

## OMANDIREFORM 1991-2016

### Sisukord

1. Omandireformi lõpetatud valdkonnad	2
1.1. Ettevõtete erastamine	2
1.2. Eluruumide erastamine	3
1.3. Põllumajandusreform	4
1.4. Erastamisväärtpaberite väljaandmine ja kasutamine	5
2. Omandireformi lõpetamata valdkonnad	6
2.1. Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine	8
2.2. Keerukate õigusprobleemide ja üksikjuhtude lahendamine	10
3. Erastamisest laekuv raha	15
4. Omandireformi välised restitutsiooniküsimused	16
4.1. Sõjaeelsest ajast pärinevad varalised nõuded Eesti Vabariigi vastu	16
4.2. Terezini deklaratsioonist tulenevad kohustused	17
5. Kokkuvõtted ja võrdlused teiste riikidega	18

## OMANDIREFORM 1991-2016

Omandireform oli üks tähtsamaid üleminekureforme, mis puudutas enamikku meie riigi kodanikest ja elanikest. Selle reformi eesmärgiks ei olnud hüvede jagamine vaid ühiskonna muutmine, vabale turumajandusele omaste omandisuhete loomine. Põhilised reformiprotsessid algasid omandireformi aluste seaduse vastuvõtmisega 1991. aasta suvel ja kulmineerusid 90ndate aastate teisel poolel. Enamik reformivaldkondi – ettevõtete ja eluruumide erastamine, põllumajandusreform – vaibusid juba rohkem kui 15 aastat tagasi, olles täitnud oma struktuuripoliitilised eesmärgid. Mahukaim ja tehniliselt keerukaim valdkond – maareform kulmineerus 90ndate aastate lõpus ning vaibus seejärel, ent ei ole tänaseks täielikult lõppenud. Vähesese intensiivsusega jätkub maa erastamine, tagastamine, hoonestusõiguse seadmine, munitsipaliseerimine ja riigi omandisse jätmine.

Omandireformi eri valdkonnaks on restitutsioon, mille otseseks eesmärgiks ei olnud turuühiskonnale omaste omandisuhete loomine, vaid omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamine, mis on olemuselt inimõiguste valdkonda kuuluv küsimus. Restitutsioon – õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine – seondub olulisel määral muude reformivaldkondadega, eriti maareformiga, sest valdava osa tagastatavast ja hüvitatavast varast moodustab maa, mis oli tervikuna natsionaliseeritud.

### **1. Omandireformi lõpetatud valdkonnad**

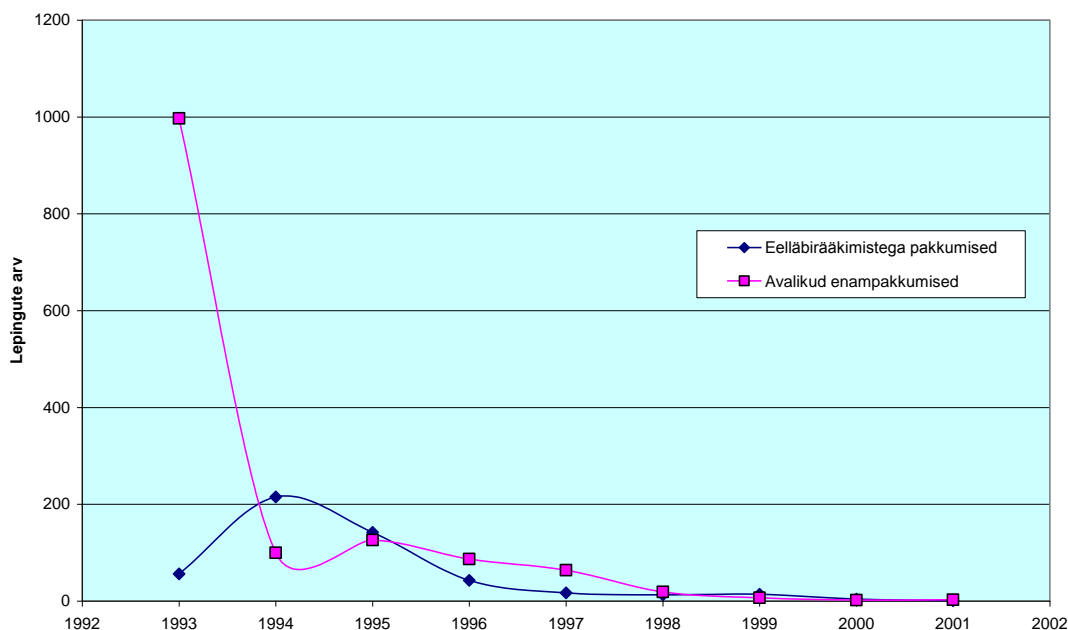
Peamisteks lõpetatud valdkondadeks on ettevõtete erastamine, eluruumide erastamine (laiemalt elamureform) ja põllumajandusreform, lisaks rida väiksema mahuga tegevusi (vara taasriigistamine ja munitsipaliseerimine, hüvitusfondi tegevus). Eraldi tegevusvaldkonnaks võib lugeda ka omandireformi erivahendi – erastamisväärtpaberite väljaandmist ja kasutamist.

#### 1.1. Ettevõtete erastamine

Tööstusettevõtete erastamine, mis toimus *erastamiseseaduse* alusel ja peamiselt erastamisagentuuri vahendusel, algas 1993. aastal ja paari-kolme aasta pärast oli juba peaaegu ammendunud, jõudes 1999. aastaks väheaktiivsesse lõppfaasi (*Joonis 1. Sõlmitud erastamislepingute arv aastate lõikes*), ehkki suurimad infrastruktuuriettevõtted olid siis veel erastamata. Sellest ajast peale on riigi vara ja osalust üha enam võõrandatud mitte omandireformi seaduste vaid riigivaraseaduse ja muude tsiviilnormide alusel.

Põhilisteks erastamismeetoditeks kujunesid avalik enampakkumine ja eelläbirääkimistega pakkumine, samuti aktsiate avalik müük. 1993. aastal asutatud Eesti Erastamisagentuuri tegevuse lõpetamisel 1. novembril 2001 anti Rahandusministeeriumile üle kokku 1856 riigivara ja riigimaa erastamislepingut, millest 70% moodustasid enampakkumislepingud, 25% eelläbirääkimistega pakkumise lepingud ja 5% maa erastamise lepingud, sh 268 kehtivat vara järeelmaksuga erastamise lepingut ja 12 investeerimiskohustuse kontrolliga lepingut. Vastavalt maksegraafikutele lõppesid kõik vara järeelmaksuga erastamise lepingud 2006. aastaks ning maa järeelmaksuga erastamise lepingud 2012. aastaks.

**Riigivara erastamislepingute sõlmimine 1991-2001.**  
(Avalike enampakkumiste arv 1993. aastal sisaldab ka aastatel 1991 ja 1992 sõlmitud lepingute arve.)



Joonis 1. Sõlmitud erastamislepingute arv aastate lõikes.

Ettevõtete erastamisel kustutati 4,377 miljardit erastamisväärtpaberikrooni ja riigile laekus 4,705 miljardit krooni rahas. Erastamisprotsess on olnud üks peamine välisinvesteeringute kaasamise allikas.

Õnnestunult valitud erastamismeetodid ja nende kiire rakendamine olid otsustavad tegurid üleminekureformide peaesmärgi saavutamisel.

## 1.2. Eluruumide erastamine

Aastatel 1991–1992 andis Vabariigi Valitsus valdava osa riigi valduses olnud eluruumidest üle kohalike omavalitsuste valdusesse ühes järgneva eesmärgiga need ürnikele erastada. Elamufondi valitsemine ja eluruumide erastamine jäi valdavas osas kohalike omavalitsuste ja riiklik järelevalve selle üle maavanemate ülesandeks. Elamureformi osalt üheaegselt ja osalt järjestikku toimunud etapid – eluruumide (vallasasjana) erastamine, korteriühistute moodustamine, korteriomandi ja korterihoonestusõiguse seadmine, elamutes asuvate mitteeeluruumide erastamine, elamute tagastamine – vaibusid praktiliselt aastaks 2005. Kinnistusraamatusse kanti üle 420 tuhande erastatud korteriomandi. Erandina on veel võimalik erastada neid õigusvastaselt võõrandatud eluruume, mille tagastamiseks esitatud avaldust mingil põhjusel ei rahuldata. Samuti on hiljem üksikutele juhtudel erastatud eluruume, mille erastamise nõuded on jäänud ekslikult rahuldamata.

Eluruumide erastamisel kasutati maksevahendina peamiselt erastamisväärtpabereid nimiväärtuses umbes 4 miljardit krooni.

Eluruumide erastamisega seondub üks omandireformi tõsisemaid tagasilööke – nn sundüürnike probleem, mis tekkis kahe protsessi – õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja elamureformi konfliktse vastasmõju tulemusena. Omandireformi kavandamisel nähti ette taolise konflikti võimalust ja selle vältimiseks sätestati eluruumide erastamise seaduses tagastatud majade ürnikele eelisõigus erastada asustamata eluruume, mille all peeti eelkõige silmas repatrieeruvatelt Nõukogude sõjaväelastelt ja Eestist lahkuvatelt tsiviilisikutelt vabanevaid kortereid. Taoliste korterite potentsiaalne ressurss oli hinnanguliselt piisav eluruumide tagas-

tamisega seonduvate eluasemevajaduste rahuldamiseks, sest oli ette näha Eesti elanikkonna vähenemist rohkem kui 100 tuhande inimese võrra. 90ndate aastate algul kogutud andmed näitasid, et natsionaliseeritud elamutes oli selleks ajaks säilinud 50% ehk umbes 6000 maja. Seda hinnangut kinnitasid hilisemad otsesed andmed kohalikest omavalitsustelt ja Üürnike Ühendusest, mille kohaselt elas säilinud 5226 tagastatavas majas umbes 22 500 peret.

Kuid vastloodud omavalitsusstruktuuride nõrkuse ja riikliku järelevalve puudulikkuse tõttu iseseisvuse algaastatel ei suudetud vabaneva elamufondi stiihilist ümberjaotusprotsessi kontrolli alla saada. Niinimetatud asustusõiguse müügi teel vahetusid üksnes eluruumide üürnikud ning vabu kortereid tekkis oodatust märksa vähem. Seetõttu jäid tagastatavate elamute üürnike ümberasustamise võimalused paljudes linnades olulisel määral kasutamata.

