

ESTONIAN BUSINESS SCHOOL

ÕIGUSLIK HINNANG:

„Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava“
(I etapp)

Hardo Aasmäe, Arno Almann, Urmas Arumäe, Alar Kein ja Andres Tupits

4/15/2012



„Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava“

Sisukord

Sisukord	1
Sissejuhatus.....	3
I. MILLINE ON MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE PROJEKTI REALISEERIMIST KÄSITLEV ÕIGUSLIK KORRALDUS <i>DE LEGE LATA</i> JA MILLISED SELLES KORRALDUSES ESINEVAD PROJEKTI REALISEERIMIST TAKISTAVAD ASJAOLUD?	5
OMANDIÕIGUS	5
1.1. Viide omandiõigust käsitlevatele rahvusvahelistele põhiallikele.....	5
1.2. Viited omandiõiguse käsitlele Eesti Vabariigi põhiseaduses ja teistes õigusaktides	6
KORTERIOMAND	7
1.3. Põhiseadusliku mõiste „üldine huvi“ keskne koht sundvõõrandamise kontekstis.....	7
1.4. Millisel määral on omandiõiguse riive õigustatav	14
1.5. Põhiseadusega kaitstav hüve	15
1.6. Kaitseala riive.....	16
1.7. Mis on korteriomand?	17
1.8. Korteriomandid peavad olema ühe kinnisasja piires.....	18
1.9. Korteriomandi valitsemine	18
1.10. Erilised kulutused ja hoone taastamine	18
1.11. Korteriomanike üldkoosolek	19
1.12. Valitseja ja valitseja tagandamine	19
1.13. Korterihoonestusõigus.....	19
1.14. Korteriühistu	20
JÄRELEVALVE.....	21
1.15. Ehitusseadusest tulenevad võimalused	21
1.16. Õigusliku käsitle kokkuvõte.....	24
Omaniku kohustused seoses hoonega.....	25
Kohaliku omavalitsuse pädevus	26
Laenuandjate huvi.....	26
II. MILLINE PEAKS OLEMA MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE LÄBIVIIMISEKS TARVILIK RAHASTAMISE SKEEM NING ORGANISATSIOON?	27
2.1. Sissejuhatus	27
2.2. Variant 1.....	27

2.3. Variant 2	29
Eeldused.....	29
Arengupanga olemus	30
Rahastamine.....	30
Arendamise korraldamine.....	31
Arengupanga tegevuse mõjud	32
2.4. Variant 3.....	32
2.5. Finantsmajandusliku käsitlemise kokkuvõte.....	35
III. MILLISED VÕIKSID OLLA MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE ALTERNATIIVID?	37
3.1. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest asenduskorterit vastu pakkumata.	37
3.2. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase (mitte-rahalise) hüvitise eest asenduskorteriomandit vastu pakkudes.	39
3.3. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest munitsipaalomandisse kuuluva korteri pikaajalist rendilepingut vastu pakkudes.	40
3.4. Korterelamute asendamise alternatiivid ja <i>status quo</i> säilimine peamiste huvigruppide seisukohalt.....	42
3.5. Asenduse variantide käsitlemise kokkuvõte	44
IV. TÖÖS TEHTUD JÄRERLDUSED JA ETTEPANEKUD.....	46
Viidatud kirjandus.....	51
Lisa nr 1	52

Sissejuhatatus

Tõdegem sissejuhatuseks, et tegemist on intrigeeriva ja avalikkust osalt ka irriteeriva teemapüstitusega. Võiks ju küsida, et miks peaks üldse eeldama, et pool sajandit tagasi püstitatud paneelmajad peaksid kokku varisema ja miks peaks üldsust sellise teemaga 'hirmutama'. Ilma põhjalikumate uurimisetagi tundub mõistlik väita, et iseenesest ei juhtu poole sajandi vanuste paneelmajadega midagi. Samas ei saa välistada selliseid mõjureid, mis võivad kaasa aidata fataalsete tagajärgedega õnnetustele. Alles hiljuti toimus Astrahani ühe paneelmaja ühes korteris gaasiplahvatus¹, mis tavaolukorras tekitab suhteliselt lokaalseid kahjustusi, kuid mis amortiseerunud maja puhul tõi kaasa väga suured kahjustused ja suure osa majast kokkuvarisemise. Amortiseerunud paneelmajades sarnaste tagajärgedega õnnetuste juhtumise tõenäosus on suur.

Tallinna Linnakantselei (edaspidi Tellija) ja Estonian Business Schooli (edaspidi EBS) vahelise lepinguga võttis EBS ülesande koostada „Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava“ (edaspidi Töö).

Töö on üheks osaks tervikuurimusest, mida teostavad vastavalt oma spetsiifikale ja ülesandele lisaks EBSile ka Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Tuleviku-uuringute Instituut. Nimetatud institutsioonide vahelist koostööd koordineerib EBSi uurimisrühma kuuluv Hardo Aasmäe.

Töörühm on lähtunud sisenditest, mille väljaselgitamiseks korraldas Tallinna Ülikooli töörühm vastava küsitluse. Töö on jaotatud etappidesse.

I etapp koosneb kolmest ülesandest: Määratleda eluaseme omanike (korteriomand) õigusliku seisundi muutuste erinevad variandid lähtudes käesoleva lähteülesande p.2 põhimõtetest. Kavandada ja kirjeldada erinevaid võimalusi eluhoonestuse asendamisel korteriomandi omanike ja korteriühistute aga ka teiste huvigruppide (krediidiasutused, kindlustusseltsid jt) majandusliku huvitatuse vaatepunktist. Kirjeldada eluaseme omaniku jaoks 3-5 õiguslikult ja majanduslikult põhjendatud tulevikuvarianti hoonestu asendamisel arenduspiirkonnas. Uurimisküsimus: **Milline peaks olema Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarvilik organisatsiooniline korraldus ja organisatsioonilised põhialused?**

Töötada välja arengupiirkonna eluhoonestuse asendamise rahastamise erinevaid võimalikke variante, lähtudes põhimõttest, et korteriomanikelt ei vajata eluhoonestuse asendamisel lisarahastust. Uurimisküsimus: **Milline peaks olema Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarvilik rahastamise skeem ning omandisuhete õiguslik regulatsioon?**

¹ Vt. <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/valismaa/astrahani-majavaringu-paastetood-lopetati-hukkus-10-inimest.d?id=63990925>.

Analüüsida Eesti Vabariigi kehtivas õiguses peituvaid võimalusi ja takistusi tervikliku arengupiirkonna eluhoonestuse asendamisel korteriühistute ja lausalise eluasemete (korteriomandi) eraomandi tingimustes. Uurimisküsimus: **Milline on Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise projekti realiseerimist käsitlev õiguslik korraldus De Lege Lata ja millised selles korralduses esinevad projekti realiseerimist takistavad asjaolud?**

II etapp: Analüüsida kehtiva õiguse täpsustamise vajadust eluhoonestuse asendamisel Mustamäe arenduspiirkonnas. Kavandada seadusandluse muutmise strateegia põhisuunad, lähtudes eluhoonestuse asendamise vajadusest Mustamäe arenduspiirkonnas. Uurimisküsimus: **Milliseid Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise projekti realiseerimiseks vajalikke seadusi ja teisi õigusakte on vaja vastu võtta või muuta ning milline peaks olema vastav õiguslik korraldus De Lege Ferenda?**

III etapp: Koostada nendest ühine aruanne tellijale.

Töö täpne ajagraafik on toodud käesoleva Töö lisa (lisa nr 1).

Töös kasutatakse aeg-ajalt mõistet '*sundvõõrandamine*', kuigi esmane eesmärk on korteriomandid nende omanikelt võõrandada piirkonna keskmise hinnaga. Seega on tegemist vabatahtliku võõrandamise eelistamisega ja eeldusega, et enamus korteriomandi omanikke nõustub niisuguse pakkumisega. Töö kontekstis ei ole vajadust üksikute korteriomandite '*vabatahtliku võõrandamise*' küsimusi eraldi käsitleda, kuna selleks on kehtivas õiguses regulatsioon olemas. Tellija ei soovinud Töös kehtiva õiguse selgitamist, vaid elamurajoonide tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialuse väljapakkumist, ülevaadet õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgset kava.

Kehtiv õigus võimaldab korteriomandi valitsemisel teha otsuseid enamushäältega, kuid see ei laiene, ega saagi laieneda omandiõiguse ühele koosseisulisele osale, võõrandamisele. Seega, nagu Tööst ka selgub, ei võimalda tänane õigusruum *expressis verbis* hoonete asendamist sundkorras, ega ka asendamisele kuuluvate korteriomandite vabatahtliku võõrandamise otsustamist kõigi omanike häälteenamusega. Seetõttu pakutakse Töö II etapis välja vastava seadusemuudatuse ettepanekud. Muudatuste tulemusena peaks olema tagatud vähemalt kaks valikut: hoonete asendamine **erahuvi alusel** ehk korteriomandite võõrandamine omanike häälteenamusega või sundvõõrandamine **avaliku huvi alusel**. Esimesel juhul tuleb tagada vähemusele põhiseaduslik õigus kohesele ja õiglasele hüvitusele, mis avalikes huvides sundvõõrandamise korral on üldreegel.

I. MILLINE ON MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE PROJEKTI REALISEERIMIST KÄSITLEV ÕIGUSLIK KORRALDUS DE LEGE LATA JA MILLISED SELLES KORRALDUSES ESINEVAD PROJEKTI REALISEERIMIST TAKISTAVAD ASJAOLUD?

Urmas Arumäe, LLM, PhD

Alljärgnevalt võtame analüüsida Eesti Vabariigi kehtivas õiguses peituvaid võimalusi ja takistusi tervikliku arengupiirkonna eluhoonestuse asendamisel korteriühistute ja lausalise eluasemete (korteriomandi) eraomandi tingimustes.

OMANDIÕIGUS

1.1. Viide omandiõigust käsitlevatele rahvusvahelistele põhiallikatele

Inimõiguste ülddeklaratsiooni² (*Universal Declaration of Human Rights*) art 17 p 1 ja 2 kohaselt on

igal inimesel õigus vara omamisele nii üksikult kui ka teistega koos. Kellelki ei tohi tema vara meelevaldselt ära võtta.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt³ (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) ei sisalda õigust omandile põhjusel, et riigid ei suutnud saavutada kokkulepet sundvõõrandamist ja selle hüvitamist puudutavate sätete sõnastuses.

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁴ (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) põhitekst omandiõiguse kaitse norme ei sisalda. Konventsiooni 1. Lisaprotokolli art 1 aga sätestab, et

igal füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides.

Euroopa Inimõiguste Kohus (*European Court of Human Rights*) on korduvalt käsitlenud omandi ja õmandiõiguse küsimusi (vt näiteks *Broniowski vs. Poola*, 22.06.2004 ja/või *Pressos Compania naviera S.A. ja teised vs. Belgia*, 20.11.1995).

² Vt <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est>

³ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/23981>

⁴ Nimetatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniks.

Vt http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1125B8C7-01C2-46CD-BE4C-37EACCFDFFC1/0/EST_CONV.pdf
<https://www.riigiteataja.ee/akt/78154>

ja/või

1.2. Viited omandiõiguse käsitlele Eesti Vabariigi põhiseaduses ja teistes õigusaktides

Eesti Vabariigi põhiseaduse⁵ (edaspidi tekstis **põhiseadus**) § 32 näol on tegemist üldisi varalisi õigusi kaitsva sättega. Spetsiifilisi varalisi õigusi kaitsevad ka teised põhiseaduse sätted (näiteks § 29 lg 1 kutsevabadus, § 31 ettevõtlusvabadus, § 32 lg 4 pärimisõigus, 39 autoriõigus). Põhiseaduse § 32 kohaselt on

igaiühe omand puutumatut ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaiühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

Siinkohal tuleb osundada, et viidatud paragrahvis kasutatakse mõistet „omand“ kui ka „vara“. Neid mõisteid tuleb käsitleda sünonüümidenä (Roosma 2008). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi tekstis EIK) on asunud seisukohale, et mõistel „omand“, nagu see on sätestatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi tekstis EIÕK) 1. Lisaprotokolli art 1, on autonoomne tähendus. EIK on seisukohal, et mõiste „omand“ ei piirdu vaid omandiõigusega asjadele ning see on sõltumatu siseriikliku õiguse formaalsest klassifikatsioonist.

Viidatud põhiseaduse tekstist tuleneb, et riik peab kehtestama õigusliku regulatsiooni, mis võimaldab omandi (omandiõiguse) kui õigusliku kategooria olemasolu (Roosma 2008). Eestis reguleerib omandit (omandiõigust) ja piiratud asjaõigusi ning sätestab nende sisu, tekkimise ja lõppemise asjaõigusseadus⁶ (edaspidi tekstis AÕS). AÕS § 68 lg 1 ja 2 kohaselt on

omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Omaniku õigused võivad olla kitsendatud ainult seaduse või teiste isikute õigustega.

Üheks omaniku õiguste kitsendamise viisiks on omandi võõrandamine seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides. Kinnisasja osas on kinnisasja sundvõõrandamise alused ja kord kehtestatud kinnisasja sundvõõrandamise seadusega⁷ (edaspidi tekstis KASVS). KASVS § 2 lg 1 sätestab kinnisasja sundvõõrandamise mõiste, mille kohaselt on

kinnisasjade sundvõõrandamine kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitamise eest.

KASVS § 3 lg 1 kohaselt on kinnisasja sundvõõrandamine lubatav *inter alia* järgmistel eesmärkidel:

ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavate ehitiste muutmiseks või kõrvaldamiseks, kui omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud;

⁵ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv>

⁶ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12807782?leiaKehtiv>

⁷ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/922788?leiaKehtiv>

muudel seaduses sätestatud juhtudel.

KASVS § 3 lg 2 kohaselt võib

kinnisasja omanik taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele.

Sundvõõrandamise põhimõtteks on, et kui eesmärk, milleks sundvõõrandamist taotletakse, on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva kinnisasja omandamiseta, ei ole sundvõõrandamine lubatud (KASVS § 3 lg 3).

KORTERIOMAND

1.3. Põhiseadusliku mõiste „üldine huvi“ keskne koht sundvõõrandamise kontekstis

Nagu eelpool viidatud, võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada *inter alia* ainult üldistes huvides. Teisalt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Lisaks võib seadusega üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik. Riik võib vajadusel kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.

Eesti õigustekstides kasutatakse nii terminit „üldine huvi“ kui ka „avalik huvi“ (või „ühiskondlik huvi“). Põhimõtteliselt on tegemist sünonüümidega. Käesolevas töös kasutatakse termineid „avalik“, „üldine“ ja „ühiskondlik“ sünonüümidenä, eelistades võimalusel õiguskeeles enam juurdunud terminit „avalik huvi“.

Ikkoneni järgi on „avalik huvi“ määratlemata õigusmõiste (Ikkonen 2005) – need on mõisted, mille tunnuste loetelu on nii lai ja tavaliselt ka ajas muutuv, et nende mõistete ammendav defineerimine on võimatu. Määratlemata õigusmõisteteks on näiteks avalik huvi, hea usk, head kombad, ebaloojalne, tunnustatud jurist jne. Selliste mõistete avamiseks kasutatakse mõiste tunnuste loetelu, lähtudes konkreetsest ajast ja ruumist.

Ka EIK märgib, et määratlemata mõisted on olemuselt dünaamilised ja vajalikud sellises valdkonnas, kus olukord muutub pidevalt. Isiku õigustele piirangut seadva määratlemata mõiste sisustamiseks peavad olema siiski mingid objektiivsed kriteeriumid⁸. Avaliku huvi sihiks on teatud avalik (üldine, ühiskondlik) hüve (näiteks riigi sisemine ja välimine rahu, majanduse õitseng, keskkonna puutumatus, kõrge kultuuritase, elanike heaolu ja tervis jt). Saksa haldusõigusteadlase Maureri (2004) arvates seisneb määratlemata õigusmõistete probleem nende tunnetamises: vaja on nii väärtushinnangut kui ka tihti tulevikuprognosi.

Juriidilises argumentatsioonis kasutatakse avaliku huvi mõistet enamasti põhiõiguste piiramise õigustusena. Lisaks piirangu alusena on avaliku huvi mõistel õiguskorras ka teistlaadne kasutus. Näiteks on TsÜS § 25 lõike 2 kohaselt avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks riik, kohalik

⁸ Markt intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann vs. Saksamaa (1989), p 30 (viidatud: H. Vallikivi. Põhiõiguste ja vabaduste piiramise alused. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. U. Lõhmus jt (koost.). Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003).

omavalitsus ja muu juriidiline isik, kes on loodud avalikes huvides. Ka TsÜS ei defineeri mõistet „avalikud huvid“ (Ikkonen 2005).

Nii tuleb leppida asjaoluga, et mõisted „avalik“ või „avalik huvi“ (nagu ka „üldine“ või „üldine huvi“) on olemuselt määratlemata õigusmõisted. Või nagu Ikkonen osundab, raskesti määratletavad õigusmõisted, kui lähtume sellest, et ei ole olemas mitte määratletud ja määratlemata õigusmõisteid, vaid rohkem või vähem määratlemist võimaldavad õigusmõisted, millele ammendavat definitsiooni anda ei saa. (Ikkonen 2005).

Tänapäeval vaadeldakse mõistet „avalik huvi“ sotsiaaliigi kohustusliku elemendina (Тотьев 2002).

Õigusleksikonis defineeritakse terminit „huvi“ järgmiselt: *„õigus või võimalus saada mingisugust kasu või hüve või vältida mingisuguse kahju tekkimist, isiku tahteline suhe oma sellise õiguse või võimaluse olemasolusse“* (Maurer, et al. 2000).

Ikkonen (2005) on eri teooriatest välja toonud mõiste „huvi“ järgmise ühisosa: 1) huvi subjektiks on kas üksikisik või ühiskondlik grupp; 2) huvi teenib vajadust; 3) huvi seostub eesmärgipärase tegevusega (mis on huvi avaldumise vormiks), olles selle tegevuse põhjuseks; 4) huvi on ühest küljest konkreetne, teisest küljest aga muutuv; 5) huvid sõltuvad isiku elukeskkonnast; 6) huvi korral otsitakse selle realiseerimisvõimalusi; 7) huvi on õiguskaitse objektiks ja normatiivsete ettekirjutuste kohaldamise tingimuseks. Seega võib märkida, et huvi on dünaamilise ühiskondlike suhete süsteemi üks osa. (Тотьев 2002).

Käsitleva töö kontekstis on oluline peatuda ka mõistel „avalik hüve“ (või „ühiskondlik hüve“), mida kasutatakse igas praktilises distsipliinis, kusjuures põhjalikumalt on seda analüüsitud majandusteaduses.

Õigusleksikoni (Maurer, et al. 2000) kohaselt on varaline hüve *„asi, rahasumma või kohustusest vabastamine“*, õigushüve aga *„üksikisiku või ühiskonna eksisteerimiseks vajalik eluline hüve, millel on eriline sotsiaalne väärtus ja mis tingib tema õigusliku kaitse“*. Ikkonen (2005) tõdeb, et hüve peitub huvi taga: hüve on see, mistõttu millegi vastu huvi tuntakse, ta on huvi põhjustajaks. Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades kas millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist (omandi mõjutamisest hoidumist).

Eraisiku hüvele ja huvile vastanduvat hüve ja huvi võib nimetada nii avalikuks, üldiseks, kollektiivseks kui ka ühiskondlikuks.

Põhiseaduse § 32 lõike 1 teises lauses, lõike 2 kolmandas lauses ja lõike 3 esimeses lauses on kasutatud terminit „üldine huvi“. Riigikohus oma lahendites ja õigusteadlased üldse kasutavad aga sagedamini terminit „avalik huvi“. Neid kahte ei saa aga üldjuhul samastada riigi huviga. Õigusriigis peab selgelt väljendatud avalik huvi saama riigi huviks, kuid riigi huvi eeldab traditsioonilises käsitluses selle vahetut teostamist riigivõimu kandjate poolt. Avaliku huvi väljendajaks on teatud kriitiline hulk üksikisikuid.

Võib öelda, et omandipuutumatus on individuaalne hüve või et eraisikul on huvi või subjektiivne õigus omandipuutumatusse; omandi sundvõõrandamise tingivad aga avalikust hüvest tulenevad

vajadused, millest tulenevalt on ühiskonnal avalik (üldine, ühiskondlik, kollektiivne) huvi sundvõõrandamise vastu.

Levinenum on mõiste „avalik huvi“ samastamine mõistega „üldine huvi“. Sõnale „avalikkus“ (ka üldsus) antakse sõnaraamatutes kolm tähendust: esiteks tähendab see avatust publikule, mittevaramist (eelkõige teabe osas); teiseks tähistatakse sellega kindlaksmääramata arvu isikuid, kes moodustavad kriitilise massi. Siin tähendab avalikkus maksimaalselt laia isikute ringi. Kolmandaks tähendab avalikkus orienteeritust ühiskondlike eesmärkide saavutamisele. Selles tähenduses kasutatakse terminit „avalik“ eelkõige individuaalsete ja ühiskonna kui terviku eesmärkide eristamiseks. Selles tähenduses tähendab avalikkus tegutsemist riigi nimel (Тотьев 2002). Avalike (ehk üldiste) huvide mõiste puhul on vajalik lähtuda just viimasest käsitlusest.

Ikkonen (2005) rõhutab, et avaliku huvi mõiste ammendava definitsiooni andmine on osutunud juristidele üle jõu käivaks probleemiks. Põhjuseks on avaliku huvi mõiste suur abstraktsus, samuti selle dünaamilisus ehk kontekstirelevantsus. Katseid on siiski tehtud. Ihering nimetas avalikuks kõike seda, mis puudutab kõikide eesmärke ja kutsub esile kõikide ühise tegutsemise. Saksa õigusteadlane Wiefelspütz nimetab avaliku huvi mõistet (kohtu poolt) konkretiseerimist vajavaks ebakonkreetses õigusmõisteks, mida „tõlgendatakse objektiivsete kriteeriumite abil konkreetsete asjaolude kontekstis“. On väidetud, et avaliku huvi peab määrama kindlaks üldsus ise. Kõik see viitab asjaolule, et avaliku huvi tähendus ei ole tegelikult teada, mis omakorda näitab selle mõiste ebaselgust ja selle kasutamise problemaatilisust üldse. On isegi kritiseeritud levinud praktikat siduda teatud isiklike õiguste riive võimalused avaliku huviga olukorras, kus keegi ei suuda anda avaliku huvi mõiste täpset vastet. Mõned autorid on leidnud, et avaliku huvi mõiste defineerimise katsed viivad tahtmatult tautoloogiasse ja seetõttu tuleb seda mõistet pidada ülearuseks ja võimalusel selle kasutamisest üldse loobuda. Siiski on mõiste „avaliku huvi“ (*public interest, öffentliches Interesse, публичный интерес, intérêt publique*) üldlevinud nii Kontinentaal-Euroopa kui ka Anlgo-Ameerika õigussüsteemis.

KASVS § 3 annab näidisloetelu juhtudest, mil kinnisasja võib avalikes huvides sundvõõrandada. Nendeks juhtudeks on riigikaitse-, piirivalve-, politsei-, tolli-, kinnipidamisasutuste-, tuletõrje- ja päästeteenistuse ehitiste rajamine või laiendamine, maavarade kaevandamine, energia tootmine, avalike teede, tänavate ja väljakute rajamine või laiendamine, kultuuri- või loodusobjektide säilitamine, kalmistute rajamine või laiendamine. Loetelu on lahtine: sundvõõrandamine avalikes huvides on vastavalt § 3 punktile 16 võimalik ka „muudel seaduses sätestatud juhtudel“. See loetelu annab aga pildi sellest, mida seadusandja sundvõõrandamise kontekstis avaliku huvi all silmas pidanud on.

Eesti õigusaktides ei ole üritatud üldist (ega avalikku) huvi defineerida. Siiski kerkis küsimus üldiste huvide täpsemast määratlusest päevakorda põhiseaduse § 32 sõnastamisel Põhiseaduslikus Assamblees. Nii on assamblee esimese toimkonna aseesimees Liia Hänni tõdenud assamblee 30. istungil: „Selle [üldiste huvide – U. A.] formuleeringu täpset definitsiooni on tõepoolest raske anda, seda võiks teiste sõnadega öelda ka Eesti ühiskonna huvides. Ja millised need huvid konkreetselt on, seda peabki otsustama seaduseandja, kui ta vastavaid piiranguid võimaldavat seadust vastu võtab. See on ainult suunav otsus, et selline piirang peaks arvestama ühiskonna vajadusi, aga mitte tulenema mingist muust alusest.“

See on avalike huvide mõiste teleoloogilise avamise jaoks PS 32 kontekstis äärmiselt oluline mõttekäik. Samas on Ikkonen (2005) üllatunud, et assamblee põhjalikumalt avalike huvide määratluse küsimust ei olegi arutanud. Ilmselt ei pööranud assamblee sellele määratlusele erilist tähelepanu, pidades seda keeleliseks nüansiks (ja seega vähetähtsaks). Lahtiseks jääb mõiste „ühiskonna vajadused“ sisu, mis viib üldise (avaliku) huvi definitsiooni tautoloogiani. See on üks põhilisi komistuskive avalike huvide defineerimisel. Kuigi avaliku huvi mõiste üldkehtiva ja ammendava definitsiooni andmine ei ole võimalik, saab konkreetses normis sisalduvat avaliku huvi mõistet siiski pisut täpsemini sisustada.

Avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele, seega on avalik hüve avaliku huvi esemeks ja eesmärgiks. Nagu sissejuhatuses mainitud, on avalik huvi juriidilise argumendina enamasti kasutusel isikute subjektiivsete õiguste piiramisel. Avalikud huvid seavad üksikisikutele teatud kohustusi, mille tõttu keegi ei saa teostada oma õigusi ja vabadusi piiramatult. Avalik hüve on miski, millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna. Seejuures ei ole oluline, et see hüve puudutaks kõiki kogukonna liikmeid. Näiteks võib vangimõistetud isik leida, et temale isiklikult on antud olukorras olulisem õigus vabale eneseteostusele (ehk talle kuuluv, kuid riivatud põhiõigus), mitte aga riigi sisemine rahu. Ilmselt ei ole vale väita, et hüve on avalik siis, kui see puudutab enamiku ühiskonnaliikmete heaolu. Siin ei saa lähtuda aga ainult kvantitatiivsetest näitajatest. Autori hinnangul on just jagamatus selleks faktoriks, mis annab üldisele huvile erilise kvaliteedi ja eristab seda nõnda erahuvist. Nii laieneb üldise huvi mõiste ka kitsa tõlgenduse korral selliste väärtuste nagu kultuur, üldised meetmed rahvatervise edendamiseks, iibe kasv, keskkonnakaitse, riigi sisemine ja välimine julgeolek, keskkonnaga seotud hüved (puhas õhk ja joogivesi, puhas elukeskkond), tänavavalgustus, madal kuritegevuse tase jms, säilitamisele ja kaitsmisele.

Teatud juhtudel võivad avalikud hüved hõlmata mitte ühiskonna kui terviku, vaid suurte sotsiaalsete gruppide hüved. Sellisel juhul on oluline huvitatud isikute hulk. Õiguskirjanduses märgitakse, et piisavalt suur hulk avaliku iseloomuga huvi kandjaid annab aluse rääkida avalikust huvist. Majanduses on selliseks sotsiaalseks grupiks tarbijad, keda kaitstakse riiklikul tasandil tarbijakaitse sätetega. (Тотъев 2002). Käsitlusi on teisigi.

Ühiskonna huvid on tihedalt seotud objektiivse õigusega. Positiivse õiguse kujunemise tingis vajadus luua ühiskonna eksistentsile stabiilne alus. Õiguse ülesanne on ühiskonna arendamine ja selle funktsioneerimise tagamine. Sellisel juhul on objektiivne õigus ise determineeritud ühiskonna huvide poolt ja kõik seadused on võetud vastu ühiskondlikest huvidest tingituna. Sellist argumentatsiooni toetab omakorda fakt, et parlamendi näol on tegemist ühiskonnaliikmete representatiivse esinduskoguga, kelle ühiskonnaliikmed on volitanud välja ütlema nende tahet.

