda, kui esialgselt vastuvõetud omandireformi aluste

<sup>5</sup> RT I 1994, 40, 653.

<sup>6</sup> RT I 1997, 13, 210.

<sup>7</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm 12.06.1996, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

seadust parandati seoses elamuseaduse vastuvõtmisega niimoodi, et üürnikelt võeti ära garantii, mis anti 1991. aastal [...]“.<sup>8</sup>

Omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seadusega tunnistati ORAS § 12 lõige 4 kehtetuks. Selles lõikes kehtestatud säte eluruumi üürilepingu tähtjast tagastatud elamutes võeti aga muutmata kujul üle ORAS § 12<sup>1</sup> lõike 1 redaktsioonis. ORAS §-st 12<sup>1</sup> nähtuvad tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamise võimalused. Eeldused kohaliku omavalitsuse ja riigi poolsete kohustuste täitmiseks tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamiseks on sätestatud ORAS § 12<sup>1</sup> lõigetes 5 ja 9. Tuleb lisada, et ORAS lõike 11 kohaselt laienevad ORAS § 12<sup>1</sup> sätted üürisuhetele, mille pooleks olev üürnik elas eluruumis elamu tagastamise hetkel.

Kui esmalt vaadata ORAS § 12<sup>1</sup> lõiget 5, siis selle sätte kohaselt lasub kohalikul omavalitsusel kohustus anda üürniku kasutusse eluruum siis, kui üürnik tõstetakse eluruumist välja üürileandja poolt üürilepingu 5 aastaks pikendamisest keeldumise tõttu põhjusel, et üüritud eluruum on vajalik elamiseks üürileandjale või tema perekonnaliikmetele, eluruum on muutunud varisemisohhtlikuks enne tagastamist või üürileandjast sõltumatutel asjaoludel või siis üüritud eluruum on välja arvatud eluruumide hulgast füüsilise kulumise tõttu. Kohalik omavalitsus peab üürniku kasutusse andma eluruumi, mis asub samas asulas, ei ole vähem heakorrastatud varem kasutatud eluruumist ning elamispinna suurus ja ruumide arv vastab sotsiaalselt põhjendatud normile. ORAS § 12<sup>1</sup> lõike 5 järgi saab kohalik omavalitsus selle kohustuse täitmisel kasutada eluruumide erastamise seaduses ja erastamisest laekuva raha kasutamise seaduses sätestatud võimalusi.

Eesti Vabariigi elamuseadust täiendati 10.06.1998 vastuvõetud ja 06.07.1998 jõustunud Eesti Vabariigi elamuseaduse muutmise ja täiendamise seadusega §-ga 73. Selle sätte kohaselt reguleerib omandireformi käigus tagastatud eluruumides tagastamise hetkel elanud üürnike õigusi elamuseadus ORAS §-s 12<sup>1</sup> sätestatud erisustega ja erisusi rakendatakse kuni ORAS § 12<sup>1</sup> lõikes 3 sätestatud tähtaja lõpuni. Eelnevast tulenevalt tuleb käsitleda ka asjakohaseid ES § 33 lõikeid 3 ja 5.

ES § 33 lõige 3 sätestab tagatised üürnikele, kellele ei soovita sõlmida uut üürilepingut põhjusel, et eluruum on elamiseks vajalik üürileandjale või tema perekonnaliikmetele või üürilepingu ese on välja arvatud eluruumide hulgast seoses ümberehitamisega mitteleuruumiks või füüsilise kulumise tõttu või kui see remondi käigus ei jäänud alles, oluliselt vähenes või suurenes. Nendel alustel võib üürnikku, kellel oli eluruumi tagastamisel kehtiv üürileping, ja temaga koos elavaid isikuid välja tõsta ainult juhul, kui riigiasutus või kohaliku omavalitsuse organ annab üürnikule ja temaga koos elavatele isikutele vastu teise eluruumi või kui riigiasutus, kohaliku omavalitsuse organ või üürileandja saavutavad üürniku ja temaga koos elavate isikutega kokkuleppe neile sobiva eluruumi andmiseks. Kokkuleppeks võib olla ka senise eluruumi vabastamise eest rahalise kompensatsiooni maksmine.

