

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Birke Vaheaar

**KVALITEETSE RUUMILOOME KRITEERIUMITE SEOS
OMANDIPÕHIÕIGUSEGA: MILLISTEL TINGIMUSTEL ÕIGUSTAB AVALIK HUVI
KVALITEETSE RUUMI LOOMISEKS OMANDIÕIGUSE RIIVET?**

Magistritöö

Juhendaja
mag. iur. Sandra Mikli

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. RUUMILOOME KVALITEEDIKRITEERIUMITE NING SELLEGA SEONDUVATE PÕHIÕIGUSTE JA PÕHISEADUSLIKE VÄÄRTUSTE ÕIGUSLIK RAAMISTIK	10
1.1. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumi mõiste ja selle väljendus avaliku huvina.....	10
1.1.1. Avaliku huvi mõiste määratlemine rahvusvahelises ja Eesti õiguses	10
1.1.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumi mõiste.....	13
1.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid reguleeriv õigusnormistik rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses	15
1.2.1. Strateegilised dokumendid ja suunised	16
1.2.2. Euroopa Liidu strateegiad ja direktiivid.....	18
1.3. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumitega seotud põhiseaduslik raamistik	20
1.3.1. Omandipõhiõigus ja muud põhiõigused.....	20
1.3.2. Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantii kaitse planeerimisautonoomia kaudu.....	23
1.4. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid sisaldavad Eesti seadused ja strateegiad	25
1.4.1. Seadusandlikud õigusaktid.....	25
1.4.2. Riiklikud strateegiad ja arengudokumendid.....	28
2. OMANDIPÕHIÕIGUSE JA RUUMILOOME KVALITEEDIKRITEERIUMITE KOKKUPUUTEPUNKTID EESTI ÕIGUSSÜSTEEMIS	30
2.1. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite mõju haldusakti materiaalsele õiguspärasusele .	30
2.1.1. Valitsemine.....	32
2.1.2. Keskkond.....	34
2.1.3. Kontekst ja ilu	38
2.1.4. Funktsionaalsus	41
2.1.5. Kohataju	44
2.1.6. Mitmekesisus.....	46

2.1.7. Majandus	48
2.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite järgimise järelevalve ning tagajärjed omandipõhiõiguse realiseerimisele.....	50
KOKKUVÕTE.....	54
ABSTRACT	59
KASUTATUD LÜHENDID.....	65
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	65
Kasutatud kirjandus	65
Kasutatud õigusaktid	68
Seletuskirjad ja kommentaarid	70
Kasutatud kohtupraktika.....	71
Muud allikad.....	74

SISSEJUHATUS

Ruumilise planeerimise, arhitektuuri ja keskkonnakujunduse kaudu mõjutatakse oluliselt linnade ja maapiirkondade elukeskkonda, avalikku ruumi ning seal tegutsevate inimeste igapäevaelu.¹ Ruumilooime kvaliteedikriteeriumid ning nende seosed põhiõigustega on muutumas üha olulisemaks teemaks õigusloomes ja planeerimispraktikas, sest ühiskonnas on järjest rohkem hakatud väärtustama inimhõõtmelist, kestlikku ja esteetilist ruumi, mis ei keskendu ainult tehnilistele või majanduslikele näitajatele, vaid ka elukeskkonna terviklikkusele ja inimeste heaolule.² Seetõttu on ruumilooime kvaliteedikriteeriumite järgimine ühiskondlikult oluline eesmärk, kuid selle saavutamine võib kaasa tuua põhiõiguste piiranguid.

Õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb tagada inimeste elu ja tegevuse ulatuslik kaitse põhiõigustega.³ Ruumilooime kvaliteedikriteeriumite rakendamise protsess võib puudutada mitmeid Eesti Vabariigi põhiseaduses⁴ (PS) sisalduvaid õigusi ja väärtusi: omandiõigus (PS § 32), kodu puutumatus (PS § 33) ja ettevõtlusvabadus (PS § 31). PS §-dest 5 ja 53 tuleneb riigi kohustus tagada keskkonnaalased õigused, kujundades ja ajakohastades õiguskorda vastavalt valdkonna arengule. See hõlmab keskkonnaprobleemide, teaduse ja tehnika edusammude ning ühiskonna vajaduste ja võimaluste arvestamist.⁵ Seda tasakaalu illustreerib näiteks kesklinna pargiala võõrandamise kaigus, kus ilmnes, et omandiõigust ei saa pidada absoluutseks, kui see kahjustab avalikku huvi ja keskkonnahüvesid, nagu linnaelanikele oluline rohealade kättesaadavus.⁶

Antud magistr töö teema on aktuaalne, kuna ruumilooime kvaliteedikriteeriumid, avaliku ja erahuvi tasakaalustamine on tänases ühiskonnas võtmeküsimused, kus järjest enam pööratakse tähelepanu kestlikkusele ja inimkesksele linnaplaneerimisele.⁷ Eestis on viimastel aastatel rõhutatud ruumilise arengu ja keskkonnakvaliteedi parandamist, mis väljendub nii seadusandlikes muudatustes⁸, strateegilistes planeeringutes⁹ kui ka avalikus diskussioonis¹⁰. Lisaks on

¹ Kultuuriministeerium. Lisa 1: Ruumilooime ekspertrühma vahearuaande täiendatud versioon – laiendatud ülevaade ekspertrühmas arutatud teemadest. 2021, lk 4-5. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-03/lisa_1_vahearuaande_t2iendatud_versioon.pdf (26.01.2025).