Kirjeldatud seisukohta on toetanud ka Riigikohus, kes leidis 1996. aastal, et eluruumide erastamisel on avalik ja erahuvi põimunud ning et avalik huvi väljendub eeskätt omandireformi vajaduses. Riigikohus lisas: „*omandireformi kavandas ja sätestas Ülemnõukogu. Ka see, et Riigikogu on kahel*

*korral seadusega väljendanud selget tahet eluruumid sunderastada, osundab kaalukale avalikule huvile.*⁹

Kasutades analoogiat Riigikohtu argumentatsiooniga eeltoodud kaasuses, võtab Ikkonen (2005) väita, et **avalik huvi väljendub kõiges, mis Riigikogu poolt seadusena vastu võetakse**. Avaliku huvi nii lai tõlgendus muudab aga mõiste enda tarbetuks – avaliku huvi mõiste kaotaks õiguses oma tähenduse, sest see samastuks seadusega. Toon siinkohal näiteks põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lause: „*Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.*“ Põhiseadust (ja seadusi) tuleb tõlgendada nii, et ükski selle osa ei kaotaks oma tähendust ega muutuks mittevajalikuks. Juhul kui kogu kehtiv õigus oleks avaliku huvi väljendus, samastuksid toodud näites „seaduses sätestatud juhud“ ja „üldised huvid“ ning tekiks põhjendatud küsimus, miks on risustatud põhiseadust üleliigsete terminitega. Samuti oleks sellise tõlgenduse tulemusena lubatud mis tahes omandi omaniku tahteta võõrandamine, mis on ette nähtud seadusega ja mille eest tasutakse õiglast hüvitist, mis ettekujutusega õigusriigist kokku ei lähe.

Semantiline tõlgendusviis võimaldab mõista avalikku huvi nii kitsas kui ka laias tähenduses. Kitsendav tõlgendamine tähendab teatud tingimuste karmistamist, laiendav tõlgendamine aga tingimuste abstraktsusastme suurendamist, mille tulemusena mõiste kohustuslikud kriteeriumid muudetakse leebemaks.

Aarnio (1996) nimetab kitsendavat tõlgendamist sätte tähendusala äralõikamiseks, laiendavat tõlgendamist aga sätte tähendusala venitamiseks. Laiendav tõlgendamine tähendab sätte kohaldamist selle loomulikust tähendussisust väljaspool. Aeg-ajalt võib laiendav tõlgendamine üle minna analoogiaotsustuseks. Osa õigusteadlasi väidab isegi, et laiendaval tõlgendamisel ja analoogiaotsusel ei ole võimalik vahet teha. Aarnio nimetab sõnu kummipaelteks, mis olenevalt asjaoludest kas tõmbuvad kokku või venitatakse välja.

Vaatleme siinkohal näitena jälle põhiseaduse §-i 32. Laiemas mõttes võib avaliku huvi mõiste alla paigutada ka kvaasiavalikud huvid, mille puhul saab avaliku huvi taandada individuaalsetele õigustele. Sellisel juhul on kaitstav hüve avalik hüve, kuid vastav tegevus või tegevusetus mõjutab seda avalikku hüve kaudselt. Nii saab avaliku huvina laiemas mõttes käsitada kaitseõiguste valdkonda, kus riik tegutseb mõne teise isiku kaitseks. Näiteks täitemenetlus kujutab endast sissenõudja omandiõiguse kaitset, tulenedes seega samuti riigi kohustusest pakkuda oma inimestele kaitset ja olles seega kaitseõigus. (Ikkonen 2004).

Vallikivi märgib, et piirangusätete kõiki elemente hõlmava printsiibina on Euroopa Inimõiguste Kohus kehtestanud nõude, et piirangusätteid tuleb tõlgendada kitsendavalt.¹⁰ Seega kui avalik huvi on isiku õiguse piirangu kriteeriumiks, tõlgendatakse avaliku huvi mõistet selles kontekstis eelduslikult kitsalt. Piirangusätte tõlgendamise ulatuse juures on siiski oluline ka piiratava õiguse esemeline kaitseala. Mida laiemalt mõistetakse piiratavat õigust, seda laiemalt tuleb tõlgendada ka piirangu aluseid. Siinkohal on heaks näiteks põhiseaduse § 32 lõike 1 esimeses lauses formuleeritud

⁹ Vt RKPJKo 3-4-1-2-96. – RT III 1996, 87, 1558.

¹⁰ Klass jt vs. Saksamaa (1978), p 42; Silver jt vs. Ühendkuningriik (1983), p 97 (viidatud: H. Vallikivi. Põhiõiguste ja vabaduste piiramise alused. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. U. Lõhmus jt (koost.). Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003, lk 190).

omandipõhiõigus, kus omandi¹¹ mõiste ei ole piiratud üksnes kehaliste esemetega, vaid selle hulka kuuluvad ka varaliselt hinnatavad õigused¹² (Maruste 2004). Tulenevalt omandipõhiõiguse laiaast kaitsealast tuleb mõista laialt ka põhiseaduse § 32 lõike 1 teises lauses sätestatud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise -aluseid (Ikkonen 2005).

Kuna juhtivad tõlgendusteoreetikud on seisukohal, et piir laiendava tõlgenduse ja analoogia vahel on hõlgune, peab laiendava tõlgenduse kasutamine põhiõiguste piiramisel olema väga hästi argumenteeritud. Tuleb asuda seisukohale, et **põhiõiguste piiramine analoogia alusel ei saa olla lubatud.**

Enamasti on avaliku huvi kandjaks riik. Samuti on avaliku huvi vahetuks realiseerijaks enamasti riik. Kirjanduses on aga küllalt argumente selle poolt, et oluline ei ole mitte niivõrd see, kes konkreetset avalikke huve ellu viib, vaid ikkagi avaliku huvi ese. K. Totjev märgib, et avaliku huvi kandjaks (subjektiks) on ühiskond. (Тотьев 2002).

Ka Merusk on märkinud, et teatud juhtudel võib avalikke huve realiseerida erahuvide kaudu. Näitena on toonud ta eraõigusliku sihtasutuse, mis finantseerib kultuuri, hariduse või muude üldiste huvidega seotud valdkondade projekte. (Merusk 1996).

Papier (1994) kinnitab, et valitseva arvamuse kohaselt on **teatud juhtudel sundvõõrandamine lubatav ka eraõiguslike isikute kasuks**. Seega **ei ole** Ikkoneni (2005) arvates **oluline mitte isik, kelle omandisse asi sundvõõrandamise tulemusena läheb, vaid avaliku huvi ese ehk avalik hüve, mille tarbeks sundvõõrandamine läbi viiakse**. Ka näiteks KASVS seletuskiri märgib: „Sundvõõrandamise taotlejateks võivad olla kõik isikud, kui sundvõõrandamise eesmärk vastab üldistele huvidele.“

Eeltoodu alusel väidab Ikkonen (2005), et **avaliku huvi teostaja isik ei mängi huvi määratlemisel avalikuks huviks erilist rolli**, see võib olla vaid alus eeldusele, et avalikku huvi teostab riik, kohalik omavalitus või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik, erahuvi aga eraõiguslik isik. Selle seisukohaga tuleb nõustuda.

Avaliku huvi kui kõrge abstraktsusastmega määratlemata õigusmõiste sisustamisel (kas konkreetne asjaolu on kantud avalikust huvist) on kande roll kohtul. Mida vähem konkreetne on mõiste, seda suurem on kohtu otsustamisruum selle mõiste sisustamisel. Seejuures saab ka kohus teha seda vaid konkreetsete asjaolude valguses.

Avalikust huvist kantuks on kohtupraktikas reeglina peetud laste heaolu ja kasvatamist puudutavaid vaidlusi (mille alla kuuluvad ka elatisraha määramise küsimused). See annab tunnistust asjaolust, et kohtud on käsitanud avalikku huvi küllalt laias tähenduses. Avalik huvi peab olema olemuselt

¹¹ Põhiseaduses ei kasutata omandit mitte omandiõiguse (nagu seda teeb asjaõigusseadus), vaid selle eseme tähenduses.

¹² Omandipõhiõiguse mõttes on omandina käsitletavad nii kinnis- kui ka vallasvara, laiemalt aga kõik hüved, millel on rahaliselt hinnatav väärtus. Seega on omandiks näiteks aktsiad, firmaväärtus, patent, tegevuslitsents jms. Siiski ei arvata omandipõhiõiguse kaitsealasse riigile tasutavaid makseid ja pensione.

jagamatu; nähes aga lapse kohtlemise asjas avalikku huvi, tunnistatakse teatud juhtudel üksikisiku huvi olevat nii oluline, et seda saab pidada ühiskonna kui terviku huviks.¹³

Avaliku huviga seoses on Riigikohus sedastanud: „*Seadusandjal on põhimõtteline õigus Põhiseaduses väljendatud rahva tahet arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatuva jõuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte, millega võidakse muuta või tühistada varasemaid õigustloovaid akte*“.¹⁴

Tartu Halduskohus on märkinud järgmist: „*Kaebuse esitaja omandis oleval kinnistul paiknevalt hoonele võimaliku kahju tekkimise oht ei kaalu üles tunnelkollektori [...] rajamisega seonduvat avalikku huvi, mis seisneb Emajõe reostuskoormuse vähenemises*“.¹⁵

Inimõiguste Kohtu lahend James jt vs. Ühendkuningriik¹⁶ **tunnustab riikide ulatuslikku õigust sekkuda omandist tulenevate õiguste teostamisse üldistes sotsiaalsetes ja majanduslikes huvides, isegi kui sellest saadavad eelised langevad konkreetsete (eraõiguslike) isikute kasuks.** Avalike huvide olemasolu tuvastamiseks on **kohtu arvates piisav, kui võõrandamine toimub mingi eesmärgi saavutamiseks, mis on mõeldud sotsiaalse õigluse tugevdamiseks** (Kullerkupp. 2003).

Ameerika Ühendriikide kohtud sisustavad avalikku huvi (*publik use, public advantage, public utility*) üha laiemalt, arvates avaliku huviga kaetuks iga nähtuse või tegevuse, milles avaldub avalik kasutamine või avaliku hüve soodustamine (Ikkonen 2005).

Ikkonen (2005) asub õigustatult seisukohale, et selleks et miski muutuks õigussüsteemis ühiskondlikuks hüveks, peab see asjaolu muutuma õiguslikult tunnustatud ja selles tähenduses õigustatud huviks. Selliselt legitimeeritud huvi realiseerimine on *prima facie* tagatud. Nii omandab huvi normatiivse staatuse ehk normi-iseloomu. Seega on avalik huvi põhjuseks, mille pärast kaitstakse üldist ehk ühiskondlikku hüve. Avalik huvi esitab nõudmisi kas tegevusele või tegevusetusele avaliku hüve kaitseks. Avalikku huvi saab argumendina kasutada siis, kui kehtib mingi norm, mis seda lubab. Näiteks kui mingi piirangu tegemine on lubatud avalikes huvides, siis selles kontekstis omandab avalik huvi argumendina määrava tähtsuse. Seega on avaliku hüve põhjendamise küsimus ühtlasi küsimus normi põhjendamisest. Niisiis saab lisaks mõiste abstraktsusastmele tõmmata avaliku huvi kui mõiste argumendina lubatavuse osas väga selge paralleeli tsiviilõiguses kasutusel olevate hea usu ja mõistlikkuse mõistetega: neid mõisteid saab juriidiliste argumendina kasutada vaid siis, kui õigusnorm seda lubab.

EIK on avaliku huvi osas *Tkachevy vs Venemaa* (lahend nr 35430/05, avaldatud 24.02.2012) kaasuses asunud seisukohale, et **omandi sundvõõrandamine eeldab alati avalikku huvi**. Kaaasuse lahendamisel tuvastas EIK konventsiooni 1. protokolli artikli 1 riivet. EIKi hinnangul on **kohalike ametivõimude pädevuses määratleda avaliku huvi mõistet**. Tegemist on **avara mõistega, millel on poliitiline, majanduslik ja sotsiaalne dimensioon**. Ametivõimudel on samuti avar

¹³ Vt nt RKTko 3-2-1-145-01. – RT III 2002, 3, 16.

¹⁴ RKPJKo III-4/A-10/94. – RT I 1995, 2, 34.

¹⁵ TrtHko 3-153 2003.

¹⁶ 97 James jt v. Ühendkuningriik, nr 3/1984/75/119. Arvutivõrgus: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=639625&skin=hudoc-en&action=request>, lõik 54.

hindamisruum linnaplaneerimise küsimustes. EIK sekkub siis, kui ametivõimude otsustused on ilmselgelt ebamõistlikud. Vt ka analoogilist asja *Sourlas vs Kreeka* (otsus 17.02.2011 avalduse vastuvõetavuse kohta).

1.4. Millisel määral on omandiõiguse riive õigustatav

Omandiõiguse riive õigustamise skeemi määrab ära riive iseloom. Sundvõõrandamise puhul kehtib põhiseaduse § 32 lg 1 lause 2 ja 3, samal ajal kui kõigi ülejäänud riivete puhul kehtib põhiseaduse § 32 lg 2 lause 2 ja lg 3.

Sundvõõrandamised võib jagada kaheks: **seadusandja poolt ette võetud (legaalsundvõõrandamine) ja täitevvõimu poolt ette võetud (administratiivsundvõõrandamine)**. Esimesel juhul jätab seadusandja määratletud või määratletava isikute ringi ilma konkreetsest varalisest positsioonist. Teisel juhul võõrandab täitevvõim kas määruse või halduse individuaalaktiga konkreetse varalise positsiooni.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni analüüsi¹⁷ (edaspidi tekstis Analüüs) kohaselt **eeldab sundvõõrandamine formaalselt seaduslikku alust**. Legaalsundvõõrandamise korral on seadus samas ka sundvõõrandamise aktiks. Et põhiseaduse § 32 lg 1 lause 2 sätestab õiglase ja kohese hüvituse nõude, **peab hüvituse suurus ja selle kättesaamise kord olema sundvõõrandamise seaduses sätestatud**. Lisaks tuleneb definiitsuse põhimõttest, et vastav seadus peab sisaldama pealkirjas viidet "sundvõõrandamisele". Kui kasvõi üks neist nõuetest ei ole täidetud, siis on seadus põhiseadusega vastuolus. Materiaalselt peab sundvõõrandamine aset leidma üldistes huvides. Sundvõõrandamise vastavust üldistele huvidele peab tuvastama proportsionaalsuse põhimõtte abil. **Sundvõõrandamine kui *ultima ratio* on lubatud ainult siis, kui üldistele huvidele vastava eesmärgi saavutamiseks muid vahendeid ei leidu**. Lisaks on legaalsundvõõrandamine põhiõiguste kandja kohtusse pöördumise võimaluste vähendamise tõttu lubatud ainult siis, kui administratiivsundvõõrandamise rakendamine püstitatud eesmärgi saavutamist oluliselt raskendaks.

Analüüsi kohaselt **eeldab iga täitevvõimu poolt ettevõetav sundvõõrandamine seadusliku aluse olemasolu**. Seaduslik alus peab nimetama üldise huvi, mis eesmärgil on sundvõõrandamine lubatud. Samuti peab seadus sisaldama hüvituse arvestamise viisi ja selle võimalikku suurust. Materiaalselt peab seadus järgima üldisi huve põhiseaduse § 32 lg 1 lause 2 tähenduses. Üldisi huve ei teeni sundvõõrandamine plaani teostamiseks, mis on kehtiva õigusega vastuolus. Üldistes huvides võib teisalt jällegi olla sundvõõrandamine eraõigusliku isiku jaoks, kui eraõigusliku isiku plaani teostamine teenib avalikke huve. Näiteks teeniks **avalikke huve** uue lennuvälja ehituse jaoks maa sundvõõrandamine, isegi kui lennuväli peaks kava kohaselt kuuluma mõnele eraisikule.

Põhiseaduse § 32 lg 1 lause 3 kohaselt on igaühel, kelle vara on sundvõõrandatud, õigus pöörduda kohtusse ja vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Olgugi, et sellest formuleeringust jääb mulje, nagu peaks sundvõõrandamine olema enne vaidlustamist aset leidnud,

¹⁷ Põhiseaduskomisjoni ettepaneku alusel moodustas Vabariigi Valitsus oma 4. mai 1996. aasta korraldusega põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni. Komisjoni liikmeteks olid konstitutsiooniõiguse eksperdid Uno Lõhmus, Kalle Merusk, Heiki Pisuke, Jüri Raidla, Märt Rask, Heinrich Schneider, Eerik-Juhan Truuväli, Henn-Jüri Uibopuu ning komisjoni esimeheks ametikoha järgi tollane justiitsminister Paul Varul. Komisjoni töös osales riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Tiit Käbin. Vt <http://www.just.ee/10716> ja <http://www.just.ee/10725>.

tuleb seda tõlgendada sääraselt, et põhiõiguse kandja peab võõrandamisakti (halduse individuaalakt, määrus või - erandjuhtudel - seadus) vastu üldises korras ja üldiste aegumistähtaegade raames oma rahulolematust avaldama. Hüvitise suurus määratakse üldsuse ja üksikisiku huvide kaalumiseega. Seejuures peavad hüvitise raamid olema paika pandud seadusega. Reeglina on õiglaseks hüvituseks võõrandatava objekti turuväärtus. Kaalumisel ei tohiks arvestada võimaliku võõrandamise ootuses spekulatiivselt kõrgemaks aetud hindu. Väärtuse arvutamiseks on määravaks ajahetkeks sundvõõrandamise akti kättesaamise päev.

Muude riivete puhul kehtib põhiseaduse §-s 32 lg 2 lause 2 sisalduv lihtne seaduse reservatsioon. **Formaalselt on vajalik seadus, mis kitsendab või näeb vastava varalise positsiooni kitsenduse ette. Materiaalselt on nõutav, et kitsendus teeniks avalikke huve** (§ 32 lg 2 l. 3). See klausel viidi põhiseadusse, et tagada "garantiid ühiskonnale kitsarinnalise omanikuhuvi eest"¹⁸. **Lisaks peab iga omandiõiguse riive olema proportsionaalne**, st. sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses. Õigusaktil ei tohi olla "sundvõõrandavat mõju", toimingu puhul tuleb tuvastada, kas on tekitatud kahju ning kahju suurus ning lahendada probleem lähtuvalt põhiseaduse §-st 25. Lisaks tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et põhiseaduse § 32 lg 3 sätestab erandi põhiseaduse §-s 12 lg 1 sisalduvast võrdsuse printsiibist ja diskrimineerimise keelust, lubades seadusandjal diferentseerida kodakondsuse alusel, teha vahet füüsilistel ja juriidilistel isikutel ning keelata kõigil peale riigi ja kohaliku omavalitsuse omada teatavaid varalisi positsioone.

1.5. Põhiseadusega kaitstav hüve

Analüüsi kohaselt sätestavad põhiseaduse § 32 lg 1, 2 ja 3 omandiõiguse. Omandiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel. Eraomand on liberaalses õigusriigis erainitsiatiivi põhialus.

Süsteemaatiliselt on põhiseaduse § 32 kõige üldisem põhiõigus, mis kaitseb varalisi positsioone. Spetsiaalsed varalisi positsioone kaitsvad põhiõigused sisalduvad veel põhiseaduse §-des 29, 31, 32 lg 4 ja 39.

Omandiõigus on üldine põhiseaduslik varaõigus. Põhiseaduse § 32 lg 1 lause 1 kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Lg 2 lause 1 lisab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Lisaks sellele on põhiseaduse §-s 32 lg 1 l. 3 ja lg 3 juttu varast. Põhiseaduse § 32 lg 1, 2 ja 3 moodustavad ühtse kaitseala. Omandiõiguse kaitseala hõlmab kõigepealt omandi tsiviilõiguslikus tähenduses. Omandi tsiviilõiguslikus tähenduses defineerivad asjaõigusseaduse §-d 5 lg 1 ja 68 lg 1, mille kohaselt on omand piiramatu ehk absoluutne asjaõigus ehk isiku täielik võim asja üle. Põhiseaduse § 32 lg 2 lause 1 kirjeldab seda võimu õigusena asja vallata, kasutada ja käsutada. Selle loetelu täielik iseloom sõltub kasutamise mõiste definitsioonist.

Põhiseadusliku omandiõiguse kaitseala hõlmab küll tsiviilõigusliku omandi, kuid ei piirdu sellega. Riigikohtu tsiviilkolleegium on laiendanud oma otsuses põhiseadusliku omandiõiguse kaitseala veel vähemalt neile tsiviilõiguslikele nõuetele: "Võrdselt kaitstud on nii asjaõiguslik kui võlaõiguslik nõue, mis tuleneb omandist" (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus 5. oktoobrist 1995, Riigikohtu

¹⁸ L..Hänni, teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 762.

lahendid 1995, nr. 234, lk. 563; sarnaselt ka määrus 1. novembrist 1995, Riigikohtu lahendid 1995, nr. 318, lk. 715). Arusaamatuks jääb kahjuks, mida peab kohus silmas omandist tuleneva võlaõigusliku nõude all. Asjaõiguslikud nõuded tulenevad kõik lõppastmes omandist kui ainsast absoluutsest asjaõigusest. Võlaõiguslikud nõuded tulenevad aga lepingust või seadusest. Tsiteeritud kaasustes oli esimesel juhul tegemist nõudega, mis tulenes ostu-müügi lepingust ja teisel juhul "võlgnevusest", mis oli tekkinud kostja kohustusest "tasuda kasvava metsa eest" (määrus 1. novembrist 1995, Riigikohtu lahendid 1995, nr. 318, lk. 715). Ostu-müügi leping on selgelt võlaõiguslik leping. Kui Riigikohtu tsiviilkolleegium kõneleb teisel juhul kohustusest tasuda kasvava metsa eest ja võlgnevusest, siis viitab ka see kõnepruuk võlaõiguslikule lepingule. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi väljendit, mis viitab omandist tulenevaile võlaõiguslikele nõuetele saab tõlgendada ainult nii, et tsiviilkolleegium peab silmas lepinguid, mille esemeks on muu hulgas ka tehing omandiga. Säärane piiritlemine on aga pigem meelevaldne ega ole õigustatud. Miks on peaks näiteks üürilepingust tulenev võlaõiguslik nõue olema põhiseaduslikult kaitstud, allüürilepingust aga mitte? Võlaõigusliku lepingu esemeks võib olla sama hästi ka nõue. Kui see on aga nii, siis peab tõlgendama põhiseaduse § 32 nii, et hõlmatud ei ole üksnes võlaõiguslikud nõuded, mis tulenevad tehingust, mille esemeks on ka omand, vaid kõik võlaõiguslikud nõuded. Säärast tõlgendust toetab ka põhiseaduse §-s 32 lg 1 l. 3 ja lg 3 kasutatud terminit "vara", mis on asjaõigusseaduse §-s 30 lg 1 defineeritud kui isikule kuuluvad asjad, rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused.

Kui põhiseaduse § 32 esemeline kaitseala hõlmab kõik tsiviilõiguslikud varalised positsioonid, siis kerkib üles küsimus, kuidas on avalik-õiguslike varaliste positsioonidega? Ka avalikus õiguses on varalisi positsioone, nagu näiteks õigus riiklikule pensionile või kohustus maksta makse. Põhiseadusest ei tulene kuidagi, et vara põhiseaduse § 32 tähenduses saab olla ainult tsiviilõiguslik vara. Põhiseadus on aga õigusnormi hierarhias kõrgemal kui mis tahes seadus, olgu ta siis era- või avalik-õiguslik. Lisaks võib vahetegu era- ja avaliku õiguse vahel osutada teatud juhtudel vaieldavaks. Kokkuvõttes oleks seega põhjendamatu hõlmata eraõiguslikud välistades samas avalik-õiguslikud varalised positsioonid.

Omandiõigust võib tähistada ka kui üldist põhiseaduslikku varaõigust, sest põhiseaduse § 32 kaitseb vara kõige laiemas tähenduses. Põhiseaduse § 32 kaitseb ka kõiki tsiviilõiguslikke ja avalik-õiguslikke varalisi positsioone. Oluline on, et positsioonil on mingi rahas mõõdetav väärtus. Põhiseaduse § 32 on **kõigi ja igaühe õigus, mis laieneb põhiseaduse § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele.**

1.6. Kaitseala riive

Analüüsis jagatakse omandiõiguse riived kaheks. Esiteks riivab omandiõigust tsiviilõigusliku omandi **sundvõõrandamine põhiõiguse adressaadi poolt**. Sundvõõrandamine on põhiõiguste adressaadi täielik või osaline ilmajätmine konkreetsest subjektiivsest õiguspositsioonist, mida põhiseaduse § 32 garanteerib. Sundvõõrandamine on alati õigusakt - kas seadus, määrus või halduse üksikakt. See on kõige selgem omandiõiguse riive. Ülejäänud riived jagunevad omakorda kaheks: õigusakti või toiminguga toimepandud riived. Omandiõigus on riivatud õigusaktiga, kui õigusakt takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise positsiooni, olemata samas sundvõõrandamine. Omandiõigust on riivatud toiminguga, kui viimane takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise positsiooni. Mõlemal juhul tuleb kahtluse korral lähtuda põhiõiguse riivist.

Põhiseaduse § 33 kohaselt on **kodu puutumatu**. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

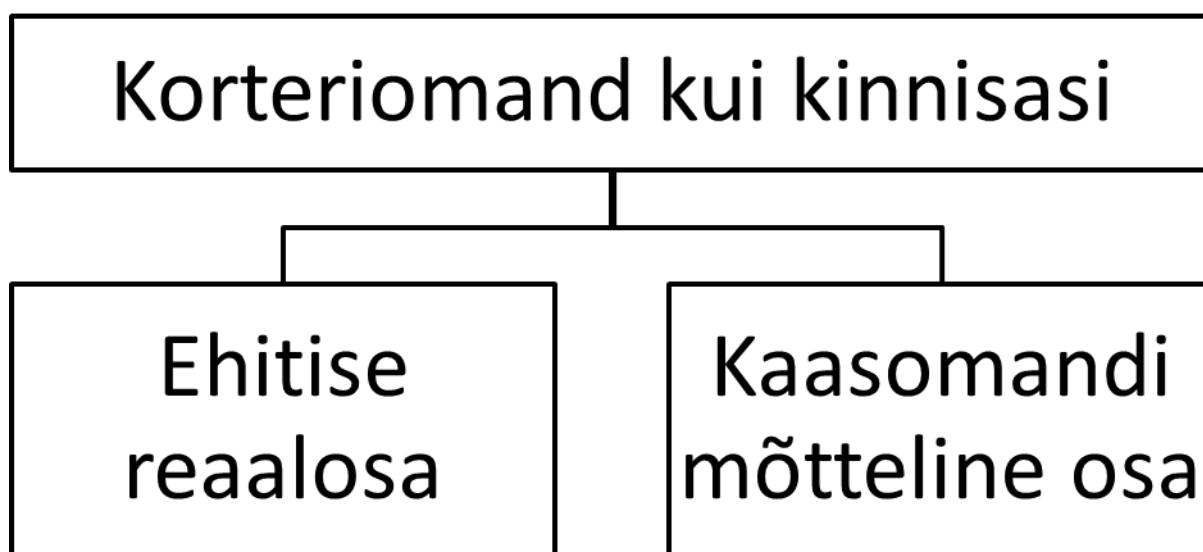
Õigus kodu puutumatusele hõlmab eluruumi, valduse ja töökohta puutumatuse (§ 33 lause 2). Analüüsis asutakse seisukohale, et õigus garanteerib üksikisikule elementaarse elukeskkonna, tema ruumilise erasfääri kaitse. Põhiseaduse § 33 on üksikisiku õiguse, et riik ta rahule jäta, oluline väljendus.

1.7. Mis on korteriomand?

Korteriomandit reguleerib eriseadusena korteriomandiseadus (KOS), vastu võetud 15.11.2000, jõustunud 1.07.2001, osaliselt 1.01.2005. a. Hetkel kehtiv.

KOS § 1 lg 1 kohaselt on **korteriomand ehitise reaalosa üle, millega on ühendatud mõtteline osa kaasomandist, mille juurde reaalosa kuulub**.

KOSis reguleerimata küsimustes kohaldatakse korteriomandile asjaõigusseaduse (AÕS) kinnisomandi sätteid - **korteriomand on kinnisasi**.



KOS § 2 lg 1 ja 2 sätestavad, et korteriomandi eseme **reaalosa** on piiritletud eluruumid või mitteiluruumid ning nende juurde kuuluvad hooneosad, mida on võimalik eraldi kasutada ning mida saab muuta, kõrvaldada või lisada kaasomandit või teise korteriomandiku õigusi kahjustamata või hoone välist kuju muutmata. Korteriomandi eseme reaalosa hulka võib kuuluda **ka püsiva markeeringuga tähistatud garaažiosa**. Korteriomandi eseme reaalosa ei ole ehitis ja selle osad ega ehitise püsimiseks või ohutuse tagamiseks või korteriomandike ühiseks kasutamiseks vajalikud seadmed, ka siis, kui need asuvad korteriomandi eseme reaalosa piires.

KOS § 1 lg 2, 3 ja 4 kohaselt on korteriomandi eseme **kaasomandis oleva mõttelise osa esemeks KOSi tähenduses maatükk ning ehitise osad ja seadmed**, mis KOSi § 2 lg 2 järgi ei kuulu ühegi korteriomandi reaalosa hulka ega ole kolmanda isiku omandis. Korteriomandi esemeks olevaid

ehitise reaalosa ja kaasomandi mõttelist osa ei saa teineteisest eraldi võõrandada, koormata ega pärandada.