Omandireformi järgnevatel etappidel võeti kasutusele täiendavaid abinõusid üürnike probleemide leevendamiseks. *Omandireformi aluste seaduses* (§12<sup>1</sup>) sätestati garantiid üürnike õigustele tagastatavates elamutes: üürilepingute pikendamise ja nende lõpetamise vaidlustamise tingimused, asenduskorterite andmise tingimused, hüvitised üürnikele kasutatavates eluruumides tehtud kulutuste eest, üürnike ostueesõigus tagastatud elamu või selle osa võõrandamisel, õigus taotleda laenu või toetust riigilt või kohalike omavalitsuselt ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse alusel. Viimati nimetatud võimalus realiseeriti nn EVP-laenudena, mille puhul üürnikele antavat eluasemelaenu, mille ressurss pärines erastamisest laekunud rahast, oli võimalik tagasi maksta erastamisväärtpaberites. Aastatel 1997–2002 kasutati sihtasutuse “Eesti Eluase” vahendusel EVP-laenudeks ära umbes 507 miljonit krooni. Perioodil, kui erastamisväärtpaberite turuhind (joonis 2) oli suhteliselt madal, oli tegemist väga soodsa laenusaamise võimalusega.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmetel oli 2005. aasta mai seisuga alles jäänud 5402 nn sundüürnike leibkonda. Samaks ajaks oli Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist eraldatud kohalikele omavalitsustele, sihtasutustele Eesti Eluase ja Kredex kokku 122,4 miljonit EEK tagastatud hoonetes elavate üürnike korteriprobleemide lahendamiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium taotles 2006. aastal lisaks 20 miljoni EEK eraldamist tagastamatu toetusena munitsipaal-üüripindade loomiseks tagastatavate elamute üürnikele.

Kriitiline aeg saabus paljude üürnike jaoks aastatel 2006–2007, kui lõppes seadusega tagatud üürilepingute kaitse periood 3+5+5 aastat alates elamu tagastamisest. Aastaks 2007 oli tagastatud elamutesse elama jäänud Tartu linnas 389 leibkonda, Pärnu linnas 384 leibkonda. (Tallinna kohta andmed puuduvad.)

Hiljem on toetusi taotletud ja kasutatud järjest vähem, ehkki selleks seaduses sätestatud võimalused kehtivad seniajani.

### 1.3. Põllumajandusreform

Põllumajandusreform viidi vastavalt seda reguleerinud *põllumajandusreformi seadusele* lõpule 90ndate aastate lõpuks, kuid reformi järelprotsessid, mis hõlmasid väikeses ulatuses peamiselt ühistatud vara kompenseerimist riigi poolt, majandite sundlõpetamisi ja pankrotimenetlusi, kestsid veel rida aastaid.

Põllumajandusreformi erandliku lokaalse korralduse tõttu oli see valdkond algselt vähe seotud riiklikult reguleeritud erastamisprotsessi ja restitutsiooniga. Vastavalt *põllumajandusreformi seadusele* toimus ühistatud vara tagastamine ja kompenseerimine mitte samal viisil natsionaliseeritud vara tagastamise ja kompenseerimisega, vaid endiste ühismajandite ja riiklike majandite ümberkorralduse raames majandite ja nende õigusjärglaste poolt, millistele ühistatud vara üle anti. Siiski nägi *põllumajandusreformi seadus* ette ka ühistatud vara kompenseerimise

riigi poolt, kui ühismajandil ei jätkunud vara kompensatsiooninõuete rahuldamiseks. Võrreldes natsionaliseeritud vara eest makstud kompensatsioonidega (kogusummas 8.5 miljardit krooni) jäi ühistatud vara eest makstud kompensatsioonide osatähtsus väga väikeseks (52 miljonit krooni).

Põllumajandusreform on ainus omandireformi sektor, kus rakendati valdavalt nn siseringi-erastamist (*insider-privatization*) – s.t erastamist kavandas ja korraldas sisuliselt majandi juhtkond ja selle omanikeks said selle liikmed ning töötajad. See erastamismeetod on osutunud üleminekuriikide reformipraktikas üldiselt väheedukaks ja sama tuleb tunnistada Eesti põllumajandusreformi kohta.

#### 1.4. Erastamisväärtpaberite väljaandmine ja kasutamine

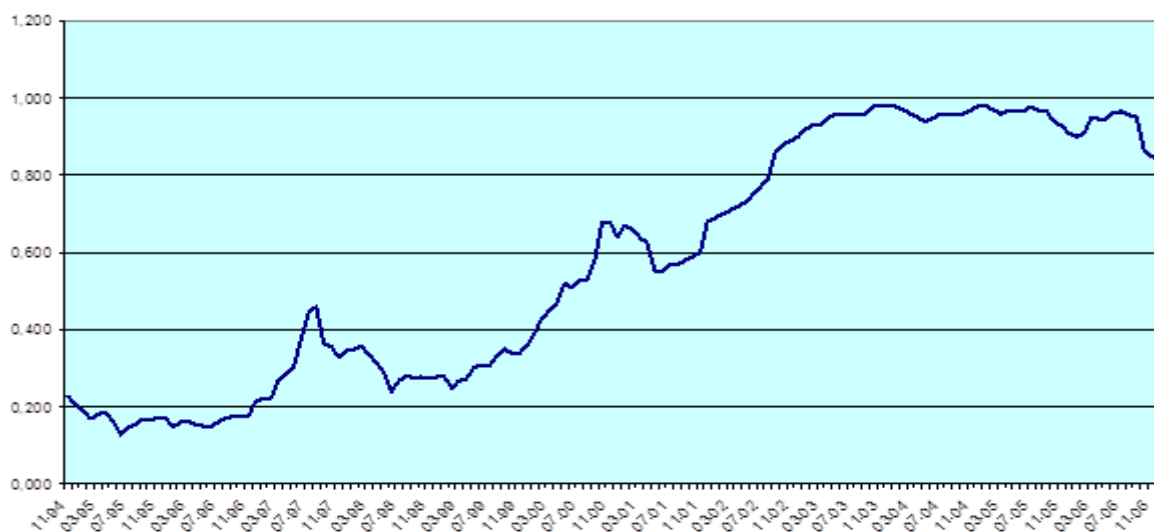
*Erastamisseeduse* kohaselt emiteeriti ühtsete erastamisväärtpaberitena Eesti elanikele tööstaaži alusel määratud rahvakapitali obligatsioonide ja õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimiseks ette nähtud hüvitusväärtpabereid. Tööaasta rahaliseks ekvivalendiks määrati 300 krooni, mis oli ühtlasi erastatava eluruumi ruutmeetri standardhinnaks. Rahvakapitali obligatsiooni arvestuskaartide väljaandmine ja kasutamine lõpetati 1996. aastal ja arvestuskaartidele kantud summad kanti elektroonilistele erastamisväärtpaberiarvetele. Hüvitusväärtpabereid omaette instrumendina ei eksisteerinud. Õigusvastaselt võõrandatud vara eest määratud kompensatsioonisummad kanti erastamisväärtpaberiarvetele. Erastamisväärtpaberite väljaandmine vara kompenseerimiseks kestis 2005. aasta 31. detsembrini.

Kokku anti erastamisväärtpabereid välja nimiväärtuses 16,8 miljardit krooni, millest 8,3 miljardit krooni rahvakapitali obligatsioonidena aastatel 1993–1996 ja 8,5 miljardit krooni hüvitusväärtpaberitena aastatel 1994–2005. Erastamisväärtpaberid olid käibel 2006. aasta 31. detsembrini.

Erastamisväärtpaber oli sihtotstarbelise kasutusega nimeline, vabalt kaubeldav ja väärtpaberibörsil noteeritav väärtpaber, mis andis selle omanikule õiguse osta nimiväärtuse ulatuses erastatavat vara seaduses kindlaksmääratud või turul kujuneva hinnaga. Erastamisväärtpabereid kasutati soodusmaksevahendina ettevõtete ja nende aktsiate, eluruumide, mitteiluruumide ja maa erastamisel, hüvitusfondi obligatsioonide ostmisel, eluasemelaenu tagasimaksmisel ning põllumajandusreformi võlgade tasumiseks.

Vabalt kaubeldava erastamisväärtpaberi turuhind tegi käibel oleku aja jooksul läbi suuri muutusi, peegeldades nii väärtpaberituru üldisi trende kui ka omandireformi arengut. Kuna valdav osa erastamisväärtpaberitest anti välja suhteliselt lühikese aja jooksul ajavahemikul 1995–1997, nende riigi poolt pakutavad kasutamise võimalused ei olnud aga selleks ajaks veel täiel määral selged või usaldusväärsed, siis langes nende turuhind ajuti väga madalale. Sedavõrd, kui erastamisprotsess stabiliseerus ja said teatavaks iseäranis maa ja metsa erastamise tingimused ja ulatus ning erastamisväärtpaberite kasutamise muud võimalused, tõusis ja stabiliseerus ka erastamisväärtpaberite turuhind, jõudes viimastel käibel oleku aastatel arvestuslikult maksimaalselt võimalikule tasemele. (*Joonis 2. Erastamisväärtpaberite keskmine turuhind.*)

E VP keskmine hind 1994-2006



Joonis 2. Erastamisväärtpaberite keskmine turuhind

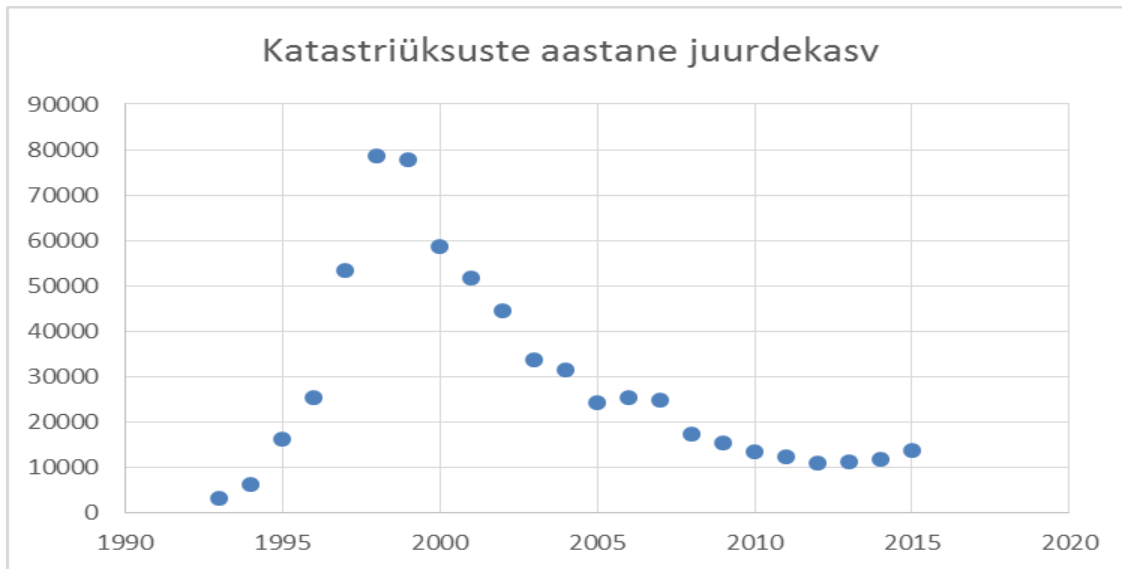
Emiteeritavate rahvakapitali obligatsioonide ja hüvitusväärtpaberite mahu kaliibrimisel peeti silmas, et see oleks väärtuselises tasakaalus erastamisele kuuluva vara (nn kattevara) hulga. See asjaolu nõudis nii rahvakapitali obligatsioonide ja õigusvastaselt võõrandatud vara eest määratavate kompensatsioonide kui ka erastamisele kuuluva vara kogumahu eelnevat hindamist. Kattevara mahu prognoosimisel arvestati, et põhilisi masserastamise objekte – maad ja eluruumi müüakse peamiselt fikseeritud hinnaga, ettevõtete ja nende aktsiate erastamisel aga reguleerivad hinda turumehhanismid. Seega on emiteeritud erastamisväärtpaberite ja nende lunastamiseks vajaliku kattevara tasakaal teatud ulatuses isereguleeruv. Siiski ei olnud erastamisväärtpaberite mahu kaliibrimisel võimalik arvesse võtta hilisemaid, aastatel 1996–1997 tehtud seadusemuudatusi, millega vähendati oluliselt maa erastamishinda. Samuti hinnati üle Hüvitusfondi rolli erastamisväärtpaberite utiliseerimisel. Sellele vaatamata kujunes erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise bilanss küllaltki täpseks, sest erastamisväärtpaberite ligi 17 miljardi kroonisest kogumahust jäi kustutamata 400 miljonit krooni ehk 2%. Kasutamata erastamisväärtpaberid hüvitati nende nimiväärtusele vastavas summas.