² Swiss Confederation. Davos 2018 declaration. The Davos Baukultur Quality System. Eight criteria for a high-quality Baukultur – the whole story, lk 10. – <https://davosdeclaration2018.ch/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/2022-05-27-083053-dbqs-the-whole-story-en.pdf> (06.02.2025).

³ Õiguskantsleri aastaülevaade 2020/2021. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/oigusriik> (31.03.2025).

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁵ Triipan, M. Eesti Vabariigi PS. Komm vlj. § 5/8.; Triipan, M., Kask, O. Eesti Vabariigi PS. Komm vlj. § 53/4.

⁶ TlnRnKo 3-06-1136/19, p 15.

⁷ Looeer, J.A. Ruumilooime koolitusprogramm. – <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/Ruumilooime-koolitusprogramm-1-paev-Jaak-Adam-Looeer.pdf> (26.01.2025).

⁸ Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 2. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#VwyfPmnU> (26.01.2025).

⁹ Strateegia "Eesti 2035". – <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> (26.01.2025).

¹⁰ Mänd, A., Koov, K. Eesti linnade ruumilise arengu väljakutsed. ERR. – <https://www.err.ee/1222882/andro-mand-ja-katrin-koov-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> (31.03.2025).

Ehitusseadustiku muutmise eelnõus pakutud välja ruumikvaliteedikriteeriumite lisamine Ehitusseadustiku¹¹ (EhS) põhimõtete peatükki.¹² Riik on võtnud endale tähtajalised kohustused looduse ja kliimakaitsese valdkonnas, mille täitmine nõuab muudatusi ka isikute tegevuses. Need kohustused mõjutavad mitmeid valdkondi, sealhulgas ettevõtlust, kaevandamist, energeetikat, transporti, ehitust, elamumajandust, jäätmekäitlust ja tööstust.¹³

Samuti on arengudokumentides nagu „Säästev Eesti 21“¹⁴, „Eesti regionaalarengu strateegia 2021–2030“¹⁵ ja üleriigiline planeering „Eesti 2030+“¹⁶ rõhutatud elukeskkonna kvaliteeti, sotsiaalset sidusust ja tasakaalustatud arengut kogu riigis. Koostamisel on ka üleriigiline planeering „Eesti 2050“¹⁷, mille eesmärk on uuendada ruumikäsitlust, tuginedes tänapäevasele arusaamale ruumiloome rollist. Planeering tugineb muuhulgas ruumiloome ekspertrühma aruande ettepanekutele ning Davosi deklaratsiooni põhimõtetele.¹⁸

Ruumiloome kvaliteedikriteeriumid ei ole samas Eesti õiguskorra kontekstis täiesti uudne nähtus. Viiteid erinevatele kriteeriumitele leidub EhS-is, planeerimisseaduses¹⁹ (PlanS), muinsuskaitseaduses²⁰ (MuKS), keskkonnaseadustiku üldosa seaduses²¹ (KeÜS) ja erinevates määrustes. Kõnesoleva magistritöö kontekstis on küsimus, kas erinevad ruumikvaliteedi kriteeriumid omavad proportsionaalsuse põhimõttega arvestamisel samaväärset kaalu. Lisaks on küsimus, mil määral on tegu planeerimis- või ehitusvaldkonna loamenetlusi raamistavate põhimõtetega ning millises ulatuses saab neid käsitleda nõuetena, mille järgimata jätmisel saab näiteks keelduda ehitus- või kasutusloa andmisest (EhS §-d 44 ja 55).

Ka PlanS § 8 hõlmab juba teatud määral ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid – kuigi mõistet „kvaliteetne ruum“ otsesõnu ei kasutata, on selles käsitletud olulised komponendid nagu

¹¹ Ehitusseadustik. – RT I, 15.04.2025, 2.

¹² Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 430 SE, lk 8. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2025-02/Seletuskiri%20\(74%20lk\).pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2025-02/Seletuskiri%20(74%20lk).pdf) (15.04.2025).

¹³ Õiguskantsler. Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. 16.01.2023 nr 6-1/220349/2300242. <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf> (26.01.2025).

¹⁴ Eesti säästva arengu riiklik strateegia – Säästev Eesti 21. – <https://www.riigikantselei.ee/media/280/download> (24.01.2025).

¹⁵ Kultuuriministeerium. Sidusa Eesti arengukava 2021-2030. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-11/SIDUSA%20EESTI%20ARENGUKAVA_1611.pdf (31.01.2025).

¹⁶ Maaeluministeerium. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“, Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. – <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/planeering-eesti-2030-ksh-aruanne.pdf> (31.01.2025).

¹⁷ Üleriigiline planeering 2050. – <https://www.riigiplaneering.ee/uleriigiline-planeering/uleriigiline-planeering-eesti-2050> (31.03.2025).

¹⁸ Lisa 5. Ülevaade ruumi mõiste käsitlese muutustest. – <https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Lisa%205.%20U%CC%88levaade%20ruumi%20mo%CC%83iste%20ka%CC%88sitluse%20muutustest.pdf> (31.03.2025).

¹⁹ Planeerimisseadus. – RT I, 30.12.2024, 14.

²⁰ Muinsuskaitseadus. – RT I, 11.03.2023, 45.