1.8. Korteriomandid peavad olema ühe kinnisasja piires

KOS § 3 lg 1 ja 2 kohaselt võib korteriomanditeks jagada üksnes kogu kinnisomandi, mille ese on maatükk koos sellel oleva või ehitatava ehitisega.

Kinnisomandit korteriomanditeks jagades võib mõne eluruumi või mitteiluruumi jätta kaasomandisse (KOS § 3 lg 3). Kui kinnisomand jagatakse korteriomanditeks, peab iga kaasomandi mõttelise osa juurde kuuluma korteriomandi reaalosa (KOS § 3 lg 4).

Korteriomandite tekkimise aluseid on erinevaid (omanik jagab kinnisomandi või siis kaasomanikud jagavad kaasomandis oleva kinnisomandi korteriomanditeks), kuid korteriomandis tekivad KOS § 4 lg 3 kohaselt kinnistusraamatusse kandmisega. KOS § 4 lg 4 lubab korteriomandeid ühendada ja jagada asjaõigusseaduse (AÕS) § 54 alusel. KOS § 6 lg 1 sätestab, et korteriomand lõpeb kinnistusraamatu kande kustutamisega või korteriomandite registriosade sulgemisega. Registriosade sulgemise korral lõpevad ka korteriomandile seatud asjaõigused.

Korteriomandi käsutamine on piiratud. Vastavalt KOS § 7 ei saa korteriomandit koormata hoonestusõigusega. Korteriomanikul on korteriomandi ostu eesõigus ainult siis, kui ostueesõigus on tema kasuks seatud tehingu või seadusega. Korteriomanikul ei ole õigust nõuda temale kuuluva kaasomandiosa eraldamist reaalosana.

1.9. Korteriomandi valitsemine

Kehtiva õiguse kohaselt toimub korteriomandi valitsemine **korteriomanike ühisuse** või **korterühistu** kaudu. KOS § 8 sätestab, et kokkuleppe alusel võivad korteriomanikud korraldada kaasomandi esemega seotud õigussuhteid (korteriomanike ühisus) KOSist sätestatust erinevalt, välja arvatud juhul, kui seadus selle otse välistab. Kui korteriomanikud otsustavad asutada korterühistu korterühistuseaduse (KÜS) nõuete kohaselt, siis valitsevad nad kaasomandi eset korterühistu õigusvõime tekkimisest alates korterühistuseaduse järgi. Eelmises lauses sätestatud juhul kohaldatakse kaasomandi eseme valitsemise suhtes KOSist niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus KÜSiga.

KOSist kõrvalekalduvad kokkulepped kehtivad korteriomaniku õigusjärglase kohta vaid juhul, kui need on kantud kinnistusraamatusse. Kui KOSi või korteriomanike kokkuleppe alusel tehakse korteriomanike otsus häälteenamusega, kehtib otsus ka nende korteriomanike kohta, kes on hääletanud otsuse vastu või kes ei ole hääletamises osalenud. Korteriomaniku õigusjärglase kohta kehtivad korteriomanike üldkoosoleku otsused ja kohtulahendid kinnistusraamatusse kandmata.

Valitsemise täpsem käsitlemine väljub käesoleva töö fookusest.

1.10. Erilised kulutused ja hoone taastamine

KOS § 16 lg 1 kohaselt on **ehitusliku või muu kaasomandi eseme korrashoiuks vajalikust muudatusest suurema ümberkorralduse tegemiseks vaja korteriomanike kokkulepet**, kui seda ei saa otsustada KOS § 15 lõike 3 kohaselt (st, et kokkuleppeid arvestades võivad korteriomanikud häälteenamuse alusel otsustada küsimusi, mis jäävad tavapärase valitsemise piiresse) või nõuda KOS § 15 lõike 5 järgi (st, et korteriomanik võib nõuda, et korteriomandi eset valitsetakse korteriomanike

kokkulepete ja otsuste kohaselt või, kui need puuduvad, siis korteriomanike huvidest lähtudes). Nimetatud muudatuste tegemiseks ei ole vaja teiste korteriomanike nõusolekut, kui asjakohase toiminguga ei kahjustata teiste korteriomanike õigusi üle seaduses nimetatud määra. KOS § 16 lg 2 rõhutab, et **kui üle poole hoonest hävib ja kahju ei ole kindlustusega või muul moel kaetud, ei saa ehitise taastamist otsustada käesoleva seaduse § 15 lõike 3 kohaselt ega nõuda käesoleva seaduse § 15 lõike 5 järgi.**

1.11. Korteriomanike üldkoosolek

KOS § 17 kohaselt võetakse KOSi või korteriomanike kokkuleppe kohaselt häälteenamusega tehtavad otsused vastu **korteriomanike üldkoosolekul**. Otsuse vastuvõtmiseks on vaja, et **otsuse projekti sisu** oleks üldkoosoleku kutses esitatud **päevakorras kirjeldatud**. Otsuse võib teha **ka ilma üldkoosolekut kokku kutsumata, kui otsuse kohta on kõigi korteriomanike kirjalik seisukoht.**

KOS § 19 sätestab, et **igal korteriomanikul on talle kuuluvate korteriomandite arvust sõltumata üks hää**. Kui korteriomand kuulub mitmele isikule, teostavad nad hääleõigust ühiselt ning nendel on mitme peale üks hää. Üldkoosolek on **otsustusvõimeline, kui selles osalevatele korteriomanikele kuulub üle poole kinnistusraamatusse kantud kaasomandiosadest**. Kui üldkoosolek on **otsustusvõimetu** (puudub kvoorum 50+1), kutsub valitseja kokku **uue üldkoosoleku, kes on otsustusvõimeline osalejate arvust olenemata**. Sellele asjaolule tuleb üldkoosoleku kutses viidata. Uus üldkoosolek kutsutakse kokku otsustusvõimetuks osutunud üldkoosoleku toimumisest alates kolme nädala jooksul, ent mitte varem kui nädala pärast.

1.12. Valitseja ja valitseja tagandamine

KOS § 20 sätestab, et valitseja tagandamise suhtes võib kohaldada piirangut, mille järgi võib ta tagandada vaid olulisel põhjusel. Muid piiranguid valitseja tagandamisele ei kohaldata. Valitseja tagandamist ei saa korteriomanike kokkuleppega välistada. Kas tagasikutsumise piiranguid on kohaldatud, selgub iga konkreetse valimisotsuse tekstist või põhikirjast või valitsejaga sõlmitud lepingust.

1.13. Korterihoonestusõigus

Täpsustamist vajab, kas ja millises ulatuses on käsitletavate esemete kontekstis kasutatud KOS § 24 sätestatud korterihoonestusõiguse võimalusi.

Hoonestaja võib jagada talle kuuluva hoonestusõiguse korterihoonestusõigusteks maatüki omaniku nõusolekul. Maatükk ei või olla üheaegselt korteriomandite esemeks ja koormatud korterihoonestusõigusega. Korterihoonestusõiguse esemeks on ehitise piiritletud eluruumid või mitteeluruumid ning nende ruumide juurde kuuluvad hooneosad, mida on võimalik eraldi kasutada ning millega on ühendatud mõtteline osa hoonestusõigusest, mille juurde korter kuulub. Igale korterihoonestusõigusele avatakse ühel ajal kinnistusregistri iseseisev osa ja hoonestusõiguse senine registriosa suletakse. Koormatud kinnisasja registriosas tehakse kanne selle kohta, et hoonestusõigus on jagatud korterihoonestusõigusteks. Muus osas kohaldatakse korterihoonestusõigusele korteriomandit ja hoonestusõigust reguleerivaid sätteid, kui seadusest ei tulene teisiti. Korteriomandi esemeks oleva maatüki mõttelise osa kohta käivad sätted kehtivad korterihoonestusõiguse esemeks oleva hoonestusõiguse mõttelise osa kohta.

1.14. Korterühistu

Korterühistute õiguslikku seisundit, tegevuse aluseid ja lõpetamise¹⁹ erisusi sätestab korterühistuseadus (edaspidi tekstis KÜS). KÜSis reguleerimata küsimustes rakendatakse korterühistu suhtes mittetulundusühingute seaduse (edaspidi tekstis MTÜS).

KÜS § 2 lg 1 ja 2 kohaselt on korterühistu KÖSis sätestatud **korteriomanike loodud mittetulundusühistu, mille eesmärgiks on korteriomandite eseme osaks olevate ehitiste ja maatüki mõtteliste osade ühine majandamine ja korterühistu liikmete ühiste huvide esindamine**. Korterühistu KÜSi tähenduses on **samuti korterihoonestusõiguse omanike loodud mittetulundusühistu, mille eesmärgiks on korterihoonestusõiguste eseme osaks olevate hoonestusõiguse mõtteliste osade ühine majandamine**.

Käesolevas töös on oluline küsimus, kas korterühistu on takistuseks või abiks projekti realiseerimisel. Seetõttu ei käsitleta korterühistut *per se* vaid projekti seisukohast olulistes küsimustes.

KÜS § 5 kohaselt on **korterühistu liikmeks kõik ühe või mitme korteriomanditeks jagatud kinnisasja korteriomanikud**, kui korterühistu moodustamise otsus on tehtud KÜSis sätestatud korras. Teised isikud ei saa olla korterühistu liikmeks. Korterühistusse kuuluva korteriomaniku korteriomandi võõrandamisel loetakse omandaja korterühistu liikmeks astumise päevaks omandiõiguse ülemineku päeva. Pärandi vastuvõtnud pärija korterühistu liikmeks astumise ajaks loetakse pärandi avanemise päeva. Kui korterühistu omandab korteriomandi, mille eseme mõtteliste osade majandamiseks ta on asutatud, ei loeta teda korterühistu liikmeks. Kui korteriomand kuulub mitmele omanikule, võetakse korterühistu liikmeks üks omanikest vastavalt nendevahelisele kirjalikule kokkuleppele. Korteriomanike vaidlused liikmeks astumise üle lahendab kohus.

KÜS § 5¹ sätestab, et korterühistu olemasolul lähevad korteriomandi võõrandamisel või pärimisel korteriomandi võõrandajale või pärandajale kuuluvad korterühistu liikme õigused ja kohustused üle korteriomandi omandajale korteriomandi ülemineku hetkest.

KÜS § 6 kohaselt võib korterühistu kui mittetulundusühistu omandada põhikirjaliste ülesannete täitmiseks vajalikku vara. Korterühistu vara tekib tema **liikmete osamaksudest, ühistu tegevusest saadavast tulust ja muudest laekumistest**. **Korterühistu ei saa omandada korteriomandit, mille eseme mõtteliste osade majandamiseks ta on asutatud, kui sellega korterühistu liikmete arv väheneb alla kolme. Korterühistul on osakapital**.

KÜS § 9 sätestab, et korterühistu liikmed tagavad korteriomandi eseme mõtteliste osade majandamise kulude nõuded korterühistu kasuks osamaksu kuuekordses ulatuses korteriomandi arvel hüpoteegiga esimesele vabale järjekohale. Korterühistu võib nõuda hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamist pärast kolmekuulise etteteatamistähtaja möödumist. Nimetastu kehtib ka juhul, kui korteriomand on antud teise hüpoteegipidaja sundvalitsemisele.

Korterühistu üldkoosolekul võib osaleda ja hääletada korterühistu liige või tema esindaja, kellele on antud lihtkirjalik volikiri. Põhikirjaga ei või piirata korterühistu liikme õigust esindaja määramiseks.

¹⁹ Tegelikult KÜS korterühistu lõpetamiseks mingeid erisusi ei sätesta.

Põhikirjaga võib määrata sama isiku poolt esindatavate korteriühistu liikmete ülemmäära. Korteriühistu liikmete üldkoosolekul annab iga korteriomand ühe hääle, kui korteriühistu põhikirjas ei sätestata teisiti. Sõltumata talle kuuluvate korteriomandite arvust, ei ole korteriühistu liikmeks oleval juriidilisel isikul korteriühistu liikmete üldkoosolekul osalemisel rohkem kui pooli häältest, kui korteriühistu põhikirjas ei sätestata teisiti.

Korteriühistu liige, kellele korteriühistu asutamise ajal kuulus üle poole kõigist korteriomanditest, peab kahe nädala jooksul, arvates päevast, kui tema häälte arv korteriomandite võõrandamise tõttu vähenes alla poole kõigist häältest, kutsuma kokku erakorralise üldkoosoleku korteriühistu põhikirja ja juhatuse koosseisu muutmise otsustamiseks.

KÜS § 13 alusel korteriühistu liikmete üldkoosoleku otsus jõustub otsuse tegemise ajast, kui üldkoosolek ei otsusta teisiti. Korteriühistu juhatuse otsus jõustub kümnendal päeval, arvates päevast, mil see tehti teatavaks kõigile korteriühistu liikmetele põhikirjas sätestatud korras. Korteriühistu liikmel on õigus korteriühistu üldkoosoleku ebaseadusliku otsuse tühistamiseks pöörduda kohtu poole kolme kuu jooksul otsuse teadasaamise päevast arvates. **Korteriühistu otsused elamu majandamise ja säilitamiseks vajalike toimingute tegemise ning majandamiskulude kandmise kohta on kõigile korteriühistu liikmetele kohustuslikud.**

KÜSi § 17 sätestab, et vallasasjana erastatud või osaliselt erastatud elamu mõtteliste osade ühiseks valdamiseks ja kasutamiseks asutatud korteriühistu suhtes kohaldatakse KÜSi sätteid.

JÄRELEVALVE

1.15. Ehitusseadusest tulenevad võimalused

Ehitusseadus²⁰ (EhS) sätestab nõuded ehitistele, ehitusmaterjalidele ja -toodetele ning ehitusprojektidele ja ehitiste mõõdistusprojektidele, samuti ehitiste projekteerimise, ehitamise ja kasutamise ning ehitiste arvestuse alused ja korra, vastutuse EhS rikkumise eest ning riikliku järelevalve ja ehitusjärelevalve korralduse (EhS § 1 lg 1). EhS sätestab nõuded eri liiki ehitistele, nende ehitamisele ja kasutamisele ning neid ehitavatele isikutele niivõrd, kuivõrd seda ei ole reguleeritud teiste seadustega.

EhS § 1 lg 4 01.10.2010. a. redaktsiooni kohaselt kohaldatakse EhS-s käsitletud ehitusmaterjali ja -toote tootjale, tootja volitatud esindajale, importijale ja levitajale, teavitatud asutusele, samuti ehitusmaterjali ja -toote vastavushindamisele ning turujärelevalvele toote nõuetele vastavuse seaduse sätteid, arvestades EhS-st tulenevaid erisusi.

EhS § 3 lg 1 kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt **ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale**. Ehitise rekonstrueerimise ja laiendamise korral tuleb tagada rekonstrueeritavate või laiendatavate osade vastavus EhS § 3 sätestatud nõuetele. EhS § 3 lg 4

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1989/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 40, 11.02.1989, lk 12–26), viimati muudetud 93/68/EMÜ (EÜT L 220, 30.08.1993, lk 1–22), Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta (ELT L 1, 04.01.2003, lk 65–71).

kohaselt ei või ehitise ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda.

EhS § 3 lg 7 sätestab, et ehitise soojustus ning kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimatilistele tingimustele ning ehitise kasutamise otstarbele. Sisekliima tagamisega hoone konstruktsioonid ja tehnosüsteemid peavad olema projekteeritud ja ehitatud hoonete energiakasutuse tõhustamise miinimumnõuete (edaspidi energiatõhususe miinimumnõuded) kohaselt. Energiatõhususe miinimumnõuded on olemasolevate ja ehitatavate hoonete summaarse energiatarbimise piirmäärad, lähtudes hoonete kasutamise otstarbest ja arvestades nende tehnilisi näitajaid, või tehnosüsteemidele esitatavad nõuded, et mõõta nende efektiivsuse ja toimimisega seotud näitajaid.

Energiatõhususe miinimumnõuded kehtestab Vabariigi Valitsus ja need kehtivad ehitise kasutaja jaoks.

EhS § 3 lg 11 kohaselt võib Vabariigi Valitsus ehitise omadustest ja kasutamise ohutusnõuetest tulenevalt kehtestada nõuded ehitisele või selle osale.

EhS § 72 lg 1 kohaselt enne EhS jõustumist (01.01.2003) ehitatud ehitise ei pea vastama EhS §-s 3 sätestatud nõuetele, välja arvatud ehitise ohutusele sätestatud nõuete osas.

Ehitada tuleb vastavalt ehitusprojektile, välja arvatud käesolevas seaduses ettenähtud juhtudel väikeehitise ehitamise korral (EhS § 12 lg 1). Ehitamiseks peab olema ehitusluba (EhS § 12 lg 2).

EhS § 18 järgi on ehitusprojekt ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest. Ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitise vastaks EhS §-s 3 sätestatud nõuetele. Ehitusprojekt koostatakse detailsuses ja ulatuses (eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt), mis võimaldab muuhulgas ehitist kasutada ja hooldada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ning kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele.

EhS § 22 sätestab, et ehitusluba on kohaliku omavalitsuse üksuse või riigi nõusolek: 1) püstitada ehitusloale märgitud maaüksusele või veekogusse ehitise ja ehitise teenindamiseks vajalikke rajatisi; 2) laiendada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa; 3) rekonstrueerida ehitusloale märgitud ehitist või selle osa; 4) lammutada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa.

Ehitusluba on üldjuhul tähtjatu (EhS § 25 lg 1). EhS § 23 lg 9 kohaselt peab ehitusloa väljastaja säilitama ehitusloa väljastamisega seotud dokumente kuni ehitise lammutamiseni või arhiiviseaduses sätestatud korras arhiivi üleandamiseni.

EhS § 29 sätestab ehitise omaniku kohustused ja õigused. Selle kohaselt kohustub ehitise omanik muuhulgas tagama: 1) ehitise korrashoiu ja ohutuse ümbruskonnale ehitise kasutamisel, sealhulgas takistama juurdepääsu varisemisohtlikule või muude lagunemistunnustega ehitisele kuni selle lammutamiseni või korrastamiseni; 2) vajaduse korral ehitise ekspertiisi tegemise; 3) kasutusloa olemasolu, kui see on nõutav; 4) ehitise kasutamise vastavalt kasutamise otstarbele.

Keskset kohta käesoleva töö kontekstis omab EhS-s sätestatud **ehitise kasutusluba** ja sellega seonduv regulatsioon. Vastavalt EhS § 32 lg 1 ja 1¹ on ehitise kasutusluba (edaspidi kasutusluba) kohaliku omavalitsuse üksuse või riigi nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Kasutusloaga antakse nõusolek, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlemisel esitatud ehitusprojektile.

Ehitise kasutamiseks peab üldjuhul olema kasutusluba, välja arvatud riigisaladusega või salastatud välisteabega seotud ehitise, riigikaitse ehitise ja elamiseks mittekasutatava väikeehitise kasutamiseks.

EhS § 32 lg 4 kohaselt avalikustatakse kasutusloale kantavad andmed riikliku ehitisregistri veebilehel.

EhS § 33 lg 1 sätestab, et kasutusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks asutus, kelle pädevuses on ehitusloa väljastamine (edaspidi kasutusloa väljastaja). Kasutusluba on üldjuhul tähtajatu (EhS § 35 lg 1).

EhS § 38 sätestab kasutusloa kehtetuks tunnistamise. **EhS § 38 lg 1 kohaselt on kasutusloa väljastajal õigus kasutusluba kehtetuks tunnistada, kui: 1) ehitise omanik ei täida EhS § 61 lg 1 või § 64 lg 3 nimetatud ettekirjutust.**

EhS § 40 sätestab muuhulgas **ohtliku ehitise likvideerimise alused. Inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab sellise ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel (EhS § 40 lg 1 selle 27.02.2010. a. redaktsioonis). EhS § 40 lg 4 kohaselt kui nimetatud ehitise omanik ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele või seda ei lammutata, korraldab ehitise nõuetele vastavusse viimise või lammutamise kohaliku omavalitsuse üksus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.**

Eelöeldust (EhS § 40) tulenevalt saab käesoleva töö kontekstis asuda seisukohale, et kohaliku omavalitsuse üksus (Tallinna linn) peab Mustamäe I, II ja III mikrorajooni korterelamute osas võtma vastu vastava korralduse ja kohustama omanikke korraldusega määratud tähtpäevaks viima ehitised olukorda, mis ei ohustaks inimese elu, tervist või vara (või siis lammutama) ning teatama sellest kehtiva korra kohaselt puudutatud korteriomandi omanikke. Alles seejärel saab astuda järgmisi samme. On tõenäoline, et seda korraldust ei täideta, mistõttu on tekkinud eeldus sundvõõrandamisele.

EhS § 59 reguleerib ehitusjärelvalvet. Selle kohaselt on EhS tähenduses ehitusjärelvalve muuhulgas: 1) ehituslubade väljaandmine; 3) kasutuslubade väljaandmine; 4) ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine; 5) ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine; 6) ettekirjutuste tegemine vastavalt oma pädevusele.

EhS §-st 60 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksusel on mitmeid kohustusi ehitusjärelvalve toimingute teostamisel, sh kontrollida ehitusloa olemasolu ja ehitusloale kantud andmete

tegelikkusele vastavust, kontrollida kasutusloa olemasolu ja kasutusloale kantud andmete tegelikkusele vastavust.

Ehitusjärelevalve teostamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse. Ehitusjärelevalvet teostav ametiisik teeb ehitise omanikule või ehitist ehitavale isikule ettekirjutuse, kui ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või (EhS § 61 lg 1 p 9).

Seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle teostab riiklikku järelevalvet Tehnilise Järelevalve Amet. Tehnilise Järelevalve Amet teostab kontrolli registri andmete õigsuse üle. Tehnilise Järelevalve Ametil on muuhulgas õigus: 1) kontrollida ehitise vastavust nõuetele; 2) teha ettekirjutusi ja otsuseid vastavalt oma pädevusele; 3) kohustada ehitisega seotud ohtudest avalikkust teavitama või teha seda ise (EhS § 62 lg 2).

EhS § 63 lg 1 kohaselt on Tehnilise Järelevalve Ameti ametiisiku pädevuses muuhulgas: 1) kontrollida ehitise vastavust nõuetele ning ehitise kasutamist lähtuvalt ehitise ohutusest ja kasutamise otstarbest; 2) teha ettekirjutusi vastavalt oma pädevusele; 3) kohustada ehitise omanikku teavitama avalikkust ehitisega seotud ohtudest või ehitise omaniku kulul teavitama ise avalikkust ehitisega seotud ohtudest.

Vastavalt EhS § 64 lg 3 teeb õigusaktide nõuete rikkumise lõpetamiseks riiklikku järelevalvet teostav ametiisik ettekirjutuse, milles: 1) esitab nõude õigusrikkumise lõpetamiseks; 2) esitab vajaduse korral nõude õigusrikkumisega seotud tegevuse osaliseks või täielikuks peatamiseks või 3) kohustab tegema edasise tegevuse õiguspäraseks jätkamiseks vajalikke toiminguid.

Siinkohal tuleb osundada, et käimas on seadusandlik menetlus KOSi ja KÜSi kodifitseerimiseks, millise protsessi raames kodifitseeritakse korteriomandiõigus. Selle tulemusena kaks praegu kehtivat seadust (KOS ja KÜS) asendatakse ühe seadusega, milles on reguleeritud kõik korteriomandiga seotud õigussuhted. Uue seaduse jõustumine on kavandatud 2016. aasta 1. jaanuarile.

Käesoleva töö järgmistes etappides tuleks võimalike *de lege ferenda* lahendite väljapakkumisel kaaluda ka muudatuste sisseviimist uue seaduse eelnõusse.

Samuti on justiitsministeerium ette valmistanud planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ja nende rakendamise seaduse eelnõud ja saatnud need 21.02.2012. a. kirjaga nr 8-1/2040 arvamuse avaldamiseks. Töö II etapis käsitletakse nimetatud õigusnorme ja Projekti realiseerimiseks vajalikke muudatusi.

1.16. Õigusliku käsitluse kokkuvõte

Kokkuvõtvalt tuleb nõustuda Ikkoneniga (2005) ja asuda seisukohale, et **olulisimaks tunnuseks on avaliku huvi puhul asjaolu, et avaliku huvi sihtmärk – avalik hüve – on ühiskonnaliikmete vahel jagamatu**. Avalik huvi ei ole tingimata ühiskonna enamiku huvi, sest see ei ole ühiskonnas eksisteerivate erahuvide summa. Avalikku huvi saab juriidilises argumentatsioonis kasutada siis, kui vastav norm on sellise argumendi kasutamise võimaluse ette näinud (nt on avalik huvi sätestatud

põhiõiguse piirangu alusena). Nii on avaliku huvi legitimeerijaks riigivõim (parlament), kes määrab kindlaks, millisel juhul on avalikel huvidel eriline kaal. Samas saab parlament oma volitused rahvalt, seega määrab kaudselt avalike huvidega arvestamise vajaduse kindlaks riigi rahvas ise.

Riikidel on ulatuslik õigust sekkuda omandist tulenevate õiguste teostamisse üldistes sotsiaalsetes ja majanduslikes huvides, isegi kui sellest saadavad eelised langevad konkreetsete (eraõiguslike) isikute kasuks. **Avalike huvide olemasolu tuvastamiseks on EIK arvates piisav, kui võõrandamine toimub mingi eesmärgi saavutamiseks, mis on mõeldud sotsiaalse õigluse tugevdamiseks.**

Omaniku kohustused seoses hoonega

Hoone omanikul on seadusest tulenevalt kohustus tagada hoone²¹ ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitamise ajal ja ehitise kasutamisel,²² kasutusloa olemasolu²³ ja ehitise kasutamise vastavalt kasutamise otstarbele.²⁴ Oluline on märkida, et kui enne 1. jaanuari 2003.a. ehitatud hoone ei pea vastama Ehitusseaduses (EhS) § 3 sätestatud nõuetele, **peab ta sellegipoolest vastama ohutusele sätestatud nõuetele.**²⁵

Hoone omaniku kohustusi mitme isiku omandis oleva hoone puhul teostavad kõik omanikud.²⁶ **Kortermaja puhul tuleb hoone omanikeks lugeda korteriomanikke.** Korteriomand on omand ehitise reaalsena üle, millega on ühendatud mõtteline osa kaasomandist, mille juurde reaalsena kuulub,²⁷ s.t. iga korteriomaniik omab lisaks oma korterile ka mõttelist osa nii ehitise alusest maatükist kui ka ehitisest.

Seda mõttelist osa valitsevad korteriomanikud reeglina ühiselt²⁸ (vajadusel moodustades korteriühistu²⁹) ning hoone säilitamiseks vajalike toimingute tegemiseks ei ole ilmtingimata vaja teiste korteriomaniike nõusolekut.³⁰ Samas tuleneb seadusest, et ehitusliku või muu kaasomandi eseme korrashoiuks vajalikust muudatusest suurema ümberkorralduse tegemiseks (tavapärasest hooldusest või sanitaarremondist suuremad parendused) on vaja hoonest asuvate korterite omanike kokkulepet (s.t. ei saa lahendada hääletamise teel või nõude esitamisega teiste korteriomaniike vastu).³¹ Korteriomanike kokkuleppega tuleb lahendada ka juhud, kui üle poole hoonest hävib ja kahju ei ole kindlustusega või muul moel kaetud.³²

Sellisel juhul, eriti kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale, peab hoone omanik (kaasomanikud) hoone kas viima vastavusse hoonetele esitatavate nõuetega või

²¹ Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitise (Ehitusseadus (EhS) § 2 lg 2). Hoone on ehitise erimõiste (EhS § 2 lg 1).

²² EhS § 29 lg 1 p 4. Kohustus hõlmab ka takistuste seadmist varisemisohtlikule või muude lagunemistunnustega ehitisele kuni selle lammutamiseni või korramiseni ning hoiatussiltide paigaldamist.

²³ EhS § 29 lg 1 p 11.

²⁴ EhS § 29 lg 1 p 12. Tulenevalt EhS § 32 lg 2 peab ehitise kasutamiseks olema kasutusloa. Nõue, et valminud ehitist võib kasutada vaid ettenähtud kasutamise otstarbel, tuleneb EhS § 32 lg 2.

²⁵ EhS § 72 lg 1.

²⁶ EhS § 29 lg 4.

²⁷ Korteriomandiseadus (KROS) § 1 lg 1.

²⁸ KROS § 15 lg 1.

²⁹ Korteriühituseaduse § 2 lg 1.

³⁰ KROS § 15 lg 2.

³¹ KROS § 16 lg 1.