EVP-de müük vabal turul täitis kogu omandireformi protsessis olulist sotsiaalse kompensatsiooni rolli, olles just vanema põlvkonna jaoks reaalseks võimaluseks saada rahalist hüvitust õigusvastaselt võõrandatud vara eest, samuti ära kasutada peamiselt maa või korteri erastamisest üle jäänud osa rahvakapitali obligatsioonist.

## **2. Omandireformi lõpetamata valdkonnad**

Käesolevaks hetkeks on lõpetamata vähene hulk maareformi ja peamiselt selle raames toimuva õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise menetlusi. Pikaajalise protsessina kestab orienteerivalt kuni aastani 2060 maa erastamise järelmaksulepingute haldamine ja hüpoteekide pidamine. Maareformi tempo kulmineerus 90ndate aastate lõpus ja hakkas seejärel kiiresti vaibuma, ent selle peamised valdkonnad – maa erastamine, tagastamine, hoonestusõiguse seadmine, munitsipaliseerimine ja riigi omandisse jätmine ei ole seniajani täielikult lõppenud. Maareformi senist käiku tervikuna iseloomustab maakatastris registreeritud katastriüksuste arvu aastane juurdekasv (*Joonis 3. Registreeritud katastriüksuste aastane juurdekasv.*). Maa-ameti andmete kohaselt oli Eesti Vabariigi maismaa pindalast 31.12.2016 seisuga maakatastris registreeritud 4 258 241,8 ha (680 247 katastriüksust). Reformimata maad oli 2% Eesti maismaa pindalast. Sellest suurem osa on eeldatavalt riigi omandisse jääv

maa. Nagu nähtub tabelist 1, on eraisikute maareforminõuded peaaegu täielikult rahuldatud – pooleliolevate maa erastamise ja tagastamise menetluste arv moodustab alla ühe protsendi oodatavast lõpptulemusest.



Joonis 3. Registreeritud katastriüksuste aastane juurdekasv.

Maareformi terviklik ja detailne analüüs valmistati ette Maa-ametis ja selle esitas keskkonnaminister Vabariigi Valitsusele 26. jaanuaril 2017. Hetkeseisu kokku võttes võime sedastada, et maareformi lõppjärgu ülesanded koonduvad peamiselt maa munitsipaliseerimise, riigi maa-reservi moodustamise ja riigimaa kasutamise seonduvatele tegevustele. Jätkuvalt tekitab küsimusi ka maareformi pikaajaliste järelprotsesside – eelkõige maa erastamise järelmaksulepingute haldamine. Ent käesolevas ülevaates piirdume peamiselt nende maareformi aspektidega, mis seonduvad Rahandusministeeriumi otsese tegevusvaldkonna – õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimisega.

Tabel 1. Omandireformi lõpetamata menetlused

Valdkond	Andmed seisuga 01.03.2016–01.10.2016	Lõpetamata toimingud
Maa tagastamine	Tagastatud 1,50 miljonit hektarit maad.	Tagastada jääb 342 katastriüksust kogupindalaga 3112 hektarit (0,2% oodatavast lõpptulemusest).
Maa kompenseerimine	Kompenseeritud 1,21 miljonit hektarit maad 480 miljoni euro väärtuses.	Kompenseerida jääb umbes 500 hektarit maad.
Ehitiste tagastamine	Tagastatud vähemalt 11 200 ehitist.	Tagastada jääb umbes 20 ehitist.
Ehitiste kompenseerimine	Kompenseeritud vähemalt 32 200 ehitist 64 miljoni euro väärtuses.	Kompenseerida jääb umbes 40 ehitist.

Maa erastamine	Erastatud 0,99 miljonit hektarit maad.	Lõpetamata on 3586 tehingut 6646 hektari maa erastamiseks (0,7%).
Maa munitsipaalomandisse andmine	Munitsipaliseeritud 47,13 tuhat hektarit maad	Jäänud munitsipaalomandisse anda 16609 maaüksust pindalaga 14319 hektarit (13%).

## 2.1. Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine

Omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamise eesmärgist ajendatud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise protsess on valdavas osas lõppenud. Restitutsioonitaotluste esitamine lõppes üldjuhul 1992. aasta jaanuaris, erijuhtudel ka hiljem. Avati umbes 140 500 varatoimikut, mis sisaldasid 233 400 isiku nõuet vara tagastamiseks või kompenseerimiseks. Tänapäevaks on suletud (lõpetatud) üle 140 000 toimiku, tagastatud on ca 1,5 mln hektarit maad ja ligi 12 000 ehitist ning riik on maksnud kompensatsiooni (erastamisväärtpaperites ja rahas) 550 mln euro ulatuses. Seisuga 31. detsember 2016. a oli lõpetamata 220 vara tagastamise ja kompenseerimise toimikut (0,16% kõigist nõuetest) ning senise tempo jätkumisel on käesoleva aasta lõpuks võimalik lõpetada kõik toimikud. (*Joonis 4. Poolleliolevate vara tagastamise ja kompenseerimise toimikute arv.*)

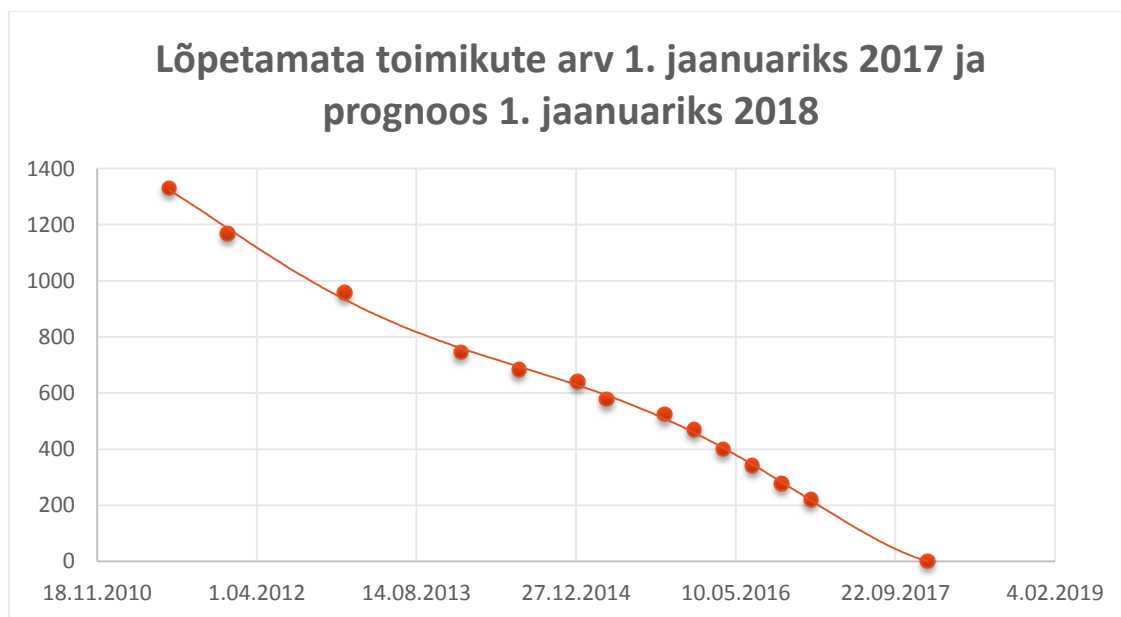
Enamik õigeaegselt esitatud restitutsiooninõuetest on rahuldatud – tagasi lükatud on ligikaudu 27 400 vara tagastamise ja kompenseerimise taotlust. Protsessi kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed näitajad ei saa enam märgatavalt muutuda ja kogu restitutsioonist võib seetõttu teha kokkuvõtteid ja üldistusi. Kommunistliku süsteemi kokkuvarisemise järel enamikus vabanenud riikides vallandunud restitutsiooniprotsess on iseloomult ja ulatuselt unikaalne nähtus, mille tähendus ja mõju ühiskonnale ja majandusele väärivad uurimist ja laiemat teadvustamist. Taolised üldistused võivad pakkuda vajalikke teadmisi ka nendele riikidele, kus sarnased protsessid on veel käsil või seisavad ees.

Huvi võib pakkuda näiteks küsimus, kuidas kajastuvad omandireformi õiguslikud lähtekohad vara tagastamise ja kompenseerimise tegelikes tulemustes. Omandireformi algaastatel toimus terav poliitiline väitlus reformi õiguslike aluste üle, sealhulgas küsimuse üle, kas vara tagastamise ja kompenseerimise õigustatud isikute ringi ei laiendatud ülearu, kaasates sellesse ka endiste omanike õdede ja vendade liini pärijad. Praegu võib juba näha, milliseks kujunes otse liini pärijate ja õdede-vendade liini pärijate vahelise tegelikkuses ja milline mõju oleks olnud viimaste kõrvalejätmisel õigustatud isikute hulgast. Tagastatava ja kompenseeritava vara registri andmetel oli 2010. aasta alguseks õigustatud subjektiks tunnistatud endiste omanike õdede-vendade ja nende pärijate arv 16277, mis moodustab õigustatud subjektide koguarvust 7%. Kõrvalliini pärijate osa on seega küll märgatav, kuid mitte sedavõrd, et nende kõrvalejätmine oleks oluliselt muutnud omandireformi põhisektorite (erastamine, tagastamine, munitsipaliseerimine) omavahelist vahekorda või mõjutanud reformi üldist käiku ja sellega kaasnenud probleeme.