²¹ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 04.12.2024, 9.

kasutajasõbralikkus, kogukondlikkus, esteetika, osalus ja säästlikkus.²² Samuti on kohtupraktikas hea ehitustava kaudu käsitletud ümbritseva ruumi kvaliteedi teemasid. Näiteks on rõhutatud, et ehitised peab sobituma ümbritsevasse keskkonda, kuna piirkonda mittesobiva hoone rajamine võib halvendada vaadet naaberkiinnistult ning vähendada nende väärtust, rikkudes seeläbi kiinnistuomanike omandiõigust.²³ Seega on kohtupraktikas jaatud, et kvaliteetse ruumi kriteeriumite järgimata jätmine võib mõjutada omandipõhiõigust. Lisaks sätestab KeÜS § 23 igapäevase tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, mis sisaldab juba mingil määral ruumiloomelise kvaliteedikriteeriumeid keskkonna valdkonnas. Siiski on jäänud küsimus, kuidas kvaliteetse ruumi loomine ja isikute põhiõigused üksteist mõjutavad, eriti olukordades, kus avaliku huvi kaalutlustel tehakse otsuseid, mis võivad isikute õigusi piirata.²⁴ Eestis räägitakse sageli vajadusest vähendada bürokraatiat planeerimis- ja ehitusprotsessides. Liiga ulatuslikult ja rangelt kehtestatud ruumiloomelise kvaliteedikriteeriumid võivad hakata liigselt piirama isikute õiguseid, mis võib viia juriidiliste vaidlusteni ning tõstatada põhiseaduslikke küsimusi.

Hea näitena saab tuua eeskujuks Saksamaa ruumilise planeerimise seaduse, kus sätestatud põhimõtted rõhutavad vajadust tagada tasakaalustatud sotsiaalsed, majanduslikud, ökoloogilised ja kultuurilised tingimused kogu riigis (võrdselt nii linna- kui ka maapiirkondades), võttes arvesse demograafilisi ja struktuurseid muutusi ning säilitades ruumikasutuse paindlikkuse tulevikuks.²⁵ Leedu arhitektuuriseadus seab eesmärgiks kõrge arhitektuurse kvaliteedi ja annab omavalitsustele meetodika selle hindamiseks.²⁶ Kataloonias on kvaliteedikriteeriumid integreeritud seadustesse ning avaliku sektori hangetesse, kus kvaliteet on kohustuslik kaalutus.²⁷ Austrias (Viinis) on vastu võetud poliitiline suunis Davosi põhimõtete järgimiseks, mida rakendatakse ehitus- ja tsoneerimiskavades ekspertnõukogude toel.²⁸

Magistritöö teema omab olulist praktilist väärtust, sest ruumiloomelise tähtsuse on praegu suurem kui kunagi varem, kuna Eesti seisab silmitsi oluliste demograafiliste ja majanduslike väljakutsetega. Kahaneva ja vananeva rahvastikuga riigina tuleb leida viise, kuidas kujundada keskkond, mis toetab elukvaliteeti, meelitab ligi investeringuid ning soodustab majanduskasvu ja

²² Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri, 571 SE, lk 35. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (10.03.2025).

²³ RKHKo 3-3-1-4-12, p 23.

²⁴ RKHKo 3-18-1901/36, p-d 16-17; Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 430 SE, lk 11. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8267aac1-0244-49f3-8707-b92a257fb5a7/ehitusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste--muutmise-seadus/> (31.03.2025).

²⁵ ROG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis, § 2. – https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_2.html (31.03.2025).

²⁶ Sorainen. Õigusanalüüs: ruumiloomelise kvaliteedikriteeriumite sisseviimine ehitusseadustikku teiste riikide näitel. 2024, lk 47-48. – <https://kliimaministeerium.ee/> (31.03.2025).

²⁷ Sorainen, lk 54.

²⁸ *Ibidem*, lk 59.

rahvusvahelist konkurentsivõimet.²⁹ Kvaliteetse ruumilise keskkonna loomine mängib selles kesksel rollil. Magistritöö toob esile õigusriigi tuumikküsimuse: kuidas tasakaalustada avalikku huvi ja üksikisikute õigusi, kui kaalul on ruum, kus inimesed igapäevaselt elavad, töötavad ja liiguvad. Küsimus on, kas on võimalik rääkida põhiõigusest kvaliteetsele ruumile, st kas isikutel on õigus nõuda kvaliteedikriteeriumite täitmist avalikult võimult.

Avaliku huvi ja põhiõiguste vahelised konfliktid on aktuaalsed eelkõige linnastumise, tiheda asustuse ja suurte taristuprojektide tõttu, kus kvaliteetse ruumi loomine võib eeldada omandiõiguse riivet.³⁰ Näiteks on Eesti planeerimissüsteemis avaliku huvi realiseerimise vajadus tekitanud vaidlusi seoses planeeringute ja ehituslubadega, kus tuleb kaaluda nii eraomanike õigusi kui ka ühiskonna vajadusi. Selline kaalumise vajadus tekkis näiteks kohtuasjas OÜ Parem Kallas vs. Pärnu linn, kus detailplaneering nägi ette osa kinnistu kasutamise avalikuks otstarbeks (tänavalaaienduseks), piirates omaniku kasutusvõimalusi.³¹ Lisaks seab Euroopa Liidu (EL) õiguskord³² ja rahvusvahelised kestlikkuse standardid³³ Eesti riigile kohustuse arendada õiglast ja proportsionaalset lähenemist avalike huvide elluviimiseks.

Eesti on hiljuti ühinenud Euroopa maastikukonventsiooniga³⁴ ja allkirjastanud Davosi deklaratsiooni³⁵, mis tähistab terviklikku lähenemist ruumiplaneerimisele. See rõhutab, et ruum ei ole pelgalt majanduslik ressurss, vaid oluline tegur kohatunde loomisel, omakultuuri säilitamisel, keskkonna säästlikul arendamisel ning elanike heaolu tagamisel.³⁶ Seega on ruumiloome kvaliteedikriteeriumid ühiskonna arengus võtmetähtsusega, aidates luua tasakaalu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste väärtuste vahel.