³² KROS § 16 lg 2.

lammutama kohaliku omavalitsuse organi korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil või tingimustel.³³

Kohaliku omavalitsuse pädevus

Kohaliku omavalitsuse pädevuses on ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil.³⁴ Ehitusjärelvalve hõlmab muuhulgas kasutuslubade väljaandmise,³⁵ ehitise nõuetele vastavuse kontrollimise³⁶ ja ekspertiiside korraldamise³⁷ ning ettekirjutuste tegemise.³⁸

Kasutusloa väljandmisega annab kohalik omavalitsus nõusoleku, et valminud hoone vastab õigusaktidega ettenähtud nõuetele ja ehitusprojektile ning seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele.³⁹ Kasutusluba on reeglina tähtjatu,⁴⁰ kuid seda on võimalik kehtetuks tunnistada näiteks kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale.⁴¹

Kui tegemist on vajadusega ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavate hoonete muutmiseks või kõrvaldamiseks, eeldusel et omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud, on võimalik hoone sundvõõrandada õiglase ja kohase hüvitise eest.⁴²

Kohalikul omavalitsusel puudub selgesõnaline kohustus võõrandada inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtlik hoone.

Erand: Kohalik omavalitsus on kohustatud kinnisasja omaniku nõudel omandama olemasoleval hoonestatud maa-alal asuva kinnisasja või selle osa kohese ja õiglase tasu eest, kui kehtestatud detailplaneeringuga või detailplaneeringu koostamise kohustuseta ala kehtestatud üldplaneeringuga (a) nähakse ette kinnisasja või selle osa kasutamine avalikul otstarbel või (b) piiratakse oluliselt kinnisasja senist kasutamist või muudetakse senine kasutamine võimatuks.⁴³

Laenuandjate huvi

Pangad hindavad laenuaotleja maksevõimet, kinnisasi on vaid laenu võtmise tagatis.

³³ EhS § 40 lg 1.

³⁴ EhS § 59 lg 2.

³⁵ EhS § 59 lg 1 p 3.

³⁶ EhS § 59 lg 1 p 4.

³⁷ EhS § 59 lg 1 p 5.

³⁸ EhS § 59 lg 1 p 8.

³⁹ EhS § 32 lg 1 ja 1¹.

⁴⁰ EhS § 35 lg 1.

⁴¹ EhS § 38 lg 1 p 1.

⁴² Kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 1 p 8.

⁴³ Planeerimisseadus § 30.

II. MILLINE PEAKS OLEMA MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE LÄBIVIIMISEKS TARVILIK RAHASTAMISE SKEEM NING ORGANISATSIOON?

Andres Tupits PhD

2.1. Sissejuhatas

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarvilik rahastamise skeem ning organisatsioon analüüsib järgmisi variante:

- 1) Jätta eluhoonestuse asendamine korteriomanike kanda kasutades olemasolevaid rahastamisvahendeid;
- 2) Sekkuda eluhoonestuse asendamisega riiklikul tasandil luues täiesti uue rahastamise viisi;
- 3) Sekkuda eluhoonestuse asendamisega Tallinna linna tasandil.

Ülalkirjeldatud variandid ei välista täiendavate variantide loomist ja analüüsi tulevikus. Ülalkirjeldatud variandid on välja töötatud lähtudes eri tasandite (korteriomanikud, kohalik omavalitsus, riigivõimu tasand) huvist ning võimalusest tagada nii organisatsioon kui rahastamine.

„Elukeskkonna arendamise rakenduskavast“⁴⁴ nähtub, et kuna Eesti eluasemefondist 70% eluruume asub korterelamutes, mis on ehitatud aastatel 1960-1980, on probleemidena tõusetunud nimetatud eluasemefondi amortiseerumisest johtuv eluasemekvaliteedi langus ning eluasemekulude tõus. Lahendusena nähakse eluasemefondi energiasäästlikkuse tõstmist.

2.2. Variant 1

Eeldused

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise organisatoorse korralduse väljapakumisel lähtutakse käesoleva variandi puhul ühest peamisest eeldusest - et korteriomanikud suudavad isekeskis ja koostöös finantseerimisasutustega ise eluhoonestuse terviklikku asendamist korraldada

Nimetatud eeldus ei muuda olematusks asjaolu, et ajavahemikul 1946 – 1991 ehitatud korterelamud, mida ei ole kas üldse renoveeritud või on renoveeritud vaid vähesel määral, võivad saada ohtlikuks inimeste elule ja tervisele või varale või keskkonnale. Lisaks võimalusele, et korterelamud võivad oma eksploatatsiooniea tõttu muutuda elamiskõlbmatuks, tuleb arvestada ka asjaoluga et nimetatud hooned ei vasta tänapäevastele ehitusnõuetele.

⁴⁴ Vt. „Elukeskkonna arendamise rakenduskava“, CCI number 2007EE161PO002, kättesaadav arvutivõrgus www.envir.ee/orb.aw/class=file/.../Loplik_EARK_2007+EST.doc (vaadatud 11.04.2012).

Lähtudes analüüsi õiguslikus osas toodud järeldustest, on eluhoonestuse asendamise jätmine korteriomanike kanda kooskõlas kehtiva seadusandlusega ning olemas on ka riiklikult korraldatud rahastamisvahendid. Seega antud variandi puhul ei tuleks muuta ei seadusandlust ega luua uusi organisatsioone ega täiendavaid rahastamisvahendeid.

Rahastamise korraldamine

Energiamajanduse arendamine on üks „Elukeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetsetest suundadest ning näeb ette riiklikku kava suunata Euroopa Liidu struktuuritoetustega suunata erasektorit investeerima eluasemefondi rekonstrueerimistöödesse.⁴⁵ Kortere lamute rekonstrueerimise meede ei näe ette eluasemefondi lammutamist, vaid rekonstrueerimist.⁴⁶ Sel eesmärgil nähakse ette korteri- ja hooneühistute ning korteriomanike ühisuste toetamist oma elamu rekonstrueerimisel 10%-lise toetusega kogu rekonstrueerimistööde maksumusest, jättes 90% kogu hoone energiasäästlikkuse tõstmisega seotud kuludest korteriomanike kanda.

Sihtasutus KredEx (**KredEx**) pakub kortere lamutele finantslahendusi, mille eesmärk on renoveerimise toetamine ning energiasäästlikkuse tõstmine.

KredExi renoveerimistoetuse eesmärk on motiveerida elanikke rekonstrueerima kortere lamuid muuhulgas selleks, et: (a) suureneks energiatõhusus arvestades nõudeid hoonete sisekliimale; (b) paraneks hoonete energiamärgise klass ja (c) hoogustuks taastuvenergia kasutus. Toetusega vähendatakse KredExi kortere lamute renoveerimislaenu omafinantseeringu osakaalu. Alates 1993. aastast ehitatud kortere lamud, mis KredExi renoveerimislaenu sihtgruppi ei kuulu, võivad toetust kombineerida tavalaenuga.

Kortere lamute rekonstrueerimise finantseerimise lihtsustamiseks on KredEx koostöös Saksamaa Arengupangaga KfW Bankengruppe ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga välja töötanud kortere lamutele soodusintressiga pikaajalise renoveerimislaenu,⁴⁷ mida väljastavad Swedbank ja SEB Pank.

Renoveerimislaenu eesmärgiks on kortere lamute renoveerimise toetamine ning energiatõhususe parandamine vähemalt 20% kuni 2000 m² (suletud netopinna) suurustes kortere lamutes ja vähemalt 30% üle 2000 m² suurustes kortere lamutes. Kortere lamuks loetakse vähemalt 3 korteriga elamu.

Tavapärasel pangalaenul on kortere lamu jaoks liiga lühike tagasimakseperiood ning kõrge intress. Seoses Euroopa Liidu struktuurifondidest saadavate vahenditega ning täiendavalt Euroopa Nõukogu Arengupangast laenu võttes võimaldab KredEx pankadel anda kortere lamutele soodsamat ning pikema tagasimakseperioodiga (kuni 20 aastat) laenu, mille sihtotstarve on energiasäästu saavutamine rekonstrueerimistööde teostamise abil.

⁴⁵ Vt. viide nr. **Error! Bookmark not defined.**, lk 85 – 93.

⁴⁶ Rekonstrueerimist eelistatakse vaatamata asjaolule, et enam kui pool sajandit tagasi ehitatud hoonete vanus hakkab juba lähenema normatiividega määratud elueale.

⁴⁷ Vt. Programm „Kortere lamute renoveerimislaen“, kättesaadav arvutivõrgus http://www.kredex.ee/public/Renoveerimislaenu_programm_2012.pdf (vaadatud 11.04.2012).

Korterelamute renoveerimislaenu kättesaadavuse parandamisega toetatakse enne 1993. aastat ehitatud korterelamute põhikonstruktsioonide (kande- ja piirdetarindite) rekonstrueerimist ning kütte- ja ventilatsioonisüsteemide muutmise ja asendamisega seotud rekonstrueerimistööid ning motiveeritakse ühistuid taastuvenergia kasutamise seadmeid paigaldama.

Järeldused

KredEx-i renoveerimistoetus ning muud rahastamisvahendid ei võimalda näiteks linnaosa eluhoonestuse terviklikku asendamist. Samuti ei ole KredEx-i pakutavate finantseerimislahendustega muuta olematuks asjaolu, et hoonete vanus hakkab lähenema normatiividega kehtestatud elueale ning renoveerimistoetustega saab seda küll pikendada kuid mitte välistada ekspluatatsiooniea ammendumisest tulenevat hävimise riski. Seega ei ole võimalik jätta eluhoonestuse asendamine korteriomanike kanda kasutades olemasolevaid rahastamisvahendeid ning selle asemel on vaja senisest jõulisemaid lahendusi.

2.3. Variant 2

Eeldused

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise organisatoorse korralduse väljapakumisel lähtutakse käesoleva variandi puhul kolmest peamisest eeldusest.

Esimesena eeldatakse, et korteriomanikud ei suuda isekeskis ja koostöös finantseerimisasutustega eluhoonestuse terviklikku asendamist korraldada, kuid selle eesmärgi täidaks täidesaatva võimu sekkumine. Seepärast käsitleme [analüüsi õiguslikus osas] muuhulgas ka asjaolu, et **kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale, on hoone omanikul (korteriomanikel) kohustus hoone kas viia vastavusse hoonete esitatavate nõuetega või lammutama kohaliku omavalitsuse organi korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil või tingimustel. On kaheldav, kas suurte kortermajade puhul on hoone omaniku kohustuste nõuetekohane teostamine saavutatav välise sekkumiseta.**

Teine eeldus on, et Mustamäe arenduspiirkond ei puugi jääda ainsaks uuendatavaks linnajooksuks ning et samasugust mudelit saaks ja võiks kasutada nii mujal Tallinnas kui mujal Eestis. Seega ei piirduks organisatoorne korraldus vaid Tallinna linnaga, vaid väline sekkumine oleks vajalik riigi tasandil.

Kolmas eeldus on, et ajavahemikul 1946 – 1991 ehitatud korterelamud, mida ei ole kas üldse renoveeritud või on renoveeritud vaid vähesel määral, võivad saada ohtlikuks inimeste elule ja tervisele või varale või keskkonnale. Lisaks võimalusele, et korterelamud võivad oma ekspluatatsiooniea tõttu muutuda elamiskõlbmatuks, tuleb arvestada ka asjaoluga et nimetatud hooned ei vasta tänapäevastele ehitusnõuetele.

Käesoleval hetkel ei ole täidesaatva võimu asutuste seas piisava pädevusega isikut, mille olemus vastaks kahele esimesele eeldusele. Seega **on vajalik asutada eriseadusega avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses krediidi- või finantseerimisasutus (Arengupank).**

Arengupanga olemus

Arengupank luuakse eriseaduse alusel tähtaegsena, näiteks 25 aastaks. Nimetatud tähtaeg peaks olema piisav ajavahemikul 1946 – 1991 ehitatud korterelamute asendamise läbiviimiseks. Eriseaduses võib Riigikogule anda õiguse Arengupanga tähtaega pikendada täiendavalt 25 aastaks. Tähtaja möödumisel Arengupank lõpetatakse – eriseaduses võib ette näha korra, mis on sarnane tsiviilseadustiku üldosa seadusest ja äriseadustikust tulenevatele äriühingu lõpetamise ja likvideerimise nõuetele.

Arengupanga täpsemad ülesanded ja õigused sätestatakse vastavas eriseaduses. Arengupanga organisatsiooniline struktuur võiks põhineda krediidiasutuste seadusest tulenevatel nõuetel krediidiasutuse juhtidele (mh organitest nõukogu ja juhatuse olemasolu ning liikmete arv nendes), kapitalile, pakutavatele teenustele ja riskijuhtimisele.

Arengupanga õiguslik staatus ning nime „pank“ kasutamise õigus täpsustakse eriseaduses.

Eriseaduses võib ette näha organite liikmete nimetamise korra, mis on analoogne teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite liikmete nimetamise korraga. Vastavate edasiste uuringute käigus võib samuti analüüsida erasektori (arhitektid, ehitajad, ehitusmaterjalide tootjad) kaasamist ning kaasamise sobivat organisatoorset vormi.

Arengupanga põhikapitali tulevane suurus on hetkel lahtine ning võimalikud variandid pakutakse välja edasiste uuringute käigus.

Nõuded Arengupanga aastaaruannetele ning kasumijagamisele (või sätestades kasumi jagamise keelamise) saab välja töötada olemasolevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute analoogia põhjal.

Järelevalvet Arengupanga tegevuse üle võib teostada kas Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liige, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalasse Arengupank kuulub.

Rahastamine

Arengupank laenab riigigarantii toel finantsvahendeid rahaturgudelt (kas võttes laenu või emiteerides selleks võlakirju) ja annab laenu uuselamute rajamist finantseerivatele krediidiasutustele. Kas ja kuipalju on Arengupanga tegevuse näol tegemist riigiabiga, selgitatakse välja edasiste uuringute käigus.

Kindlasti on Arengupanga tegutsemiseks vajalik riigigarantii olemasolu. Selline riigigarantii võib sisalduda nii eriseaduses, kui ka olla antud Riigikogu poolt eraldi vastavalt riigieelarve seaduse § 40² sätetele. Kas tegemist võiks olla ühe riigigarantiiga või tuleks eelistada mitme riigigarantii olemasolu (mis on käesoleval hetkel eelduseks võetud), selgitatakse välja edasiste uuringute käigus.

Rahastamise osas on vaja täiendavalt uurida, kas Arengupangal on võimalik emiteerida riigi garantii alusel näiteks Nasdaq OMX või muu kauplemiskoha vahendusel oma võlakirju ning millised peaksid olema selliste võlakirjade tingimused, arvestades peamiste ostjatena krediidiasutusi ja pensionifonde.

Rahastamise puhul on võetud aluseks eelus, et iga emissioon tähendab ühe projekti rahastamist. Sellisel juhul antaks iga emissiooni korraldamiseks eraldi riigigarantii. Mustamäe arenduspiirkonna

eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise näol võiks olla tegemist Arengupanga esimese emissiooniga.

Arendamise korraldamine

Arvestades [viide õiguslikule analüüsile] järeldusi, on kõige otstarbekam et Arengupangal oleks õiguslik alus omandada kinnisasju turutingimustel või läbi viia sundvõõrandamisi kohese ja õiglase kompensatsiooni eest korteriomanikele. Hetkel puudub selline õiguslik alus näiteks kinnisasja sundvõõrandamise seaduses, kuid tulevase eriseadusega võib sätestada vastava paranduse. Edasiste uuringute käigus tuleks analüüsida muuhulgas riske mis tulenevad asjaolust, et sundvõõrandatavate korterite omanikud võivad algetada kohtuvaidlusi sundvõõrandamise suhtes.

Arvestades võimalusega, et sundvõõrandatud korteriomaniikud soovivad osta või üürida kortereid oma vanas elupiirkonnas pärast uute arenduste valmimist, on vaja, et Arengupangal oleks eriseadusest tulenev õiguslik alus käituda suhetes kolmandate isikutega võõrandatud korteriomaniike esindajana.

Võõrandatud korteriomandite omanikel võiks eriseaduse alusel olla õigus jätta sundvõõrandamise käigus saadu Arengupangas avatavale isiku kontole, kuid selleks on vajalik, et Arengupangal oleks krediitdiasutuse staatus, millega laieneksid kontoomanikele krediitdiasutuste seadusest ja Tagatisfondi seadusest tulenevad õigused. Oluline on rõhutada, et Arengupanga kliendiks saadakse üksnes korteriomandi võõrandamisega Arengupangale tulemusel ning et avalik-õiguslik Arengupank ei konkureeri eluasemelaenu pakkuvate krediitdiasutustega.

Arengupank või tema ülesandel muu isik korraldab linnaosale kehtestatud uue detailplaneeringu alusel avaliku enampakkumise kinnisvaraarendajatele, lähtudes põhimõttest, et üht linnaosa arendaks samaaegselt mitu arendajat ning et toimiks konkurents arendajate vahel. Avaliku enampakkumise eeltingimusena võiksid olla fikseeritud ehitatavatele hoonetele esitatavad ehitatavad nõuded, samuti Arengupanga õigused esindada võõrandatud korterite omanikke uute korteriomandite ostmisel või korterite üürimisel arendajate poolt ehitatud kortermajades.

Eeldame, et kinnisvaraandajatelt kinnistute eest saadud rahaga teenindab Arengupank oma võlakirjadest tulenevaid kohustusi.

Ülaltoodust tuleneb, et pärast kinnistute võõrandamist saab Arengupangast oma hoiustajate esindaja, mis räägib arendajatega läbi tingimused võimaldamaks Arengupanga klientidel osta uued korteriomandid uutes arendustes. Samuti on vaja eriseaduses sätestada, et vajadusel laenab Arengupank soodustingimustel raha oma kliente teenindavatele teistele krediitdiasutustele (nt. Swedbank, SEB, Nordea), et nad Arengupanga klientidele teeksid soodsamatel tingimustel kinnisvaralaenupakkumisi.

Kui Arengupanga kliendid ei soovi või ei saa osta uusi korteriomandeid, räägib Arengupank arendajatega läbi tingimused, mille kohaselt ehitatakse arendatavas linnaosas üürimaju (alternatiivina võib üürimajade ehitamise kohustus olla üks avaliku enampakkumise tingimusi). Üürimajad võivad jääda arendaja omandisse, need võib osta Arengupank edasimüümiseks nt. kindlustusseltsidele.

Edasiste uuringute käigus tuleks muuhulgas välja selgitada, kas Arengupanga arendustegevus on käsitletav Euroopa Liidu põhivabaduste piiranguna, arvestades et Arengupanga tegevus stimuleerib ennekõike Eestis asuvaid ettevõtjaid.

Arengupanga tegevuse mõjud

Käesolevas etapis on keeruline hinnata mõjusid, mis kaasnevad Arengupanga elluastumisega.

Võimalike potentsiaalsete mõjudena võib välja tuua mõningad, sh:

- a) Nasdaq OMX Tallinna võlakirjaturu elavnemise,
- b) II samba pensionifondidele võimaluse senisest enam investeerida Eestisse,
- c) krediitdiasutuste kinnisvaralaenamise elavnemine,
- d) ehitajatele ja ehitusmaterjalide tootjatele käibe kasv (kaasmõjuna mõne uue ettevõtja aktsiate noteerimine Nasdaq OMX Tallinna põhinimekirjas lisaks juba noteeritud ettevõtjatele), ning
- e) üürikorterite turu elavnemine.

2.4. Variant 3

Eeldused

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise organisatoorse korralduse väljapakumisel lähtutakse käesoleva variandi puhul kolmest peamisest eeldusest.

Esimesena eeldatakse, et korteriomaniikud ei suuda isekeskis ja koostöös finantseerimisasutustega eluhoonestuse terviklikku asendamist korraldada, kuid selle eesmärgi täidaks täidesaatva võimu sekkumine. Seepärast käsitleme [analüüsi õiguslikus osas] muuhulgas ka asjaolu, et kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale, on hoone omanikul (korteriomaniikul) kohustus hoone kas viia vastavusse hoonele esitatavate nõuetega või lammutama kohaliku omavalitsuse organi korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil või tingimustel. On kaheldav, kas suurte kortermajade puhul on hoone omaniku kohustuste nõuetekohane teostamine saavutatav välise sekkumiseta.

Teine eeldus on (erinevalt variandist 2), et Mustamäe arenduspiirkond jääb ainsaks uuendatavaks linnajaoks. Seega piirduks organisatoorne korraldus vaid Tallinna linnaga.

Kolmas eeldus on, et ajavahemikul 1946 – 1991 ehitatud korterelamud, mida ei ole kas üldse renoveeritud või on renoveeritud vaid vähesel määral, võivad saada ohtlikuks inimeste elule ja tervisele või varale või keskkonnale. Lisaks võimalusele, et korterelamud võivad oma ekspluatatsiooniea tõttu muutuda elamiskõlbmatuks, tuleb arvestada ka asjaoluga et nimetatud hooned ei vasta tänapäevastele ehitusnõuetele.

Tallinna linna pädevus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (**KOKS**) tulenevalt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada muuhulgas elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, ruumilist planeerimist, linnatänavate korrashoidu,⁴⁸ samuti otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ning mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.⁴⁹

[Analüüsi juriidilisest osas toodud järeldustest lähtuvalt] on kaheldav, kas näiteks elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamine koosmõjus ruumilise planeerimise korraldamisega on tõlgendatav kui seadusest tulenev kohustus korraldada eluhoonestuse tervikliku asendamine (st eraõiguslikele omanikele kuuluvate kinnisasjade asendamine näiteks Tallinna linna kulul). Pigem tuleks asuda seisukohale, et eluhoonestuse asendamine on korteriomanike kohustus ning Tallinna linna roll kehtiva seadusandluse raames Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks saab olla vaid suunava iseloomuga (nt. ehitusjärelvalve teostamine).

Elamu- ja kommunaalmajanduse korraldamist saab tõlgendada Tallinna linna pädevusena osta kinnisasju (sh korteriomandeid) väljaüürimise eesmärgil.⁵⁰ Samas on sellise pädevuse teostamine piiratud muude linna pädevustega, näiteks saab seda pädevust teostada osana sotsiaalabi ja –teenuste⁵¹ paketist, mida pakub Tallinna linn üksnes teatud tingimustele vastavatele füüsilistele isikutele, konkureerimata sealjuures eraõiguslike pakkujatega üüriturul. Oluline on silmas pidada, et Tallinna linna pädevusse saab kuuluda vaid linna omandis olevate kinnistute ja ehitiste kasutamise, käsutamise ja valdamise korraldamine.⁵² Sel eesmärgil võib Tallinna linn olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mitte tulundusühingu liige, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses esitatud tingimusi.⁵³ Tallinna linna eraõiguslikes isikutes osalemise ning kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse täitmise korraldamise tingimused ja korra kehtestab linnavolikogu.⁵⁴

Volikogu ainupädevusse kuuluvad muuhulgas:

- a) Linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine;⁵⁵
- b) Seaduse alusel kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;⁵⁶
- c) Laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine ning kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel;⁵⁷

⁴⁸ KOKS § 6 lg 1.

⁴⁹ KOKS § 6 lg 3.

⁵⁰ Tegemist ei ole volikogu ainupädevusega KOKS § 22 lg 1 toodud loetelus.

⁵¹ KOKS § 6 lg 1.

⁵² Tallinna linn ei saa kasutada, käsutada ja vallata korteriomandeid, mis talle ei kuulu.

⁵³ KOKS § 35 lg 1.

⁵⁴ KOKS § 35 lg 1.

⁵⁵ KOKS § 22 lg 1 p 1; § 38; Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus.

⁵⁶ KOKS § 5 lg 2; 22 lg 1 p 2.

⁵⁷ KOKS § 22 lg 1 p 8.

- d) Linna poolt äriühingu või sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine;⁵⁸
- e) Linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses, mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine;⁵⁹
- f) Linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;⁶⁰
- g) Kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine.⁶¹

Näiteks on Tallinna linn AS Tallinna Tööstuspargid aktsiate omanik. AS Tallinna Tööstuspargid korraldab tööstusparkide infrastruktuuri rajamist ja arendamist, samuti Tallinna linnale kuuluvate parklate, parkimismajade ja äripindade majandamist. Aktsiakapitali mitterahalise sissemaksena on üle antud Tallinna linnale kuulunud kinnisasjad.

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks Tallinna linna poolt tuleks Tallinna linnal omandada kõigepealt korteriomandid, ning siis analoogselt AS Tallinna Tööstusparkide puhul rakendatud rahastamise skeemi ning organisatsiooniga anda need mitterahalise sissemaksena uude loodavasse aktsiaseltsi või sihtasutusse. Korteriomandeid Mustamäe arenduspiirkonnas võib Tallinna linn eelarvevahendite olemasolul omandada kas turutingimustel või sundvõõrandamisega seaduse alusel kohese ja õiglase kompensatsiooni eest.⁶²

Selliselt loodav aktsiaselts või sihtasutus kuulub Tallinna linna konsolideerimisgruppi⁶³ ning tema raamatupidamislik aruandlus on osa Tallinna linna vastavast aruandlusest.⁶⁴ Selliselt loodavale aktsiaseltsile või sihtasutusele võib volikogu kooskõlas eelarvestrateegiaga lubada linnavalitsusel anda laenu ning tagada selle poolt võetavaid kohustusi.⁶⁵

Rahastamine

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks võib põhimõtteliselt kasutada olemasolevaid maksutuluseid, samuti võib Tallinna linna volikogu kehtestada seaduse alusel uusi kohalikke makse⁶⁶ või otsustada kasutada võõrvahendeid (laenude võtmine, võlakirjade emiteerimine, kapitalirendi- ja faktooringukohustuste võtmine ning kohustuste võtmine kontsessioonikokkulepete alusel⁶⁷).

Võõrvahendite kaasamisel (sh laenud, võlakirjad, kapitalirendi- ja faktooringukohustused, teenuste kontsessioonikokkuleppest tekkivad kohustused) on Tallinna linn seotud netovõlakoormuse

⁵⁸ KOKS § 22 lg 1 p 24.

⁵⁹ KOKS § 22 lg 1 p 25; § 35 lg 3.

⁶⁰ KOKS § 22 lg 1 p 29.

⁶¹ KOKS § 22 lg 1 p 30.

⁶² Kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 1 p 8.

⁶³ Raamatupidamise seaduse § 27.

⁶⁴ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 29 lg 9.

⁶⁵ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 37 lg 2.

⁶⁶ KOKS § 5 lg 2; 22 lg 1 p 2.

⁶⁷ KOKS § 22 lg 1 p 8.

ülemmäära tingimustega,⁶⁸ mis kõrvalekaldumisi lubab vaid erandjuhtudel.⁶⁹ Võõrvahendeid võib kaasta kui tegemist on investeeringute tegemisega,⁷⁰ st võõrvahendeid saaks sellise tõlgenduse kohaselt kasutada kinnisasjade ostmiseks nende Tallinna linnale kuuluvale aktsiaseltsile või sihtasutusele mitterahalise sissemaksena tegemise eesmärgil.

Seega võib Tallinna linn Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks kaasata võõrvahendeid eesmärgiga omandada nimetatud piirkonnas kinnisasju kas turutingimustel või sundvõõrandada seaduse alusel kohese ja õiglase kompensatsiooni eest.⁷¹ Võõrvahendite kaasamise maht sõltub Tallinna linna netovõlakooormuse ülemmäära suurusel, s.t. Tallinna linn saab omandada kinnisasju Mustamäe arenduspiirkonna territooriumil üksnes eelarve piirides.

Arendamise korraldamine

Arendamist võib korraldada Tallinna linna poolt asutatav aktsiaselts või sihtasutus, mille aktsiakapitali või vara moodustavad mitterahalise sissemaksena üle antud Mustamäe arenduspiirkonna korteriomandid. Edasiste uuringute käigus tuleks analüüsida muuhulgas riske mis tulenevad kas aktsiaseltsi või sihtasutuse omandivormist sellise arendamise korraldamisel.

Arendamist korraldava aktsiaseltsi või sihtasutuse tegevust reguleerivad tingimused võib Tallinna linna volikogu ette näha põhikirjas. Kuna tegemist on Tallinna linnale kuuluva juriidilise isikuga, on tema tegevus seotud Tallinna linna poolt pakutava sotsiaalabi ja –teenustega, konkureerimata sealjuures eraõiguslike pakkujatega üüriturul.

Arendaja konkureerimine üüriturul või mitterahalise sissemaksena omandatud kinnisasjadel hoonete lammutamine ning uute hoonete rajamine eesmärgiga konkureerida eraõiguslike kinnisvaraarendajatega on tegevused mis nõuavad täiendavat juriidilist analüüsi. Edasiste uuringute käigus tuleks analüüsida riske, mis tekivad Mustamäe eluhoonestuse terviklikul asendamisel kui tegemist on üksiktarbijatele antava sotsiaalabiga ning juhtudel kui tegemist on konkurentsi kahjustava tegevusega.