Omandireformi aluste väljatöötamisel toimus poleemika ka küsimuses, kas vara tagastamisel ja kompenseerimisel tuleks arvestada varal lasunud võlgu ja koormatise. Teatavasti jäi valitsema olukorda lihtsustav käsitlus, mis varal lasunud võlgu tagastamisel ja kompenseerimisel ei arvesta. Küsimus, kui palju oleks vara tagastamise ja hüvitamise protsessi ja selle tulemusi mõjutanud võlgade arvesse võtmine, jääb aga ilmselt täpse vastuseta, sest isegi juhul, kui õnnestuks piisavalt täpselt hinnata varal lasunud võlgade suurust, oleks nende arvesse võtmine nõudnud teistsuguseid vara maksumuse määramise, tagastamise ja kompenseerimise põhimõt-



teid ja nende elluviimiseks teistsuguseid tingimusi ja menetlusi. Orienteerivaid hinnanguid võlgade osatähtsuse kohta vara koguväärtuses on siiski võimalik anda. Usaldusväärsed andmed talundite vara väärtuse ja võlgade kohta pärinevad 1929. aasta põllumajandusloendusest ja 1934. aasta rahvaloendusest. Talundite koguväärtuseks hinnati 1 019 miljonit krooni ning neil lasus otsest võlga 115 miljonit krooni. Võlgadega koormatud oli 55% talundite üldarvust. Neist andmeist võib järeldada, et võlgade osatähtsus talundite varas oli keskmiselt väike – orienteerivalt 10% ja talundite võlakoormus oli võrdlemisi ühtlane. Põhilise osa talundite väärtusest moodustasid maa ja ehitiste väärtus. Kuna viimased moodustavad ühtlasi suurema osa kogu tagastatud ja kompenseeritud varast, võime väita, et võlgade arvestamine ei oleks saanud oluliselt muuta restitutsiooni lõpptulemusi, küll aga oleks muutnud kogu vara tagastamise ja kompenseerimise protsessi tunduvalt keerukamaks ja seega ühtlasi kulukamaks ja aeganõudvamaks.



Joonis 4. Pooleliolevate vara tagastamise ja kompenseerimise toimikute arv.

Üheksakümnendate aastate keskel kulmineerunud restitutsiooniprotsesside tempo on viimasel kümnel aastal oluliselt langenud. Aeglustumise põhjused liigituvad üldjoontes kahte rühma. Paradoksaalsel viisil on üheks takerdumise põhjuseks õiguskeskkonna ja ühiskonna õigusteadvuse areng – omandireformi lihtsakoelised ja õiguse üldiste põhimõtete kohati kooskõlastamata reeglid on sattunud vastuollu märksa rafineeritumate tsiviilõiguse ja haldusmenetluse normidega. See vastuolu avaldub eelkõige arvukate nõudeõiguse pärimisega ja kohtu- või kohtuväliste vaidlustega seotud vara tagastamise ja kompenseerimise menetluste puhul. Teiselt poolt on märksa nõrgemaks jäänud ka peamine reformiprotsesse tagant tõukav mootor – materiaalne huvi. Lõpetamata menetluste hulgas on palju selliseid, mille puhul oodatav hüve – väheväärtuslik maatükk või tagasihoidlik kompensatsioonisumma ei ole õigustatud isikule piisavaks stiimuliks vajalike toimingute tegemiseks ja kulude kandmiseks. Ent tuleb ette ka vastupidiseid olukordi, kus menetlus on seiskunud huvide konflikti tõttu erinevate õigustatud isikute või õigustatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kokkuvõttes on jäänud järele arvestatav hulk objektiivset või subjektiivset laadi umbsõlmi, mille lahti harutamine nõuab ühtaegu nii individuaalset lähenemist igale üksikjuhtumile kui ka professionaalseid teadmisi ühes tavapärase haldustegevuse suhtes erandlikus valdkonnas. Siin peitubki üks peamisi vastuolusid – keeruliste üksikjuhtude kallal peavad töötama kohalikud omavalitsused, aga just seal on omandireformi alane haldusvõimekus oluliselt vähenenud ja kohati täiesti olematuks muutunud. Haldusvõimekuse vähenemine on ühtaegu nii tempolangu põhjus kui ka tagajärg

– viimane selles mõttes, et omavalitsustel ei ole huvi tööl hoida omandireformi valdkonnas pädevaid spetsialiste, kuna nende rakendatavus on liiga väike ja nende tegevus harvade üksikjuhtude menetlemisel on muutunud ebaefektiivseks ning ebamõistlikult kulukaks. Peaaegu kõigis maakondades leidub omavalitsusüksusi, kus on lõpetatud kõik vara tagastamise ja kompenseerimise menetlused. Samas on mõnes vallas ja linnas pooleli hulk toimikuid juhtudega, mille lahendamine käib ilmselgelt kohalikule omavalitsusele üle jõu.

Tabel 2. Lõpetamata vara tagastamise ja kompenseerimise toimikute arv maakonniti.

Maakond	01.01. 2012	01.01. 2013	01.01. 2014	01.01. 2015	01.10. 2015	01.01. 2016	01.04. 2016	01.07. 2016	01.10. 2016	01.01. 2017
Harjumaa	348	260	200	156	116	118	104	89	75	50
Hiiumaa	8	8	6	5	5	5	5	2	4	<4>
Ida-Virumaa	29	25	23	22	35	35	32	32	27	20
Jõgevamaa	33	23	11	10	6	6	6	6	6	6
Järvamaa	27	18	13	12	10	9	9	9	8	8
Läänemaa	26	24	16	13	17	17	16	17	14	11
Lääne-Virumaa	50	42	29	30	24	19	19	15	12	12
Põlvamaa	165	140	95	95	84	71	54	41	30	21
Pärnumaa	73	72	71	61	58	47	33	29	25	19
Raplamaa	87	75	63	59	30	27	24	21	18	17
Saaremaa	73	92	72	62	42	37	31	24	18	16
Tartumaa	83	53	60	51	51	40	33	29	21	21
Valgamaa	21	18	19	17	13	13	11	10	10	7
Viljandimaa	55	33	20	21	14	9	8	6	3	3
Võrumaa	91	75	48	27	19	17	14	8	5	5
KOKKU	1169	958	746	641	524	470	399	340	276	220

Rida omavalitsusüksusi ja maavalitsusi vajab lähiajal nõustamist ja täiendavat rahalist toetust Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist eelkõige kompetentsete spetsialistide säilitamiseks või ajutise lisatööjõu rakendamiseks, pärimisega seotud toimingute korraldamiseks, reformidokumentide arhiveerimiseks. Erilist tähelepanu vajavad Ida-Virumaa, Põlvamaa, Pärnumaa ja Tartumaa maavalitsused ja kohalikud omavalitsused ning Tallinna linn. Eesmärgiks tuleks seada valdava osa omandireformi menetluste lõpule viimine enne kavandatavat maavalitsuste likvideerimist, sest enamikus maavalitsustes on omandireformi-alane kompetents veel säilinud.

Tähelepanu vajab ka omandireformi, sh restitutsiooniprotsessi lõppjärgu kavandamine. Senist praktikast arvestades võib üksikjuhtude lahendamine kesta veel aastakümneid ja riik peab säilitama selleks vajaliku kompetentsi. Seoses eelseisva riigihalduse reformiga on kaalumisel maavalitsuste pädevuses olnud maareformi toimingute üleandmine Maa-ametile ja järelevalve ülesannete üleandmine Rahandusministeeriumile.

## 2.2. Keerukate õigusprobleemide ja üksikjuhtude lahendamine

Omandireformi pikaajalises praktikas on esile kerkinud mitmeid keerukaid õigusprobleeme ja huvide konflikte, mille lahendamine on oluliselt aeglustanud menetluste käiku ja mõnikord nõudnud ka seadusandlikku sekkumist või ajaloolis-õiguslike uuringute läbiviimist. Praeguseks põhiliselt lahenenud või vaibunud vara tagastamise ja kompenseerimisega seotud põhimõttelist laadi vaidlusküsimustest tuleks nimetada järgmisi:

- 1) tiheasustusaladel paikneva maa kompenseerimine,
- 2) vara tagastamise nõudeõiguse pärimine,
- 3) järeleümberasujate vara tagastamine ja kompenseerimine,
- 4) välismaalaste vara tagastamine ja kompenseerimine,

## 5) laevade kompenseerimine.

Neid probleeme ei ole ilmselt vaja käesolevas lühiülevaates lähemalt käsitleda, ehkki nendega seotud üksikjuhtudega tuleb seniajani tegeleda. Teatava möödusega võime kinnitada, et laiemat tähtsust omavaid õigusprobleeme omandireformis enam ei eksisteeri. Enamik restitutsiooni valdkonnas lahendamata küsimusi puudutab erandlikke olukordi ja üksikjuhte, samuti on üles kerkinud probleeme ja asjaolusid, mille käsitlemine väljub omandireformi õiguslikest raamidest, ent mis olemuselt kuuluvad restitutsiooni valdkonda. Lahendamata küsimustest tuleks esmajoones nimetada järgmisi:

### 1) Maa tagastamise nõudeõiguse püsimine Venemaa territooriumile jäänud aladel.

Õigusi Venemaa Föderatsiooni territooriumile jäänud Petserimaal ja Narva jõe tagusel Virumaal õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisele ja kompenseerimisele reguleerib eraldi õigusakt – *Ida-Petserimaal ja Narva jõe tagusel Virumaal õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisnõude õiguse püsimise seadus*. Nimetatud maa-aladel asuvate kinnisvarade tagastamisnõude puhul ei kehti muude tagastamisnõuete suhtes kehtestatud tähtajad. Seaduse kohaselt korraldab nõudeõiguse teostamist nimetatud maa-aladel või mõnel nende osal Eesti Vabariigi Valitsus sedamööda, kuidas Eesti Vabariigi võimu teostamine saab võimalikuks nendel maa-aladel või nende mõnel osal või kui mingil teisel viisil osutub võimalikuks käesolevas seaduses sätestatud õiguste kaitse või Eesti Vabariigi seaduste rakendamine. Erandina omandireformi üldnormist ei võta kõnealuse vara varasem kompenseerimine õigust vara tagastamist nõuda. Vara tagastamise korral tuleb riigilt saadud kompensatsioon tagasi maksta.