Käesolev magistritöö keskendub ruumiloome kvaliteedikriteeriumite ja eelkõige omandipõhiõiguse seostele. Magistritöö õigusteaduslik probleem seisneb selles, millistel tingimustel võib avalik huvi õigustada omandiõiguse riivet ning kuidas tagada, et selline riive oleks proportsionaalne ja kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Täpsemalt, kas ruumiloome kvaliteedikriteeriumid võivad kujutada endast sellist avalikku huvi, mis on piisav omandiõiguse kitsendamiseks PS § 32 lg 2 tähenduses. Samuti analüüsitakse, kas ja millistel juhtudel võivad

²⁹ SA Eesti Koostöö Kogu. Eesti Inimarengu Aruanne 2019/2020, lk 108-109. – <https://2020.inimareng.ee/print/EIA-2019-2.1.pdf> (31.01.2025).

³⁰ SA Eesti Koostöö Kogu, lk 108-109.

³¹ RKHKo 3-12-2486/130, p-d 26-28.

³² Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012/C 326/02). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (16.02.2025).

³³ ÜRO. Kestliku arengu eesmärk 11: Muuta linnad ja asulad kaasavaks, turvaliseks, vastupidavaks ja kestlikuks. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. – <https://sdgs.un.org/goals/goal11> (16.02.2025).

³⁴ Euroopa maastikukonventsioon. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/228022018001> (31.03.2025).

³⁵ Swiss Confederation. Davos 2018 declaration. The Davos Baukultur Quality System. Eight criteria for a high-quality Baukultur – the whole story, lk 4. – <https://davosdeclaration2018.ch/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/2022-05-27-083053-dbqs-the-whole-story-en.pdf> (06.02.2025).

³⁶ Öis, K. Kuidas sünnib Eesti ruumiline tervikpilt? – Sirp 01.06.2018. – <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/arhitektuur/kuidas-sunnib-eesti-ruumiline-tervikpilt/> (21.02.2025).

kolmandad isikud tugineda ruumiloome kvaliteedikriteeriumitele oma omandipõhiõiguse kaitseks. Seega püüab magistritöö vastata järgmistele peamistele küsimustele:

1. Milliseid ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid on võimalik tuletada kehtivast õiguskorrast ja kohtupraktikast ning kuidas on nende rakendamisel piiratud isiku õigus oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada kooskõlas PS §-i 32 tingimustega?
2. Millistel juhtudel ja eeldustel võivad ruumiloome kvaliteedikriteeriumid kujutada endast piisavalt kaalukat avalikku huvi, mis õigustab omandiõiguse proportsionaalset ja õiguspärast piiramist?
3. Kuidas peavad haldusorganid oma kaalutlusi motiveerima, et riive oleks kooskõlas põhiseadusega?

Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks analüüsitakse magistritöös ruumiloome kvaliteedikriteeriumite, omandipõhiõiguse ning teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste seoseid käsitlevat õiguskirjandust, seaduste seletuskirju ja kommentaare, samuti asjakohast kohtupraktikat ja võimalusel võrdlusriikide õigust. Lisaks kasutatakse analüüsi allikatena arengudokumente, planeeringustrateegiaid ning rahvusvahelise koostöö raamdokumente, nagu Davosi deklaratsioon. Seega kasutatakse käesoleva magistritöö eesmärgi saavutamiseks kvalitatiivset, analüütilist ja induktiivset uurimismeetodit.

Magistritöö teema on uudne, kuivõrd ruumiloome kvaliteedikriteeriumite ja omandipõhiõiguse seoste käsitlemist ei ole magistritöö autorile teadaolevalt Tartu Ülikoolis ega Tallinna Tehnikaülikoolis varasemalt bakalaureuse- või magistritöös uuritud. Samas on avaliku huvi ja omandiõiguse küsimused laiemalt seotud mitmete õigusvaldkondadega, mistõttu võivad varasemad tööd kaudselt antud teemat puudutada. Näiteks on uuritud avaliku huvi ja eraõiguste tasakaalu ruumilises planeerimises³⁷, omandiõiguse piiranguid keskkonnakaitselistel eesmärkidel³⁸ ning õiglast hüvitist sundvõõrandamise korral.³⁹ Siiski ei ole ühegi varem kirjutatud bakalaureuse- ega magistritöö fookuses olnud just ruumiloome kvaliteedikriteeriumite ja omandipõhiõiguse seoste analüüsi.

Magistritöö autor osales ka Advokaadibüroo Sorainen koostatud õigusanalüüsis „Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite sisseviimine ehitusseadustikku teiste riikide näitel“⁴⁰.

³⁷ Aidnik, R. Riigi eriplaneering ja sellega kaasnevad mõjud kohalikele omavalitsustele ja puudutatud isikutele. Magistritöö. Juhendaja Daimar Liiv, Mait Laaring. Tartu Ülikool 2019. – <https://dspace.ut.ee/items/2fb295d2-82f7-49ef-a8dd-4dcb73f3cf3f> (31.03.2025).

³⁸ Timmermann, M. Looduskaitselised kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis ja hüvitamiskohustus. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tartu Ülikool 2014. – <https://dspace.ut.ee/items/b7cb2c21-8841-4c0a-9065-c9cfaeb6606b> (31.03.2025).

³⁹ Kõva, K. Põhiseaduspärane õiglane hüvitis sundvõõrandamise korral. Magistritöö. Juhendaja Andra Laurand. Tartu Ülikool 2024. – <https://dspace.ut.ee/items/5419e0ae-9eb4-426e-9392-0227207f3ffd> (31.03.2025).