2.5. Finantsmajandusliku käsitluse kokkuvõte

- 1. Olemasolevad rahastamisvahendid ei võimalda eluhoonestuse terviklikku asendamist;**
- 2. Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise organisatoorse korralduse võiks põhineda loodaval avalik-õiguslikul Arengupangal;**
- 3. Arengupank on tähtajaline (nt. 25 aastaks), tegeleb nõukogudeaegsete (1946 kuni 1991) korterelamute asendamise rahastamisega ning esindab sundvõõrandatud korteriomanikke suhetes uute arendajatega;**

⁶⁸ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 34.

⁶⁹ Nt. kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 34 lg 5¹.

⁷⁰ Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 38 lg 1.

⁷¹ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 1 p 8.

4. Arengupank emiteerib riigi garantii alusel Nasdaq OMX või mõne muu kauplemiskoha vahendusel oma võlakirju (ostjateks krediidasutused ja pensionifondid), iga emissioon tähendab ühe projekti rahastamist;
5. Kohaliku omavalitsuse pädevuses ei ole kohustust korraldada eluhoonestuse terviklik asendamine, kuid sotsiaalteenuste osutamise raames võib Tallinna linn kinnisasju omandada, arvestades Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest tulenevate finantsdistsipliini tagamise nõudeid ning lähtudes kohaliku omavalitsuse tulubaasist;
6. Kohalik omavalitsus ning talle kuuluv juriidiline isik saavad tegeleda elamu- ja kommunaalhaldusega osana Tallinna linna pädevusse kuuluvast sotsiaalabi ja –teenuste paketist. Eluhoonestuse lammutamine ning uute hoonete ehitamine linna või linnale kuuluva juriidilise isiku poolt muul eesmärgil kui üksiktarbijatele antav sotsiaalabi nõuab täiendavat konkurentsioiguslikku analüüsi.

III. MILLISED VÕIKSID OLLA MUSTAMÄE ARENDUSPIIRKONNA ELUHOONESTUSE TERVIKLIKU ASENDAMISE ALTERNATIIVID?

Alar Kein, PhD

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise alternatiividena võib käsitleda järgmisi alternatiive:

1. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest asenduskorterit vastu pakkumata.
2. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase (mitte-rahalise) hüvitise eest asenduskorteri-omandit vastu pakkudes.
3. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest munitsipaalomandisse kuuluva korteri pikaajalist rendilepingut vastu pakkudes.
4. Kombinatsioon eelpool-mainitud variantidest

Kõigi nimetatud alternatiivide puhul on võtmeküsimuseks nii korteriomanike kui ka ühiskonna seisukohalt „õiglane hüvitis“. Järgnevalt antakse lühiülevaade eelpool-mainitud alternatiivide olemusest ning tuuakse esile probleemid ja lahendamist vajavad küsimused, mis alternatiividega seonduvad.

3.1. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest asenduskorterit vastu pakkumata.

Sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikele makstakse õiglane hüvitis võõrandatava korteri eest. Asenduskorteri muretsevad sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikud eluruumide turult ise. Õiglane rahaline hüvitis baseerub korteri võõrandamise hetkel (alternatiiv: vahetult enne sundvõõrandamise otsuse ja tingimuste teatavakstegemist⁷²) kehtinud korteri hinnangulisel turuhinnal (või korteri võõrandamisele eelnenud 1-3 kuu keskmisel korteri turuhinnal) ja ümberkolimiskuludel. Ümberkolimiskuludena arvestatakse korteriomaniku dokumenteeritud rahalisi kulutusi, mis on tehtud seoses ümberasumisega uude elupaika. Hüvitatavatele ümberkolimiskuludele kehtestatakse maksimummäärad. Korteri turuhinna leidmisel arvestatakse korterile omaste karakteristikute (näit. korrus, tubade arv, planeering, rõdu olemasolu, amortisatsioon, renoveerituse tase, jne.) mõju korteri turuhinna kujunemisele. Õiglase hüvitise määratlemiseks viiakse läbi hedoonilise hinna mudelil baseeruv empiiriline uurimus, mis hinnastab korteri iga olulise karakteristiku. Uurimuse ja eluasemeturu ekspertide hinnangute alusel koostatakse „Õiglase rahalise hüvitise meetoodika“. Nn. emotsionaalsed kulud, mis korteriomanikul seoses korteri võõrandamisega võivad tekkida, õiglase rahalise hüvitise raames hüvitamisele ei kuulu. Emotsionaalsete kulude

⁷² Hüvitise suuruse baseerumine vahetult enne sundvõõrandamise otsuse teatavakstegemist eksisteerinud turuhinnal on õigustatud kahest aspektist vaadelduna: 1) nimetatud baashinna rakendamine ei kahjustaks korteriomanike majanduslikke huve juhul, kui sundvõõrandamise otsuse avalikustamine põhjustaks sundvõõrandamisele kuuluvate korterite turuhinna languse, 2) nimetatud baashinna rakendamine väldiks sundvõõrandamisele kuuluvate korterite spekulatiivset hinnatõusu olukorras, kus sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikke otsustatakse subsideerida.

hüvitamine võib toimuda poliitilise otsusena läbi üldise sundvõõrandatavate korterite omanike subsideerimise, kusjuures subsideerimise määra võib siduda leibkonna liikmete arvu ja struktuuriga. Samuti ei kuulu õiglase hüvitise raames hüvitamisele sundvõõrandamisele kuuluva korteri omaniku korterimandist saamata jäänud tulu tulevikus (näit. renditulu), kuna võib eeldada, et korteri turuhind peegeldab korterimandist tulevikus tekkiva puhastulu diskonteeritud väärtust ning ühtlasi ka tootlust, mida pakuvad antud hetkel sarnase riskitasemega alternatiivsed investeeringud⁷³. Õigus õiglasele rahalisele hüvitisele tekib sundvõõrandamisele kuuluval korteri omanikul 6 (alternatiiv: 3) kuud enne korteri sundvõõrandamist, võimaldamaks korteriomanikule piisavalt aega uue asenduselamispinna ostmiseks ning hajutamaks survet korterite turunõudlusele (ja turuhinna tõusule). Hüvitist finantseeritakse loodava Arengupanga poolt, mille põhikapitali panustavad nii linn kui ka riik, kusjuures Arengupanga poolt emiteeritavad võlakirjad garanteerib riik⁷⁴. Linna panustamine projekti finantseerimisse on põhjendatud projekti eeldatava positiivse välismõjuga linnakodanikele ning eeldatavate suuremate tulumaksulaekumistega (ja ka maamaksulaekumistega) linna eelarvesse tulevikus (kuna Mustamäe uuendamise projekt vähendaks kvaliteetsemat elukeskkonda ihkavate linnakodanike-maksumaksjate „jalgadega hääletamist“ ja Tallinna naabervaldadesse ümbekolimist ning võiks tuua kaasa hoopiski migratsiooni naabervaldadest Mustamäele)⁷⁵. Riigi panustamine on põhjendatav elamute asendamisest tulenevatest eeldatavatest positiivsetest välismõjudest riigi tasandil. Ühtlasi on riigi panustamisel arvestatud ka võimalusega, et Arengupank ei ole loodud mitte ainult Mustamäe projekti realiseerimiseks, vaid üle-eestilise ettevõtmise huvides, millist mõtet toetab avalik huvi laiemalt.

Antud variant asetab suurema vastutuse korteriomaniku õlgadele ja vähendab projekti teostaja administratiivset koormust. Nimetatud variant ei tekita võõrandatavate korterite omanikele asenduskorteri ostul täiendavate finantsvahendite leidmise vajadust. Probleemiks on aga korteriomanike võimalikest eelarvepiirangutest tulenev valikute piiratus. Lähtudes sellest, et õiglane hüvitis on leitud korteri turuhinna alusel, on sundvõõrandamisele kuuluva korteri omaniku jaoks lisaressurssi mittenõudvad valikud piiratud vaid:

- võõrandatud korteriga ligilähedaste karakteristikutega elamispinnaga amortiseerunud korterelamutes (ning sarnaselt väärtustatud elamupiirkondades).
- väiksema elamispinnaga uuemates korterelamutes.

Seega võib tekkida surve nõudlusele (ja hinnatõusule) kinnisvaraturu teatud segmentides (ennekõike olukorras, kus pakkumine pole eelnevalt kohandunud nõudluse oodatavale suurenemisele), mistõttu hüvitise ostujõud korteriturul võib langeda. Nimetatud probleemi tekkimist aitaks vältida turuosaliste (avalikkuse) varane informeerimine arenduspiirkonnas kavandatavast ja korteriomanike küsitluses deklareeritud eelistustest. Antud variandi puhul, kus asenduskorter omandatakse turult ning

⁷³ Hüvitise saajal on võimalik korteri turuhinnal baseeruva hüvitise saamisel asendada senine investeering turul uue investeeringuga, mis pakuks samasugust riski ja tootluse suhet nagu võõrandamisele kuuluv korterimand.

⁷⁴ Kuna Arengupanga põhikapitali moodustamise alused ning finantsvahendite temaatika laiemalt (s.h. võlakirjade emissioon, võimalik varade üleandmine asutajate poolt ja teised seotud teemad) on uurimuse järgmiste etappide käsitleda, siis siinkohal pole veel võimalik täpsemalt kirjeldada Arengupanga poolset hüvitiste finantseerimise korda.

⁷⁵ Positiivne välismõju võib linnakodanikele avalduda läbi elukeskkonna kvaliteedi tõusu tulenevate täiendavate tulumaksulaekumiste (maksutulude) Tallinna linna eelarvesse ning ka läbi getostumise ja sellest tulenevate sotsiaalsete probleemide vältimise.

korteriomandi võõrandamine korterelamu piires ei toimu üheaegselt, on paraku probleemiks ka ebaühtlane korterite tühjenemine asendamisele kuulavas korterelamus, mis toob kaasa küsimuse, kes ja millises ulatuses peaks katma kommunaalkulud tühjaksjäänud korterites.

Sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike valikuvõimaluste suurendamiseks käivitatakse nimetatud isikute eluasemelaenude finantseerimise skeem. Nagu eespool nimetatud, on nende skeemide detailsem väljatöötamine mõistlik alles uurimuse järgmistes etappides, kui on otsustatud Arengupanga idee põhimõtteliselt heaks kiita. Seetõttu saab siinkohal esitada ühe üldise nägemuse, mille kohaselt Arengupank laenab riigigarantii toel finantsvahendeid rahaturgudelt ja annab laenu uuselamute rajamist finantseerivatele krediitiasutustele, leppides ühtlasi kokku ka tingimused, mis võimaldaksid sundvõõrandatud korterite omanikele pakkuda eluasemelaenu soodsamatel tingimustel, kui turg seda nimetatud isikutele muidu pakuks (madalam intressimarginaal, väiksem omafinantseerimise määr, pikemaajalisem laenuperiood ning väiksem laenulepingutasu). Nimetatud soodustingimuste määr võib olla seotud näiteks omandatava korteri ehitusaasta ja energiaauditi tulemustega. Eluasemelaenu võtvatele sundvõõrandatud korterite omanikele säilitatakse ühtlasi ka hetkel kehtivatest maksuseadustest tulenev võimalus laenuintressid kehtestatud piirmäära ulatuses maksustatavast tulust maha arvata.

3.2. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase (mitte-rahalise) hüvitise eest asenduskorteriomandit vastu pakkudes.

Õiglane mitte-rahaline hüvitis baseerub korteri võõrandamise hetkel kehtinud korteri hinnangulisel turuhinnal (või korteri võõrandamisele eelnenud 1-3 kuu keskmisel korteri turuhinnal) ja ümberkolimiskuludel. Võõrandatava korteri turuhinna leidmisel arvestatakse korterile omaste karakteristikute (näit. korrus, tubade arv, planeering, rõdu olemasolu, amortisatsioon, renoveerituse tase, jne.) mõju korteri turuhinna kujunemisele. Õiglase hüvitise määratlemiseks viiakse läbi hedoonilise hinna mudelil baseeruv empiiriline uurimus, mis hinnastab korteri iga olulise karakteristiku. Uurimuse ja eluasemeturu ekspertide hinnangute alusel koostatakse „Õiglase rahalise hüvitise meetodika“. Otsest rahalist hüvitamist korteriomanikule temaga kokkuleppel ei toimu. Õiglast rahalist hüvitist käsitletakse sundvõõrandatud korteri omaniku sissemaksena (omaosalusena) asenduskorteri omandamisel uues korterelamus. Kuna seadustest tuleneb kohese ja õiglase kompensatsiooni nõue, siis vajab veel täpsustamist, kas korteriomanikuga kokkuleppel kohese ja õiglase kompensatsiooni asendamine sissemaksega uues korterelamus on õiguslikult võimalik. Võimalus, et õiglane mitte-rahaline hüvitis baseerub korteri võõrandamise hetkel kehtival korteri turuhinnal (või korteri võõrandamisele eelnenud 1-3 kuu keskmisel korteri turuhinnal) on õiguslikult siiani läbi töötamata ja siin võib olla tegemist põhiseadusliku riivega, mis selle ilmnemise korral on põhimõtteliselt ületatav vastava seadusesätte vastuvõtmisega, mis kehtestab avalikes huvides sundvõõrandatud korterite puhul mitte-rahalist hüvitist ja määrab hinnakujundamise meetodika. Nimetatud probleemi analüüs oleks uurimuse järgmise etapi üks eesmärkidest.

Korteri jaotumise uues korterelamus määravad sundvõõrandamisele kuuluvate korteri omanike eelistused ja eelarvepiirang. Asenduskorteri hinna kujunemisel on 3 alternatiivi:

1) asenduskorteri hind määratakse lähtuvalt korteri omamaksumuselt (ehitusmaksumuselt), millele lisandub fikseeritud kasumi marginaal. Sõltuvalt fikseeritud kasumi marginaali suuruselt ja hetkel valitsevast turusituatsioonist, võib antud alternatiivi käsitleda kui sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike subsideerimist.

2) asenduskorteri hind määratakse korteri turuhinna alusel, arvestades korteri karakteristikute mõju korteri hinnale. Antud alternatiivi puhul korteriomanike subsideerimist ei toimu.

3) asenduskorteri hind kujuneb oksjoni käigus (kirjalik enampakkumine), kusjuures õigus oksjonil osaleda on vaid sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikel. Asenduskorteri alghind määratakse lähtuvalt korteri omamaksumuselt (ehitusmaksumuselt). Antud alternatiiv tagab selle, et konkreetsete tunnustega asenduskorteri omanikuks saab sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike hulgast isik, kes väärtustab konkreetse korteri tunnuseid (näit. korrus, planeering, jne.) enim. Oksjoniobjektiks võib olla kas viimistletud korter või korter nn. valge karbi kujul, mis võimaldab korteri viimistlust valida uuel omanikul vastavalt enda eelistustele ja eelarve piirangule.

Asenduskorteri hinna (vastavalt eelpool-nimetatud alternatiividele) ja sundvõõrandatud korteri eest arvestatud õiglase hüvitise vahe maksab asenduskorteri saanud omanik koheselt või järelmaksuna arendajale kuni X aasta jooksul tasudes intressi 6-kuu EURIBOR + fikseeritud marginaal. Sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike valikuvõimaluste suurendamiseks käivitatakse nimetatud isikute eluasemelaenu finantseerimise skeem, mis tagab Arengupanga tegevuse kaudu sundvõõrandatud korterite omanikele volitatud pankades ligipääsu soodustingimustega eluasemelaenudele.

Sundvõõrandamisele kuuluvate korteriomanike eelistuste ja võimaluste arvestamiseks teostatakse korteriomanike küsitlus, mis selgitab välja asenduskorterite soovitud karakteristikud ja sundvõõrandamisele kuuluvate korteriomanike eelarvepiirangu. Küsitlust aitavad läbi viia korteriühistud. Küsitlusele eelnevalt on valminud näidis(tüüp)maja koos näidiskorteritega, millega sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikel on võimalik küsitlusele eelnevalt tutvuda. Näidiskorterid varieeruvad ka viimistluse hinna (kvaliteedi) taseme poolest. Samuti on teostatud näidismaja energiaaudit, mille tulemused tehakse sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikele kättesaadavaks enne küsitlust, võimaldamaks asenduskorteri omanikel paremini hinnata enda eelarvest tulenevaid võimalusi. Eelarvest tuleneva asenduskorteri valiku võimaluste väljaselgitamiseks pakutakse sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikele ka tasuta finantsnõustamise teenust. Asenduskorterite projekteerimisel lähtutakse võimaluse piires sundvõõrandamisele kuuluvate korteriomanike poolt deklareeritud eelistustest ja eelarvepiirangutest, et tagada võimalikult parim eelistuste ja pakkumiste sobituvus.

3.3. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest munitsipaalomandisse kuuluva korteri pikaajalist rendilepingut vastu pakkudes.

Antud alternatiivi kohaselt, baseeruks õiglase hüvitis korteri võõrandamise hetkel kehtinud korteri hinnangulisel turuhinnal (või korteri võõrandamisele eelnenud 1-3 kuu keskmisel korteri turuhinnal) ja ümberkolimiskuludel. Võõrandatava korteri turuhinna leidmisel arvestatakse korterile omaste karakteristikute (näit. korrus, tubade arv, planeering, rõdu olemasolu, amortisatsioon, renoveerituse

tase, jne.) mõju korteri turuhinna kujunemisele. Õiglase hüvitise määratlemiseks viiakse läbi hedoonilise hinna mudelil baseeruv empiiriline uurimus, mis hinnastab korteri iga olulise karakteristikku. Uurimuse ja eluasemeturu ekspertide hinnangute alusel koostatakse „Õiglase rahalise hüvitise meetodika“. Otsest rahalist hüvitamist korteriomanikule temaga kokkuleppel ei toimu⁷⁶. Õiglast rahalist hüvitist käsitletakse sundvõõrandatud korteri omaniku tasuna uues munitsipaal-korterelamus paikneva korteri pikaajalise (30-50 aastat) rendilepingu eest. Pikaajaline rendileping on turul kaubeldav ning pärandatav.

Üürikorterite jaotumise uues munitsipaal-korterelamus määravad sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike eelistused ja eelarvepiirang. Üürikorteri pikaajalise rendi hinna kujunemisel on 3 alternatiivi:

1) pikaajalise rendilepingu hind määratakse lähtuvalt korteri omamaksumuse (ehitusmaksumuse) ja rendiperioodi lõpus eeldatava jääkmaksumuse vahest. Sõltuvalt erinevustest nimetatud tingimustel kehtestatud rendihinna ja turul valitseva rendihinna vahel, võib antud alternatiivi käsitleda kui sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike subsideerimist.

2) pikaajalise rendilepingu hind määratakse korterite üüriturul kehtiva (prognoositava) turuhinna alusel, arvestades korteri karakteristikute mõju korteri hinnale ning korrigeerides rendihinda faktoriga X (näit. 0.75 – 0.9, sõltuvalt sellest, milline on subsideerimise määr, mis omakorda peaks olema määratud korterelamute asendamise projektist tulenevate positiivsete välismõjude suurusega ning ümberasustamisega seotud mitte-rahaliste kuludega)⁷⁷.

3) pikaajalise rendilepingu hind kujuneb oksjoni käigus (kirjalik enampakkumine), kusjuures õigus oksjonil osaleda on vaid sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikel. Üürikorteri pikaajalise rendilepingu alghind määratakse lähtuvalt korteri omamaksumusest (ehitusmaksumusest). Antud alternatiiv tagab selle, et konkreetsete tunnustega rendikorteri omanikuks saab sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanike hulgast isik, kes väärtustab konkreetse korteri tunnuseid (näit. korrus, planeering, jne.) enim.

Sundvõõrandamisele kuuluvate korteriomanike eelistuste ja võimaluste arvestamiseks teostatakse korteriomanike küsitlus, mis selgitab välja pikaajalisest rendilepingust huvitatud korteriomanikud ning nende eelistused renditavate korterite soovitatavate karakteristikute ja rendilepingu pikkuse suhtes. Pikaajalise rendilepingu periood võib varieeruda, sõltuvalt rendilevõtja eelistustest ja eelarvepiirangutest. Küsitlust aitavad läbi viia korteriühistud. Küsitlusele eelnevalt on valminud näidis(tüüp)maja koos näidiskorteritega, millega sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikel on võimalik küsitlusele eelnevalt tutvuda. Näidiskorterid varieeruvad ka viimistluse hinna (kvaliteedi) taseme poolest. Samuti on teostatud näidismaja energiaaudit, mille tulemused tehakse sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikele kättesaadavaks enne küsitlust, võimaldamaks

⁷⁶ Kuna seadustest tuleneb kohese ja õiglase kompensatsiooni nõue, siis vajab veel täpsustamist, kas korteriomanikuga kokkuleppel kohese ja õiglase kompensatsiooni asendamine maksena pikaajalise rendilepingu eest uues korterelamus on õiguslikult võimalik. Nimetatud küsimus vajab sarnaselt eelpool käsitletud alternatiivides esiletoodud õiguslike probleemidega täiendavat uurimist uurimuse järgmisel etapil.

⁷⁷ Kortere lamute asendamisel tekkivad positiivsed ja negatiivse välismõjud, nende kaardistamine ja rahaline hindamine on teema, mis vajab eraldi uurimist sotsiaalselt ja majanduslikult õigustatud finantseerimisskeemide ja alternatiivsete lahendite pakkumiseks.

asenduskorteri omanikel paremini hinnata enda eelarvest tulenevaid võimalusi. Eelarvest tuleneva rendilepingu ja rendikorteri valikuvõimaluste väljaselgitamiseks pakutakse sundvõõrandamisele kuuluvate korterite omanikele ka tasuta finantsnõustamise teenust. Rendikorteri projekteerimisel lähtutakse võimaluse piires sundvõõrandamisele kuuluvate korteriomanike poolt deklareeritud eelistustest ja eelarvepiirangutest, et tagada võimalikult parim eelistuste ja pakkumiste sobituvus.

3.4. Korterelamute asendamise alternatiivid ja *status quo* säilimine peamiste huvigruppide seisukohalt

Krediidiasutused

Krediidiasutuste seisukohalt on amortiseerunud paneel-korterelamute asendamise projekti suhtes toetavale seisukohale asumise oluliseks kriteeriumiks eeldatava tulu ja riski suhte mittehalvenemine ning teenimisvõime säilimine või suurenemine. Võrreldes kahte alternatiivset stsenaariumit - *status quo* säilimine ning paneel-korterelamute asendamine – krediidiasutuste seisukohalt, võib esile tuua järgmist:

1) Amortiseerunud korterelamute asendamine uutega parandaks olemasolevate lepingute korral tagatiste kvaliteeti ja vähendaks pankade riski, *ceteris paribus*. Amortiseerunud korterelamute säilitamine alandaks tagatiste väärtust ja suurendaks pankade riski, *ceteris paribus*. Negatiivse stsenaariumi (paneel-korterelamu täielik või osaline kokkukukkumine) realiseerumine tooks kaasa olulise ja laiaulatusliku tagatiste väärtuse languse ning käivitaks pankade poolse täiendavate tagatiste nõude esitamise laenusaaajatele ning tooks tõenäoliselt kaasa olukorra, kus amortiseerunud korterelamutes paiknevaid kortereid uute laenude tagatisena ei aktsepteeritaks.

2) Amortiseerunud korterelamute asendamine uutega avaldaks positiivset mõju krediidiasutuste tuludele, kuna:

- eeldatavalt tekiks täiendav nõudlus eluasemelaenude järele. Täiendav nõudlus eluasemelaenude järele tuleneks: a) otseselt laenude soodustingimustest, mida asendamisele kuuluvate korterite omanikele pakutakse ning b) kaudselt korterelamute asendamise tulemusena tekkivast majanduse elavnemisest ning sellest tulenevast leibkondade sissetulekute ning laenuvõimekuse kasvust.

- projekti mastaapsust arvestades tekiks märkimisväärne täiendav nõudlus laenude järele ettevõtlussektoris (ennekõike ehitussektoris ja sellega seonduvates majandusharudes). Kuna projekti puhul oleks tegemist olemasolevate amortiseerunud eluruumide asendamisega, siis eluruumide lisandumist turule ei toimuks, mistõttu projekt ei mõjutaks kogupakkumist korteriturul ning ei suurendaks panga jaoks laenude teenindamise riske, mis on seotud pakkumise varieerumisega, *ceteris paribus*.

- projekt elavdaks majandust nii otseselt kui ka läbi multiplikatsiooniefekti, mis omakorda suurendaks laenuvõimeliste leibkondade hulka ning mõjuks läbi sissetulekute kasvu panustamise ka hinnataset kinnisvaraturul positiivselt, mis omakorda tähendaks tagatiste väärtuse kasvu, suuremat laenuvõimet ning potentsiaalselt suuremat laenuportfelli ja sellest tulenevalt ka suuremat tulu pankadele.

Korterelamute asendamisest tekkiv positiivne mõju krediiciasutustele oleks tõenäoliselt suurim alternatiivi 2 korral.

Kindlustusandjad

Korterelamute asendamine tekitaks eeldatavalt täiendava nõudluse kindlustustoodete järele ning avaldaks positiivset mõju kindlustusandjate tuludele. Täiendav nõudlus kindlustustoodete järele tuleneks korterite asendamisprotsessiga kaasnevast eeldatavast laenude mahu kasvust, mis omakorda on sõltuvuses asendamisele kuuluvate korterite omanikele pakutavate laenude suhtes rakendatud soodustingimuste tasemest võrreldes prevaleerivate turu tingimustega. Nõudlus kasvaks ennekõike varakindlustuse ja elukindlustuse järele, kuna nimetatud kindlustuslepingud on osaks laenulepingute tingimustest. Amortiseerunud korterelamute asendamine tooks eeldatavalt kaasa ka muutused hinnakujunduse struktuuris. Uute korterelamute puhul suureneks mõnevõrra taastamisväärtus, kuid väheneksid oluliselt maja ja kommunikatsioonisüsteemide amortisatsioonist tulenevad riskid. Antud muutuste koosmõjul varakindlustuse kindlustuspreemiad asendatud korterite omanikele eeldatavalt alaneksid, ennekõike kindlustusandja riskide olulise vähenemise tõttu. Riskide alanemisest tingitud kindlustuslepingute tasudena laekuva tulu vähenemise kompenseeriks kindlustusandjatele täiendav nõudlus varakindlustuse ja elukindlustuse järele.

Olukorras, kus paneel-korterelamute asendamist ei toimuks tooks paneel-korterelamute hinnangulise ekspluatatsiooniea (kui kriitilise piiri) ületamine (*ceteris paribus*) kaasa riskide suurenemise kindlustusandja jaoks ning seega vaadeldud tüüpi korterite kindlustuslepingute kallinemise kindlustusvõtjate jaoks. Negatiivse stsenaariumi (paneel-korterelamu täielik või osaline kokkukukkumine) realiseerumine käivitaks riskide olulise ümberhindamise (korrigeerimise), mis tooks kaasa märkimisväärse kindlustuspreemiate kasvu kindlustusvõtjatele, kelle kindlustatavaks varaks on korter nimetatud tüüpi korterelamutes.

Eeldusel, et kindlustust pakutakse riskiga korrigeeritud õiglase hinnaga:

- 1) tähendaks *status quo* säilimine tulevikus suuremat riski kindlustusandjate jaoks, samas aga ka potentsiaalselt suuremat tulu kindlustuspreemiatest (riskide mitterealiseerumise korral);
- 2) tähendaks amortiseerunud korterelamute asendamine riskide alanemist kindlustusandjatele ning sellest tulenevalt madalamaid kindlustuslepingute tasusid, kuid samas eeldatavalt ka suuremat nõudlust varakindlustuse ja elukindlustuse toodete järele, mis kokkuvõttes peaks kindlustusandjate tegelikele kogutuludelele positiivset mõju avaldama.

Korterelamute asendamisest tekkiv positiivne mõju kindlustusandjatele oleks tõenäoliselt suurim alternatiivi 2 korral.

Lokaalse elanikkonna teenindamisele orienteeritud äriettevõtted

Korterelamute asendamise projekt vähendaks asendamisele kuuluvate majade piirkonnas lokaalse elanikkonna teenindamisele orienteeritud äriettevõtete tulu lammutustööde ja ehitustööde perioodil, kuid avaldaks nimetatud ettevõtetele eeldatavalt positiivset mõju pikemaajalises perspektiivis, kuna elukeskkonna kvaliteedi paranemisega muutuks piirkond atraktiivsemaks maksejõulisemale

elanikkonnale. Korterelamute asendamisest tulenev tulu äriettevõtetele tulevikus oleks tõenäoliselt suurim alternatiivi 2 korral.

Ehitussektor ja sellega seonduvad äriettevõtted

Korterelamute asendamise projekt tooks kaasa jõulise nõudluse kasvu ja mõjutaks seega ehitussektori ja sellega seonduvate äriettevõtete tulu olulisel määral positiivselt. Samas võib tekkida kvalifitseeritud tööjõu puudus ning projekti mastaapsust arvestades võib projekt avaldada survet ka ehitushindade tõusule, mis omakorda võib pärssida arendustegevust.