Lisaks eelnevale näeb ES § 33 lõige 5 ette, et kui kohalikul omavalitsusüksusel ei ole võimalik eluruumi vastu anda, eraldab vahendid vastavate eluruumide ehitamiseks või ostmiseks riik. Vahendite taotlemise ja eraldamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Riigikohus on selle sättega seonduvalt öelnud, et „[...] riik on kohustatud mitte üksnes reguleerima omanike ja üürnike vahetõrget tagastatud elamutes, vaid ka hoolitsema selle eest, et seadusesätted reaalselt toimiksid. Omanike ja üürnike õigused oleksid näilised, kui riik ei eraldaks raha eluruumide ehitamiseks ja ostmiseks, et saavutada omandireformi eesmärgid. [...] Riik on kohustatud täitma temale pandud kohustused sõltumata sellest, kas riigieelarve vastavad summad ette näeb või mitte.“<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm 09.10.1996, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>9</sup> RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-00, p-d 14 - 16.

Eeltoodud sätete, ORAS § 12<sup>1</sup> lõike 5 ning ES § 33 lõike 3 ja lõike 5, põhjal saab järeldada, et seadusandja nägi tagastatud eluruumide üürnikele ette tagatised nende väljatõstmisel eluruumidest üürnikest sõltumatutel asjaoludel ning samuti ka riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustused eluruumide vastuandmisel. Kahtlemata on selliste tagatiste kehtestamine teeninud ORAS § 2 lõikes 2 seatud eesmärki: vältida eluruumide tagastamisel üürnike seadusega kaitstud huvide kahjustamist ja uue ülekohtu tekitamist.

Nagu eelpool välja toodud, on kohaliku omavalitsuse ja riigi poolt kohustuste täitmise eeldused tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamisel sätestatud ka ORAS § 12<sup>1</sup> lõikes 9. Vastavalt sellele sättele on tagastatud elamus elavatel üürnikel õigus uue eluruumi saamiseks eluruumide erastamise seaduses sätestatud korras või õigus taotleda laenu või toetust riigilt või kohalikul omavalitsusüksuselt ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse alusel.

ORAS § 12<sup>1</sup> lõikes 9 sätestatud tagastatud elamus elavate üürnike õigus uue eluruumi saamiseks on täpsemalt lahti kirjutatud eluruumide erastamise seaduses. EES § 2 lõike 1 kohaselt on eluruumide erastamise eesmärgiks anda isikutele võimalus omandada nende poolt üüritud, aga ka asustamata eluruume ning tagada selle kaudu elamute parem hooldamine ja säilimine.

EES § 5 lõike 1 punktis 3 järgi on eluruumi ostmise eesõigus asustamata eluruumi puhul uues, kapitaalselt remonditud või rekonstrueeritud elamus (va EES § 5 lg 1 punktis 2 nimetatud juhul), samuti eelmise üürniku lahkumise, väljatõstmise või surma tõttu vabanenud eluruumi puhul: esimese eelistusena - tagastatud eluruumi või tööandja eluruumi üürnikul tingimusel, et üürnik ja kõik temaga koos elavad isikud kasutatava omandireformi õigustatud subjektile tagastatud eluruumi vabastavad. Seega on selle sätte kohaselt asustamata ja vabanenud eluruumide ostmise õigus ka tagastatud eluruumi üürnikul tingimusel, et kõik temaga koos elavad isikud kasutatava eluruumi vabastavad.

EES § 5 lõike 2 kohaselt võtab kõik erastamise objektiks olevad asustamata eluruumid ja nende erastamise õigustatud subjektid arvele vastav linna või valla omavalitsuse täitevorgan volikogu poolt kehtestatud korras. EES § 5 lõike 4 järgi võib erastamise objektiks olevaid kohaliku omavalitsusüksuse omandisse kuuluvaid asustamata eluruume uutes, kapitaalselt remonditud või rekonstrueeritud elamutes (va EES § 5 lg 1 punktis 2 nimetatud juhul), samuti eelmise üürniku lahkumise, väljatõstmise või surma tõttu vabanenud eluruume kuni erastamiseni üürile anda vaid EES § 5 lg 1 punktis 3 märgitud esimesi eelistusi omavatele isikutele - omandireformi õigustatud subjektile tagastatud eluruumi või tööandja eluruumi üürnikul tingimusel, et üürnik ja kõik temaga koos elavad isikud kasutatava omandireformi õigustatud subjektile tagastatud eluruumi vabastavad. Eelnevast tulenevalt saab asustamata ja vabanenud eluruume üürile anda ka tagastatud eluruumi üürnikule tingimusel, et kõik temaga koos elavad isikud kasutatava eluruumi vabastavad.

