



RIIGIKOHUS  
\*\*\*\*\*

RIIGIKOHUS  
ÕIGUSTEABE OSAKOND

# **Eluruumi kasutusse andmine**

**Kohtupraktika analüüs**

**Liina Kanger**  
**haldusõiguse analüütik**

Tartu

Detsember 2010

## Sisukord

<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Eluruumi kasutusse andmine halduskohtute praktikas.....</b>	<b>4</b>
1.1 Õiguslik alus.....	4
1.2 Kaalutusõiguse teostamine ja määratlemata õigusmõiste „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ sisustamine .....	4
1.3 Elamukomisjoni otsuse vaidlustamine .....	7
1.4 Kohtuliku kontrolli ulatus .....	10
<b>2. Eluruumi kasutusse andmine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas .....</b>	<b>11</b>
2.1 Materiaalõigus .....	11
2.2 Menetlusõigus .....	12
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>14</b>

## Sissejuhatus

PS-s ei ole otseselt mainitud igäihe õigust eluasemele ning Eesti ei ole ratifitseerinud Euroopa Sotsiaalharta art-t 31, mis konkretiseerib eluaseme õigust. Sellegipoolest on puuduse korral igäihel õigus abile eluaseme muretsemiseks. Selle õiguse saab tuletada põhiseaduse § 28 lõikest 2, kust tuleneb inimese õigus sotsiaalabile.<sup>1</sup>

Sotsiaalsetest õigustest rääkides viidatakse tihti vajadusele nende õiguste tagamisel arvestada riigi käsutuses olevate ressursidega. Riik saab hüvesid pakkuda ainult selles ulatuses, milleks vahendeid jätkub.<sup>2</sup> See seisukoht tuleb selgelt välja ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) otsustest. Kohtute jaoks tähendab see kontrolli piirides, milles ei võeta üle sotsiaal-poliitiliste valikute langetamist ega sekkuta kohaliku omavalitsuse autonoomiasse.

Käesolevas kohtupraktika analüüsis uuritakse riigi abistamise kohustuse ühte meetet: sotsiaal- või munitsipaaleluruumi kasutusse andmist, s.o riigi ja KOV tegevust abivajajate toetamiseks, mis realiseerib põhiseaduse § 28 lõiget 2. Analüüsi esimese peatüki eesmärk on selgitada kohtupraktika näidete varal välja:

1. kuidas on võimalik vaidlustada eluruumi kasutusse saamiseks arvele võtmisest keeldumist ja mis on selle protokolliliselt vormistatud otsuse õiguslik olemus (toiming, menetlustoiming või haldusakt);
2. milline on kohtu silmis protokollilise otsuse motiveerimise määär;
3. kuidas teostatakse kaalutusõigust, eelkõige kuidas tuleks sisustada määratlemata õigusmõistet „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“?

Et sotsiaalsete põhiõiguste teema on tundlik ka Euroopa mõtmes, on analüüsi üheks eesmärgiks eeldada, mis võiks sama tüüpi vaidluse tulemus olla EIK-s, kui Eestis alanud kohtuasi peaks sinna jõudma. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid on uuritud analüüsi teises peatükis.

Munitsipaal- või sotsiaaleluruumi taotlejana arvele võtmise taotluse üle ei ole Eestis kohtuvaidlusi olnud väga palju. Käesoleva analüüsi aluseks on võetud kõik KIS-st kättesaadavad halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused sel teemal. Need jaotuvad:

- 8 Tallinna Halduskohtu otsust,
- 2 Tartu Halduskohtu otsust, 2
- Tallinna Ringkonnakohtu otsust ja
- 1 Tartu Ringkonnakohtu otsus

ajavahemikus aprill 2006 kuni märts 2010. Kõik vaidlused puudutasid eluruumi saamist Tallinnas, Tartus või Jõhvis. EIK lahenditest on põhjalikumalt käsitletud nelja.

---

<sup>1</sup> Kohtupraktikas on puudutatud ka küsimust, kas PS § 33 ja 34 kaitsevad isiku õigust saada eluruum ja leitud, et kui kaebuse esitajat ei võetud arvele eluruumide üürimist taotleva isikuna, ei saa see rikkuda kaebaja õigust kodu puutumatusse, sest sellest ei saa tuleneda kellegi õigusvastast tungimist kaebaja eluruumi. Kuna PS §-st 34 ei tulene isikutele õigust saada munitsipaaleluruumi, ei saa rikkuda ka PS § 34. Seega PS § 33 ega 34 ei kaitse isiku õigust eluasemele. (TlnHKO 26. juuni 2008. a haldusasja nr 3-07-874, p 40).

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, teine täiendatud väljaanne, Juura 2008, lk 303.

# 1. Eluruumi kasutusse andmine halduskohtute praktikas

## 1.1 Õiguslik alus

Sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lg 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsusorganid on kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimeline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks. Sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra kehtestamise volitab Eesti Vabariigi elamuseaduse (ES) § 8 punkt 2 valla- või linnavolikogule. Munitsipaalomandisse kuuluvate eluruumide valitsemise, kasutamise ja käsutamise üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses. Seega on tegemist kohaliku elu küsimusega.<sup>3</sup> ES § 8 lg 2 on volitusnorm, millest võib järeldada KOV autonoomiat kohaliku elu küsimuste lahendamisel, kuid mille kohta on kohtupraktikas märgitud, et see ei anna iseenesest ühelegi isikule subjektiivset õigust nõuda kohalikul omavalitsuselt, et talle eraldataks munitsipaalruum.<sup>4</sup>

ES § 8 lg 2 alusel vastu võetud kordi on eeldatavasti sama palju kui omavalitsusi ja sellest tuleneb ka, et eri valdades ja linnades võidakse taotlejatele esitada erinevaid tingimusi. Taotlema õigustatud isikute loetelu võib olla lahtine määratlemata õigusmõistete kaudu, näiteks on kasutusel alus „muud isikud mõjuvatel sotsiaalsetel põhjustel“ või „sotsiaalne toimetulemus“.

„Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise korra” punkti 3.1.5 kohaselt võetakse eluruumi mitteomavatena arvele isikud mõjuvatel sotsiaalsetel põhjustel.<sup>5</sup>

Tartu Linnavalitsuse 29. detsembri 2008. a määruses nr 20 „Sotsiaaleluasemeteenuse vajajana arvele võtmise näitajate, toimingute tähtaegade ja taotlusele lisatavate dokumentide loetelu kinnitamine”<sup>6</sup> p 1 alusel võetakse arvele võtmist taotlev isik sotsiaaleluasemeteenuse vajajana arvele, kui ta ei ole ebapiisavate füüsiliste võimete, psüühiliste erivajaduste tõttu või tulenevalt oma sotsiaalsest toimetulemusest võimeline tagama endale või oma perekonnale eluruumi kasutamise võimalust. (p 1.1.-1.2)

## 1.2 Kaalutlusõiguse teostamine ja määratlemata õigusmõiste „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ sisustamine

Otsus anda eluruum isiku kasutusse on KOV kaalutlusotsus. Kaalutlusotsuseid tuleb põhjendada. Mitte küll sotsiaal- või munitsipaalhorteri kasutusse andmise, vaid muude vaidluste kontekstis on Riigikohtu halduskolleegium korduvalt rõhutanud põhjendamise olulisust. Näiteks on 06.11.2002 otsuses haldusasjas 3-3-1-62-02 märgitud, et kui diskretsioonilise haldusakti andmisel tuginetakse määratlemata õigusmõistele, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni, mis võimaldaks

<sup>3</sup> TrtHKo (Jõhvi), 3. juuni 2008, haldusasi 3-08-639.

<sup>4</sup> TrtRKO, 23. oktoober 2008, haldusasi 3-08-369.

<sup>5</sup> Kättesaadav Internetis: <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=90140>.

<sup>6</sup> Kättesaadav Internetis: <http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/web/viited/TLVM2008122900020>.

haldusakti adressaadil mõista akti sisu. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt. Põhjendus peab võimaldama kohtul kontrollida, kas määratlemata õigusmõiste on sisustatud mõistlikult.<sup>7</sup>

Isikute arvele võtmisel on Tartu linnas määrav sotsiaaltöötaja hinnang. Tallinnas seda reeglit kaalutlusõiguse teostamiseks „Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise korras” sõnaselgelt rõhutatud ei ole. Siiski peaks olema näidatud, mille alusel otsus sündis. Näiteks nõuab halduspraktika ühtlust ja läbipaistvust Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-09-564:

### 1. näide:

*/---/ vastustaja ei osanud samas selgitada, kuidas komisjon on enda jaoks mõiste „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ sisustanud, märkides vaid, et vastav otsustus tehakse igakordselt iga abivajaja suhtes eraldi. Ringkonnakohtu hinnangul ei taga selline käitumine taotlejate võrdset kohtlemist. Asjaolu, et normilooja on jätnud normi rakendajale määratlemata õigusmõiste kaudu kaalutlusruumi, ei tähenda, et vastava normi sisustamine võiks toimuda meelevaldselt või kaalutlusruumi piire mingilgi viisil määratlemata. Vastustajal on võimalik nt välja töötada vastavat normi täpsustav halduseeskiri või viidata asjakohasele halduspraktikale. Igal juhul tuleks haldusaktis märkida kriteeriumid, mille alusel abivajajaid hinnatakse. /---/.<sup>8</sup>*

Kohtupraktikas rõhutatakse, et termini „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ näol on tegemist määratlemata õigusmõistega,<sup>9</sup> mis tuleb igakordselt sisustada, lähtudes konkreetsetest asjaoludest.<sup>10</sup> Tallinna Halduskohus selgitab: *Aimu sellest, mida normilooja on pidanud silmas mõiste „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ all, annab Korra p 3<sup>11</sup> tervikuna. P-st 3 nähtuvalt on silmas peetud eelkõige olukordi ja isikuid, kes on oma senikasutatud eluruumist äkki ja neist mitteolenevatel põhjustel ilma jäänud, mistõttu on isikud jäänud sotsiaalselt väga*

<sup>7</sup> RKHKo, 28. oktoober 2003, haldusasi 3-3-1-66-03, p 22.

<sup>8</sup> TlnRKO, 23.märts 2010, haldusasi 3-09-564.

<sup>9</sup> Vt nt TlnRKO, 23. märts 2010, haldusasi 3-09-564 ja TlnRKO, 3. märts 2010, haldusasi 3-09-1120, p 7.

<sup>10</sup> TlnHKO, 26. veebruar 2008, haldusasi 3-07-2432, p 4.

<sup>11</sup> Tallinna Linnavolikogule 17. oktoobri 2002 määruse nr 56 lisa 3 “Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise kord“ p 3:

3. Arvestust eluruumide üürimist taotlevate isikute üle peetakse eraldi eluruumi mitteomavate, tagastatud eluruumide üürnike ja elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute osas:

3.1 eluruumi mitteomavatena võetakse arvele:

3.1.1 isikud, kelle õiguslikul alusel kasutatav Tallinna linnas asuv eluruum on vääramatu jõu tagajärjel muutunud kasutuskõlbmatuks.