Tallinna linnakodanikud

Amortiseerunud paneel-korterelamute asendamise projekt tähendab: a) suuremat maksukoormust linnakodanikele, ja/või b) avalike hüvede pakkumise vähenemist projekti finantseerimisvajaduse tõttu. Maksukoormuse tõus ning avalike hüvede pakkumise vähenemine sõltub finantseerimisskeemist. Linnakodanike eelistused alternatiivide suhtes sõltuvad ennekõike alternatiividega kaasnevast maksukoormuse tõusust, mis on otseselt hoomatav ning vähemal määral ka pakutavate avalike hüvede vähenemisest, mida on raskem hoomata. Projekti suhtes toetavale seisukohale asumine eeldaks aga projektist tulenevate positiivsete välismõjude eksisteerimist vähemalt sellises ulatuses, mis kataks täiendava maksukoormuse ja vähenenud avalikest hüvedest tuleneva heaolukao. Positiivsete välismõjude kompleksseks kaardistamiseks ning rahaliseks hindamiseks on vajalik teostada põhjalikum uurimus, mis omakorda on vaadeldav kui osa sotsiaalsest tasuvusanalüüsist.

Riik

Amortiseerunud paneel-korterelamute asendamine ennetaks negatiivset stenaariumit ning sellest tulenevat riigi maine kahjustamist ning võimalikku kriisi korterite turul. Projekti mastaapsus elavdaks majandust, vähendaks tööpuudust ning tooks kaasa sotsiaaltoetuste maksmise vajaduse vähenemise. Elukeskkonna kvaliteedi paranemine muudaks Eesti atraktiivsemaks. Energiasäästlikumate korterelamute korral väheneks energiavajadust. Riigi panus projekti finantseerimisse peaks olema vastav positiivsetele välismõjudele, mis riigi tasandil tekivad. Nimetatud välismõjude kaardistamiseks ning rahaliseks hindamiseks on aga vajalik teostada põhjalikum uurimus, mis omakorda on vaadeldav kui osa sotsiaalsest tasuvusanalüüsist.

3.5. Asenduse variantide käsitluse kokkuvõte

Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise alternatiividena võib käsitleda järgmisi alternatiive:

Variant 1. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest.

Variant 2. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase (mitte-rahalise) hüvitise eest asenduskorteriomandit vastu pakkudes.

Variant 3. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest munitsipaalomandisse kuuluva korteri pikaajalist rendilepingut vastu pakkudes.

Variant 4. Kombinatsioon eelpool-nimetatud variantidest

Kõigi nimetatud alternatiivide puhul on võtmeküsimuseks nii korteriomanike kui ka ühiskonna seisukohalt „õiglane hüvitis“. Õiglase hüvitise ja selle finantseerimisallikate jaotumise selgitamiseks on vajalik teostada: 1) hedoonilise hinna meetodil baseeruv empiiriline uurimus, mis hinnastab korteri iga olulise karakteristiku, 2) projekti sotsiaalne tasuvusanalüüs, mis keskenduks ennekõike projektist tulenevate peamiste positiivsete ja negatiivsete välismõjude osaliste kaardistamisele ja välismõjude rahalisele hindamisele. Nimetatud tööd on ressursimahukad, kuid kavandatud projekti mastaapsust ja ühiskondlikku tähtsust arvestades hädavajalikud ja ka kulude seisukohalt õigustatud.

IV. TÖÖS TEHTUD JÄRERLDUSED JA ETTEPANEKUD

Töös kasutatakse aeg-ajalt mõistet '*sundvõõrandamine*', kuigi esmane eesmärk on korteriomandid nende omanikelt võõrandada piirkonna keskmise hinnaga. Seega on tegemist vabatahtliku võõrandamise eelistamisega ja eeldusega, et enamus korteriomandi omanikke nõustub niisuguse pakkumisega. Töö kontekstis ei ole vajadust üksikute korteriomandite '*vabatahtliku võõrandamise*' küsimusi eraldi käsitleda, kuna selleks on kehtivas õiguses regulatsioon olemas. Tellija ei soovinud Töös kehtiva õiguse selgitamist, vaid elamurajoonide tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialuse väljapakkumist, ülevaadet õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgset kava.

Kehtiv õigus võimaldab korterionandi valitsemisel teha otsuseid enamushäältega, kuid see ei laiene, ega saagi laieneda omandiõiguse ühele koosseisulisele osale, võõrandamisele. Seega, nagu Tööst ka selgub, ei võimalda tänane õigusruum *expressis verbis* hoonete asendamist sundkorras, ega ka asendamisele kuuluvate korteriomandite vabatahtliku võõrandamise otsustamist kõigi omanike häälteenamusega. Seetõttu pakutakse Töö II etapis välja vastava seadusemuudatuse ettepanekud. Muudatuste tulemusena peaks olema tagatud vähemalt kaks valikut: hoonete asendamine **erahuvi alusel** ehk korteriomandite võõrandamine omanike häälteenamusega või sundvõõrandamine **avaliku huvi alusel**. Esimesel juhul tuleb tagada vähemusele põhiseaduslik õigus kohesele ja õiglasele hüvitusele, mis avalikes huvides sundvõõrandamise korral on üldreegel.

1. EhS § 3 lg 1 kohaselt peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale;
2. EhS § 3 lg 4 kohaselt ei või ehitis ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda;
3. EhS § 72 lg 1 kohaselt enne EhS jõustumist (01.01.2003) ehitatud ehitis ei pea vastama EhS §-s 3 sätestatud nõuetele, välja arvatud ehitise ohutusele sätestatud nõuete osas;
4. Vastavalt EhS § 32 lg 1 ja 1¹ on ehitise kasutusluba kohaliku omavalitsuse üksuse või riigi nõusolek, et valminud ehitis või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Kasutusloaga antakse nõusolek, et valminud ehitis või selle osa vastab ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlemisel esitatud ehitusprojektile;
5. EhS § 33 lg 1 sätestab, et kasutusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks asutus, kelle pädevuses on ehitusloa väljastamine. Kasutusluba on üldjuhul tähtajatu (EhS § 35 lg 1);
6. EhS § 38 lg 1 kohaselt on kasutusloa väljastajal õigus kasutusluba kehtetuks tunnistada, kui:
1) ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või 2) ehitise omanik ei täida EhS § 61 lg 1 või § 64 lg 3 nimetatud ettekirjutust;

7. EhS § 40 sätestab muuhulgas ohtliku ehitise likvideerimise alused. Inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab sellise ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel (EhS § 40 lg 1 selle 27.02.2010. a. redaktsioonis);

8. EhS § 40 lg 4 kohaselt kui nimetatud ehtis määratud tähtpäevaks ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele või seda ei lammutata, korraldab ehitise nõuetele vastavusse viimise või lammutamise kohaliku omavalitsuse üksus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras;

9. Eelöeldust tulenevalt saab asuda seisukohale, et:

9.1. kohaliku omavalitsuse üksus (Tallinna linn) peab Mustamäe I, II ja III mikrorajooni korterelamute osas tellima pädeva ekspertiisi. EhS §-st 60 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksusel on mitmeid kohustusi ehitusjärelvalve toimingute teostamisel, sh kontrollida ehitusloa olemasolu ja ehitusloale kantud andmete tegelikkusele vastavust, kontrollida kasutusloa olemasolu ja kasutusloale kantud andmete tegelikkusele vastavust.

Ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse – see ei ole õigus vaid kohustus. Ehitusjärelvalvet teostav ametiisik teeb ehitise omanikule või ehitist ehitavale isikule ettekirjutuse, kui ehtis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või (EhS § 61 lg 1 p 9).;

9.2. kohaliku omavalitsuse üksus (Tallinna linn) peab Mustamäe I, II ja III mikrorajooni korterelamute osas võtma vastu vastava korralduse ja kohustama omanikke korraldusega määratud tähtpäevaks viima ehitised olukorda, mis ei ohustaks inimese elu, tervist või vara (või siis lammutama) ning teatama sellest kehtiva korra kohaselt puudutatud korteriomandi omanikke. Alles seejärel saab astuda järgmisi samme;

9.3. On tõenäoline, et eelnimetatud omavalitsusüksuse korraldust ei täideta, mistõttu on tekkinud eeldus kas vabatahtlikule või sundvõõrandamisele;

10. Omandi sundvõõrandamine eeldab alati avalikku huvi. Kohalike ametivõimude pädevuses on määratleda avaliku huvi mõistet. Tegemist on avara mõistega, millel on poliitiline, majanduslik ja sotsiaalne dimensioon;

11. Olemasolevad rahastamisvahendid ei võimalda eluhoonestuse terviklikku asendamist;

12. Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimise organisatoorse korralduse võiks põhineda loodaval avalik-õiguslikul Arengupangal;

13. Arengupank on tähtajaline (nt. 25 aastaks), tegeleb nõukogudeaegsete (1946 kuni 1991) korterelamute asendamise rahastamisega ning esindab sundvõõrandatud korteriomannikke suhetes uute arendajatega;

14. Arengupank emiteerib riigi garantii alusel Nasdaq OMX või muu kauplemiskoha vahendusel oma võlakirju (ostjateks krediidiasutused ja pensionifondid), iga emissioon tähendab ühe projekti rahastamist;

15. Kohaliku omavalitsuse pädevuses ei ole kohustust korraldada eluhoonestuse terviklik asendamine, kuid sotsiaalteenuste osutamise raames võib Tallinna linn kinnisasju omandada, arvestades Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest tulenevate finantsdistsipliini tagamise nõudeid ning lähtudes kohaliku omavalitsuse tulubaasist;

16. Kohalik omavalitsus ning talle kuuluv juriidiline isik saavad tegeleda elamu- ja kommunaalhaldusega osana Tallinna linna pädevusse kuuluvast sotsiaalabi ja –teenuste paketist. Eluhoonestuse lammutamine ning uute hoonete ehitamine linna või linnale kuuluva juriidilise isiku poolt muul eesmärgil kui üksiktarbijatele antav sotsiaalabi nõuab täiendavat konkurentsioiguslikku analüüsi;

17. Võimalikud alternatiivid sundvõõrandamisele kuuluva korteri omaniku jaoks:

17.1. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest;

17.2. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase (mitte-rahalise) hüvitise eest asenduskorteriomandit vastu pakkude;

17.3. Korteriomandi sundvõõrandamine õiglase rahalise hüvitise eest munitsipaalomandisse kuuluva korteri pikaajalist rendilepingut vastu pakkudes;

17.4. Kombinatsioon eelpool-nimetatud variantidest;

18. Krediidiasutused:

18.1. Amortiseerunud korterelamute asendamine uutega parandaks olemasolevate lepingute korral tagatiste kvaliteeti ja vähendaks pankade riski, *ceteris paribus*.

18.2. Amortiseerunud korterelamute säilitamine alandaks tagatiste väärtust ja suurendaks pankade riski, *ceteris paribus*.

18.3. Negatiivse stsenaariumi (paneel-korterelamu täielik või osaline kokkukukkumine) realiseerumine tooks kaasa olulise ja laiaulatusliku tagatiste väärtuse languse ning käivitaks pankade poolse täiendavate tagatiste nõude esitamise laenusaaajatele ning tooks tõenäoliselt kaasa olukorra, kus amortiseerunud korterelamutes paiknevaid kortereid uute laenude tagatisena ei aktsepteeritaks;

18.4. Amortiseerunud korterelamute asendamine uutega avaldaks positiivset mõju krediidiasutuste tuludele, kuna:

18.4.1. eeldatavalt tekiks täiendav nõudlus eluasemelaenude järele. Täiendav nõudlus eluasemelaenude järele tuleneks: a) otseselt laenude soodustingimustest, mida asendamisele kuuluvate korterite omanikele pakutakse ning b) kaudselt korterelamute asendamise tulemusena tekkivast majanduse elavnemisest ning sellest tulenevast leibkondade sissetulekute ning laenuvõimekuse kasvust.

18.4.2. projekti mastaapsust arvestades tekiks märkimisväärne täiendav nõudlus laenude järele ettevõtlussektoris (ennekõike ehitussektoris ja sellega seonduvates majandusharudes). Kuna projekti puhul oleks tegemist olemasolevate amortiseerunud eluruumide asendamisega, siis eluruumide

lisandumist turule ei toimuks, mistõttu projekt ei mõjutaks kogupakkumist korteriturul ning ei suurendaks panga jaoks laenude teenindamise riske, mis on seotud pakkumise varieerumisega, *ceteris paribus*.

18.4.3. projekt elavdaks majandust nii otseselt kui ka läbi multiplikatsiooniefekti, mis omakorda suurendaks laenuvõimeliste leibkondade hulka ning mõjuks läbi sissetulekute kasvu panustamise ka hinnataset kinnisvaraturul positiivselt, mis omakorda tähendaks tagatiste väärtuse kasvu, suuremat laenuvõimet ning potentsiaalselt suuremat laenuportfelli ja sellest tulenevalt ka suuremat tulu pankadele.

19. Kindlustusandjad:

19.1. Korterelamute asendamine tekitaks eeldatavalt täiendava nõudluse kindlustustoodete järele ning avaldaks positiivset mõju kindlustusandjate tuludele. Täiendav nõudlus kindlustustoodete järele tuleneks korterite asendamisprotsessiga kaasnevast eeldatavast laenude mahu kasvust, mis omakorda on sõltuvuses asendamisele kuuluvate korterite omanikele pakutavate laenude suhtes rakendatud soodustingimuste tasemest võrreldes prevaleerivate turu tingimustega. Nõudlus kasvaks ennekõike varakindlustuse ja elukindlustuse järele, kuna nimetatud kindlustuslepingud on osaks laenulepingute tingimustest.

19.2. Amortiseerunud korterelamute asendamine tooks eeldatavalt kaasa ka muutused hinnakujunduse struktuuris. Uute korterelamute puhul suureneks mõnevõrra taastamisväärtus, kuid väheneksid oluliselt maja ja kommunikatsioonisüsteemide amortisatsioonist tulenevad riskid. Antud muutuste koosmõjul varakindlustuse kindlustuspreemiad asendatud korterite omanikele eeldatavalt alaneksid, ennekõike kindlustusandja riskide olulise vähenemise tõttu. Riskide alanemisest tingitud kindlustuslepingute tasudena laekuva tulu vähenemise kompenseeriks kindlustusandjatele täiendav nõudlus varakindlustuse ja elukindlustuse järele.

19.3. Olukorras, kus paneel-korterelamute asendamist ei toimuks tooks paneel-korterelamute hinnangulise eksploatatsiooniea (kui kriitilise piiri) ületamine (*ceteris paribus*) kaasa riskide suurenemise kindlustusandja jaoks ning seega vaadeldud tüüpi korterite kindlustuslepingute kallinemise kindlustusvõtjate jaoks. Negatiivse stsenaariumi (paneel-korterelamu täielik või osaline kokkukukkumine) realiseerumine käivitaks riskide olulise ümberhindamise (korrigeerimise), mis tooks kaasa märkimisväärse kindlustuspreemiate kasvu kindlustusvõtjatele, kelle kindlustatavaks varaks on korter nimetatud tüüpi korterelamutes.

19.4. Eeldusel, et kindlustust pakutakse riskiga korrigeeritud õiglase hinnaga:

19.4.1. tähendaks *status quo* säilimine tulevikus suuremat riski kindlustusandjate jaoks, samas aga ka potentsiaalselt suuremat tulu kindlustuspreemiatest (riskide mitterealiseerumise korral);

19.4.2. tähendaks amortiseerunud korterelamute asendamine riskide alanemist kindlustusandjatele ning sellest tulenevalt madalamaid kindlustuslepingute tasusid, kuid samas eeldatavalt ka suuremat nõudlust varakindlustuse ja elukindlustuse toodete järele, mis kokkuvõttes peaks kindlustusandjate tegelikele kogutuludelele positiivset mõju avaldama.

20. Lokaalse elanikkonna teenindamisele orienteeritud äriettevõtted

Korterelamute asendamise projekt vähendaks asendamisele kuuluvate majade piirkonnas lokaalse elanikkonna teenindamisele orienteeritud äriettevõtete tulu lammutustööde ja ehitustööde perioodil, kuid avaldaks nimetatud ettevõtetele eeldatavalt positiivset mõju pikemaajalises perspektiivis, kuna elukeskkonna kvaliteedi paranemisega muutuks piirkond atraktiivsemaks maksejõulisemale elanikkonnale.

21. Ehitussektor ja sellega seonduvad äriettevõtted

Korterelamute asendamise projekt tooks kaasa jõulise nõudluse kasvu ja mõjutaks seega ehitussektori ja sellega seonduvate äriettevõtete tulu olulisel määral positiivselt. Samas võib tekkida kvalifitseeritud tööjõu puudus ning projekti mastaapsust arvestades võib projekt avaldada survet ka ehitushindade tõusule, mis omakorda võib pärssida arendustegevust.

22. Tallinna linnakodanikud

Amortiseerunud paneel-korterelamute asendamise projekt tähendab: a) suuremat maksukoormust linnakodanikele, ja/või b) avalike hüvede pakkumise vähenemist projekti finantseerimisvajaduse tõttu. Maksukoormuse tõus ning avalike hüvede pakkumise vähenemine sõltub finantseerimisskeemist. Linnakodanike eelistused alternatiivide suhtes sõltuvad ennekõike alternatiividega kaasnevast maksukoormuse tõusust, mis on otseselt hoomatav ning vähemal määral ka pakutavate avalike hüvede vähenemisest, mida on raskem hoomata. Projekti suhtes toetavale seisukohale asumine eeldaks aga projektist tulenevate positiivsete välismõjude eksisteerimist vähemalt sellises ulatuses, mis kataks täiendava maksukoormuse ja vähenenud avalikest hüvedest tuleneva heaolukao. Positiivsete välismõjude kompleksseks kaardistamiseks ning rahaliseks hindamiseks on vajalik teostada põhjalikum uurimus, mis omakorda on vaadeldav kui osa sotsiaalsest tasuvusanalüüsist.

23. Riik

Amortiseerunud paneel-korterelamute asendamine ennetaks negatiivset stenaariumit ning sellest tulenevat riigi maine kahjustamist ning võimalikku kriisi korterite turul. Projekti mastaapsus elavdaks majandust, vähendaks tööpuudust ning tooks kaasa sotsiaaltoetuste maksmise vajaduse vähenemise. Elukeskkonna kvaliteedi paranemine muudaks Eesti atraktiivsemaks. Energiasäästlikumate korterelamute korral väheneks energiavajadust. Riigi panus projekti finantseerimisse peaks olema vastav positiivsetele välismõjudele, mis riigi tasandil tekivad. Nimetatud välismõjude kaardistamiseks ning rahaliseks hindamiseks on aga vajalik teostada põhjalikum uurimus, mis omakorda on vaadeldav kui osa sotsiaalsest tasuvusanalüüsist.

Viidatud kirjandus

Aarnio, A. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Kirjastus Juura, 1996.

Aedmaa, A., E. Lopman, N. Parrest, ja I. Pilv. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.

Ikkonen, K. „Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste.“ *Juridica*, III, 2005.

Ikkonen, K. „Sundmüügi põhiseaduslikud alused.“ *Juridica*, VIII, 2004.

Kullerkupp, K. „Tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonist tulenevad kinnisomandi kitsendused.“ *Juridica*, V, 2003.

Maruste, R. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.

Maurer, H. *Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk*. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.

Maurer, K. (koost.), A. Aule, L. Pohlak, ja T. (toim.) Kiisverk. *Õigusleksikon*. . Tallinn: Interlex 2000, lk 89. Tallinn: Interlex, 2000.

Merusk, K. „Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.“ *Juridica*, IV, 1996.

Papier, H. J. *Kommentaren zum Art. 14. – Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar*. München:: H. C. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994.

Roosma, P. „II peatükk, paragrahv 32 kommentaar.“ rmt: *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne*, – Autorite kollektiiv, 325-330. Tallinn: Kirjastus Juura, 2008.

Тотьев, К. Ю. „Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве.“ *Государство и право*, IX, 2002.

ÕIGUSLIK HINNANG:

„Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava (II etapp)

Arno Almann, Urmas Arumäe

7/3/2012

„Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava“

Sisukord

Sissejuhatus	2
Korteriomandiõiguse kodifitseerimine.....	3
Planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimine.....	4
Ohutuse põhimõtte	7
Ehitisele esitatavad nõuded	9
Ehitise kasutamisele ja hooldamisele esitatavad nõuded.....	11
Ehitise omanikujärelevalve.....	11
Ehitise audit.....	12
Kasutusluba	12
Kasutusloa kehtetuks tunnistamine	16
Õigusliku korralduse sõlmküsimate ja nende muutmise vajalikkuse kohta	17
Viidatud kirjandus.....	22
Lisa nr 1.....	23

Sissejuhatus

Tallinna Linnakantselei (edaspidi Tellija) ja Estonian Business Schooli (edaspidi EBS) vahelise lepinguga võttis EBS ülesande koostada „Mustamäe arenduspiirkonna (I, II ja III mikrorajoon) eluhoonestuse tervikliku asendamise läbiviimiseks tarviliku organisatsiooni põhialused, ülevaade õigusaktide muutmise vajadusest ning Mustamäe arendusprojekti rahastamise võimaluste esialgne kava“ (edaspidi Töö).

Töö on üheks osaks tervikuurimusest, mida teostavad vastavalt oma spetsiifikale ja ülesandele lisaks EBSile ka Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Tuleviku-uuringute Instituut. Nimetatud institutsioonide vahelist koostööd koordineerib EBSi uurimisrühma kuuluv Hardo Aasmäe.

Töörühm on lähtunud sisenditest, mille väljaselgitamiseks korraldas Tallinna Ülikooli töörühm vastava küsitluse. Töö on jaotatud etappidesse.

I etapp on Tellijale üle antud.

II etapi ülesandeks oli analüüsida kehtiva õiguse täpsustamise vajadust eluhoonestuse asendamisel Mustamäe arenduspiirkonnas. Kavandada seadusandluse muutmise strateegia põhisuunad, lähtudes eluhoonestuse asendamise vajadusest Mustamäe arenduspiirkonnas. Uurimisküsimus: **Milliseid Mustamäe arenduspiirkonna eluhoonestuse tervikliku asendamise projekti realiseerimiseks vajalikke seadusi ja teisi õigusakte on vaja vastu võtta või muuta ning milline peaks olema vastav õiguslik korraldus?**

II etapi töö lähtub I etapi ettepanekutest ja järeldustest ja arendab neid õigusliku korralduse muutmise suunas edasi.

Korteriomandiõiguse kodifitseerimine

Käimas on seadusandlik menetlus KOSi ja KÜSi kodifitseerimiseks, millise protsessi raames kodifitseeritakse korteriomandiõigus. Selle tulemusena kaks praegu kehtivat seadust (KOS ja KÜS) asendatakse ühe seadusega, milles on reguleeritud kõik korteriomandiga seotud õigussuhted.

Eelnõu seletuskirja (edaspidi tekstis Seletuskiri) kohaselt hakkab kõigi korteriomandite majandamine toimuma iseseisva juriidilise isiku – korteriühistu – vormis, mis seaduse jõustumisel tekib koos korteriomandite loomisega. Olemasolevatele korteriomanditele, mille majandamine toimub uue seaduse jõustumiseni korteriomanike ühisuse vormis, loob riik ise korteriühistu.

Kavandatava reformi tulemusena kaovad need segadused, mis praegu on tekkinud seoses korteriomanike ühisuse ja selle valitsejaga. Kolmandate isikutega, näiteks maja remontiva ehitusettevõtjaga lepingu sõlmimisel tekitab praegune korteriomanike ühisus segadust, sest pole selge, kes ikkagi on lepingu pool, kas valitseja või korteriomanikud ja kuidas teha kindlaks, kas ennast valitsejana esitlev isik üldse on seda. Eelnõuga välja pakutav automaatselt moodustuv korteriühistu on oluliselt arusaadavam lepingupartner.

Võrreldes kehtiva õigusega muutub korteriühistu tegevus korteriomaniku jaoks läbipaistvamaks. Igal korteriomanikul tekib juurdepääs korteriühistu pangaandmetele. Sellega väheneb oht, et korteriühistu juhatuse kuritarvitab korteriomanike usaldust, sest iga muudatus korteriühistu kontrol on korteriomanikele nähtav.

Mõnevõrra muutuvad korteriomaniku kui ehitise kaasomaniku vastutuse põhimõtted. Eelnõu kohaselt tuleb ehitisest lähtuva ohu realiseerumisel (näiteks allakukkunud purikas) esitada kahju hüvitamise nõue korteriühistu vastu.

Varasemast selgem saab olema regulatsioon korteriühistu maksejõuetuse kohta. Nagu iga juriidilise isiku puhul, tule kohtule esitada pankrotiavaldus, kui korteriühistu on muutunud püsivalt maksejõuetuks. Pankroti tulemusena korteriühistut siiski ei likvideerita, vaid sisuliselt saneeritakse. See tähendab, et kohus kehtestab korteriühistule ise sellise majanduskava, mis tagab korteriühistu jätkusuutliku tegevuse. Sellega on kaitstud ka võlausaldajate, sh võimaliku purikaohvri õigused.

Uue seaduse jõustumine on kavandatud 2016. aasta 1. jaanuarile.

Kuna menetlus käib, on Projektiga seonduvate muudatusettepanekute sisseviimine mõeldav selle menetluse käigus, mis iseenesest lihtsustab Projektiga seonduva seaduste muudatuste protsessi.

Planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimine

Justiitsministeerium on ette valmistanud planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ja nende rakendamise seaduse eelnõud. Alljärgnevalt lühiülevaade eelnõude seletuskirjadest.

Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna (5) „Suurem haldusvõimekus“ programmis „Parema õigusloome arendamine“ on ette nähtud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise alus tuleneb ka valitsusliidu programmi mitmetest alapunktidest.

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise eesmärk on süstematiseerida ja korrastada mõlemat õigusharu puudutavat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimis- ja ehitusõigus vajavad kaasajastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, sealhulgas selgete põhimõtete väljatoomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sarnaste menetluste ning valdkondadega, sealhulgas planeerimisseadusega.

Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige põhiseadusest tulenevad sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõte (PS-i § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS-i § 11), ettevõtlusvabadus (PS-i § 31), omandipõhiõigus (PS-i § 32), keskkonna säästmise põhimõte (PS-i §-d 5 ja 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõte (PS-i § 154). Ehitusõiguse normeerimine aitab tagada ühesuguste põhimõtete kehtivust nii ehitiste kui ka ehitamise suhtes. See annab omakorda aluse ehitusseaduse ühe olulisema eesmärgi täitmisele – ohutuse tagamisele.

Omandiõiguse põhimõtte järgi on riigil kohustus sätestada õiguslik raamatistik, et eelkõige üksikisikul oleks võimalik oma omandit kaitsta. Samamoodi on riigil kohustus sätestada normid, piiritledes omaniku ja teiste isikute kohustused. Selle põhjal peavad igasugused omandikitsendused vastama seaduslikkuse ning proportsionaalsuse nõudele. Ehitusseaduses sätestatud normidel on omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust piirav iseloom. Näiteks ehitusloa andmisel annab haldusorgan küll õiguse kinnisasjale ehitada, kuid määrab ära, millises mahus ning mis viisidel seda teha tohib. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eeltoodud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on sätestatud selleks, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud.

Omandiõiguse elementideks on õigus omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Arusaadavalt omab planeerimiseõiguse kaudu kinnisasjadele ehituslike reeglite kehtestamine seost eelkõige valdamise ja kasutamise elemendiga omandist. Seejuures on selge, et PS-i mõttes kujutab igasugune reeglite kehtestamine kinnisasja kasutamise – sealhulgas ehitusliku kasutamise – suhtes piirangu iseloomu. Teiste riikide eeskujul võib ka meie PS-i § 32

valguses rääkida nii nimetatud ehitusvabadusest, mis on üheks omandiõiguse (ning kitsamalt selle kasutamise elemendi) osaks (kuulub omandigarantii nõ essentialia hulka). Ehitusvabaduse all tuleb mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames. Viimane asjaolu väärrib esiletoomist, sest **suvaline ja piiramatu ehitusvabadus ei ole omandiõigusega kaitstud**. Kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul põhiseaduse § 32 tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba. Seega **ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus avalik-õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest**. Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut. Tulenevalt sellest, et ehitusvabadus on omandiõiguse elemendina põhiseaduslikult kaitstud, tuleb silmas pidada, et **igasugused ehitusplaneerimisõiguslikud muudatused, mis konkreetset kinnisasja puudutavad, alluvad täiendavale õiguspärase ootuse ning õiguskindluse kontrollile**¹.