Seadusandja kehtestas piirangud tähtajale, mistõttu EES § 22 lõike 6<sup>1</sup> kohaselt sai avaldusi üürilepingu alusel kasutatavate eluruumide ostueesõigusega erastamiseks esitada kuni 01.06.2001. Pärast 01.06.2001 tuli EES § 9 lõike 1 kohaselt asustamata eluruumid ja eelmise üürniku lahkumise, väljatõstmise või surma tõttu vabanenud eluruumid erastada avalikul enampakkumisel. 15.06.2004 vastuvõetud ja 18.07.2004 jõustunud EES § 22 täiendamise seadusega ei ole asustamata eluruumid ja eelmise üürniku lahkumise, väljatõstmise või surma tõttu vabanenud eluruumid alates 01.08.2004 erastamise objektiks ning nendele eluruumidele ei kohaldata eluruumide erastamise seadusest tulenevaid erisusi ning neid võivad riigivara valitsejad võõrandada riigi vara võõrandamist sätestavas korras ja kohalikud omavalitsused volikogu kehtestatud korras.

Tulenevalt EES § 5 lõike 1 punktist 3 ja EES § 5 lõikest 4 saab öelda, et seadusandja pidas eluruumide erastamise seaduse vastuvõtmisel oluliseks, et need tagastatud eluruumide üürnikud, kes ei saanud tagastatud elamus olevat eluruumi erastada, oleksid eelistatud olukorras vabanevate eluruumide erastamisel või üürile võtmisel. Samuti võimaldas seadusandja vajalikuks anda kohalikele omavalitsustele õiguse võõrandada asustamata eluruume ja eelmise üürniku lahkumise, väljatõstmise või surma tõttu vabanenud eluruume kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud korras.

Lisaks on vastavalt ORAS § 12<sup>1</sup> lõikele 9 tagastatud elamus elavatel üürnikel olnud õigus taotleda laenu või toetust riigilt või kohalikult omavalitsusüksuselt ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse alusel.

Kui 03.04.1996 võeti vastu ja 03.05.1996 jõustus erastamisest laekuva raha kasutamise seadus, siis see seadus nägi ette erastamisealuse riigi omandis oleva vara erastamisest laekunud raha eraldamise 25 % ulatuses Vabariigi Valitsuse asutatud Eluasemefondi (aastal 1998 nimetati ümber sihtasutuseks "Eesti Eluase"), 25 % ulatuses Vabariigi Valitsuse eelarvevälisesse omandireformi reservfondi, 45 % ulatuses Hüvitusfondi ning 5 % ulatuses Keskkonnafondi. Munitsipaalvara erastamisest laekunud rahast nähti ette eraldada 25 % ulatuses kohaliku omavalitsuse omandireformi reservfondi ning 50 % ulatuses kohaliku omavalitsuse eluasemefondi.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 26.11.1996 määrusele "Erastamisealuse riigi omandis oleva vara erastamisest Eluasemefondi laekunud raha kasutamise ja jaotamise kord", tuli Eluasemefondi laekunud rahast kasutada sihtotstarbeliselt laenukapitalina järgmistes põhisuundades: 60 % tagastatavate eluruumide üürnike ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks; 20 % kohalikele omavalitsustele tagastatavate majade üürnikele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks; 20 % õigusjärgsetele omanikele neile tagastatud elumute renoveerimiseks. Samuti nägi eeltoodud Vabariigi Valitsuse määrus ette sooduslaenu tagastatava eluruumi üürnikele, mille tagasimaksmiseks võis 100 % ulatuses kasutada erastamisväärtpabereid (EVPsid) kuni nende kasutusaja lõpuni.