⁴⁰ Sorainen. Õigusanalüüs: ruumiloome kvaliteedikriteeriumite sisseviimine ehitusseadustikku teiste riikide näitel. 2024. – <https://kliimaministeerium.ee/> (31.03.2025).

Käesolevas magistritöös jätkab autor selles analüüsis tõstatatud probleemide käsitlemist, keskendudes eelkõige põhiõiguste riivele seoses ruumiloome kvaliteedikriteeriumite kasutuselevõttuga.

Magistritöö esimene peatükk käsitleb ruumiloome kvaliteedikriteeriumite ja isiku põhiõiguste õiguslikke aluseid. Selles peatükis selgitatakse ruumiloome kvaliteedikriteeriumite mõistet ning analüüsitakse Eesti ja rahvusvahelisi õigusakte, mis reguleerivad ruumilise planeerimise ja kvaliteetse keskkonna kujundamist. Samuti uuritakse põhiõiguste olemust ning selle piiranguid, lähtudes põhiseadusest ja kohtupraktikast.

Teises peatükis analüüsitakse avaliku huvi ja omandiõiguse seoseid ruumiloome kontekstis. Esmalt käsitletakse Eesti õigussüsteemis esinevaid probleeme, tuues välja juhtumid, kus ruumiloome kvaliteedikriteeriumid on tekitanud konflikte omandiõigusega. Ruumiloome kvaliteedi hindamisel tuginetakse kaheksale kriteeriumile, mille jaotus põhineb Davosi kvaliteedikriteeriumitel. Seejärel uuritakse konkreetseid olukordi, kus ruumiloome kriteeriumid võivad viia omandiõiguse riiveni, näiteks planeeringute, keskkonnakaitse piirangute, avaliku ruumi säilitamise ja arhitektuuriliste nõuete kaudu. Kõigi nende teemade käsitlemise käigus tuuakse sisse ka teiste riikide praktikad, et võrrelda, kuidas on mujal tasakaalustatud avalik huvi ja omandiõigus ning milliseid lahendusi võiks kohandada Eesti õigusruumi.

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: kvaliteetne ruumiloome, avalik huvi, õiguspärane riive, põhiõigus.

1. RUUMILOOME KVALITEEDIKRITEERIUMITE NING SELLEGA SEONDUVATE PÕHIÕIGUSTE JA PÕHISEADUSLIKE VÄÄRTUSTE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

1.1. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumi mõiste ja selle väljendus avaliku huvina

Enne kui saab vastata küsimusele, millised ruumiloome kvaliteedikriteeriumid võivad olla piisavalt kaalukad, et õigustada põhiõiguste piiramist avaliku huvi eesmärgil, tuleb esmalt selgitada nende kriteeriumite õiguslikku staatust ning sisulist tähendust. Peatüki eesmärk on selgitada, kuidas on avaliku huvi mõistet määratletud rahvusvahelises ja Eesti õiguses ning millised probleemid kaasnevad selle määratlematusega. Avaliku huvi tähenduse ja kasutusala mõistmine loob aluse edasiseks analüüsiks ning aitab hinnata, millal saab seda kasutada õiguspärase riive põhjendusena planeerimis- ja ruumiloome kontekstis. Lisaks on eesmärgiks analüüsida, kas ja mil määral on ruumiloome kvaliteedikriteeriumid Eesti õigussüsteemis reguleeritud, millistes allikates need väljenduvad ning kas neil on siduv õiguslik kaal või on tegemist pigem poliitiliste või normatiivsete juhistega, mille rakendamine sõltub halduspraktikast ja tõlgendamisest.

1.1.1. Avaliku huvi mõiste määratlemine rahvusvahelises ja Eesti õiguses

Avalik huvi on tihedalt seotud kvaliteetse ruumiga, kuna see hõlmab ühiskonna vajadusi ja ootusi, mis mõjutavad elukeskkonda ja avalikku ruumi. Õiguslikus argumentatsioonis viidatakse avalikule huvile sageli kui alusele põhiõiguste piiramiseks. Mõisted „avalik“ ja „avalik huvi“ kuuluvad määratlemata õigusemõistete hulka, millele ei ole võimalik anda lõplikku ja ammendavat definitsiooni,⁴¹ mis on mõistetav, kuna selle sisu määratleb alles seos konkreetse õigusnormi või selle eesmärgiga.⁴² See ei tähenda siiski, et avaliku huvi olemust ei saaks analüüsida ega konkreetsetes olukordades selgitada.⁴³

Avalikku huvi nähakse tänapäeval sotsiaaliigi lahutamatu osana – see on seotud kogu ühiskonna, mitte tingimata iga üksiku liikme heaoluga. Avalikuks hüveks peetakse üldiselt sellist väärtust või kasu, mis mõjutab suure osa ühiskonna liikmete heaolu.⁴⁴ Õigusteadlased on avaliku huvi määratlemisel eri meelt: K. Merusk näeb seda kui erahuvide summat, samas kui K. Ikkonen

⁴¹ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. – *Juridica* 2005/III, lk 187.

⁴² Belohlavek, A. J. Public policy and public interest in international law and EU law. *Czech Yearbook of International Law: Public Policy and Ordre Public*, 2012, lk 117-147.

⁴³ Ikkonen, K. 2005, lk 187.