Vääramatuks jõuks loetakse erakorralisi sündmusi (loodusõnnetus, tulekahju, plahvatus jms), mida ei võidud ette näha ega saadud mõistlike tegevustega vältida ja mille tekkimise eest ei saanud eluruumi omanik või üürnik vastutada;

3.1.2 isikud, kes on Tallinna linnas asuva eluruumi, mis kuulub lammutamisele seoses maa sundvõõrandamisega või kasutusõiguse lõpetamisega munitsipaalvajadusteks, omanikud või üürnikud;

3.1.3 isikud, kes on vabanenud kinnipidamiskohast, kui endisesse eluruumi asumine on võimatu;

3.1.4 orvud ja vanemliku hoolitsuseta isikud, kes pöörduvad tagasi endisesse elukohta lasteasutustest, sugulaste, eestkostjate või hooldajate juurest, samuti pärast õppimist õppeasutuses, kui endisesse eluruumi asumine on võimatu. Orvud ja vanemliku hoolitsuseta isikud, kes võetakse arvele munitsipaaluruumi taotlejana, kuid kellele antakse üürile sotsiaaleluruum, jäävad sotsiaaleluruumi üürile saamisel arvele munitsipaaluruumi taotlejana esialgse arvelevõtmise kuupäevaga;

3.1.5 teistel mõjuvatel sotsiaalsetel põhjustel:

3.2 tagastatud eluruumide üürnikena võetakse arvele isikud:

3.2.1 kes kasutavad üürilepingu alusel eluruumi, mis on tagastatud Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse kohaselt tingimustel, et eluruumi kasutamist on alustatud enne selle tagastamist ja avaldus eluruumi üürimiseks on esitatud enne 1. märtsi 2003;

3.2.2 kes kasutavad õigusvastaselst võõrandatud eluruumi, mille tagastamise menetlus on pooleli, tingimusel, et avaldus eluruumi üürimiseks on esitatud enne 1. märtsi 2003;

3.3 elamistingimuste parandamisel abivajavatena võetakse arvele:

3.3.1 isikud, kes kasutavad üürilepingu alusel Tallinna linna omandis olevat varisemisohtlikku või kasutuskõlbamatut eluruumi;

3.3.2 üksinda elavad vanurid ja vanuritest paarid, puudega isikud, kellel ei ole seadusjärgseid ülalpidajaid või kes vajavad kõrvalabi või kelle kasutuses olevas eluruumis ei ole võimalik nende hooldamist korraldada;

3.3.3 vähekindlustatud lastega pered, kes vajavad sotsiaalteenuseid;

3.3.4 teistel mõjuvatel sotsiaalsetel põhjustel.

*halba seisu.*<sup>12</sup> Tallinna Ringkonnakohus märgib antud asja apellatsiooniasemes läbi vaadates halduskohtu tõlgendusele vastu, et *Ringkonnakohtu hinnangul ei saa sellist tõlgendust välistada, kuid määratlemata õigusmõiste peab siiski sisustama eelkõige haldusorgan ise. Kohus üksnes kontrollib, kas seda on tehtud mõistlikult.*<sup>13</sup>

Mõiste avamine on eriti tähtis selleks, et otsus oleks arusaadav. Tallinna Ringkonnakohus toonitab, et *munitsipaalaluruumid ning nende üürimine on piiratud avalik ressurs, mille jagamine peab olema läbipaistev ja kontrollitav: Kuigi majandusliku olukorraga seoses on üürihinnad vabaturuga võrreldes ühtlustunud, on munitsipaalaluruumi üürimise eeliseks jätkuvalt üürisuhte stabiilsus. Seega peab olema isikutele arusaadav, mis on need mõjuvad sotsiaalsed põhjused, mille esinemisel tekib neil õigus taotleda enda üürimist taotlevate isikute nimekirja arvamist.*<sup>14</sup>

Lisaks menetluse läbipaistvusele on mõiste määratlemata õigusmõistete sisustamine oluline selleks, et võimaldada kohtulikku kontrolli:

## **2. näide:**

*Otsusest ei nähtu, kuidas sisustab vastustaja määratlemata õigusmõistet „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“. Nõuetekohase, so kaebajale arusaadava ja kohtulikult kontrollitava haldusakti puhul oleks vastustaja kõigepealt pidanud haldusaktis välja tooma oma käsitlese mõistest „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ ning seejärel hindama, kas kaebaja liigitub vastavate abivajajate hulka. Vaidlustatud otsuses on esitatud aga üksnes faktilised asjaolud ning järeldus, et kaebajat munitsipaalaluruumi üürimist taotleva isikuna arvele ei võeta. Igal juhul tuleb mõiste määratlus välja tuua haldusaktis, millega isiku nimekirja arvamise üle otsustatakse.*<sup>15</sup>

Järgnevalt võib tuua mõned näited eluasemekomisjonide praktikast, mille puhul komisjon on leidnud, et „mõjuvate sotsiaalsete põhjustega“ pole tegemist:

- kui kaebaja on eluruumist välja tõstetud ilma teist eluruumi vastu andmata, siis see pole käsitletav mõjuva sotsiaalse põhjusena eluruumi saajana arvele võtmiseks;<sup>16</sup>
- kui isik on ainult ühel korral pöördunud Nõmme Linnaosa Valitsuse sotsiaalosakonna poole seoses raske majandusliku olukorraga (ammu, s.o 2002. aastal) ja vaatamata elukoha hävimisele tulekahjus ei vaja ta munitsipaalaluruumi, kuna tema perekonna kasutuses on ka teine korter;<sup>17</sup>
- kui isik on omanud mitmeid kortereid ja neid võõrandanud; tal on kehtiv, aga peagi lõppema hakkav üürileping; ta ei tööta ning on 50% töövõimetuspensionär; ta on sotsiaalhoolekande osakonnas abivajajana arvel ning ta saab toimetulekutoetust,

---

<sup>12</sup> TlnHKo, 1. september 2009, haldusasi 3-09-1120.

<sup>13</sup> TlnRKO, 3. märts 2010, haldusasi 3-09-1120, p 8.

<sup>14</sup> Samas, p 9.