Lahenduseta on küsimus, millise seisukoha võtab Eesti Vabariik praegusele Venemaa Föderatsiooni territooriumile jäänud ehitiste ja maa tagastamise nõuete suhtes siis, kui jõustub Eesti ja Venemaa vaheline piirileping, mis seadustab nimetatud maa-ala jäämise Venemaa Föderatsiooni koosseisu. Silmapaistvaima osa restitutsiooninõuetest Venemaa territooriumile jääva vara suhtes moodustavad Eesti Apostlik-Õigeuskirikule nõuded kirikute, Petseri kloostri ja muude õigeuskirikule kuulunud ehitiste ja maade tagastamisele. Venemaal ei ole üldist restitutsiooni toimunud, kuid erandina on õigeuskirikule omandisse antud valdav osa sarkraalehitistest, sh ka Petserimaal asuvad kirikud ja Petseri klooster. Nende ehitiste tagastamine Eesti Apostlik-Õigeuskirikule ei saa käesolevas olukorras kõne alla tulla. Kuna piirilepingu sõlmimise korral ei saa Eesti Vabariik isegi mitte perspektiivis nende varade tagastamise nõudeid rahuldada, tuleks kõnealused seadusesäted tühistada või ümber sõnastada. Alternatiivina võib tõstatada küsimuse, kas Eesti kodanike ja juriidiliste isikute tagastamisnõuded Venemaa territooriumile jäävate talumaade ja muu vara suhtes võiksid laheneda riikidevahelise kokkuleppe teel.

Praegusel hetkel on kõnealune seadus veel vajalik, sest piiri korrigeerimise tõttu liidetakse Eesti territooriumiga mõningane hulk maad (näiteks nn Saatse saabas pindalaga üle 100 hektari), mis praegu asub Venemaa territooriumil. Selle maa hulgas leidub ka õigusvastaselt võõrandatud maad, mis seaduse kohaselt tuleb õigustatud isikutele tagastada ja sel juhul rakendub ka kompensatsiooni tagasimaksmise nõue.

### 2) Vaidlusalused vara tagastamise või kompenseerimise nõuded

Möödunud aasta lõpu seisuga 220 pooleli oleva varatoimiku hulgas oli kõige rohkem (90) neid, mille menetlemine oli seiskunud pärimismenetluse, pärijate otsimise või pärandvara hoiumeetmete rakendamisega seotud põhjustel. Real juhtudel on menetlus lõpetamata ka käimasoleva kohtuasja või kohtuvälise vaidluse tõttu. Rohkem kui 60% kohtuasjadest ja vaidlustest pärineb Tallinna linnast ja Harju maakonna valdadest. Neist hetkel olulisemate hulgas on Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku taotlus Niguliste kirikuhoone tagastamiseks, Tallinna Mustpeade Vennaskonna taotlus Mustpeade Maja hoonekompleksi tagastamiseks ja Eesti

Apostlik-Õigeuskirikiku taotlus Venemaa territooriumile jäänud Petseri kloostris hoonete ja rajatiste kompenseerimiseks.

a) Niguliste kirikuhoone tagastamine

Kultuuriministeerium on esitanud ettepaneku Niguliste kirikuhoone kui riigile olulise kultuuriobjekti tagastamata jätmiseks selle endisele omanikule – Eesti Evangeelsele Luterlikule Kirikule. Niguliste kirikuhoones asub muuseum-kontserdisaal, mis on täna Kultuuriministeeriumi hallatava Eesti Kunstimuuseumi kasutuses. Niguliste muuseum on Eesti Kunstimuuseumi filiaal, mille põhiülesanne on Eesti Kunstimuuseumi põhimääruse kohaselt kirikukunsti ning arhitektuuri eksponeerimine, tutvustamine ja uurimine ning kus säilitatakse Eesti Kunstimuuseumi kõige väärtuslikumaid kirikukunsti kogusid (Hermen Rode pealtar, Bernt Notke „Surmatants“, Passioonialtar (Antoniuse altar)).

Eesti Evangeelne Luterlik Kirik taotleb kirikuhoone ja selles asuva vara tagastamist või alternatiivina selle väärtuse hüvitamist 37 057 358 euro suuruses summas.

Niguliste kirikuhoone hävis suure osas 1944. aasta märtsipommituses ja hilisemates varingutes. Pärast hoone taastamist kahjustas seda tugevalt 1982. aasta tulekahju. Hinnanguliselt on hoone sõjas hävinud rohkem kui 70% ulatuses ning Rahandusministeeriumil oli tõsine kahtlus, et hoone pole tagastamiseks piisaval määral säilinud. Sellisel juhul poleks valitsusel seaduse kohaselt vajadust ega ka õigust vara tagastamist või tagastamata jätmist otsustada. Omandireformi aluste seaduse kohaselt ei kuulu õigusvastaselt võõrandatud ehitise tagastamisele, kui selle endisel kujul säilinud osa väärtus moodustab 25% või vähem ehitise koguväärtusest. Kui ehitise säilinud osa väärtus jääb vahemikku 25–75% koguväärtusest, tagastatakse ehitise säilinud osa väärtusele vastavas mõttelises osas. Tegime Kultuuriministeeriumile ettepaneku tellida Tallinna Linnavalitsuselt ekspertiisi kirikuhoone säilivusastme kindlaksmääramiseks. Finantsplaneerimise Osauhingu ekspertiisi tulemusena selgus, et hoone on endisel individualiseeritaval kujul säilinud 35% ulatuses ja seega kuuluks tagastamisele sellele vastavas mõttelises osas ning jääks ülejäänud 65% suuruses mõttelises osas riigi omandisse. Kui Vabariigi Valitsus otsustab kirikuhoone tagastamata jätta, kujuneks seaduses ettenähtud kompensatsioonisummaks hoone ja maa eest umbes 500 000 eurot.

Omandireform ei tegele kunstivarade tagastamise ja kompenseerimisega. Kui hoone tuleks EELK-le kompenseerida, ei saaks selles asuvaid hinnalisi kunstiteosed kompenseerimisel arvesse võtta, ehkki need olid enne sõda suure osas kiriku omandis. Võõrandatud kunstiteoste õiguslik staatus on problemaatiline – *muuseumiseaduse* kohaselt tuleks need omanikule tagastada, ent pole selge, kuidas see seadus praktikas toimib. Kohtuotsuste alusel on kunstivarasid siiski tagastatud (näiteks Tartu Maakohtu 21.02.2011. a otsus tsiviilasjas 2-10-23468). Kohus tugines oma otsuses mitte *omandireformi aluste seadusele* vaid *asjaõigusseaduse* §-le 80. Ühes teises kohtuasjas (THK 31.05.2007. a otsus nr 3-07-303) märgitakse, et asjaolu, et omandireformi käigus ei ole võimalik tagastada või kompenseerida omandireformi objektiks mitteolevat vara ei tähenda, et küsimus omandiõiguse kuuluvuse osas ei ole lahendatav teistel alustel. On ilmne, et 37 miljoni euro suuruses hüvitusnõudes peab EELK silmas ka hoones asuva kunstivara hüvitamist, juhul kui see jääb koos kirikuhoonega riigile. Seevastu kirikuhoone mõttelises osas tagastamise korral on arvatavasti võimalik koostöös luterliku kirikuga leida riigile vähem koormavaid lahendusi.

b) Tallinna Mustpeade Maja tagastamine

Mustpeade Maja on Tallinna vanalinnas asuv renessanss-stiilis hoone. Hoone pärineb 14. sajandist ja hiljem, 1531. a ehitati see ümber selliseks, nagu see tänini on säilinud. 15. sajandi algusest on hoone olnud Mustpeade Vennaskonna valduses ja ümberehitamisest alates nende omandis, kuni see 1940. aastal natsionaliseeriti. Algselt riigi valduses olev hoone anti 2006.

aastal üle Tallinna linna valdusesse. Praegu tegutseb hoones Tallinna Filharmoonia ja sellel on vaieldamatult suur tähtsus kultuuriobjektina.

Mustpeade Vennaskond oli algselt vallaliste kaupmeeste ja laevaomanike seisuslik ühendus, mille tekkimise ajaks loetakse aastat 1399 ning mis 19. sajandi lõpus ärikultuuri edendavaks kodanikuühenduseks muutununa tegutses pidevalt kuni likvideerimiseni 1940. aastal. Vennaskonna liikmed lahkusid põhiliselt Saksamaale, kus nad ühenduse pärast sõda taastasid. Umbes kolmandik vennaskonna liikmetest elab alaliselt Eestis ja/või on Eesti kodanikud. Mustpeade Vennaskond on tunnistanud omandireformi õigustatud subjektiks ja ta nõuab hoone tagastamist, lubades hoone senisel sihtotstarbel kasutamise jätkamist. Hoonekompleks on võõrandamisaegsel kujul säilinud 46% ulatuses ning seda oleks võimalik tagastada sellele vastava mõttelise osana.

Tallinna linn tegi 2006. aastal Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätta Mustpeade Maja hoonekompleks endisele omanikule tagastamata. Valitsus ei ole pidanud Tallinna taotlust põhjendatuks ja kahel korral võtnud vastu korralduse jätta Tallinna taotlus rahuldamata. Mõlemal korral on Tallinn valitsuse otsuse kohtus vaidlustanud ja kohus on selle tühistanud.

Vabariigi Valitsus on oma kaalutlustes lähtunud küsimusest, kumb valik on enam kooskõlas avaliku huviga, kas hoone osaline tagastamine ajaloolisele omanikule või tagastamisest keeldumine. Valitsus on leidnud, et hoone osaline tagastamine on enam kooskõlas avaliku huviga kui tagastamata jätmine. Vabariigi Valitsus on pidanud väga oluliseks, et Mustpeade Maja säiliks avalikus kasutuses oleva kultuuriobjektina, ent samavõrd tähtsaks, et taastuksid Mustpeade Vennaskonna sidemed Tallinna linnaga. Valitsus ja teda käesolevas protsessis esindav Rahandusministeerium on toetanud hoone tagastamist vennaskonnale eelkõige põhjusel, et tema ootused selle kodanikuühenduse rolli suhtes avalikke funktsioone täitva hoone kaasomanikuna on kõrged, nähes selles unikaalselt pika ja tähendusrikka ajaloo organisatsioonis Tallinna linnakultuuri järjepidevuse kandjat. Hoone tagastamine selle ajaloolisele omanikule seega ei vähenda, vaid pigem suurendab selle tähtsust kultuuriobjektina ja on enam kooskõlas avaliku huviga kui hoone tagastamata jätmine.

Kohus ei vaidlusta valitsuse otsuseni viinud kaalutluste asjakohasust, ent peab vajalikuks neid sügavamalt analüüsida. Kohus asus seisukohale, et endise omaniku lubadus jätkata hoone sihtotstarbelist kasutamist on kaalutlemisel oluline lähtekoht, kuid ühepoolset antuna ei tarvitse see olla piisavaks garantiiks, et hoone kasutamine ootuspärastel tingimustel ka tegelikult jätkuks. Kohus leidis, et kui kultuuriobjekt ning seal toimuv kultuurialane tegevus vajab säilitamist, vajab edasist hindamist, kas vastav tegevus on võimalik vaid juhul, kui hoone on kohaliku omavalitsuse ainuomandis, või ei sea omandivormi muutus hoone sihtotstarbelist kasutamist ohtu. Kohus ei välista seega kultuurialase tegevuse säilimist hoone tagastamise korral, kuid nõuab selle veenvat tõendamist.