⁴⁴ *Ibidem*, lk 188.

rõhutab väärtuste kaitset ja sellele suunatud tegusid või hoidumist.⁴⁵ Õiguspraktikas on avalik huvi sageli põhiõiguste piiramise aluseks, kuid seda saab kasutada vaid siis, kui seadus seda lubab.⁴⁶ Seega on avaliku huvi põhjendamine tihedalt seotud õigusnormide tõlgendamisega. Seda võib võrrelda tsiviilõiguse hea usu ja mõistlikkuse põhimõtetega, mida saab rakendada vaid seaduslikul alusel.⁴⁷

Eestis ei ole avaliku huvi mõistet PS-s otseselt defineeritud, kuid seda saab tuletada näiteks PS § 32 lg 2 teisest lausest, mis keelab omandi kasutamise üldiste huvide vastaselt. Kuigi seadusandjal on lai kaalutusõigus, ei tohi ta piirata omandiõiguse põhituumat, näiteks õigust kasutada vara isiklikuks kasuks.⁴⁸ Kuna Eesti PS kommentaarid ei käsitle põhjalikult avalike huvide kaitset, jääb avaliku huvi määratlemine sageli olukorrast sõltuvaks ning tasakaalu leidmine erahuvidega on jätkuvalt väljakutse.⁴⁹

Eriti nähtavaks muutub avalikule huvile viitamine olukordades, kus riik sekkub eraisikute või juriidiliste isikute õigustesse, näiteks sundvõõrandamise kaudu. Omandiõiguse regulatsioon on üks riigi majanduskorra tugisammastest. Sellest, kuidas riik käsitleb eraomandit – kas see on lubatud, piiratud või teatud gruppidele reserveeritud ning kuivõrd vabad on isikud oma omandit kasutama – saab järeldada ka riigi poliitilise ja õigussüsteemi olemuse. Iga omandi piiramine avalikes huvides peab olema põhjalikult põhjendatud. Samuti peab olema selgelt määratletud ja oluliseks peetav see avalik huvi, mille nimel piirang kehtestatakse. Avalikud huvid võivad olla väga erineva iseloomu ja kaaluga – näiteks võib olla vajalik ohtliku hoone lammutamine või teehitis, mis nõuab maa võõrandamist, samuti linnaplaneerimisest tulenevad ehituspiirangud. Haldusorganil tuleb hinnata, kas konkreetne avalik huvi on piisavalt kaalukas, et õigustada isiku põhiõiguste riivet.⁵⁰

Planeerimisvaldkonnas on avalik huvi eriti oluline, kuna riik ja kohalik omavalitsus (KOV) määratlevad planeeringutes piirkonnapõhised huvid ja arengusuunad.⁵¹ PlanS § 10 järgi tuleb planeeringu koostamisel arvestada nii era- kui avalikke huve ning neid tasakaalustada. Seletuskiri rõhutab, et omandiõiguse piiramine võib olla õigustatud avalike huvide kaitseks. Need huvid on ajas ja kohas muutuvad ning võivad olla vaidlusalused, eriti pluralistlikus ühiskonnas. Lisaks võib avalik huvi olla ka paikkonnaspetsiifiline, lähtudes kohaliku kogukonna vajadustest.⁵² Näiteks on

⁴⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE, lk 40-41. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (18.02.2025)

⁴⁶ Alexy, R. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1995, lk 240.

⁴⁷ Ikkonen, K. 2005, lk 198.

⁴⁸ Sorainen, lk 14-15.

⁴⁹ Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE, lk 40-41.

⁵⁰ TlnHKo 3-11-944, p 65.

⁵¹ RKHKo 3-21-1658, p 14.

⁵² Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE, lk 40-41.

avaliku huvina tunnustatud miljööalade kaitset, kus saab planeeringuga kehtestada täiendavaid maakasutus- ja ehitustingimusi.⁵³

Ka EL õiguses on avaliku huvi mõistet keeruline määratleda abstraktselt ja objektiivselt, kuna see esineb erinevates õigusvaldkondades ning võib omandada erinevaid tähendusi. Samuti puudub Euroopa Liidu Kohtu (ELK) praktikast ühtne ja järjepidev definitsioon sellele mõiste, kuid avalikku huvi on sisustatud mitmetasandiliselt, hõlmates avalikku korda, julgeolekut, rahvatervist, keskkonna- ja kultuurikaitset jm.⁵⁴ Neid põhjendusi tuleb tõlgendada kitsalt, tagamaks, et avalik huvi on ilmne ja piirangud proportsionaalsed. Lisaks peab nõude täitmist olema võimalik objektiivselt tõendada ja kontrollida.⁵⁵ Keskkonnakaitse on eraldi selgelt välja toodud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 11 ja 191–193, kus art-s 191 on lausa otsesõnu nimetatud kliimamuutuste vastane võitlus kui üks EL-i keskkonnapoliitika eesmärkidest.⁵⁶ See kinnitab, et keskkonnakaitse ja kliimamuutuste leevendamine on osa EL-i avalikust poliitikast ning kuuluvad liidu põhieesmärkide hulka. Ka KeÜS-is käsitletakse keskkonnakaitset üldjuhul avaliku huvina.⁵⁷ Loodusväärtuste kaitse keskendutakse peamiselt keskkonnaorganisatsioonidele, andes neile eriõigused avaliku huvi esindamiseks.⁵⁸

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on samuti leidnud, et riikidel on ulatuslik kaalutusõigus sekkuda omandiõigusesse, kui see teenib laiemat sotsiaalset või majanduslikku eesmärki.⁵⁹ Näiteks rõhutas EIK lahendis *James jt vs. Ühendkuningriik*⁶⁰, et avaliku huvi olemasolu tuvastamiseks on piisav, kui vara võõrandamine aitab edendada sotsiaalset õiglust.