<sup>15</sup> Samas, p 7.

<sup>16</sup> TlnHKo, 26. mai 2010, haldusasi 3-09-564, p 15. Kohtuotsusest ei selgu ühemõtteliselt, kas kohus jättis kaebuse rahuldamata seepärast, et isikul ei olnud õigust sotsiaal- või munitsipaalaluruumi saada, kuna tal ei esinenud „mõjuvaid sotsiaalseid põhjuseid“ või seepärast, et otsus oli põhjendamata. Kohus arvab mõlemat korraga. Jääb küsimus, kuidas saab halduskohus hinnata, et ei esinenud „mõjuvaid sotsiaalseid põhjuseid“, kui otsus oli selles osas motiveerimata. Samas asjas tuvastab ringkonnakohus, et otsus oli nõuetekohaselt põhjendamata ja seetõttu ei ole kohtulik kontroll võimalik.

<sup>17</sup> TlnHKo, 26. juuni 2008, haldusasi nr 3-07-874, p 36.

millega kompenseeritakse talle üüri- ja kommunaalkulud eluruumi üürimise eest ja kaebaja võlanõue teise isiku vastu üle 157 000 krooni ulatuses on rahuldatud. Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes on vastustaja asunud seisukohale, et puuduvad mõjuvad sotsiaalsed põhjused isiku nimekirja lülitamiseks ning kohus nõustub vastustajaga selles;<sup>18</sup>

- paljasõnaline väide raske haiguse ja sellest tuleneva töövõimetuse ja korteri üüri maksmise võimetuse kohta;<sup>19</sup>
- koos lastega väga kitsastes oludes, sh miinimumnõuetest väiksemas eluruumis elamine.<sup>20</sup>

Kokkuvõttes piir mõjuvate ja mittemõjuvate sotsiaalsete põhjuste vahel ei tohi kujuneda suvaliselt, vaid peab leidma kajastamist haldusakti motivatsioonis. See võib olla kindlaks määratud juba eelnevalt halduse sise-eeskirjaga. Põhjenduste puudumine on aga kaalutlusviga, mis muudab otsuse materiaalselt õigusvastaseks ja kuulub kaebaja õiguste rikkumise tõttu tühistamisele.<sup>21</sup> See võib viidata normi meelevaldsele kohaldamisele ja ei taga taotlejate võrdset kohtlemist.

### **1.3 Elamukomisjoni otsuse vaidlustamine**

Elamukomisjoni protokollilise otsuse, millega otsustatakse mitte rahuldada isiku taotlust eluasemeteenuse vajajana arvele võtmiseks, õiguslikku olemust on aja jooksul käsitletud erinevalt: 2006. aastal haldusaktina<sup>22</sup> ja toiminguna<sup>23</sup>; alates 2008. aastast menetlustoiminguna, 2010. aastal taas haldusaktina<sup>24</sup> või menetlustoimingu raames tehtud haldusotsustusena.<sup>25</sup> Tasub uurida sellise arengu põhjuseid.

Algatuseks võrreldgem aga, kas Riigikohtu praktikas muudes asjades on protokollilise otsuse õigusliku olemuse määramise ja selle vaidlustamise kohta loodud mõni reegel.

Riigikohtu praktikas on mitmel korral tekkinud küsimus, kas ning millal on protokolliline otsus vaidlustatav. Esimest korda arutles halduskolleegium protokollilise otsuse õigusliku olemuse üle 1998. aastal, mil aktsiaselts Eesti Innovatsioonipank vaidlustas Eesti Panga Nõukogu otsuse, mis vormistati protokollilise koostisosana.<sup>26</sup> Riigikohus leidis, et otsus oli tervikuna olemas, vaatamata sellele, et otsuses eneses ei sisaldunud motive, vaid need olid esitatud nõukogu istungi protokollis. Edasine praktika tõi kaasa järeldused, et ka protokolliline otsus võib olla suunatud haldusevälistele isikutele<sup>27</sup> ja haldusvälistele isikule

---

<sup>18</sup> TlnHKo, 1. september 2009, haldusasi nr 3-09-1120.

<sup>19</sup> TlnHKo, 26. veebruar, haldusasi 3-07-2432, p 3.

<sup>20</sup> TlnHKo, 7. detsember 2007, haldusasi 3-07-1372, p 20-21 ja TrtHKo, 24. aprill 2006, haldusasi 3-05-1082.

<sup>21</sup> Vt nt TlnHKo, 5. detsember 2006, haldusasi 3-05-920.

<sup>22</sup> TrtHKo, 24. aprill 2006, haldusasi 3-05-1082; TlnHKo, 5. detsember 2006, haldusasi 3-05-920.

<sup>23</sup> TlnHKo, 21. juuni 2006, haldusasi 3-05-560.

<sup>24</sup> TlnHKo, 1. september 2009 ja TlnRKO 3. märts 2010, haldusasi nr 3-09-1120.

<sup>25</sup> TlnHKo, 26. mai 2010 ja TlnRKO, 23. märts 2010, haldusasi 3-09-564.

<sup>26</sup> RKHKm, 20. veebruar 1998, haldusasi 3-3-1-4-98.

<sup>27</sup> RKHKo, 29. jaanuar 2004, haldusasi nr 3-3-1-81-03, p 26.

suunatud protokolliline otsus võib rikkuda isiku õigusi.<sup>28</sup> Seega paika sai seisukoht, et haldusotsustuse vorm ei saa piirata isiku subjektiivsete õiguste kaitset.