Ehitus- ja planeerimisõigus on olnud reguleeritud planeerimis-ja ehitusseadusega ning kehtivate EhS ja PlanS. Vastava valdkonna kodifitseerimise peamised eesmärgid olid ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamine ja õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks vajalike andmete kogumine ja süstematiseerimine ning kehtiva normistiku täiendamiseks või muutmiseks vajalike ettepanekute tegemine. Ehitusõigust ning selle eriasasid või –küsimusi analüüsiti koos planeerimisõigusega. Analüüsi eesmärk oli süstemaatiliselt vaadata kogu maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise valdkonda selleks, et kujundada ühtne arusaam, mis vastaks ühtlasi haldusmenetlusõigusele. Samuti uuriti, millal on ohutusest tulenevalt vajalikud loamenetlused ning kuidas oleks kõige paremini tasakaalus efektiivse halduse ning isikute õiguste kaitse põhimõtted. Seega on eelnõu eesmärk sätestada selged põhimõtted, mõisted, nõuded, ülejäänud õigussüsteemiga haakuv loamenetlus, mis ei tekitaks ülemäära bürokraatiat. Lisaks anda teatud juhtudel paindlikkus loamenetlusest vabastamiseks. Ehitusõiguse käsitlemine koos eriehitistega ja -nõuetega on samuti analüüsi ning eelnõu olulisemaid eesmärgi. Eriehitistena käsitleti teid, raudteid, maaparandusehitisi, ühisveevärki- ja kanalisatsiooni, elektripaigaldisi, gaasipaigaldisi, surveehitisi, köisteid, lifte, tõsteseadmeid, kaugkütteehitisi ja tehnosüsteeme. Ehitusõiguse osas analüüsiti veel sügavamalt ehitamist rannal ja kalda, muinsuskaitseehitis, ohtlike ja olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamist ning ehitusmaterjali ja –toodet.

Kehtiv EhS ei sätesta seaduse eesmärki. Teadaolevalt ei ole seaduse eesmärgi sõnastuse puudumine praktikas probleeme tekitanud. Siiski on kehtiva seaduse eesmärgid aimatavad regulatsiooniga kaitstud väärtustest. Ehitusseaduse seletuskirja² kohaselt oli regulatsiooni eesmärk **tagada ohutus**. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta³ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/32/EÜ, mis käsitleb energia lõpptarbimise tõhusust ja energiateenuseid ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/76/EMÜ⁴ ülevõtmise tõttu lisandus seaduse eesmärkide sekka

¹ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järelused. Internetis: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimiseseadusjaehitusseadus/>.

² Kätesaadav Internetis: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=805&t=E>.

³ EÜT L 1, 4.01.2003, lk 65–71.

⁴ EÜT L 114, 27.04.2006, lk 64–85.

ka energiatõhusus. Kehtivale EhS-le eelnenud PESi § 1 lõike 1 kohaselt oli selle seaduse eesmärk tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks.

Võrdlusriikide näidetele tuginedes võib järeldada, et sageli märgitakse ehitusõiguse eesmärgiks inimeste ohutus, tervisekaitse ja heaolu. Samuti on rõhutatud nõuetekohast hooldamist, tootlikkust suurendavad meetmeid, hoidumist tarbetust ressursside ja tooraine raiskamisest (Taani). Lisaks on sedastatud, et ehitamisega peab edendama head, kasutajasõbralikku ja sotsiaalselt toimivat keskkonda ning jätkusuutlikku arengut. Eelistada tuleb kultuuriväärtusi hoidvaid lahendusi (Soome⁵).

Seaduse eesmärgi sõnaselge sõnastamine on vajalik parema õigusloome huvides, kuna sellele tugineb kogu järgnev regulatsioon. Seadus ei saa eksisteerida seaduse enese pärast, seadus peab teenima ühiskonna jaoks olulisi eesmärke. Seaduse eesmärgist tuleb lähtuda nii seaduse nõuete täpsustamisel kui ka seaduse rakendamisel. Eesmärgi sõnastusest peab selguma, millised on need väärtused ja õigushüved, mille kaitseks seadus on vastu võetud. Seaduse eesmärke ei ole alati küll seaduses eneses sõnaselgelt välja toodud, need eesmärgid võivad olla üksnes regulatsioonist või seaduseelnõu seletuskirjast tuvastatavad. Eriti on see iseloomulik eelmise kümnendi seadusloomele, nii ei ole erandlik ka kehtiv EhS.

Kui võrrelda ehitusõiguse ja planeerimisõiguse eesmärke, siis saab öelda, et tegemist on osaliselt kattuvate ning igal juhul omavahel tihedalt seotud õigusharudega. Kui planeerimisõiguse eesmärk on ruumilise planeerimise kaudu luua eeldused jätkusuutlikuks arenguks, siis ehitusõigus jätkab sealt, kus planeerimisõiguse kohaldamisala lõppeb. Planeeringud loovad eeldused, ehitustegevus on nende eelduste üheks rakendamise meetmeks. Kui jätkusuutlikuks arenguks on loodud piisav alus, mis on planeerimisõigusele omasele menetluse põhjal kaalutletud, põhjendatud ning erinevaid huvisid arvestav, on ehitusõiguse ülesanne ette antud raamistikus realiseerida planeeringus olevad ehitise ja ehitamisega seonduvad huvid kõige paremal võimalikul viisil.

Kõige üldisemalt saab EhS eelnõu eesmärgi all mõelda ehitustegevuse arengut, mis rahuldab praeguse põlvkonna vajadused ja püüdlused, seadmata ohtu tulevaste põlvkondade samasuguseid huve. Samuti on ehitusõiguse eesmärk tagada inimese elu, tervise, vara ja keskkonna ohutus. EhS eelnõu eesmärk on ka jätkusuutliku arengu soodustamine, seejuures tuleb eriti arvestada keskkonna kasutajasõbralikku ja sotsiaalset toimivust. Ehitusõiguse kontekstis viitab jätkusuutlikkus eelkõige sellele, et ehitise kasutamine peab vastama nii ühiskonna vajadustele kui ka sellele, et juba ehitise projekteerimisel ja ehitamisel tuleb arvesse võtta ehitisega seonduvaid aspekte, seejuures on ajaliseks perspektiiviks kogu ehitise elukaar. Arvestada tuleb nii ehitise kasutamise aegsete kuludega kui ka võimalusega ehitist hiljem muul otstarbel kasutada või ülemääraste kuludega ümber ehitada või lammutada ja lammutusjäätmeid taaskasutada.

⁵ Soome ehitus- ja planeerimisseadus. Maankäyttö- ja rakennuslaki.
Internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Selguse huvides on sätestatud ka seadustiku reguleerimisala. On küll õige, et seaduse reguleerimisala selgub seaduse normidest niigi, siis arvestades EhS eelnõu mahuga, võib eraldi reguleerimisala säte lihtsustada sobiva normi leidmist. Kehtiva seaduse kohaldamisala (ehk reguleerimisala) on määratletud seaduses kasutatud õigusinstituutide loetelu kaudu.

Eelnõu kohaselt kohaldatakse seadustikku **ehitistele ning nende ehitamisele, kasutamisele ja hooldamisele niivõrd, kuivõrd seda ei ole reguleeritud muu seadusega**. Sellise kohaldamisala määratlemise puhul on keskse tähtsusega nimetatud mõistete määratlemine. Eelkõige on olulised ehitise ja ehitisega seonduvate tegevuste mõisted. Nendest mõistetest selgub EhS eelnõu tegelik rakendamise ulatus. Selles mõttes ei saa kohaldamisala sätted olla ammendavad. Kohaldamisala sätetest ei pea selguma kõigi seaduses sätestatud normide kohaldamine. Teatud õigusinstituutide rakendamise küsimused võivad olla reguleeritud ka seaduse teistes sätetes. Näiteks võib ehitusprojekti juurde käivas regulatsioonis täpsustada, millise ehitise või ehitamise puhul ehitusprojekt nõutav ei ole, niisamuti võib ehitusloa juurde käivate sätete puhul välistada loakohustusest teatud ehitised või ehitamise.

Seadustikku ei kohaldata päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata tehtavale, vältimatust ja edasilükkamatust vajadusest tulenevale ehitamisele. Selle lõike all on mõeldud eelkõige juhtumeid, kus päästetööde käigus on vaja näiteks ehitise osa lammutada ja see asendada ajutiste osadega. Samuti on selle sättega hõlmatud olukord mil ohu tõrjumine eeldab ehitamist. Mõistagi ei saa selliste lammutustööde tegemisel eeldada päästjatelt vastava lammutusprojekti ning kohaliku omavalitsuse üksuse loa ega ka ehitamiseks pädevusega isiku olemasolu. Selliste tööde puhul ei saa isegi tõusetuda küsimus, kas tööde tulemus peaks vastama EhSi nõuetele.

Ohutuse põhimõte

Kehtiv EhS sätestab ohutuse põhimõtte põhjal ehitisele esitatavad nõuded seaduse §-des 3 ja 12. Ohutust ei ole põhimõttena sätestatud, küll on aga sellest põhimõtte põhjal sätestatud nõuded nii ehitisele kui ehitamisele.

Üldiselt võib väita, et praktikas ei ole märkimisväärsed probleeme EhS-s sätestatud ohutusnõuetega ilmnenu. On olnud küll mõningaid kohtuvaidlusi, mille käigus Riigikohus on täpsustanud ohu või ohutuse mõistet. Näiteks on Riigikohus ohu üldist olemust analüüsides leidnud, et oht on olukord, kus on põhjust tõsiselt karta õigushüve kahjustumist, ja nagu hädakaitse puhulgi, tuvastatakse see nn objektiivselt kõrvaltvaatajast lähtuvalt⁶. **Oht inimeste tervisele ei piirdu vaid varisemisohuga, [...] ehitisele kasutusloa mitteraamine ei tähenda siiski seda, et eluruumi kasutamine on seotud igal juhul ohuga inimeste tervisele, küll tuleb sellega eluruumi terviseohtlikkust hinnates siiski arvestada.** Üürilepingu erakorraline ülesütlemine on võimalik, kui on olemas eluruumi seisukorrast tingitud kestav objektiivne oht inimeste tervisele⁷.

⁶ RKKK 3-1-1-95-06, RT III 2006, 40, 339.

⁷ RKTk 3-2-1-4-05, RT III 2005, 12, 125.

Ohutuse põhimõttega on lahutamatult seotud ka ehitise kasutatavuse põhimõte. Ehitise kasutatavuse põhimõtet kehtiv seadus ei sätesta. Enamgi veel – on raske tuvastada sätteid, mis tähtsustaks ehitise vastavust selle kavandatud kasutusotstarbele. Ehitise kasutusotstarbele vastavuse põhimõte on tuvastatav üksnes vastavast loamenetlusest (ehitusloa ja kasutusloa puhul tuleb märkida ehitise kasutusotstarve). Seega võib siiski väita, et kasutusotstarbele vastavuse põhimõttest juhindutakse ka kehtivas seaduses.

Ohutuse põhimõte on ehitusõiguse üks keskset väärtust kandev põhimõte. Eelnõu sätestab ohutuse üldpõhimõttena ning selliselt, et selle sõnastusest selguks nii kaitstavate õigushüvede ring kui ka see, millisel hetkel peab ohutus olema tagatud. **Kaitstavate õigushüvede ring piirdub hetkel inimese elu, tervise ja vara, keskkonna ning, kui asjakohane, siis ka looma elu ja tervise kaitsega.** Muinsus- ja looduspärandi kaitset on võimalik paigutada vastavalt vara ja keskkonna kaitse alla. Muinsuskaitsele varal on väärtus eelkõige just selle muinsusväärtuseks olemise tõttu, kui kahjustub muinsusväärtus, kahjustub ka vara väärtus. Seejuures tuleb mõnda, et muinsusväärtuse ja vara väärtuse vaheline seos ei ole alati siiski ühene, kuna varal võib olla väärtus ka selle alternatiivsetes kasutusviisides, mis võivad paraku olla vastuolus muinsusväärtuse kaitsega.

Ehitis peab olema ohutu ning ehitise ohutusega tuleb arvestada kogu ehitise eluea vältel. Ehitise eluiga on ajavahemik alates ehitise projekteerimisest ja ehitamisest kuni kasutusjärgse lammutamiseni. Ohutuse põhimõttega on lahutamatult seotud ka ehitise kasutatavuse põhimõte. Ehitis peab sobima ettenähtud otstarbel kasutamiseks. **Ehitis vastab kasutusotstarbele, kui seda ehitist on võimalik kasutada ohutult.** See tähendab ühtlasi, et ehitisele esitatavad nõuded sõltuvad eelkõige ehitise kasutusotstarbest. Samuti peab ehitis olema kasutusotstarbe põhjal koormustele vastupidav majanduslikult mõistliku kasutusea vältel. Siit tuleneb ka kohustus arvesse võtta ehitise asukoha spetsiifikat.

Sageli ei ole õigusakti tasemel kasutusotstarbest tulenevaid nõudeid selgelt sätestatud, kasutusotstarvete ja riskide paljususe tõttu oleks selliste detailsete nõuete kehtestamine seadusandja jaoks ka liiga koormav. Lisaks võib teaduse ja tehnika areng aja jooksul pakkuda uusi ehituslikke lahendusi riskide maandamiseks, mis tooks seetõttu kaasa ka võimaliku vajaduse õigusakti muuta. Kui seadusandja ei ole kasutusotstarbe põhjal nõudeid õigusakti tasemel täpsemalt määratlenud, tuleb ehitise kasutusotstarbest tulenevaid nõudeid sisustada hea ehitustava kaudu. Kui seaduses või seaduse alusel kehtestatud õigusaktis on siiski ehitisele kehtestatud mõningaid nõuded lähtuvalt ehitise kasutusotstarbest, on ehitis kasutusotstarbele vastav nendele nõuetele vastavuse korral. Tegemist on üldiselt mõistetava asjaoluga, mis eraldi õigusakti sätet ei vajagi. Kasutusotstarbele vastavust on siinkohal selgitatud üksnes ohutuse põhimõtte selgitamisel. Kõige ohutum ehitis on sageli selline, mis ei ole kasutuskõlblik ja on kasutusest väljas. Näiteks elektripaigaldis on väga ohutu siis kui see ei ole pingestatud, elektripaigaldise kasutamine eeldab aga selle pinge all olekut.

Ehitisele esitatavad nõuded

Kehtiva EhS §-s 3 sätestatud ehitisele esitatavad nõuded tulenevad suuresti ehitustoodete direktiivist⁸ ja vastavad selle lisas 1 toodud nõuetele. Neid nõudeid on seaduse järgnevates sätetes täpsustatud. Lisaks on antud Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada ehitise omadustest ja kasutamisest lähtuvad ohutusnõuded ehitisele või selle osale. Hetkel on selle volitusnormi alusel kehtestatud ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded. Rahvatervise seaduse alusel on sotsiaalminister kehtestanud müratasemed elu- ja puhkealal, elamutes ja ühiskasutusega hoonetes ning mürataseme mõõtmise meetodid. Seetõttu on tekkinud olukord, kus ehitiste tuleohutus- ja müranõuded on reguleeritud suhteliselt detailselt võrreldes teiste ohutusnõuetega. Samuti on sellisele ehitisele esitatavad nõuded laialipillutatud erinevate seaduste alusel kehtestatud õigusaktides.

Kasutuses olevate ehitiste puhul on tõusetunud küsimus, mil ajal kehtinud nõuetele ehitist vastama peab – kas ehitise ehitamise ajal kehtinud või praegu kehtivatele nõuetele. Näiteks kui avalikus kasutuses olev ehitist on ehitatud 1963. aastal ja seda kasutatakse sellest ajast alates ning vahepeal ei ole ehitustöid tehtud, kuid ohutus- ja kasutusnõuded on vahepeal muutunud (nt kuidas tagada puudega inimeste juurdepääs hoonele), siis kas ehitist peab vastama 1963. a nõuetele või 2012. a nõuetele. Praegu on kehtivas EhS-s sätestatud, et **ehitist peab igal ajal vastama ohutusnõuetele ning muudele nõuetele vastavuse kohta peab vaatama ehitise kasutusele võtmise aja nõudeid. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus vastavat põhimõtet ei muuda.**

Ehitisele esitatavate nõuete kujul on tegemist ehitusõiguse keskseima küsimusega. Ehitisele esitatavate nõuete järgimise tagamisele on suunatud peaaegu kogu EhS regulatsioon. Erinevalt kehtivast seadusest ei kehtestata seaduse tasemel tehnilisi nõudeid. Seaduse tasemel on esitatud üksnes nõuete eesmärgid, põhimõtted nende saavutamiseks ja nõuete kataloog. Selliselt jääb seaduse tasemel ehitistele esitatavate nõuete regulatsioon abstraktseks. Neid nõudeid täpsustatakse seaduse alusel kehtestatavas määruses.

Riigikohus on märkinud, et määrusandlusõiguse eesmärk on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et seeläbi tagada paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega.⁹ Põhiseaduse §-st 3 tuleneb täitevvõimu jaoks kohustus järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. HMS-i § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kohtupraktikas on rõhutatud, et volitusnormis sätestatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.¹⁰ Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada lisapiiranguid.¹¹

⁸ Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1988, ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta 89/106/EMÜ (kehtetu).

⁹ RKÜK 3-4-1-3-96, RT I 1997, 4, 28.

¹⁰ RKHK 3-3-1-85-08, RT III 2009, 5, 33.

¹¹ RKÜK 3-4-1-10-02, RT III 2003, 2, 16.

Ehitis peab kogu oma eluea vältel olema ohutu ja kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele. Selliselt on arvestatud ka ehitise elukaarega ja antud vastus küsimusele, millistele nõuetele peab ehitis erinevatel etappidel vastama. Ehitise kasutamine võib aja jooksul muutuda ja seetõttu võib olla vaja viia ehitis vastavusse kasutamise nõuetega (seisundinõuded). **Ohutusnõuetele peab ehitis või selle osa vastama alates selle ehitamisest või paigaldamisest kuni kasutusjärgse lammutamise või eemaldamiseni. Nõuetele peab ehitis või selle osa vastama ajavahemikul, mil ehitis või selle osa on funktsionaalselt kasutatav.**

Eelnõu annab ehitisele esitatavate nõuete kataloogi. Sisuliselt on selle loetelu kujul tegemist nõuete kataloogiga, mida võib leida ka enamike võrdlusriikide ehituskoodeksitest. Allikad, millest võivad ehitisele nõuded tuleneda, võivad olla väga mitmesugused. Lisaks kõnesoleva seaduse alusel kehtestatavale määrusele võivad ehitisele nõudeid sätestada ka muud õigusaktid. Sealhulgas võivad ehitisele esitatavad nõuded tuleneda ka rahvusvahelisest õigusest, näiteks ICAO konventsioonidest ja Euroopa Liidu õigusest (näiteks hoonete energiatõhususe direktiiv, kasvuhoonegaaside kontrollimise määrus jne).

Ehitustoodete määrus ei sisalda nõuet järgida puuetega inimeste erivajadusi. Nimetatud nõude järgimise kohustus tuleneb Eestile ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist¹² artiklist 9, kus on sätestatud vastavate isikute õigus juurdepääsule, sealhulgas ehitistele juurdepääsule. Selleks et anda puuetega inimestele võimalus iseseisvaks eluks ja täielikuks osaluseks kõigis eluvaldkondades, rakendavad osalisriigid asjakohaseid abinõusid, millega puuetega inimestele tagatakse teistega võrdsetel alustel juurdepääs füüsilisele keskkonnale, transpordile, teabele ja suhtlusvahenditele, sealhulgas info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele ja -süsteemidele, ning avalikele rajatistele ja teenustele nii linna- kui ka maapiirkondades. Neid abinõusid, mille raames tehakse kindlaks ja kõrvaldatakse juurdepääsu raskendavad ja tõkestavad asjaolud.

Nõuete täpsustamiseks antakse seaduses volitusnorm majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile kui ehitusvaldkonna eest vastutavale ministeeriumile¹³. Seejuures on lisatud, et Vabariigi Valitsuse volitusel võib ka mõni muu ministeerium oma valitsemisalaga seondult kehtestada ehitisele nõudeid. Näiteks hoonetele, milles tegutseb tervisehoiuasutus või lastehoiuasutus, esitatavate nõuete puhul on vaieldamatult pädevam hoopis sotsiaalministeerium, tuleohutusnõuete sisustamisel on pädev siseministeerium jne.

Arvestada tuleb asjaoluga, et ehitistele esitatavad nõuded on ajas muutuvad. See võib kaasa tuua olukorra, mil ehitusprotsessi alguses kehtinud nõuded on ehitise kasutusse võtmise ajaks muutunud ning kasutusloa saamiseks tuleks teha lisakulutusi ja ehitis muutunud nõuetega vastavusse viia. Nõuete muutumise puhul tuleb arvestada õiguskindluse põhimõttega¹⁴.

¹² ÜRO puuetega isikute õiguste konventsioon (veel ratifitseerimata). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Internetis: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259>.

¹³ Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 lg 1: „Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, [...] elamumajanduse, ehituse [...] valdkondades ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.“

¹⁴ „Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas

Teatud juhtudel võib sellest põhimõtte kohta teha erandi, näiteks ohutuskaalutlustel, ja nõuda ehitise vastamist kehtivatele nõuetele. Juba kasutuses olevate ehitiste puhul tuleb arvestada, et see ehitis peab vastama vähemalt kasutusele võtmise ajal kehtinud nõuetele. Kui avalik huvi on piisavalt ülekaalukas, võib õigusaktis sätestada nõude, mille kohaselt juba kasutuses olevad ehitised peavad mingite aspektide osas vastama ka uutele nõuetele. Näiteks võib tuua kas või suitsuanduri paigaldamise kohustuse. Erikohtlemist vajavad ka ehitised, millel on avalik funktsioon. Näiteks ei ole mõeldav, et 80 aastat tagasi ehitatud ja kasutusele võetud haiglahoone ei peaks vastama kaasaegsetele nõuetele.

Ehitise kasutamisele ja hooldamisele esitatavad nõuded

Kehtiva EhSi § 3 lg 5 sätestab, et ehitise kasutamine ja hooldamine ei või selle kasutajatele põhjustada ettearvamatuid riske ega õnnetusi, näiteks libisemine, kukkumine jmt. See on üldiselt piisav regulatsioon ohutu hooldamise tagamiseks ja tuleks üle kanda ka uude seadusesse. Kuna nõuded ehitise kasutamisele ja hooldamisele saavad alguse juba ehitise projekteerimise käigus, on arvatud, et ehitise kasutamise ja hooldamise regulatsioon peaks piirduma ehitise kasutamisele esitatavate nõuete kehtestamisel ehitise hooldus- ja kasutusjuhendile miinimumnõuete sätestamisega. Miinimumnõuded kajastaksid seda, millised tegevused on vajalikud, et tagada ehitise säästlik kasutamine ja optimaalne elukaar. Miinimumnõuete kehtestamine aitaks ära hoida ka ehitise hooldamisest tulenevaid lisariske, näiteks võib hoone valesti soojustamisel rikkuda hoone sisekliima.

Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit on teinud ettepaneku kinnisvara korrashoiuga seotud tegevuste reguleerimiseks EhS-s. Vaieldamatult sõltub kinnisvara heaperemehelikust korrashoiust ehitise ohutus ning ebapädev hooldamine võib ehitise kasutusiga oluliselt vähendada ja muuta ehitise ohtlikuks. **Seega on kinnisvara hooldamisel olemas ka teatud avalik huvi. Seetõttu peab avalikul võimul olema õigus ehitise omaniku sundida ja võtta tarvitusele vajalike meetmeid, kui omanik ei täida talle õigusaktidega pandud kohustusi, muu hulgas ka ehitise ohutuse tagamise kohustust. Kehtivas EhS-s on see sõnastatud omaniku kohustuse kaudu tagada ehitise ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitise kasutamisel (EhS-i § 29 lg 1).**

Ehitise omanikujärelevalve

Kuna probleeme on tekitanud nii omanikujärelevalve sisu (sarnasus riikliku järelevalve üleandmisega eraisikule ja seega halduslepingu vajalikkus) kui ka sobitumine EhS eelnõu loogikasse, on järgnevas esitatud säte parandatud kujul, võttes arvesse mõlemat nimetatud ebakohta.

Sellisel juhul saab § 8 lõike 7 alusel välja antud määrusse panna kõik need tegevused, mille üle teostatava järelevalve korral peab olema tõendatud pädevus. Pädevuse mõõdupuud saaks omakorda samas määruuses reguleerida (nt sama pädevus, mis oleks ehitise projekteerijal). Ehitisluba andval pädeval asutusel oleks võimalus keelduda ehitusloa andmisest § 33 punkti 1 alusel, kui omaniku järelevalve kohustust ei täida pädev isik.

(õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.“ Riigikohtu lahend 3-4-1-16-05, RT III 2006, 1, 2.

Muudatustega on välditud eraldi instituudi („omanikujärelevalve“) ning isiku loomist („omanikujärelevalve tegija“) - järelevalve tegemine on sätestatud omaniku kohustusena (mida ta sisuliselt ka on). Ühtlasi on muudetud kohustuse sisu: tegemist ei ole otsese kohustusega kontrollida ehitamise vastavust seadusest tulenevatele nõuetele (s.o tegelda riikliku järelevalvega), vaid teostada järelevalvet üldisemas mõttes.

Ehitise audit

Kehtiv EhS ei sätesta ehitise kasutusaja vältel tehtavaid kontrole ega inspekteerimisi. Samas on eriseadustes sageli ette nähtud teatud sagedusega või teatud ehitamisjärgselt tehtavad kohustuslikud kontrollid. Olgu selleks siis kas või tuleohutuse seadusest tulenev kohustus lasta enne kütteperioodi algust küttesüsteem asjatundjal üle vaadata (korstnapühkija) või tehnilise valdkonna ohutusseadustest tulenev tehnilise kontrolli kohustus. Taolised kontrollikohustused on sätestatud erinevates õigusaktides ja suunatud ühe konkreetse ohu ennetamisele (näiteks tule- või elektriohutus), erinevad on ka kontrolli protseduurid. Erinevad on ka kontrolli toimingud, sest need lähtuvad kontrollitava objekti eripärast. Samas on ka palju sarnaseid aspekte – see on ehitise kasutamisele suunatud nõue, kohustatud isikuks on ehitise omanik (või vastava seadme omanik), eraõiguslikel alustel kontrollib vastava valdkonna asjatundja.

Muudatus võrreldes kehtiva õigusega seisneb eelkõige asjaolus et kontrolliprotseduurid ja nende perioodilisus ei pruugi alati olla õigusaktis sätestatud. Need võivad olla määratletud ka tootja dokumentatsioonis. Kehtivas õiguses on need valdavalt imperatiivselt õigusaktiga määratud. Seda eelkõige põhjusel et taasiseseisvumise järgselt oli kasutuses palju sellist tehnoloogiat, mille ettenähtud kasutusega oli juba ületatud või mille tehnilise seisukorra kohta igasugune info puudus ja kus selle tehnoloogia jätkuva kasutamise ohutuse tagamiseks oli vaja rangemat kontrolli. Sageli ei olnud taolise tehnoloogia osas ka adekvaatset dokumentatsiooni säilinud. Tänapäeval hetkel on vana ja aegunud tehnoloogia suures osas välja vahetatud kaasaegsema vastu ning ei ole enam kõigile seadmetele ühetaolist kohtlemist ette näha. Formaalseks muudatuseks seonduvalt auditiga on ka auditi kohta andmete edastamise korra muutumine. Seoses uue ehitisregistri arendamisega on kavas edaspidi auditi toimingud ja seeläbi auditeeritud seadmete (ehitiste) kohta andmeid kajastada ehitisregistris. Hetkel kajastatakse neid andmeid Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemis (JVIS).

Kasutusluba

Praktikas esilekerkivaks suurimaks probleemiks kasutuslubade taotlemisel on omavoliliste ehitiste või ehitustööde ehk ehitusloata ehitamise korral ehitisele kasutusloa taotlemine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb taotleda kõigepealt ehitusluba ja seejärel kasutusluba.

Arutelul huvigruppidega leiti, et kasutusloa taotleja küsimus peaks olema lahendatud sarnaselt ehitusloa taotleja küsimusega. Toodi välja, et kasutusluba näitab, et ehitusloal toodud ehitis on valmis saanud.

Tekkis arutelu, millal on vajalik koostada ehitusprojekt, et saada uus kasutusluba (nt kasutusotstarbe muutmisel). Päästeamet rõhutas, et kui muudetakse ehitise kasutusotstarvet, kuid ehituslikke töid, mis nõuaksid ehitusluba, ei tehta, siis võiks olla ehitise funktsiooni muuta lubava kasutusloa eelduseks ehitustehniline ekspertiis, mis kinnitaks ehitise sobivust ka

uueks otstarbeks. Küsimused olid kasutusloa ja kasutusotstarbe siduvusest ning nende eristamisest. Veel arutati, millised ehitised ei vaja kasutusluba, kas üksikelamu vajab kasutusluba ning kuidas see on seotud ehituslubadega. Muuhulgas tehti ka ettepanek et üksikelamutel ei ole kasutusluba vajalik. Kui laiendada ehitist 33%, siis ei ole planeeringut vaja, aga korterelamu ehitamisel on vaja loamenetlus.