Kohtu seisukohtadest tulenevalt ei oleks aga valitsusel piisavalt argumente ka selleks, et vara tagastamata jätmise taotlus rahuldada. Kui kohus on seadnud valitsuse ette kõrged kriteeriumid tõendamaks, et tagastamine ei sea hoone sihtotstarbelist kasutamist ohtu, siis on kohtu erapooletust eeldades ootuspärane, et kohus seaks samavõrd kõrged kriteeriumid tõendamaks vastupidist – et tagastamine seab hoone sihtotstarbelise kasutamise ohtu.

Kinnituse saamine kummagi valiku kasuks ei ole aga osutunud lihtsaks, sest ei Rahandusministeerium ega Vabariigi Valitsus ei saa kõrvalseisjana hinnata, milliseid muutusi hoone kasutamises tooks kaasa hoone või selle mõttelise osa tagastamine – seda on võimalik selgitada üksnes osapoolte – potentsiaalsete kaasomanike seisukohtade ja kavatsuste kõrvutamise ning interaktiivse kooskõlastamise teel. Rahandusministeerium saatis 2014. aasta novembris kirjad Mustpeade Vennaskonna esindajale ja Tallinna linnapeale ettepanekuga alustada koostöölabirääkimisi Mustpeade Maja tagastamise üle peetava vaidluse lahendamiseks. Koostööplaan

peaks hõlmama nii lähi- kui ka kaugemat tulevikku, võttes arvesse võimalikke muinsuskaitselisi kitsendusi, uuendus- ja investeerimisvajadusi või muid osapoolte arvates olulisi lisatingimusi. Lahti mõtestatuna tähendab see seda, et osapooled lähtuvad meelevaldselt hüpoteetilisest eeldusest, et hoone tagastatakse Mustpeade Vennaskonnale mõttelise osana ning jääb ülejäänud osas Tallinna linna omandisse. Osapooltel seisaks taolisel juhul ees kaasomanike kokkuleppe sõlmimine ja selleks on vaja põhjalikke läbirääkimisi absoluutselt kõigi hoone majandamist ja kasutamist puudutavate üksikasjade üle. Üksnes taolise tingimusliku kokkuleppe põhjal saame kõrvalseisjana hinnata, milliseks kujuneks Mustpeade Maja tulevik selle osalise tagastamise korral. Kui see kokkulepe osutub Vabariigi Valitsuse ootustega kooskõlas olevaks, võime eeldada, et valitsus eelistab hoone tagastamist ja senine tingimuslik kokkulepe muutub reaalseks kaasomanike kokkuleppeks. Kui valitsus leiab, et tingimuslik kokkulepe ei taga avaliku huviga kooskõlas olevat hoone kasutust, nõustub ta hoone tagastamata jätmisega.

Tallinna Linnavalitsuse kirja (23.02.2016 nr 7.7-1/03067) põhjal selgus, et Rahandusministeeriumi tegevuskava vaidlusküsimuse lahendamiseks ei õnnestu ühe vaidluspoole vastuseisu tõttu realiseerida, sest Tallinna linn ei pea hoone kaasomanikena kasutamise kokkuleppe sõlmimist Mustpeade Vennaskonnaga võimalikuks.

Rahandusministeerium palus ka Mustpeade Vennaskonnalt nägemust toimunud kohtumisest ja läbirääkimistest. Vennaskonna esindaja on teatanud valmisolekust jätkata koostöövõimaluste otsimist ning esitas äsja uue ettepaneku tekkinud ummikseisu lahendamiseks, mis vajaks järgnevat kaalumist nii Tallinna Linnavalitsuse kui ka Vabariigi Valitsuse poolt. Mustpeade Vennaskond kinnitab, et Mustpeade Maja osalisel tagastamisel on Mustpeade Vennaskond valmis võtma tingimusteta kohustuse võimaldada Tallinna linnal jätkata kultuuritegevust Mustpeade Majas 30 aasta jooksul. Seejuures jääb kultuuritegevuse sisu ja maht Tallinna linna enda poolt määratavaks ning Mustpeade Vennaskond ei sea sellele omapoolseid piiranguid. Mustpeade Vennaskond soovib seejuures, et Tallinna linn võimaldaks kaasomanikul paari ruumi tasuta kasutamist, et eksponeerida Mustpeade Vennaskonna ajalugu ning arendada vennaskonna liikmete klubilist tegevust, mis tooks kaasa liikmete arvu suurenemise. Meie hinnangul väärivad Mustpeade Vennaskonna ettepanek kaalumist võimaliku lahendusena.

#### c) Petseri kloostri hoonete kompenseerimine Eesti Apostlik-Õigeuskirikule

Eesti Apostlik-Õigeuskirikule on tagastatud 1258 hektarit maad ja 120 ehitist ning makstud kompensatsiooni erastamisväärtpaberites ja rahas kogusummas 1,44 mln eurot. Ka suurem osa Petserimaa kirikutest ja muudest õigeuskirikule kuulunud ehitistest ja maadest on juba kompenseeritud, kuid Petseri kloostri hoonete kompenseerimise menetlus on seiskunud kloostri asuva vallasvara staatuse üle peetava vaidluse tõttu. Võru maavalitsuse juures tegutsenud ekspertkomisjon on määranud kloostri hoonete ja rajatiste kompenseerimisväärtuse ja lisanud hoonete väärtusele ka neis asuva kirikuvara – ikoonide, freskode, kirikukellade, lühtrite jm väärtuse. Käsitades seda vara „tootmishoone tehnoloogilise sisseseadena“, on selle maksumuseks hinnatud 40% hoonete maksumusest. Vara kogumaksumuseks hindas ekspertkomisjon 22.08.2013 valminud ekspertiisis 671 042 eurot. Rahandusministeerium ei aktsepteerinud taolist käsitlust, kuna see on ilmses vastuolus seadusega. Tootmishoone sisseseade mõiste on *omandireformi aluste seaduses* täpselt defineeritud ja selle maksumust hoone maksumuse juurdehindlusena on võimalik rakendada üksnes eeldusel, et ka hoonet ennast hinnatakse tootmishoone hindenormile vastavalt. EAÕK ei nõustunud Rahandusministeeriumi seisukohaga ja selguse saamiseks tellis Siseministeeriumi usuasjade osakond sõltumatult eksperdilt Ehituseksperit OÜ auditi, mille tulemusi kasutades määras Võru ekspertkomisjon vara maksumuseks 2 544 761,18 eurot. Erinevuse peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et uues hinnang arvestati ehitushindade kasvu omandireformi algusest möödunud rohkem kui 20 aasta jooksul. Ei Rahandusministeerium ega ka õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja

kompenseerimise Võru maakonnakomisjon ei aktsepteerinud ekspertiisi tulemust ilmsete vastuolude tõttu seadusega, sest lisaks kirikuvara meelevaldsele käsitamisele tootmishoone sisse-seadena eksitakse selles vara kompenseerimise üldise põhimõtte vastu, mille kohaselt ei sõltu kompensatsiooni suurus selle määramise või väljamaksmise ajast. Võru maavanem järelevalve teostajana tellis uue eksperthinnangu Harju Maavalitsuse juures tegutsevalt ekspertkomisjonilt, mis määras 16.08.2016 valminud ekspertiisiaktis Petseri kloostri õigusvastaselt võõrandatud vara võõrandamisaegseks maksumuseks 423 444 eurot. Võru maavalitsuse ja Rahandusministeeriumi hinnangul on viimane eksperthinnang kooskõlas seadusega ning ÕVVTK Võru maakonnakomisjon võttis selle kompensatsiooni määramisel aluseks. EAÕK ei nõustunud maakonnakomisjoni otsusega ja vaidlustas selle 14.11.2016 Tartu Halduskohtus.

Petseri kloostri kompenseerimise juhtumit hinnates on esmatähtis silmas pidada, et õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseeritakse seaduse kohaselt vara võõrandamisaegse maksumuse alusel. Üksnes juhul, kui tegelikku võõrandamisaegset maksumust ei ole võimalik ettenähtud normide kohaselt kindlaks määrata, tuleb kasutada kaudseid ekspertiisimeetodeid, nii nagu seda tehti ka käesoleval juhul. Kas kaudse meetodi rakendamine on viinud õiglase tulemuseni, võime hinnata järgmise mõttekäigu teel:

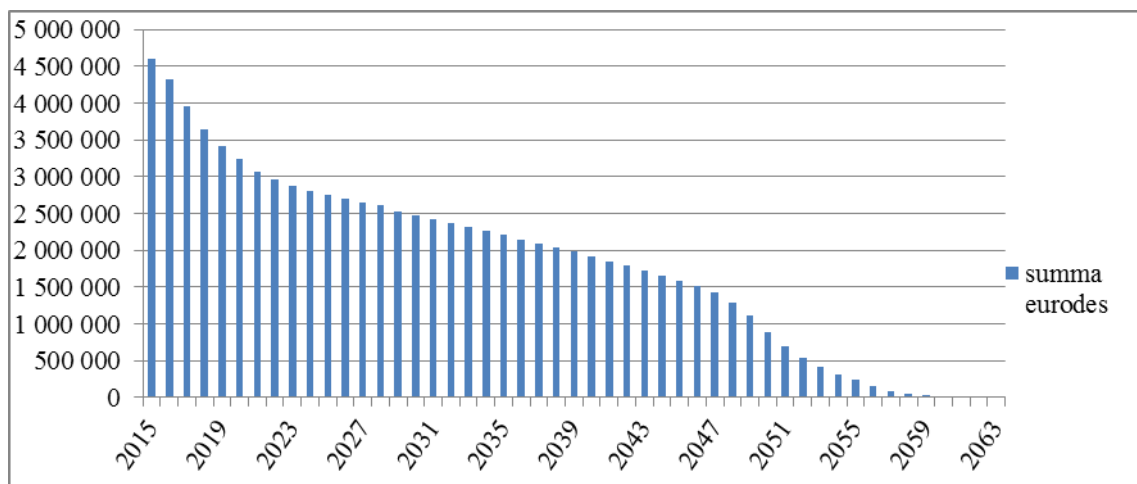
Petseri kloostri vara ligikaudne võõrandamisaegne maksumus on faktiliselt teada – see on määratud 1932. aasta hindamisaktis ning selle olulisusele on viidanud ka Harju ekspertkomisjon. Kui hindamisakt oleks koostatud vähemalt viis aastat hiljem, oleks seda *õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seaduse* § 3 kohaselt saanud kasutada vara kompenseerimisväärtuse määramiseks ja seda oleks paratamatult ka kasutatud. Hindamisakti kohaselt määratud maksumus (342 157 €, ent teatud põhjusel on seegi veidi üle hinnatud) on isegi väiksem kui Harju ekspertkomisjoni poolt määratud maksumus (423 444 €). Pole vähimatki alust oletada, et kloostri hoonete maksumus suurenes järgneva viie aasta jooksul nii oluliselt, et see võis jõuda Võru komisjoni ekspertiisides leitud suurusteni. Kas saame pidada võimalikuks, et kinnisvara hind Petserimaal tõusis viie aastaga (1932–1937) mitmeid kordi? Õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimise põhimõtteid silmas pidades pole seega põhjust väita, et ÕVVTK Võru maakonnakomisjoni korraldusega määratud kompensatsioon on ebaõiglaselt väike. Kui kloostri vara hindamisakt oleks koostatud 1937. aastal või hiljem, oleks selle põhjal määratud vara maksumus tõenäoliselt väga sarnane 1932. aastal hinnatud suurusega ja vara kompenseerimise üldisi põhimõtteid arvestades poleks mingit alust seda ebaõiglaselt pidada. Kogu õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimine põhineb vara võõrandamise aegsel dokumenteeritud maksumusel ja seda põhimõtet vaidlustades seaksime kahtluse alla vara kompenseerimise põhimõtted tervikuna.