Mitmeetapiliste haldusmenetluste puhul nagu omandireform selgitas halduskolleegium, et protokolliline vaheotsus ei pruugi olla iseseisvalt vaidlustatav. Näiteks enampakkumise protokollis ei sisaldu iseseisvalt vaidlustatavat haldusakti. Seega ei ole protokollis võimalik vaidlustada iseseisva tühistamiskaebusega, vaid vaidlus protokolliga dokumenteeritud menetlustoimingute õiguspärasuse üle on hõlmatud vaidlusega neile järgnenud haldusakti tühistamise üle.<sup>29</sup>

Riigihankemenetluses on riigihangete korraldamise komisjoni protokoll menetlustoiming, võib välja lugeda 26.03.2008 haldusasja nr 3-3-1-7-08 punktist 14.

Veel kinnitab Riigikohtu praktika, et ametisse võtmise konkursi konkursikomisjoni otsust ja selle aluseks olevat protokollis saab vaidlustada menetlusõiguse järgimise aspektist.<sup>30</sup>

Seega joonistub erinevat tüüpi vaidlustest analüüsi autori arvates välja, et ei ole kindlaks määratud, mis õiguslik olemus (haldusakt või menetlustoiming) protokollisel otsusel on, vaid see sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist. Kui otsus on protokolliline, ei tähenda see kohe, et seda poleks võimalik vaidlustada. Vaidlustamise tingimuseks on välismõju ja see, et otsus ei ole menetluse vaheetapp - vastasel juhul muutuks ta vaidlustatavaks alles koos lõppotsusega. Mõnel juhul saab protokollilist otsust kui menetlustoimingut vaidlustada iseseisvalt menetlusõiguste kaitseks.

Tulles tagasi eluruumi kasutusse andmise temaatika juurde ja eluruumi üürimist taotleva isikuna arvelevõtmise või arvele võtmata jätmise protokollilise otsuse juurde, näeme, et kohtupraktika jaoks teedrajava tähtsusega oli Riigikohtu halduskolleegiumi 6. mai 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-13-08, mille punktis 11 asuti seisukohale, et isiku eluruumi üürimist taotlevate isikute nimekirjast väljaarvamine on menetlustoiming. Selle Riigikohtu otsusega koos viidatakse halduskohtute edasises praktikas Tallinna Ringkonnakohtu 20. novembri 2007. a otsusele haldusasjas nr 3-06-2521.

### 3. näide:

*Munitsipaaleluruumi üürileandmist taotleva isiku arvelevõtmine munitsipaaleluruumi taotlejana ei ole haldusakt, vaid menetlustoiming isiku taotluse lahendamisel linna omandis oleva eluruumi üürileandmiseks, **kuivõrd selle arvelevõtmisega ei võeta lõplikku seisukohta isiku taotluse suhtes.** Riigikohtu halduskolleegium on 6. mai 2008 kohtuotsuses kohtuasjas nr 3-3-1-13-08 punktis 11 Tallinna Ringkonnakohtu eeltoodud käsitlevusega nõustunud ja märkinud järgmist: "Riigikohtu halduskolleegium nõustub siinkohal ringkonnakohtu seisukohaga, et käesoleva kohtumenetluse esemeks olev otsus ei ole haldusakt, vaid menetlustoiming. Seetõttu ei ole asjakohased kassaatori väited haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuete rikkumise kohta."<sup>31</sup>*

---

<sup>28</sup> RKHKm, 29. jaanuar 2001, haldusasi 3-3-1-64-00, p 2. Sama seisukohta on korratud ka haldusasjas nr 3-3-1-65-00.

<sup>29</sup> RKHKm, 1. oktoober 2002, haldusasi nr 3-3-1-57-02, p 9.

<sup>30</sup> RKHKo, 3. oktoober 2007, haldusasi 3-3-1-41-07, p 9, 10, 12.

<sup>31</sup> TlnHKo, 26. mai 2010, haldusasi 3-09-564, p 15; sama ka TlnHKo, 26. juuni 2008, haldusasi nr 3-07-874, p 39.



Tallinna Halduskohus on eelnevast veel järeldanud:

#### 4. näide:

*Kiri, millega informeeriti kaebajat Nõmme Linnaosa eluasemekomisjoni 23.03.2007 otsusest ei ole haldusakt. Tegemist on Korra punktis 11 sätestatud informeeriva kirjaga, ehk teatamistoiminguga, mitte aga haldusaktiga nagu kaebaja kaebuses ekslikult leiab.*<sup>32</sup>

Seega, kui taotlust isikut linnalt või vallalt eluruumi saajana arvele võtmiseks ei rahuldata, on halduskohtus võimalik esitada selle menetlustoimingu õigusvastaseks tunnistamise nõue. Kaebuse esitajad on esitanud selle mõnel juhul ka alternatiivsena: haldusakti tühistamiskaebusena või kui kohus leiab, et kui eluasemekomisjoni koosoleku protokoll otsuse näol on tegemist menetlustoiminguga, menetlustoimingu õigusvastaseks tunnistamise kaebusena.<sup>33</sup>

Samas 2009.-2010. aastal tekkis menetlustoimingu käsitlese kõrvale uus huvitav vahevariant – protokollilist otsust, millega keelduti isikut nimekirja kandmast, peeti nii Tartu Halduskohtu kui ka Ringkonnakohtu käsitles menetlustoimingu raames tehtud haldusotsustuseks, mis on tühistatav tühistamiskaebusega.<sup>34</sup> Otsustest võib välja lugeda, et tühistamiskaebuse esitamine on võimalik juhul, kui isiku taotlust ei rahuldatud.