Ka erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse puhul tuleb märkida, et seda on korduvalt täiendatud ja muudetud. Hetkel kehtiva ELRKS § 11 lõike 6 kohaselt kantakse munitsipaalvara erastamisest laekuv raha kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Laekunud raha saab kohalik omavalitsus ELRKS § 9 lõike 2 alusel kasutada sihtkapitalina tagastatavate eluruumide elanikele toetusteks või laenudeks nende ümberasumisel või eluruumi ostmisel, tagastatavate eluruumide elanike ümberasumiseks või neile üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks ning sotsiaalkorterite ehitamiseks või ostmiseks. Lisaks võidakse ELRKS § 7 lg 1<sup>1</sup> punktide 5 ja 6 kohaselt Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi laekunud raha kasutada laenu andmiseks tagastatavate eluruumide üürnikele nende ümberasumiskulude ja nimetatud eluruumide omandamise kulude katteks ning laenu andmiseks kohalikele omavalitsustele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks tagastatavate eluruumide üürnike jaoks.

Eelnevalt toodud sätted näitavad, et seadusandja on loonud võimalused tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamiseks. Saab öelda ka seda, et tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamine realiseerub eelkõige kohalike omavalitsuste kaudu. Kohalik omavalitsus on saanud erastamisest laekuvat raha kasutada sihtkapitalina tagastatud eluruumide üürnikele toetuste või laenude andmiseks.

Kokkuvõtlikult saab tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleeme lahendamist puudutavate sätete põhjal öelda, et tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamise ainus võimalus ei ole olnud erastatava eluruumi eraldamises. Kahtlemata „[...] Kõige õiglasem lahendus oleks see, et tagastatud majade üürnikud, kes ei saa EVP-de eest kortereid erastada, peaksid saama

seda teha kusagil mujal...]<sup>10</sup>, aga paraku ei ole õiguskantslerile kohalike omavalitsustelt laekunud teabe põhjal omandireformi tagajärgede leevendamise meetmed ja riigipoolsed rahaeraldised tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamiseks olnud piisavad sellise lahenduse realiseerimiseks. Nagu eespool välja toodud, võib tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamine seisneda ka munitsipaaleluruumi üürile andmises või eluruumi omandamises enampakkumisel või laenu või toetuse andmises. Eesmärgiks on ühelt poolt tagada elamu tagasi saanud isikutele võimalus kasutada omandit oma äranägemisel ja isiklikeks vajadusteks. Teiselt poolt on võimaldada ka tagastatud eluruumide üürnikel eluasemeprobleemid lahendada ning nõnda tagada erinevate huvide tasakaalustatus ja sotsiaalne õiglus.

Põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt vastutab elamu- ja kommunaalmajanduse korralduse eest oma haldusterritooriumil kohalik omavalitsus. Kohalike omavalitsuste kohustuseks on eluruumi või eluruumi kasutusõigust mitteomavate, samuti elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute arvestuse korra kehtestamine; munitsipaalomandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korra, sealhulgas hooldus- ja remondieeskirjade kehtestamine ning muude küsimuste otsustamine, mis on seadusega antud kohaliku omavalitsuse volikogu võimkonda. Samuti peab kohalik omavalitsus tagama planeerimis- ja ehitustegevuse arendamise, seaduslikkuse ja aruandluse.

Õiguskantslerile teadaolevalt on kohalikud omavalitsused elamu- ja kommunaalmajandusega, sh. tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemidega, tegelenud erinevas mahus ning määravaks on saanud kohaliku omavalitsuse rahalised võimalused ja eelistused selle valdkonnaga tegeleda. Teada on, et mõnede kohalike omavalitsuste hinnangul on tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemid lahenenud või peagi lahenevas<sup>11</sup>. Samas on kohalikke omavalitsusi, kus küll elamu- ja kommunaalmajandusega tegeletakse, kuid siiski ei jätku kõigile vajajatele, sh tagastatud eluruumide üürnikele, munitsipaalomandis olevaid elurume.<sup>12</sup> Samas, põhiseadusest tulenevast sotsiaalriigi põhimõttest lähtuvalt peab lõppastmes olema tagatud eluruumi kasutamise võimaluse kõigile abivajajatele, ka inimestele, kes on omandireformi käigus eluasemest ilma jäänud.