Rahandusministeeriumil ei ole kahtlust, et Harju ekspertkomisjoni hinnang ja maakonnakomisjoni otsus on täielikus kooskõlas seadusega, ent kohus võib tõstatada küsimuse, kas õigusvastaselt võõrandatud ehitiste maksumuse määramise meetodikas elamute keskmise turuväärtuse alusel tuletatud hindenormid on adekvaatsed sakraalehitiste võõrandamisaegse maksumuse hindamiseks. Küsimus on äärmiselt keerukas, sest kirikud ja muud sakraalehitised ei ole reeglina kinnisvaraturu objektideks ning teiselt poolt – sakraalehitiste sageli kunstiväärtuslik sisustus ei ole omaette varana omandireformi objektiks. Käimasoleval kohtuasjal on ilmsed seosed eespool kirjeldatud Niguliste kirikuhoone ja selles asuva kunstivara tagastamise probleemidega, ent nendel probleemidel on ka olemuslik erinevus – vara füüsiline tagastamine ei ole alati õiguslikult samaväärne kompenseerimisega ja see erinevus ilmneb juhul, kui kõrvutatakse säilinud (füüsiliselt eksisteeriva ja avalikus valduses oleva) vara ja hävinud (või avalikus valduses mitteoleva või teise riigi valduses oleva) vara kompenseerimist. Kultuuriväärtus-

te restitutsioonil on omakorda delikaatne seos ülevaate 4. osas käsitletavate Eesti riigi kohustustega nn holokaustivara tagastamisel ja kompenseerimisel *Terezini deklaratsiooni* raames.

### 3. Erastamisest laekuv raha

Kõigis omandireformi õiguslikes raames teostatud erastamisprogrammides on riigile erastamisest laekunud ligi 473 miljonit eurot. Vastavalt *erastamisest laekuva raha kasutamise seadusele* suunatakse see eriotstarbelistesse fondidesse – eelkõige Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi, mille kaudu seda kasutatakse peamiselt omandireformi läbiviimise ja sellega seotud kulude katteks. Maa erastamisest ja järelmaksetest laekuv raha on praeguseks hetkeks praktiliselt ainus erastamisest saadav riigi tulu. 2015.aasta alguse seisuga oli maa järelmaksu lepingute tasumata osa 89, 85 miljonit eurot ja kehtivail tingimustel vaibub järelmaksuprotsess aastaks 2060. (*Joonis 5. Maa erastamise järelmaksulepingute kohaselt aastas tasumisele kuuluv summa perioodil 2015-2060.*) Paaril lähiaastal laekub maa erastamisest (järelmaksudest ja uutest erastamislepingutest) 8–9 miljonit eurot aastas. Orienteerivalt alates aastast 2020, kui uusi erastamislepinguid enam ei sõlmita, langeb aastane laekumine ühtlaselt 3 miljonilt alla 1 miljoni euroni 2050. aastal.



Joonis 5. Maa erastamise järelmaksulepingute kohaselt aastas tasumisele kuuluv summa perioodil 2015-2060.

Omandireformi reservfondist eraldatakse raha mitmel eri viisil (tagastamatute toetuste, tagastatavate eraldiste või laenudena) ja otstarbel. Laias laastus jagunevad rahaeraldised kaheks – otseselt seadusest tulenevad ja erakorralised või juhupõhised eraldised. Esimeste puhul on seaduses otseselt sätestatud, et antud konkreetseks otstarbeks eraldatakse raha VV omandireformi reservfondist. (Näiteks vara kompenseerimiseks, ekspertiisikulude katmiseks või maaüksuste mõõdistamiseks.) Teiste puhul eraldatakse raha erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse üldsätete alusel – näiteks „omandireformi läbiviimisega seotud kulude katteks“ või „ettevõtluse arendamiseks“. Sel puhul peab valitsus raha eraldamist sisuliselt põhjendama ja otsustama, kas raha eraldada või mitte. Omandireformiga kaudselt seotud eraldiste osa isegi ületab nende eraldiste mahtu, mis tulenevad otseselt omandireformi õigusaktidest või toimingutest. Viimastel aastatel on märkimisväärtseteks eraldisteks olnud laen *Estonian Air*-ile (37 mln €), toetused Justiitsministeeriumile kohtutoimikute digitaliseerimiseks (1,06 mln €), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile arbitraažikohtu kulude katmiseks (1,28 mln €), mitmete Maa-ameti projektide kulude katmiseks jne.

Alates 2007. aastast, pärast erastamisväärtpaberite käibelt kõrvaldamist, kasutatakse oluline osa erastamisest laekuvast rahast ära kompensatsioonide maksmiseks õigusvastaselt võõrandatud vara eest. Seni on kompensatsioonideks rahas välja makstud 10,58 miljonit eurot ning



kuni vara kompenseerimise protsessi täieliku ammendumiseni järgneval 1–2 aastal jääb maksta veel ligikaudu 1–2 miljonit eurot.

#### **4. Omandireformi välised restitutsiooniküsimused**

##### 4.1. Sõjaeelsest ajast pärinevad varalised nõuded Eesti Vabariigi vastu

Lõpliku lahenduseeta on omandireformi õiguslikest raamidest väljuvad restitutsiooniküsimused – sõjaeelsest iseseisvusperioodist pärinevad varalised nõuded Eesti Vabariigi vastu – 1919. aasta maareformi tarbeks kirikutelt võõrandatud maa eest välja antud pantkirjad, mille lunastamist on nõudnud nii Eesti Evangeelne Luterlik Kirik kui ka Eesti Apostlik-Õigeuskirik, samuti 1927. aasta rahareformi finantseerimiseks Londonis ja New Yorkis emiteeritud riigi võlakirjad (nn kroonivõlakirjad) ja muud väärtpaberid. Kahtlemata võib väärtpaberitest tulenevaid varalisi õigusi käsitada õigusvastaselt võõrandatud varana, kuid *omandireformi aluste seadus* tunnustab omandireformi objektidena üksnes nimelisi väärtpabereid – aktsiaid ja osatähti, mitte aga vaidlusaluseid võlakirju ega muid nimetuid väärtpabereid. Viimaste väljajätmine kompenseeritava vara hulgast oli teadlik otsus, mis tulenes äärmiselt keerukatest õiguslikest probleemidest, mis oleksid üles kerkinud taolist liiki varaliste õiguste tuvastamisel.

Hoolimata sellest, et võlakirjade hüvitamise nõudeid ei saa käsitleda omandireformi õigusaktide raames, ei saa neid riigi võimalike varaliste kohustustena ignoreerida. Rahvusvahelise õiguse ekspert Lauri Mälksoo on leidnud, riigi järjepidevusest tulenevalt on tänane Eesti Vabariik rahvusvahelise õiguse subjektina identne 1927. a panga- ja rahareformi tarbeks võlakirjad väljastanud Eesti Vabariigiga. Riigi õiguslik järjepidevus tähendab tema juriidiliselt siduvate õiguste ja kohustuste järjepidevust. Ebameeldivate kohustuste suhtes valikuline käitumine nn *pick and choose* põhimõttel on rahvusvahelise õigusega vastuolus ning riigi mainet kahjustav. Et laenuvõlakirjade tingimustest ei tulene teist lahendust, lasub Eesti Vabariigil kohustus võlakirjad lunastada. Samas on pikaajaliselt toimunud vääramatü jõu tagajärgede tõttu taoliste nõuete õiguspärasuse tuvastamine ületamatult keerukas. Nii Ühendkuningriigi kui ka New Yorki osariigi advokaadibüroodelt tellitud õigusanalüüside põhjal on võimalik järeldada, et 1927. aasta võlakirjanõuded on suure tõenäosusega aegunud ja neid ei oleks võimalik kohustus hageda. Saadud juriidiliste hinnangute põhjal on alust järeldada, et sarnaselt kroonivõlakirjade hüvitusnõuetega on ka pantkirjade hüvitusnõuded aegunud, mistõttu ei annaks tõenäoliselt kirikute hagi Eesti Vabariigi vastu loodetud tulemusi. Kirikute pantkirjade hüvitamise küsimus ei ole keerukas mitte üksnes ajaloolis-õiguslikus plaanis, vaid ka lisanduvate tänapäevaste probleemide tõttu. Nimelt võõrandati maa konkreetsetelt kogudustelt ja kirikutelt, kuid hüvitusnõude esitasid nende tänapäevased katusorganisatsioonid – EELK ja EAÕK. Õigeuskirik on lõhenenud Konstantinoopoli ja Moskva patriarhaadi kirikuteks, kuid viimane ei ole mingit nõuet esitanud. Tõstatub küsimus, kas EAÕK on õigustatud hüvitist saama ka nende koguduste arvel, millised tänapäeval kuuluvad Moskva patriarhaadi alluvusse.

Eesti Vabariigi okupatsioonieelsete varaliste kohustuste küsimused on olnud arutusel valitsuse kabinetinõupidamistel. Rahandusministeerium tegi 06.06.2013 kabinetinõupidamisel ettepaneku hüvitada pantkirjad Eesti Evangeelsele Luterlikule Kirikule ja Eesti Apostlik-Õigeusu Kirikule solidaarsusmaksetena sama väärtussuhte alustel, nagu toimub õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimine. See ettepanek oli kooskõlas ka mõlema kiriku esitatud hüvitusnõuetega kogusummas 9,72 miljonit EEK ehk 620 913 eurot, mis määrati kindlaks meie poolt tellitud ajaloolis-õiguslikus uuringus. Meie ja Siseministeeriumi nägemuse kohaselt tuleks vastavad summad kavandada Siseministeeriumi eelarves sihtotstarbeliste toetustena, seostamata neid toetusi aegunud pantkirjade lunastamise nõuetega.