#### 5. näide:

*Samas leiab kohus, et käesoleval juhul on tegemist menetlustoimingu raames tehtud haldusotsustusega, mille puhul on võimalik esitada ka tühistamisnõuet. Erinevalt eluruumi üürimist taotleva isikuna arvelevõtmisest, millise toimingu puhul ei võeta lõplikku seisukohta isiku taotluse suhtes, on isiku eluruumi üürimist taotlejana arvelevõtmisest keeldumise kohta otsuse tegemisega lõppenud ka esitatud taotluse menetlus.*<sup>35</sup>

See praktikamuutus toob esile, et erinevalt on vaja käsitleda juhtumit, kui isik võetakse arvele ja kui isiku arvelevõtmisest keeldutakse. Ühtlasi ei loobuta päriselt menetlustoimingu mõistest, kuid kaldutakse tagasi protokollilise otsuse haldusaktina käsitlemise poole. Ringkonnakohtus tühistaski vaidlusaluse protokollilise otsuse.

Millest selline pööre võib põhjustatud olla?

Esiteks ilmselt ei suutnud 2009.-2010. aastaks kujunenud praktika veenvalt põhjendada, miks kõnealust keelduvat protokollilist otsust peaks käsitlema menetlustoiminguna. Riigikohtu viidatud lahend oli ilma lähemate selgitusteta. Teiseks probleemiks oli see, et lahend käsitles isiku üürimist taotlevate isikute nimekirjast väljaarvamist haldusorgani algatusel, mitte isiku taotluse rahuldamise otsustamist. Seega võtsid halduskohtud oma lahendite aluseks Riigikohtu otsuse, mis puudutas mõnevõrra erinevat olukorda: ühel juhul sai isik esitada uue taotluse enda nimekirja kandmiseks (Riigikohtu lahend), teisel juhul on taotluse rahuldamata jätmise isiku jaoks lõplikku tähendust omav keeldumine (analüüsis käsitletud halduskohtute lahendid).

---

<sup>32</sup> TlnHKo, 26. juuni 2008, haldusasi 3-07-847, p 39.

<sup>33</sup> TlnHKo, 26. mai 2010, haldusasi 3-09-564.

<sup>34</sup> TlnHKo, 26. mai 2010 ja TlnRKO, 23. märts 2010, haldusasi 3-09-564.

<sup>35</sup> TlnHKo, 26. mai 2010, haldusasi 3-09-564.

Üheski haldus- ega ringkonnakohtu uuritud lahenditest ei olnud peale viite Riigikohtu või ringkonnakohtu nimetatud lahendile lisatud muid põhjendusi, miks antud juhul on tegu menetlustoimingu, mitte haldusaktiga. Seega praktika rajanes varasemale seisukohale, selle õigsust kahtluse alla seadmata.

Siiski paistavad need positsioonid olevat vaieldavad, sest täiesti argumenteeritav on ka arvamus, et arvelevõtmisest keeldumise näol kujundatakse isiku taotluse suhtes lõplik seisukoht ja ainus võimalus isikul oma olukorda parandada on uue taotlusega algatada uus haldusmenetlus. Seda lõplikku seisukohta võiks pidada siis tühistatavaks haldusaktiks. Tendents, et viimastel kordadel on vaidlus lahendatud haldusakti tühistamislõpude, mitte menetlustoimingu õigusvastaseks tunnistamise lõpude abil, räägib tõenäoliselt sellest, et isikut arvele võtmast keelduva protokollilise otsuse menetlustoimingu käsitlemine ei paku küllaldast õiguskaitset.

Kokkuvõttes on näha, et selget ja põhimõttekindlat praktikat ei ole kujunenud. Ühelt poolt püütakse kinni hoida Riigikohtu lahendist 3-3-1-13-08, käsitledes protokollilist otsust menetlustoimingu, teisalt on kõrvale tekkinud uus käsitus, mis võimaldab otsuse vormis olevat menetlustoimingut ka tühistada. Üks põhjus, miks läbivat ühetaolist praktikat ei ole, on see, et antud tüüpi asjad jõuavad kohtusse suhteliselt harva.

## **1.4 Kohtuliku kontrolli ulatus**

Elamukomisjoni otsuste kohtulik kontroll on piiratud kolmel põhjusel: otsuse diskretsioonilisus; kohaliku omavalitsuse autonoomia ja majandus-poliitilised ja otstarbekuse kaalutlused. Selle kohta võib tuua paar alljärgmist näidet.

### **6. näide:**

*Käesolevas haldusasjas vaidlustatud otsused on kollegiaalsed ning vastu võetud diskretsiooni korras. /---/ Kohtul puudub seadusest tulenev õigus sekkuda vastustaja poolt diskretsiooni (kaalutusõiguse) teostamisse või seda mingilgi määral piirata, kohus on vaid pädev kontrollima teostatud kaalutusõiguse piiride ületamist.<sup>36</sup>*

### **7. näide:**

*Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 lg. 1, § 3 p. 1 kohaselt on kohalik omavalitsus õigustatud ja kohustatud kohaliku elu küsimusi iseseisvalt ja lõplikult korraldama ja otsustama. Seda, et kohalik omavalitsus tegutseb oma vara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel ning muude kohaliku elu küsimiste otsustamisel ja korraldamisel iseseisvalt, sätestavad ka põhiseaduse § 32 ja § 154. Seega on üksnes kohalikul omavalitsusel endal õigus kaalutusõiguse alusel otsustada, kellele ja millistel tingimustel soovib ta oma eluruume kasutusse anda ning halduskohus ei saa talle ette kirjutada kohustust seda teha ega määrata kellele, millistel tingimustel ja missugune eluruum tuleb eraldada.<sup>37</sup>*

---

<sup>36</sup> TlnHKo, 15. veebruar 2008, haldusasi 3-07-1387.

<sup>37</sup> TrtHKo (Jõhvi), 3. juuni 2008, haldusasi 3-08-639.

## 2. Eluruumi kasutusse andmine Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika eluruumi kindlustamise osas võiks jagada kaheks: materiaaõigust ja menetlusõigust puudutavaks. Materiaalses (õigus eluasemele esemeline kaitseala) mõttes on oluline küsida:

- mida kaitstakse EIÕK art-ga 8 (kodu ja eraelu puutumatus);
- mida kaitstakse lisaprotokoll 1 art-ga 1 (vara kaitse);
- millised kohustused seab EIK riigile isikutele eluaseme kindlustamisel.