Kohaliku omavalitsuse õigus piisavatele rahalistele vahenditele oma ülesannete täitmiseks on põhiseaduslikult tagatud.<sup>13</sup> Kohaliku omavalitsuse finantstagatiseks on sätestatud põhiseaduse §-des 154 ja 157. Nii kohalike omavalitsuslike ülesannete kui ka riiklike kohustuste nõuetekohane täitmine eeldab, et kohalikul omavalitsusel on selleks piisavalt raha. Kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised vahendid, on põhiseaduse §-st 154 tulenevalt riigi ülesanne. Kui kohalikul omavalitsusel puudub raha seadusega pandud ülesande täitmiseks, on tal õigus nõuda riigilt meetmeid küsimuse lahendamiseks (tulubaasi loomist või kohustuse lõpetamist).

Seda õigust aitab tagada kohaliku omavalitsuse volikogule 01.07.2002 jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega (edaspidi PSJKS) antud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise õigus. Varem sellist õigust kohaliku omavalitsuse organil ei olnud. Kõnealuse seaduse § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks või kehtetuks, kui õigusakt või selle säte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.

<sup>10</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm 09.10.1996, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>11</sup> Nt Valga linn, Võru linn, Rakvere linn, Narva linn.

<sup>12</sup> Nt Tallinna linn, Pärnu linn, Viljandi linn.

<sup>13</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 9 punktid 1 ja 2; RKÜKo 19.03.2004, nr 3-3-1-46-04, punktid 21 ja 24.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu arutamisel Riigikogus nimetati tagatise ühe võimaliku rikkumisena riiklike kohustuste panemist kohalikule omavalitsusele nende kohustuste täitmiseks riigieelarvest raha eraldamata.<sup>14</sup> PSJKS § 7 eesmärgiks ei olnud kohaliku omavalitsuse üksustele üldise kaebeõiguse andmine, vaid neile võimaluse loomine vaidlustada õigustloovaid akte, kui need on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Vastav taotlus on lubatav, kui kohaliku omavalitsuse volikogu vaidlustab seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohustuse täitmiseks riigi poolt raha eraldamata jätmist.<sup>15</sup>

Teadaolevalt ei ole ükski kohalik omavalitsus vaidlustanud riigi poolt raha eraldamata jätmist talle pandud kohustuste täitmiseks.

Osundan, et õiguskantsler on korduvalt juhtinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tähelepanu riigi kohustustele elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnas. Riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine, muuhulgas energeetika, elamumajanduse ja tarbijakaitse valdkonnas, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesannete hulka. Vabariigi Valitsuse 17.01.2008 korraldusega heakskiidetud Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008-2013 peamine ülesanne on tagada Eesti elanikele, s.h tagastatud eluruumide üürnikele, sobiva ja võimalustekohase eluaseme kättesaadavus, kvaliteetne ja jätkusuutlik Eluasemefond ning eluasemepiirkondade mitmekesisus ning tasakaalustatud ja säästev areng. Riikliku eluasemepoliitika elluvijad on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium ja Justiitsministeerium koos sihtasustusega KredEx, samuti kohalikud omavalitsused ja asjakohased valdkonnas tegutsevad mittetulundusühingud.

Mis puudutab Riigikohtu üldkogu seisukohta, et ORAS § 7 lg 3 kehtetuse tagajärjeks on see, et Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Saksamaale ümber asunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara kuulub tagastamisele, kompenseerimisele või üürnikele erastamisele omandireformi aluste seadusega sätestatud üldistel alustel ja üldises korras,<sup>16</sup> siis selles osas tuleb märkida järgmist. ORAS §-st 12<sup>1</sup> nähtuvad tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemide lahendamise võimalused ja seadusandja ei ole selle paragrahvi sätteid muutnud. ORAS § 12<sup>1</sup> lõike 11 kohaselt laienevad ORAS § 12<sup>1</sup> sätted üürisuhtele, mille pooleks olev üürnik elas eluruumis elamu tagastamise hetkel. Seega, kui Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara kuulub tagastamisele, laienevad ORAS § 12<sup>1</sup> sätted ka üürisuhtele, mille pooleks olev üürnik elas eluruumis elamu tagastamise hetkel.