#### 4.2. Terezini deklaratsioonist tulenevad kohustused

Eesti Vabariigi restitutsioonialased kohustused ei piirdu üksnes omandireformi õigusaktide raames toimuva õigusvastaselst võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimisega. Aastal 2009 kirjutas Eesti Vabariik koos 46 maailma riigiga, sh kõigi Euroopa Liidu riikidega alla *Terezini (Praha) deklaratsioonile*, võttes kohustuse tagastada ja hüvitada Teise maailmasõja perioodil juutidelt võõrandatud vara. Ühena vähestest endise Nõukogude-bloki riikidest on Eesti need kohustused valdavas osas täitnud juba omandireformi raames, vahet tegemata, kas varavastased kuriteod pani toime natside või kommunistide režiim. Tunnustust Eesti restitutsioonipoliitikale on avaldanud ka Iisrael ja rahvusvahelised organisatsioonid. Ülemaailmse Juudi Restitutsiooniorganisatsiooni kinnitusel on Eesti ainus Ida-Euroopa riik, millele nimetatud organisatsioon ei esita restitutsiooninõudeid.

Ent nimetatud deklaratsioon puudutab lisaks kinnisvarale ka vallasvara – sh kunstiteoste ja sakraalvara, samuti pärijateta ja tagastamisnõudeta vara tagastamist või hüvitamist juudi kogukonnale eesmärgiga jäädvustada holokausti mälestust, toetada ellujäänud holokaustiohvriteid ning juudi rahvuskultuuri ja haridust. Vabariigi Valitsus ei ole veel otsustanud, millisel viisil ja ulatuses on seda kohustust võimalik ja otstarbekas täita. (Märgime, et näiteks Leedu on kokkuleppel juudiorganisatsioonidega moodustanud 50 miljoni USD suuruse fondi, millest eraldatakse 10 aasta jooksul raha *Terezini deklaratsioon*is võetud kohustuste täitmiseks.) Probleem on delikaatne, sest natsismiohvritelt võõrandatud vara n.ö kogukonnapõhine restitutsioon tõstataks küsimuse kommunistlike repressioonide ohvrite samaväärsest kohtlemisest. Omandireformi algaastatel ongi represseeritute organisatsioonid esitanud samalaadseid ettepanekuid pärijateta vara kasutamiseks ellujäänud repressiooniohvrite toetamiseks.

#### 5. Kokkuvõtted ja võrdlused teiste riikidega

Seni ilmunud uurimuste ja kontaktide põhjal võime järeldada, et eri maades toimunud erastamise ja restitutsiooni protsessidel on ühiseid jooni, ent ka olulisi erinevusi. Enamikus kommunistlikust režiimist vabanenud Kesk- ja Ida-Euroopa maades algas massiline erastamine ja restitutsioon 90ndate aastate algul. Tulenevalt oma positsioonist endiste Nõukogude liidubariikidena ei olnud Eesti ja teised Baltimaad selles protsessis n.ö esimeses stardireas, kuid reformide järgnev areng on olnud Eestis mõneti kiirem kui enamikus teistes üleminekumaades. Kui aastaks 2000 oli erastamine Eestis praktiliselt ammendunud ja aastaks 2004 oli reaalset tagastatud 95% tagastamisele kuulunud maast, siis mitmes riigis ei olnud selleks ajaks eraisikute vara tagastamine ja riigivara erastamine veel alanudki. Erastamise ja restitutsiooni ulatus kujunes eri riikides erinevaks. Erastamise ulatus ja viisid sõltusid eelkõige valitsuste poliitilistest valikutest ning õeldu peab paika ka restitutsiooni lähtekohtade ja esmaste sammude kohta, ent restitutsiooniprotsessi järgnev kulg sõltus enamikus maades võrdlemisi väheselst, milline oli riiki valitsevate poliitiliste jõudude koosseis. Määravaks teguriks osutus nende riikide sisenemine läänelikku õigusruumi – ühinemine Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja sõltuvus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast. Oluline mõju restitutsioonipoliitika valikutele oli ka riikide ajaloolistel ja kultuurilistel erisustel, eelkõige aga totalitaarse režiimi kestusel. Riikides, kus taoline režiim oli kestnud oluliselt kauem – näiteks Venemaal ja Ukrainas, piirdus restitutsioon üksnes usuorganisatsioonide – peamiselt õigeuskirikute vara tagastamisega.

Reformide edukuse võrdlemisel eri maades pole oluliseks kriteeriumiks ainuüksi üleminekuprotsesside kiirus ja ulatus vaid ka tulemuste mõju ja kvaliteet. Eestis on ilmunud küll omandireformi üksikuid valdkondi kirjeldavaid töid – näiteks Erik Terigi koostatud kogumik „*Erastamine Eestis*“, 1999, kuid põhjalikumaid võrdlevaid uuringuid pole tehtud. Ülemineku-

reformide eetilisi ja õiguslikke aspekte kolme Balti riigi võrdluses käsitleb Eva-Clarita Pettai ja Vello Pettai monograafia „*Transitional and Retrospective Justice in the Baltic States*“, 2015. Mujal on avaldatud mitmeid erinevaid riike võrdlevaid ülevaateid (näiteks USA Helsinki Komisjoni (CSCE) raport „*Summary of Property Restitution in Central and Eastern Europe, July 16, 2002*; *CATO Policy Analysis No. 795 „25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries: Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom”*, 2016) nii erastamise kui ka restitutsiooni kohta, milles Eestis toimunud ülemineku reforme hinnatakse üheks kiire majandusliku ja sotsiaalse arengu peamiseks eelduseks – kiireid ja radikaalseid reforme läbi teinud riigid osutusid ka oma edasises arengus kõige kiiremaks. Ent sageli torkab silma neis ülevaadetes ja võrdlevais analüüsid kasutatud allikate juhuslikkus ja andmete ebatäpsus ning meelevaldne tõlgendus, mis võib viia moonutatud ettekujutuseni siinsest üleminekuperiодist. See asjaolu osutab vajadusele kogu Eesti reformiprotsessi hõlmava autentse infomaterjali järele.

Külalistele, kes on meile saabunud teistest riikidest eesmärgiga saada jälile Eesti ülemineku reformide edukuse põhjustele, aga ka võimalikele vigadele ja ebaõnnestumistele, oleme esile toonud järgmised meie arvates olulised edufaktorid, ent ka probleemid, nõrkused ja vead:

- ✓ +Ühtne, lihtne ja selge õiguslik raamistik.
- ✓ +Omandisuhete reformi terviklik käsitlus, mis hõlmas mitte ainult erastamist, vaid ka riigi- ja munitsipaalomandi ning tsiviil- ja turuühiskonnale omase õiguskeskonna ja institutsioonide (maakataster, kinnisvararegister, väärtpaberiregister, börs jm) loomist.
- ✓ +Hästi organiseeritud erastamisagentuur, efektiivsed erastamismeetodid, siseringi-erastamise vältimine ja ettevõtete kiire erastamine.
- ✓ +Universaalne erastamisväärtpaberisüsteem – sotsiaalne puhver, mis tasakaalustas ja sidus omavahel erinevaid omandireformi valdkondi.
- ✓ +Stabiilse (valuutakomitee tüüpi) rahasüsteemi kindlustanud rahareform.
- ✓ +Otsustav eemaldumine Nõukogude õiguskorrast ja –tavadest.
- ✓ +Ühiskonna mentaalne valmisolek muutusteks, mida soodustasid ajaloolised, kultuurilised ja geograafilised tegurid.
- ✓ –Detsentraliseeritud juhtimine ja korraldus – omandireformi eri valdkondi juhtisid, korraldasid ja kontrollisid eri ministeeriumid, riigiasutused ja kohalikud omavalitsused, mis viis kohati vastuolulistele, koordineerimata ja kontrollimata tegevustele ning vastutuse hajumisele. Erandina oli omandireformi algperioodil, aastatel 1992–1995 küll ametis portfelli minister, ent tõsisemad häired ja probleemid ilmnisid hiljem, kui maareform ja restitutsioon saavutasid täiskäigu.
- ✓ –Kontseptuaalsed vead põllumajandusreformis – omandireformi üldistest põhimõtetest erinev lokaalne korraldus (nn siseringi-erastamine), nõrk riiklik järelevalve, mis tõid kaasa reformitud majandite jätkusuutmatuse ja sotsiaalsed ebakõlad.
- ✓ –Konfliktid ja omavahel konkureerivad masserastamise ja restitutsiooni protsessid. (Üürnikud tagastatud elamutes ei saanud oma eluruume erastada sarnaselt munitsipaal- ja riigiomandis olevate elamute üürnikega; pärast natsionaliseerimist hoonestatud maad ei tagastatud endistele omanikele vaid erastati hoonete omanikele; ühismajandite liikmed ja töötajad ei saanud osaleda riiklikes erastamisprogrammides võrdsetel alustel muude isikutega.)

Mõned loetletud teguritest on ambivalentset ja olenevalt vaatenurgast saanud erinevaid ja vastandlikke hinnanguid ning üldhinnangut neile mõjutavad eelkõige võrdlused teiste üleminekuriikide vastavate näitajatega. Omandireformi kontseptuaalset ja õigusliku raamistikku on sageli kritiseeritud just lihtsakoelisuse, pealiskaudsuse, majandusloogika või oluliste asjaolude arvestamata jätmise pärast, mille tulemuseks on isikute ebavõrdsed või liiga vähesed võimalused osalemiseks omandireformi protsessides, või vastupidi – põhjendamatu hüvede või õiguste jagamine isikutele, kellel nende kasutamiseks ei ole vajalikke teadmisi, oskusi ega motivatsiooni. Siinjuures on oluline märkida, et riigi taastamise algperioodil erines meie õiguskultuur ja õigusloomeprotsess märgatavalt kaasaegsest, kiirustades ettevalmistatud esmas- tel õigusaktidel oli mitmeid puudujääke, mis põhjustasid rakendamisel arusaamatusi ja vaidlusi ning nõudsid üha uusi täiendusi ja täpsustusi. Üha enam hakkasid seadusandlikule protsessile mõju avaldama ka ühiskondlike ja majanduslike muudatuste keerises moodustunud huvirühmad. See kõik pidurdas reformiprotsesside käivitamist ja tempot, ent ei suutnud muuta reformide põhilisi eesmärke ja kontseptuaalseid lähtekohti. Nagu eespool mainisime, on reformiprotsessi viimast aastakümnet siiski ilmestanud süvenev vastuolu arenenud ühiskonna õigusteadvuse ja õigusnormide ning omandireformi lihtsate reeglite vahel. Ehkki ülemineku- reformide poliitilised eesmärgid on ammu saavutatud ja ühiskonna enamiku jaoks on need reformid juba unustatud, takistavad selle ajajärgu lõplikku seljataha jätmist üksikud vaidlus- küsimused, rahuldamata nõuded ja uute restitutsiooniküsimuste esilekerkimine. Viimaseid – nagu *Terezini deklaratsiooni* näitel näeme – ei ole võimalik vältida, sest omandiõigust käsit- leb rahvusvaheline õigus põhiõigusena, mille rikkumise heastamiseks ei ole kunagi liiga hilja.

Ülevaate on koostanud

Uku Hänni

Rahandusministeeriumi riigivara osakonna nõunik

23. märtsil 2017. a.