Kasutusloa andja on haldusasutus (KOV), mõningatel juhtudel ehitusluba ei anta (nt riikliku tähtsusega infrastruktuuri rajatised), ilmselt on sellisel juhul tegemist mingi teise loa ja loa andjaga.

Loa andmisest keeldutakse eelkõige juhul, kui projekteeritud ehitist ei vasta planeeringule või mõjutab liigselt naabreid. Kasutusluba ei tohi anda, kui ehitise kohta esitatavate tõendusdokumentide usaldusväärsus on kaheldav.

Kasutusluba on avalik-õiguslik konstateering, et ehitist vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Kasutusloa teine funktsioon on kasutusotstarbe määramine. Kuna luba sisaldab kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ja kasutusotstarbe määramist – tuleb sellest sõltuvalt sätestada kasutusloa andmisest keeldumise alused ning kasutusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused. Ehitise kasutusotstarbed tulenevad maa sihtotstarbest ja planeeringus määratletud otstarvetest. Majandus- ja kommunikatsiooniminister sätestab loetelu ehitise kasutusotstarvetest. **Kui kasutusotstarvet muudetakse, tuleb taotleda uut kasutusluba, sest kasutusotstarbe järgi võivad muutuda nõuded ehitisele, näiteks tuleohutus või tervisenõuded. Avalik võim peab kontrollima, kas need nõuded on täidetud. Kasutusotstarbe määratlemine on kasutusloa kestev osa.**

Riigikohus on kehtiva EhS puhul leidnud, et kasutusloa andmisel peab ehitusjärelvalve organ kontrollima ehitise vastavust nii ehitus- ja planeerimisõiguse normidele kui ka hindama, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel võib olla vastuolus muude õigusnormidega. Ehitist ei vasta nõuetele, kui ehitist või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi. Ehitist on õigusvastane ka siis, kui see paikneb võõral maatükil õigusliku aluseta.¹⁵ Kõnesolevas sättes on kehtestatud, millistele nõuetele vastavust kontrollitakse kasutusloa andmise ajal. Nende nõuete kontrollimisel ei ole püsivat väärtust, vaid avalik võim kinnitab, et loa andmise ajal vastas ehitist seaduses sätestatud nõuetele. Eriosades võib sätestada, et ehitistel on niinimetatud seisundinõuded, mille kohaselt on vajalik ehitise pidev nõuetega vastavuses hoidmine või nõuetele vastavusse viimine.

Oluline on, et avalik võim kinnitaks kasutusloa andmisega, et ehitist vastab nõuetele. Kasutusloa andmisel tuleb vaadata vastavust detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, sest ehitusluba võis olla õiguspärane, kuid ehitamisel võidi ehitusloast kõrvale kalduda.

¹⁵ RKHK 3-3-1-34-05, RT III 2005, 36, 356.

Kasutusloa andjana on sätestatud pädev asutus, et vastav säte sobiks kohaldamiseks EhS eriosas, kus võidakse sätestada, et kasutusloa andja on mõni teine haldusorgan. Selle sätte teine lõige täpsustab, et pädev asutus on üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksus.

Menetluse mõtteliselt kahte etappi jagamine ei tähenda, et kasutusloa menetluse alustamiseks oleks vajalik eraldi otsust. Kui kasutusloa taotluse kontrollimisel tuvastatakse, et kõik vajalikud andmed on olemas ja ei esine kasutusloa menetluse alustamist välistavaid asjaolusid, siis läheb kasutusloa menetlus edasi. Kui pädev asutus tuvastab, et kasutusloa taotluses on olulised puudused, näiteks ei esitatud ehitusprojekti, mille järgi ehitati, siis kasutusloa taotlus tagastatakse. Kui kasutusloa taotlusega on tasutud riigilõiv, siis tagastatakse ka riigilõiv.

Kasutusloa taotluse saamisel kontrollitakse, kas ei esine asjaolusid, mille tõttu oleks kasutusloa andmine ilmselgelt võimatu. Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb hinnata asjaolusid, mille tõttu kasutusloa andmine ei oleks taotlejale võimalik. Sisuliselt on see HMS-i § 14 lõike 6 punkti 2 sätestatud asjaolu, millega haldusorgan tagastab taotluse läbi vaatamata seadusega sätestatud juhtudel. Sellisteks asjaoludeks saab EhS mõistes lugeda olukorda, kui kasutusloa andmiseks puudub õiguslik alus. Ilmselge võimatuse hindamisel tuleb igakordselt hinnata kasutusloa andmise tingimusi, mis on sätestatud kasutusloa menetluse sättes. Kui taotluse saamisel selgub kohe, et mõnda loetletud tingimustest ei ole võimalik täita, siis taotlus tagastatakse koos riigilõivuga.

Riigikohus on kehtiva EhSi puhul leidnud, et **kasutusloa andja peab ka kasutusotstarbe muutmise seonduva kasutusloa andmisel kontrollima, kas ei esine EhS-i §-s 34 sätestatud ja vastava kasutusloaga seonduvad kasutusloa andmise keeldumise alused.** Kuigi EhS-i §-s 34 sõnaselge sätte puudub, tuleb kasutusloa andmise otsustamisel muu hulgas hinnata ka seda, kas kasutusloa andmise ning ehitise või selle osa kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.¹⁶

Töögrupp leidis, et kasutusloa menetlus peaks tulevikus toimuma elektroonselt. Kasutusloa taotleja esitab taotluse (soovitavalt) ehitusregistri kaudu. Kõnesolev säte kehtestab kasutusloa menetluse. Pädev asutus kontrollib kasutusloa menetluses ehitusprojekti, mille järgi ehitati, vastavust detailplaneeringule, projekteerimistingimustele, ehitusprojektile esitatud nõuetele ja ehitisele ja ehitamisele ning ehitamise dokumenteerimisenõuetele. Ehitusprojekti koostab pädev isik ning allkirjastab selle. Ehitusprojekt, mille järgi ehitatakse, peab olema põhjalikum kui ehitusprojekt, mis on nõutav ehitusloa taotluse esitamisel. Pädev asutus saab ehitusprojekti osas kontrollida ehitusprojekti vastavust ehitusprojektile esitatud nõuetele. Sisuliselt saab pädev asutus hinnata, kas ehitusprojekt koosneb õigusaktis sätestatud osadest ning kas selle on allkirjastanud pädev isik. Pädev asutus ei pea ehitusprojekti sisuliselt üle kontrollima, piisav on formaalsete nõuete kontroll. Põhjendatud juhtudel on pädeval asutusel õigus nõuda ehitise auditit.

Pädev asutus kaasab menetlusse kinnisasja omaniku ja vajadusel sellega piirnevate kinnisasjade omanikud või muud isikud, kelle õigusi või huve võib taotletav ehitis riivata või

¹⁶ RKHK 18.10.2007 3-3-1-60-07.

mõjutada. See säte annab kasutusloa andjale kaalutusõiguse isikuid kaasata. Sättega soovitakse ehitusõigusesse tuua naabrusõiguste instituuti.

Kasutusloa menetluse paragrahv sätestas kontrollieseme piirid, mida pädev asutus kasutusloa andmisel kontrollima peab. Kasutusloa andmisest keeldumise alused lähtuvad kontrolliesemest. Kasutusloa andmisest keeldumine on kaalutusotsus, mille piirid tulenevad kõnesolevas seaduses sätestatud põhimõtetest ja -nõuetest. Kasutusloa andja peab taotluses puuduste tuvastamisel rakendama lisameetmeid – nõudma ehitise auditit või kasutama teisi järelevalvemeetmeid ja andma seejärel taotlejale lisatähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui neid meeteid on rakendatud, võib otsustada kasutusloa andmisest keeldumise üle.

Kasutusloa andmisest on võimalik keelduda, kui ehitis ei vasta taotletud kasutusotstarbeks ette nähtud ehitisele esitatavatele nõuetele. Need nõuded võib kehtestada majandus- ja kommunikatsiooniminister või muu asjaomane minister, samuti võivad need tuleneda muudest allikatest. Veel on kasutusloa andmisest võimalik keelduda, kui ehitis ei vasta ehitusloale. Ehitusloale vastavuse tuvastamisel tuleb kontrollida, kas ehitis vastab detailplaneeringule või projekteerimistingimustele, samuti muudele ehitusloal näidatud tingimustele, kui ehitise olemusest tulenesid sellele lisanõuded.

Kasutusloa andmisest saab keelduda, kui ehitisega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada või seda ei ole piisavas mahus tehtud. See keeldumise alus annab võimaluse kaaluda ehitisest tulenevaid mõjutusi naabrusõiguste valguses. Naabrusõigused on pikemalt lahti seletatud ehitusloa seletuse juures.

Kasutusloa andmisel peab ehitusjärelevalve organ kontrollima ehitise vastavust mitte ainult ehitus- ja planeerimisõiguse normidele, vaid hindama ka seda, kas ehitise kasutamine kavandatud otstarbel on vastuolus muude õigusnormidega, kusjuures ehitis ei vasta nõuetele, kui ehitis või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute (näiteks ümberkaudsete elanike) õigusi ehk kasutusluba, mis on väljastatud õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele, on õigusvastane.¹⁷

Kasutusluba ei saa anda, kui pädev asutus on algatanud ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetluse, kuna sellisel juhul võidakse välja anda õigusvastane kasutusluba või luba, mida ei ole võimalik realiseerida.

Lisaks saab keelduda, kui kasutusloa taotlemisel on teadlikult esitatud valeandmeid, millel on ehitusloa andmise otsustamisel oluline mõju; ehitusprojekti ei ole koostanud või selle koostamist ei ole kontrollinud pädev isik; või kui ehitisega kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik vältida ega leevendada.

Veel on kasutusloa andmisest võimalik keelduda kui selle otstarve ei vasta avalikele huvidele. Nimetatud alus on eelkõige seotud eriosas sätestatavate ehitistega, näiteks raudteerajatistega.

¹⁷ RKHK 3-3-1-62-03, RT III 2003, 30, 309; RKHK 3-3-1-34-05, RT III 2005, 36, 356.

Kasutusluba kehtib osas, mis see on kestvuseluba, **tähtajatult**. Nõuetele vastavuse tuvastamise puhul ei ole kasutusloal püsivat kehtivust. **Seaduses sätestatud juhtudel võib pädev asutus nõuda nõuetele vastavuse perioodilist tuvastamist.**

Kasutusloa kehtetuks tunnistamine

Kasutusloa kehtetuks tunnistamisel, peatamisel või muutmisel võib olla õiguslik tähendus sellest tulenevate meetmete kasutuselevõtuks. **Kasutusloa kehtetuks tunnistamine tähendab sellest tulenevate õiguste – teatud otstarbel kasutusõiguse – peatamist.** Loa kehtetuks tunnistamise tagajärg on analoogiline haldusakti kehtetuks tunnistamisele – **haldusaktiga antud õigust või kohustust ei ole võimalik realiseerida.** Kasutusloa kehtetuks tunnistamisel tuleb arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooniga. Nagu haldusakti kehtetuks tunnistades, ei tohi ka haldusakti peatada kergekäeliselt (Aedmaa, et al. 2004). Riigikohus on märkinud, et **loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega – loa peatamine peab olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid.** Loa peatamine saab olla vajalik vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks.¹⁸

Kasutusluba on võimalik kehtetuks tunnistada, kui kasutusloa omaja seda taotleb, välja arvatud kui teistel isikutel on kasutusloa kehtivuse osas õigustatud huvi. Lisaks on neid toiminguid võimalik teha, **kui ehitise või ehitise kasutamine ei vasta kasutusloale.** Selles punktis on koos nii ehitise nõuetele vastavus kui ka ehitise kasutamise nõuetele vastavus. Ehitisele esitatavad nõuded tulenevad vastavast paragrahvist ja need on üldnõuded. Ehitise kasutamisele võidakse kasutusotstarbe järgi sätestada erinõuded, eelkõige näiteks ohtlike ehitiste või ohtlikke aineid sisaldavate ehitiste puhul. **Meede on sellisel juhul vajalik, et kasutusloa omaja viiks ehitise või selle kasutamise nõuetega kooskõlla.**

Kasutusluba tunnistatakse kehtetuks, kui kasutusloa õigusvastase realiseerimisega kaasneb kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele mõjualas olevatele isikutele märkimisväärne negatiivne mõju, mida ei ole võimalik vähendada ega leevendada. See säte lubab teha teatud toiminguid naabrusõiguste kaitseks. Veel on võimalik kasutusluba peatada või kehtetuks tunnistada, kui kasutusloa taotlemisel on teadlikult esitatud valeandmeid, millel oli kasutusloa andmise otsustamisel oluline mõju. Sellisel juhul võib olla tegemist õigusvastase haldusaktiga.

¹⁸ RKHK 17.06.2002 3-3-1-32-02.

Õigusliku korralduse sõlmküsimumuste ja nende muutmise vajalikkuse kohta

EhS¹⁹ sätestab nõuded ehitistele, ehitusmaterjalidele ja -toodetele ning ehitusprojektidele ja ehitiste mõõdistusprojektidele, samuti ehitiste projekteerimise, ehitamise ja kasutamise ning ehitiste arvestuse alused ja korra, vastutuse EhS rikkumise eest ning riikliku järelevalve ja ehitusjärelevalve korralduse (EhS § 1 lg 1). EhS sätestab nõuded eri liiki ehitistele, nende ehitamisele ja kasutamisele ning neid ehitavatele isikutele niivõrd, kuivõrd seda ei ole reguleeritud teiste seadustega.

EhS § 1 lg 4 01.10.2010. a. redaktsiooni kohaselt kohaldatakse EhS-s käsitletud ehitusmaterjali ja -toote tootjale, tootja volitatud esindajale, importijale ja levitajale, teavitatud asutusele, samuti ehitusmaterjali ja -toote vastavushindamisele ning turujärelevalvele toote nõuetele vastavuse seaduse sätteid, arvestades EhS-st tulenevaid erisusi.

EhS § 3 lg 1 kohaselt peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada **ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale**. Ehitise rekonstrueerimise ja laiendamise korral tuleb tagada rekonstrueeritavate või laiendatavate osade vastavus EhS § 3 sätestatud nõuetele. EhS § 3 lg 4 kohaselt ei või ehitis ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste **elu, tervist või vara ega keskkonda**.

EhS § 3 lg 11 kohaselt võib Vabariigi Valitsus ehitise omadustest ja kasutamise ohutusnõuetest tulenevalt kehtestada nõuded ehitisele või selle osale.

EhS § 72 lg 1 kohaselt enne EhS jõustumist (01.01.2003) ehitatud ehitis ei pea vastama EhS §-s 3 sätestatud nõuetele, välja arvatud ehitise ohutusele sätestatud nõuete osas.

Ehitada tuleb vastavalt ehitusprojektile (EhS § 12 lg 1). Ehitamiseks peab olema ehitusluba (EhS § 12 lg 2).

EhS § 18 järgi on ehitusprojekt ehitise või selle osa ehitamiseks ja kasutamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest. Ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitis vastaks EhS §-s 3 sätestatud nõuetele. Ehitusprojekt koostatakse detailsuses ja ulatuses (eelprojekt, põhiprojekt ja tööprojekt), mis võimaldab muuhulgas ehitist kasutada ja hooldada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ning kontrollida ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele.

EhS § 22 sätestab, et ehitusluba on kohaliku omavalitsuse üksuse või riigi nõusolek: 1) püstitada ehitusloale märgitud maaüksusele või veekogusse ehitis ja ehitise teenindamiseks vajalikke rajatisi; 2) laiendada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa; 3) rekonstrueerida

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1989/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 40, 11.02.1989, lk 12–26), viimati muudetud 93/68/EMÜ (EÜT L 220, 30.08.1993, lk 1–22), Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/91/EÜ ehitiste energiatõhususe kohta (ELT L 1, 04.01.2003, lk 65–71).

ehitusloale märgitud ehitist või selle osa; 4) lammutada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa.

EhS § 29 sätestab ehitise omaniku kohustused ja õigused. Selle kohaselt kohustub ehitise omanik muuhulgas tagama: 1) **ehitise korrashoiu ja ohutuse ümbruskonnale ehitise kasutamisel, sealhulgas takistama juurdepääsu varisemisohtlikule või muude lagunemistunnustega ehitisele kuni selle lammutamiseni või korrastamiseni**; 2) vajaduse korral ehitise ekspertiisi tegemise; 3) **kasutusloa olemasolu**, kui see on nõutav; 4) ehitise kasutamise vastavalt kasutamise otstarbele.

Keskset kohta käesoleva töö kontekstis omab EhS-s sätestatud ehitise **kasutusluba** ja sellega seonduv regulatsioon. Vastavalt EhS § 32 lg 1 ja 1¹ on ehitise kasutusluba (edaspidi kasutusluba) kohaliku omavalitsuse üksuse või riigi **nõusolek, et valminud ehtis või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Kasutusloaga antakse nõusolek, et valminud ehtis või selle osa vastab ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlemisel esitatud ehtisprojektile.**

Ehitise kasutamiseks peab üldjuhul olema kasutusluba.

EhS § 32 lg 4 kohaselt avalikustatakse kasutusloale kantavad andmed riikliku ehtisregistri veebilehel.

EhS § 33 lg 1 sätestab, et **kasutusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks asutus, kelle pädevuses on ehtisloa väljastamine**. Kasutusluba on üldjuhul tähtajatu (EhS § 35 lg 1).

EhS § 38 sätestab **kasutusloa kehtetuks tunnistamise**. EhS § 38 lg 1 kohaselt on kasutusloa väljastajal õigus kasutusluba kehtetuks tunnistada, kui: 1) **ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale** või 2) ehitise omanik ei täida EhS § 61 lg 1 või § 64 lg 3 nimetatud ettekirjutust.

EhS § 40 sätestab muuhulgas ohtliku ehitise likvideerimise alused. **Inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab sellise ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või lammutama linna- või vallavalitsuse korraldusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel** (EhS § 40 lg 1 selle 27.02.2010. a. redaktsioonis). EhS § 40 lg 4 kohaselt kui nimetatud ehtis määratud tähtpäevaks ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele või seda ei lammutata, korraldab ehitise nõuetele vastavusse viimise või lammutamise kohaliku omavalitsuse üksus asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Eelöeldust (EhS § 40) tulenevalt saab käesoleva töö kontekstis asuda seisukohale, et **kohaliku omavalitsuse üksus (Tallinna linn) peab Mustamäe I, II ja III mikrorajooni korterelamute osas võtma vastu vastava korralduse ja kohustama omanikke korraldusega määratud tähtpäevaks viima ehtised olukorda, mis ei ohustaks inimese elu, tervist või vara (või siis lammutama) ning teatama sellest kehtiva korra kohaselt puudutatud korteriomandi omanikke. Alles seejärel saab astuda järgmisi samme.**

EhS § 59 reguleerib ehitusjärelvalvet. Selle kohaselt on EhS tähenduses **ehitusjärelvalve** muuhulgas: 1) ehituslubade väljaandmine; 3) kasutuslubade väljaandmine; 4) ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine; 5) ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine; 6) ettekirjutuste tegemine vastavalt oma pädevusele.

EhS §-st 60 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksusel on mitmeid kohustusi ehitusjärelvalve toimingute teostamisel, sh kontrollida ehitusloa olemasolu ja ehitusloale kantud andmete tegelikkusele vastavust, **kontrollida kasutusloa olemasolu ja kasutusloale kantud andmete tegelikkusele vastavust.**

Ehitusjärelvalve teostamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusse. Ehitusjärelvalvet teostav ametiisik teeb ehitise omanikule või ehitist ehitavale isikule ettekirjutuse, kui ehitis on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale või (EhS § 61 lg 1 p 9).

Seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle teostab riiklikku järelvalvet Tehnilise Järelevalve Amet. Tehnilise Järelevalve Amet teostab kontrolli registri andmete õigsuse üle. Tehnilise Järelevalve Ametil on muuhulgas õigus: 1) kontrollida ehitise vastavust nõuetele; 2) teha ettekirjutusi ja otsuseid vastavalt oma pädevusele; 3) kohustada ehitisega seotud ohtudest avalikkust teavitama või teha seda ise (EhS § 62 lg 2).

EhS § 63 lg 1 kohaselt on Tehnilise Järelevalve Ameti ametiisiku pädevuses muuhulgas: 1) kontrollida ehitise vastavust nõuetele ning ehitise kasutamist lähtuvalt ehitise ohutusest ja kasutamise otstarbest; 2) teha ettekirjutusi vastavalt oma pädevusele; 3) kohustada ehitise omanikku teavitama avalikkust ehitise seotud ohtudest või ehitise omaniku kulul teavitama ise avalikkust ehitise seotud ohtudest.

Vastavalt EhS § 64 lg 3 teeb õigusaktide nõuete rikkumise lõpetamiseks riiklikku järelvalvet teostav ametiisik ettekirjutuse, milles: 1) esitab nõude õigusrikkumise lõpetamiseks; 2) esitab vajaduse korral nõude õigusrikkumisega seotud tegevuse osaliseks või täielikuks peatamiseks või 3) kohustab tegema edasise tegevuse õiguspäraseks jätkamiseks vajalikke toiminguid.

Hoone omanikul on seadusest tulenevalt kohustus tagada hoone²⁰ ning selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale ehitamise ajal ja ehitise kasutamisel,²¹ kasutusloa olemasolu²² ja ehitise kasutamise vastavalt kasutamise otstarbele.²³ Oluline on märkida, et **kui enne 1. jaanuari 2003.a. ehitatud hoone ei pea vastama Ehitusseaduses (EhS) § 3 sätestatud nõuetele, peab ta sellegipoolest vastama ohutusele sätestatud nõuetele.**²⁴

²⁰ Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis (Ehitusseadus (EhS) § 2 lg 2). Hoone on ehitise erimõiste (EhS § 2 lg 1).

²¹ EhS § 29 lg 1 p 4. Kohustus hõlmab ka takistuste seadmist varisemisohtlikule või muude lagunemistunnustega ehitisele kuni selle lammutamiseni või korrastamiseni ning hoiatussiltide paigaldamist.

²² EhS § 29 lg 1 p 11.

²³ EhS § 29 lg 1 p 12. Tulenevalt EhS § 32 lg 2 peab ehitise kasutamiseks olema kasutusluba. Nõue, et valminud ehitist võib kasutada vaid ettenähtud kasutamise otstarbel, tuleneb EhS § 32 lg 2.

²⁴ EhS § 72 lg 1.

Hoone omaniku kohustusi mitme isiku omandis oleva hoone puhul teostavad kõik omanikud.²⁵ Kortermaja puhul tuleb hoone omanikeks lugeda korteriomanikke. Korteriomand on omand ehitise reaalosa üle, millega on ühendatud mõtteline osa kaasomandist, mille juurde reaalosa kuulub,²⁶ s.t. iga korteriomaniik omab lisaks oma korterile ka mõttelist osa nii ehitise alusest maatükist kui ka ehitisest.

Seda mõttelist osa valitsevad korteriomanikud reeglina ühiselt²⁷ (vajadusel moodustades korteriühistu²⁸) ning hoone säilitamiseks vajalike toimingute tegemiseks ei ole ilmtingimata vaja teiste korteriomaniike nõusolekut.²⁹ Samas tuleneb seadusest, et ehitusliku või muu kaasomandi eseme korrashoiuks vajalikust muudatusest suurema ümberkorralduse tegemiseks (tavapärasest hooldusest või sanitaarremondist suuremad parendused) on vaja hoones asuvate korterite omanike kokkulepet (s.t. ei saa lahendada hääletamise teel või nõude esitamisega teiste korteriomaniike vastu).³⁰ Korteriomanike kokkuleppega tuleb lahendada ka juhud, kui üle poole hoonest häviv ja kahju ei ole kindlustusega või muul moel kaetud.³¹

Sellisel juhul, eriti kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale, peab hoone omanik (kaasomanikud) hoone kas viima vastavusse hoonetele esitatavate nõuetega või lammutama kohaliku omavalitsuse organi korraldusega tehtud ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil või tingimustel.³²

Kohaliku omavalitsuse pädevuses on ehitusjärelevalve teostamine oma territooriumil.³³ Ehitusjärelevalve hõlmab muuhulgas kasutuslubade väljaandmise,³⁴ ehitise nõuetele vastavuse kontrollimise³⁵ ja ekspertiiside korraldamise³⁶ ning ettekirjutuste tegemise.³⁷

Kasutusloa väljandmisega annab kohalik omavalitsus nõusoleku, et valminud hoone vastab õigusaktidega ettenähtud nõuetele ja ehitusprojektile ning seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele.³⁸ Kasutusluba on reeglina tähtajatu,³⁹ kuid seda on võimalik kehtetuks tunnistada näiteks kui hoone on ohtlik inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale.⁴⁰

²⁵ EhS § 29 lg 4.

²⁶ Korteriomandiseadus (KrOS) § 1 lg 1.

²⁷ KrOS § 15 lg 1.

²⁸ Korteriühituseaduse § 2 lg 1.

²⁹ KrOS § 15 lg 2.

³⁰ KrOS § 16 lg 1.

³¹ KrOS § 16 lg 2.

³² EhS § 40 lg 1.

³³ EhS § 59 lg 2.

³⁴ EhS § 59 lg 1 p 3.

³⁵ EhS § 59 lg 1 p 4.

³⁶ EhS § 59 lg 1 p 5.

³⁷ EhS § 59 lg 1 p 8.

³⁸ EhS § 32 lg 1 ja 1¹.

³⁹ EhS § 35 lg 1.

⁴⁰ EhS § 38 lg 1 p 1.

Kui tegemist on vajadusega ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavate hoonete muutmiseks või kõrvaldamiseks, eeldusel et omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud, on võimalik hoone sundvõõrandada õiglase ja kohase hüvitise eest.⁴¹

Kohaliku omavalitsuse üksusel puudub selgesõnaline kohustus võõrandada inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtlik hoone ja sellel õiguslikul alusel pole see ka võimalik. See tingib õigusliku korralduse muutmise vajaduse.

Eeltoodu kirjeldas kehtivat korda ja kohaliku omavalitsuse üksuse võimalusi ja ka kohustust olukorras käituda.

Projekti läbiviimiseks oleks kõige otstarbekam selline õiguslik korraldus, kus Arengupangal oleks õiguslik alus omandada kinnisasju turutingimustel või läbi viia sundvõõrandamisi kohese ja õiglase kompensatsiooni eest korteriomanikele. Hetkel puudub Arengupank, kuid kui see ka oleks, puudub sundvõõrandamise õiguslik alus (sundvõõrandamise lubatavus).

Uurimuse I etapis antud lahendus, kus Projekti realiseerimiseks asutatakse avalik-õiguslik Arengupank, tuleb vastu võtta vastav Arengupanga asutamise (eri)seadus. TsÜS § 25 lg 2 sätestab, et avalik-õiguslik juriidiline isik on *inter alia* muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel (täpsem oleks öelda seadusega).

Selle eriseadusega või siis eraldi seaduse muutmise seadusega tuleb luua kinnisasja sundvõõrandamise seaduses kinnisasja võõrandamiseks uus õiguslik alus.

Kuna KASVS § 3 lg 1 sätestab sundvõõrandamise lubatavuse, tuleks seda sätet täiendada järgmiselt:

„8¹) inimese elu, tervist või vara ning keskkonda ohustavate ehitiste muutmiseks või kõrvaldamiseks, kui omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud;“

⁴¹ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 1 p 8.

Viidatud kirjandus

- Aarnio, A. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Kirjastus Juura, 1996.
- Aedmaa, A., E. Lopman, N. Parrest, ja I. Pilv. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
- Ikkonen, K. „Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste.“ *Juridica*, III, 2005: 187-199.
- Ikkonen, K. „Sundmüügi põhiseaduslikud alused.“ *Juridica*, VIII, 2004:
- Kullerkupp, K. „Tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonist tulenevad kinnisomandi kitsendused.“ *Juridica*, V, 2003:
- Maruste, R. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.
- Maurer, H. *Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk*. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.
- Maurer, K. (koost.), A. Aule, L. Pohlak, ja T. (toim.) Kiisverk. *Õigusleksikon*. Tallinn: Interlex 2000, lk 89. Tallinn: Interlex, 2000.
- Merusk, K. „Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis.“ *Juridica*, IV, 1996:
- Papier, H. J. *Kommentaren zum Art. 14. – Maunz-Dürig Grundgesetz Kommentar*. München:: H. C. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994.
- Roosma, P. „II peatükk, paragrahv 32 kommentaar.“ rmt: *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne*, – Autorite kollektiiv, 325-330. Tallinn: Kirjastus Juura, 2008.
- Тотьев, К. Ю. „Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве.“ *Государство и право*, IX, 2002: 25...