Menetluslikus mõttes näitavad EIK lahendid teed, kuidas hoida kohtumenetlust illusoorseks muutumast.

### 2.1 Materiaalõigus

Materiaalõigust käsitlevad EIK kohtuasjad *Dzharageti v. Venemaa*<sup>38</sup> ja *Velizhanina v. Ukraina*.<sup>39</sup> Asjas *Velizhanina v. Ukraina* selgitab EIK konventsiooni art 8 sisu: EIÕK art 8 ei sisalda õigust, et igapähele pakutakse elukohta, vaid riikidel on üldjuhul lubatud suur hindamisruum selleks et määrata majanduslikke või sotsiaalset strateegiat, sh sotsiaalkorterite pakkumist.<sup>40</sup> Selles lahendis hoiab EIK sama joont muude sotsiaalsete põhiõiguste kaitsega, mille määra saab iga riik seada vastavalt oma võimalustele.

Kohtuasjas *Dzharageti v. Venemaa* arendas EIK art 8 sisustamist edasi, öeldes, et kodu art 8 mõttes ei ole piiratud üksnes nende elupaikadega, mis on seaduslikud. Vaidlus oli selle üle, kas *Dzharageti*le, kes elas ilma elamisloata ja ilma kehtiva üürilepinguta sotsiaalkorteris, võis teha lahkumiskorralduse ja pakkuda üürivõimalust tavahinnaga. Tema viibimine seal muutus nii pikaajaliseks, et kaebaja uskus, et üürileping on *de facto* olemas ja seda peaks siseriiklik õigus tunnustama. Riik eluaseme üürimiseks õiguslikku alust ei näinud ning tegi tulemusetuid katseid teda välja tõsta, seejärel pakkus talle võimaluse sõlmida üürileping tavahinnaga.

EIK tuvastas, et *Dzharageti* nõue elada sotsiaalkorteris kuulus art 8 kaitsealasse, kuid nõude rahuldamiseks ei olnud alust. Kuna *Dzharageti* ei olnud õigustatud korteris elama (ei olnud seisnud vastavas järjekorras ega läbinud muid formaalsusi, millega oleks tõendatud tema abivajadus), oli ettepanek tavahinnaga üürilepingu sõlmimiseks siseriikliku õiguse järgi seaduslik. EIK leidis, et see meede teenib legitiimset eesmärki, nimelt sotsiaalkorterite avaliku süsteemi toimimist eesmärgiga edendada riigi majanduslikku heaolu ja kaitsta nende õigusi, kes sotsiaalabi tegelikult vajavad. Kohus rõhutas, et riigil on avar kaalutusõigus, kui

---

<sup>38</sup> *Dzharageti v. Venemaa*, 9.11.2006, nr 8459/03, p 2. Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=810978&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

<sup>39</sup> *Velizhanina v. Ukraina*, 27.01.2009, nr 18639/03. Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=847590&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

<sup>40</sup> EIK viitab oma varasemale lahendile: *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*, 23.10.1997, nr. 39022/97, § 80, - Reports of Judgments and Decisions 1997-VII ja *O'Rourke v. the United Kingdom* (dec.).

palju inimesi ta sotsiaalselt majutada saab. Seetõttu pidas kohus sotsiaalkorteris õigusliku alusega elanud isiku väljatõstmist „demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks“.

Lisaks art 8 rikkumisele on sotsiaaleluruumi kasutamist taotlenud kaebajad teistes kohtuasjades *Malinovskiy v. Venemaa*<sup>41</sup> ja *Kukalo v. Venemaa*<sup>42</sup> tuginenud ka protokoll 1 art 1 rikkumisele. Protokoll 1 art 1 sätestab vara kaitse ja valduse rahumeelse kasutamise õiguse. Negatoorhagi puhul selgitas EIK, et protokoll 1 art 1 „valduse“ mõiste ei ole piiratud füüsiliste esemete omamisega ja sellele ei kohaldu siseriikliku õiguse klassifikatsioonid.<sup>43</sup> Kohus jõudis oma varasemaid lahendeid<sup>44</sup> järgides tulemusele, et „nõue“ – teatud sotsiaalne soodustus – võib olla „valdus“ protokoll 1 art 1 tähenduses, kui see on piisava kindlusega maksmata pandav.<sup>45</sup> Kui sotsiaalkorteri ei ole võimalik realselt kasutada, on rikutud protokoll 1 art 1.<sup>46</sup>

Kokkuvõttes on materiaaõiguse sisustamises EIK poolt siseriiklikule kohtule kohustuslike juhiste osa kesine. EIK tunnustab siseriiklike valikuid sotsiaalsete põhiõiguste kaitsestandardi seadmisel ja peab legitiimseks soodustusest keeldumist neile isikutele, kes riigi poolt sätestatud standardile ei vasta. EIÕK kohaldamise seisukohalt on oluline piiritleda, et elamine sotsiaaleluruumis kuulub nii art 8 kaitsealasse kui ka protokoll 1 art 1 kaitsealasse.

## 2.2 Menetlusõigus

Menetlusõiguse seisukohalt võiks esile tõsta kahte sarnast kohtuasja: *Malinovskiy v. Venemaa* ja *Kukalo vs Venemaa*. Mõlemas arutas EIK eluruumi eelisjärjekorras sotsiaalrendile andmise juhtumit, milles Tšernobõli katastroofi ohvrile oli küll Venemaa siseriikliku kohtu otsusega välja mõistetud sotsiaalkorteri alalise rentimise õigus, kuid kohtuotsuse täitmine viibis. *Malinovskiy* pandi ootejärjekorda, kus ta oli 193-s isik ja öeldi, et otsuse kohene täitmine pole majanduslikel põhjustel võimalik. *Kukalo* puhul suudeti korter eraldada poolteist aastat pärast kohtuotsuse jõustumist.