Seega ei ole avalik huvi staatiline ega piirdu ainult ühe kindla valdkonnaga, vaid sõltub ühiskondlikest ja poliitilistest eesmärkidest. Selle sisu sõltub konkreetsest õigusnormist, halduspraktikast ning väärtuspõhistest kaalutlustest. Avalik huvi on tihedalt seotud ühiskonna kui terviku heaoluga ning võib avalduda näiteks keskkonna, kultuuripärandi või linnaruumi kaitstes. Seetõttu nõuab avalikule huvile tuginemine alati läbimõeldud ja põhjendatud käsitlust, mis järgib nii õiguspärasuse kui ka proportsionaalsuse põhimõtteid. Kokkuvõttes käsitletakse käesolevas töös

⁵³ RKHKo 3.12.2007, 3-3-1-41-06.

⁵⁴ Sbrolli, C., Verschuur, S., Nieuwmeyer, R. The concept of “public interest” in EU law: Further study – How to support a new culture of mobility? Osborne Clarke, 2022, lk 3. – https://rebalancemobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/5_1.pdf (20.03.2025).

⁵⁵ EKO C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH versus Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2010:814, p 51.

⁵⁶ Sbrolli, C. jt, lk 3.

⁵⁷ Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Toim. E. Lopman, K. Vaarmari. 2. täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015, lk 23. – https://www.k6k.ee/files/KeYS_kommentaariid_2015.pdf (19.03.2025).

⁵⁸ Kask jt 2015, lk 30.

⁵⁹ Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvilike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid). COM(2022) 177 final, 27.04.2022. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0177> (16.04.2025).

⁶⁰ EIKo 8793/79, *James jt vs. Suurbritannia*, 21.02.1986, Series A No. 98.

avaliku huvina järgmisi valdkondi: looduskeskkonna ning ajaloolise või kultuuripärandi kaitset, sotsiaalsed sidusust ja elukeskkonna kvaliteeti ning visuaalsed ja kontekstuaalsed kvaliteeti.

1.1.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumi mõiste

PlanS väljatöötamiskavatsuse eelnõu kohaselt tähendab ruumiloome kvaliteedikriteerium tasakaalustatud ja läbimõeldud lähenemist ruumi kujundamisele, kus arvestatakse nii looduskeskkonna kui tehisruumi koostoimet.⁶¹ Kvaliteetne ruum tekib, kui ruumi mõjutavad otsused – alates planeerimisest ja projekteerimisest (arhitektuur, ruumiline planeerimine) kuni ehituse ja igapäevase haldamiseni (liikumine, teenused) – toetavad säästvat arengut ning parandavad elukeskkonda pikaajaliselt võimalikult paljude inimeste jaoks. Eeldusena on vajalik, et ruumiotsused oleksid sisukad, koordineeritud ja lähtuksid avalikust huvist.⁶²

Antud definitsiooni õiguslikult rakendada on aga mõnevõrra keerulisem, sest ruumiloome kvaliteedikriteeriumi mõiste ei ole seaduses üheselt määratletud ega normatiivses keeles siduvalt formuleeritud. Tegemist on pigem poliitikadokumendist pärineva põhimõttelise suunisega, millel puudub selge õiguslik kohaldamisala või rakendusmehhanism.⁶³ Seetõttu ei saa seda käsitada otseselt kohaldatava õigusnormina, millele tugineda planeerimisotsuste või vaidluste puhul. Kuigi kehtivad planeerimise põhimõtted loovad teatud eelduse nende aspektide arvestamiseks, ei ole praegune sõnastus piisavalt selge ega üheselt mõistetav, et tagada planeeringute sisulisel kujundamisel kliimamuutustega arvestamine ja ruumiloome kvaliteedikriteeriumite järjepidev rakendamine.⁶⁴

Mingil määral saab ruumiloome kvaliteedikriteeriumite põhimõtteid tuletada PlanS § 1 sätestatud seaduse eesmärgist ja 2. peatükist, mis sätestab planeerimise aluspõhimõtted ja juhib seeläbi ka planeeringute sisu kujundamist. Need põhimõtted loovad raamistiku ruumilise kvaliteedi tagamiseks, kuid ei defineeri siiski otsesõnu, mis on ruumiloome kvaliteedikriteerium. Samas on PlanS § 1 koosmõjus seaduse 2. peatükiga raamistik, mis võimaldab planeeringute koostamisel kaaluda avalikke huve, sh näiteks põhjendada teatud kaalutluste tegemist nimetatud põhimõtetega. Sarnase lähenemise leiab ka EhS §-st 1, mille eesmärk on soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus ja ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus, ning 2023. aasta PlanS

⁶¹Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, 12.07.2023, lk 1. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main#MOOm1QaP> (11.02.2025).

⁶²Eesti Arhitektide Liit. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. – https://arhliit.ee/wp-content/uploads/2023/04/lisa_3_-_kvaliteetne_ruum_aluspohimotted.pdf (06.02.2025).

⁶³Moulaert, F., Schreurs, J., Van Dyck, B. Reading space to address spatial quality. Spindus: Spatial Innovation Planning, Design and User Involvement, 2011, lk 5.

⁶⁴Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, lk 1-2.

muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusest, mis näeb ette ruumiloome kvaliteedikriteeriumite siduvama arvestamise planeeringute koostamisel.