### *Õiguskantsleri menetlus seoses tagastatud eluruumide üürnikega Tartu linnas*

Õiguskantsler alustas novembris 2007 menetluse endiste tagastatud eluruumide üürnikega sotsiaaleluruumide üürilepingute lõpetamise ja üürilepingute pikendamisest keeldumise küsimuses Tartu linnas. Seltsingu Tartu Sundüürnikud korraldatud 18.10.2007 kohtumisel tõstasid endised tagastatud eluruumide üürnikud õiguskantsler ees nendega sotsiaaleluruumide üürilepingute lõpetamise ja sotsiaaleluruumide üürilepingute pikendamisest keeldumise küsimuse. Tagastatud eluruumide üürnikele anti algselt üürile munitsipaaleluruumid ja nendega sõlmiti ka vastavad üürilepingud. Munitsipaaleluruumide andmisel arvati need tagastatud eluruumide üürnikud välja

<sup>14</sup> Riigikogu 13.02.2002 toimetatud stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>15</sup> RKPJKo 21.02.2003, nr 3-4-1-2-03, p-d 12-13.

<sup>16</sup> RKÜK 06.12.2006 otsus nr 3-3-1-63-05, p 5.



Tartu linna sundüürnike registrist. Seega lahendati nende tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemid munitsipaaluruumide andmisega Tartu Linnavalitsuse poolt. Kõnealust lahendust muudeti sisuliselt mõni aeg pärast Tartu Linnavolikogu 29.06.1999 otsuse nr 351 ja 21.12.2000 otsuse nr 251 vastuvõtmist, millega paljud Tartu linna omandis olevad eluruumid muudeti sotsiaaleluruumideks ja erastamisele mittekuuluvaks ning nüüd juba endiste tagastatud eluruumide üürnikega sõlmiti seniste üürilepingute lõppemisel sotsiaaleluruumide üürilepingud. Endiste tagastatud eluruumide üürnike sõnutsi lõpetas Tartu Linnavalitsus nendega sõlmitud üürilepingud ja on keeldunud üürilepingute pikendamisest põhjendusel, et elamukomisjoni hinnangul ei vasta üürnike sissetulekud sotsiaaleluruumide saamise tingimustele ja seega on nende sissetulekud piisavad eluaseme üürimiseks kinnisvaraturult. Samuti väitsid nad, et pärast Tartu Linnavolikogu 29.06.1999 otsusest nr 351 ja 21.12.2000 otsusest nr 251 tingitud sotsiaaleluruumide üürilepingute sõlmimisel neile kinnitati, et nad võivad antud eluruumides edasi elada ja üürilepingute lõpetamine neid ei ähvarda.

Selle menetluse tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et Tartu Linnavalitsuse tegevus tagastatud eluruumide üürnikega sotsiaaleluruumide üürilepingute sõlmimisel ning sellest johtuvalt üürilepingute lõpetamisel ja üürilepingute pikendamisest keeldumisel ei ole olnud vastavuses põhiseaduse §-dega 10, 12 ja 14 ning Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduses §-s 2 sätestatud eesmärgiga. Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler 06.03.2008 Tartu Linnavalitsusele ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks ning soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

Tartu Linnavalitsus on õiguskantslerit teavitanud tagastatud eluruumide üürnikega sõlmitud üürilepingute analüüsimise vajadusest. Samuti on Tartu Linnavalitsus väljendanud tahet vastava analüüsi valmimiseni pikendada üürilepingu lõppemise tähtaja saabumisel tagastatud eluruumi üürnikuga üürilepingut olenemata sellest, kas üürnik vastab sotsiaaleluruumi taotlejale esitatud tingimustele või mitte. Õiguskantsleril on kavas kontrollida, kas ja kuidas Tartu Linnavalitsus ettepanekut täidab.

Täna Teid veel kord pöördumise eest ja loodan, et toodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

Alo Heinsalu  
Direktor  
õiguskantsleri volitusel