Nii *Malinovskiy* kui ka *Kukalo* väitsid, et on rikutud õigust ausale menetlusele (EIÕK art 6 lg-s 1) ja valduse rahumeelse kasutamise õigust (protokoll 1 art 1 (vt ülal)). EIK

---

<sup>41</sup> *Malinovskiy v. Venemaa*, 7.07.2005, nr 41302/02 - Reports of Judgments and Decisions 2005-VII (extracts). Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=779148&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>42</sup> *Kukalo v. Venemaa*, 3.11.2005, nr 63995/00. Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=788758&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>43</sup> *Kukalo v. Venemaa*, p 56.

<sup>44</sup> *Burdov v. Venemaa*, 4.09.2002, nr 59498/00 - Reports of Judgments and Decisions 2002-III . Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=698326&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> ja

*Stran Greek Refineries v Kreeka*, 09.12.1994, nr 13427/87. Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695790&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>45</sup> *Kukalo v. Venemaa*, p 58. *Asjas Shipakovskiy v. Venemaa* on valduseks loetud sotsiaalruumi üürileping (*Shpakovskiy v. Venemaa*, 7.07.2005, nr 41307/02, p 36. Kättesaadav:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=779150&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

<sup>46</sup> *Malinovskiy v. Venemaa*.

rõhutas mõlemas otsuses, et raha või muude ressursside puudumine ei õigusta kohtuotsuse mitteaustamist.<sup>47</sup> EIK keelas selle, et riik teeb kaebuse esitaja jaoks võidetud kohtuasjas edu saavutamise võimatuks, tuues põhjenduseks finantsraskused.<sup>48</sup> Kukalo asjas võttis kohus seiskoha kahe ajaperioodi suhtes, mil kohtuotsust ei suudetud täita: poolteist aastat viivitust kohtuotsuse jõustumisest ei olnud arvestades asjaolusid nii pikk, et oleks rikkunud art 6 lg-s 1 sätestatud õiguse tuuma; seevastu kaks aastat ja kaks kuud oli niisugune viivitus, millega riik võttis art 6 lg-lt 1 tulusa mõju ära. Malinovskiy asjas, kus siseriiklikku kohtuotsust ei olnudki täidetud, luges EIÕK art 6 lg 1 rikkumiseks, et riik ei teinud pingutusi EIÕK art 6 lg 1 efektiivseks rakendamiseks.

Need otsused on kirjutatud kohtuotsuse efektiivse täitmise võtmes, mis tähendab, et küsimus, kas isikul on õigus eluruumile, on juba siseriiklikult lahendatud. Otsused on tähenduslikud sellest aspektist, et isiku õiguste kaitse tuleb muuta reaalseks, mitte jätta üksnes faktiliseks. Ainult positiivne kohtuotsus ei tähenda veel isiku õiguste tagatust, kui sellele ei järgne kohtuotsuse efektiivset täitmist. EIK rõhutas, et art 6 eesmärkide täitmiseks tuleb kohtuotsuse täitmist vaadelda kui „menetluse“ art 6 lg 1 mõttes lahutamatu osa.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Malinovskiy v. Venemaa p 35, Kukalo v. Venemaa p 48 ja 52.

<sup>48</sup> Sama ka asjas Burdov v. Venemaa ja Kukalo v. Venemaa, p 48.

<sup>49</sup> Kukalo v. Venemaa, p 48.

## Kokkuvõte

Analüüsist järeldus, et Eesti kohtud nõuavad sotsiaal- ja munitsipaalaluruumide kasutusse andmise menetluse läbipaistvust, määratlemata õiguspõhiste „mõjuvad sotsiaalsed põhjused“ avamist ja haldusotsuse põhjendamist. Majanduslik reaalsus on enamasti see, et taotluste hulk ületab korterite hulga, mida on võimalik vähekindlustatud isikute kasutusse anda. Tallinna Halduskohtu sõnades: *Selliste küsimuste lahendamisel seisab Komisjon igapäevaselt valiku ees, kes abivajajatest on kõige prioriteetsem, so siis antud kontekstis kõige hädalisem.*<sup>50</sup> Selleks, et halduse otsused oleksid kohtulikult kontrollitavad, peavad need olema põhjendatud.

Riigikohus on isiku väljaarvamist eluruumi taotlevate isikute nimekirjast pidanud menetlustoiminguks ja selle Riigikohtu otsuse alusel on halduskohtud pidanud menetlustoiminguks ka neid elamukomisjoni otsuseid, millega keeldutakse rahuldama isiku taotlus nimekirja arvamiseks. See praktika on viimastes otsustes muutunud ja ringkonnakohtu tasemel on viimati lubatud tühistamiskaebuse esitamist otsuse peale, millega keeldutakse isikut nimekirja arvamast. Niisiis toimub teatud pendeldamine eluasemekomisjoni protokollilise otsuse kvalifitseerimisel menetlustoiminguks või haldusaktiks. On veel vara pidada üht neist seisukohtadest prevaleerivaks. Ükskõik, kummaks kohus vaidlusalust protokollilist otsust peab, tarvilik on oma seisukoha põhjendamine.

EIK ei konkretiseeri isiku abivajaduse hindamise või abi andmise muude tingimustega seotud nõudeid ega esita nõudmisi eluruumi kasutusse andmise vaidluse lahendamise korrale, kuid menetluslikus mõttes on tähtis, et kaebuse esitaja jaoks positiivne kohtuotsus efektiivselt täidetaks.

---

<sup>50</sup> TlnHKo, 1. september 2009, haldusasi nr 3-09-1120.