Ka olemasolev kirjandus näitab, et ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid on keeruline täpselt määratleda, kuna see hõlmab mitmesuguseid erinevaid omadusi. Van den Broeck ja Geensi käsitle kohaselt on kvaliteedikriteeriumid seotud kogukonna väärtustega, mis mõjutavad ruumi arengut ja ruumilist korraldust. Kuna ruumiloome toimub kujundajate ja kasutajate ootuste kohtumispunkti, tuleb kvaliteedikriteeriumide määratlemisel arvestada nii esteetilisi, funktsionaalseid kui ka kultuurilisi tegureid.⁶⁵ Lynchi „Sense” kontseptsioon rõhutab, et ruumi tajukvaliteet sõltub mitte ainult selle visuaalsest ilust, vaid ka kasutusmugavusest, emotsionaalsest mõjust ja seotusest kultuuriliste väärtustega.⁶⁶ Seega peavad kvaliteedikriteeriumid hõlmama ruumi kohandatavust, kasutajasõbralikkust, esteetilist nauditavust ja vastavust kogukonna vajadustele, et tagada kestlik ja terviklik elukeskkond.

Praktikas on ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid määratletud kui põhimõtteid ja juhiseid, mis aitavad luua terviklikku, hästi toimivat ja jätkusuutlikku elukeskkonda. Need kriteeriumid mõjutavad nii linnaplaneerimist, arhitektuuri, maastikukujundust kui ka infrastruktuuri arendamist, et tagada inimeste heaolu, looduskeskkonna säilimine ja majanduslik elujõulisus.⁶⁷ Seetõttu on kvaliteetse ruumi loomisel oluline, et erinevad valdkonnad teeksid omavahel koostööd ning et otsustusprotsessid arvestaksid pikaajalist mõju ja kasutajate vajadusi.

Eestis on ruumiloome kvaliteedikriteeriumite suunamisel eeskujuks mitmed rahvusvahelised ja kohalikud algatused, nagu Eesti kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted⁶⁸, Davosi kvaliteedikriteeriumid⁶⁹ ning Euroopa uus Bauhaus⁷⁰. Need rõhutavad, et hästi kavandatud ruum peab olema esteetiliselt nauditav, funktsionaalne, keskkonnasõbralik ja ligipääsetav kõigile kasutajatele. Kvaliteedikriteeriumid ei keskendu ainult ehitistele, vaid ka avalikule ruumile tervikuna, sealhulgas liikumisvõimalustele, teenuste kättesaadavusele ja looduslike alade säilitamisele.⁷¹

⁶⁵ Goethals, M., Schreurs, J. Developing shared terms for spatial quality through design. Strategic Spatial Projects. London: Routledge, 2010, lk 124-126.

⁶⁶ Lynch, K. Good City Form. Massachusetts Institute of Technology, 1984. – https://www.academia.edu/16535085/good_city_form (06.02.2025).

⁶⁷ Eesti Arhitektide Liit. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete elluviimine. – https://arhliit.ee/wp-content/uploads/2023/04/lisa_4_-_kvaliteetne_ruum_aluspohim_elluviimine_0.pdf (06.02.2025).

⁶⁸ Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. – <https://www.kul.ee/media/60/download> (31.03.2025).

⁶⁹ Swiss Confederation. The Davos Baukultur Quality System: Eight Criteria for a High-Quality Baukultur – The Whole Story. 2018. – <https://davosdeclaration2018.ch/en/davos-baukultur-quality-system/> (06.02.2025).

⁷⁰ Kultuuriministeerium. Euroopa uus Bauhaus – mis see on? 2021. – <https://www.kul.ee/uudised/euroopa-uus-bauhaus-mis-see>. (06.02.2025).

⁷¹ Elukeskkonna ja ringmajanduse asekanstler. Elukeskkonna ja ringmajanduse programm 2025-2028, lk 7. – <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/Elukeskkonna%20ja%20ringmajanduse%20programm%202025-2028.pdf> (09.02.2025).

Eestis on olnud elukeskkonna arendamisel senini probleem, et ruumi kujundamise ja planeerimise eest vastutavad erinevad asutused ja valdkonnad, kelle koostöö ei ole alati olnud piisavalt sujuv. See võib viia olukorrani, kus ruumilisi otsuseid tehakse eraldiseisvalt, ilma et need toetaksid suuremat tervikpilti.⁷² Autori arvates on siin riigil oluline roll, et luua ühtsed juhised ja edendada süsteemset lähenemist ruumiloomele.

Hea definitsiooninäite saab tuua Kataloonia õigusruumist, kus ruumiloome kvaliteedikriteeriumid on õiguslikult siduvad ja hõlmavad kasutajate heaolu, sotsiaalset kaasatust, kultuuripärandi säilitamist ning esteetilist ja funktsionaalset kvaliteeti. Avaliku sektori asutustel on kohustus arvestada neid põhimõtteid nii planeeringutes kui ka avalike hangete korraldamisel. Kvaliteeti hinnatakse lisaks maksumusele ka arhitektuuriliste ja sotsiaalsete väärtuste põhjal, et tagada kestlik ja kaasav elukeskkond.⁷³

Kokkuvõttes on ruumiloome kvaliteedikriteeriumid põhimõtted ja omadused, mis loovad aluse tasakaalustatud, toimiva ja kestliku elukeskkonna kujundamiseks. Tegu on planeeringu või ka ehitusprojekti sisu kujundavate põhimõtetega. Need hõlmavad muu hulgas esteetilist kvaliteeti, funktsionaalsust, kasutajasõbralikkust, kohandatavust, ligipääsetavust ning keskkonna- ja kogukondlike huvide arvestamist. Kuigi Eesti õiguses ei ole mõisteid „kvaliteetne ruum“ ega „ruumiloome kvaliteedikriteeriumid“ selgelt ja siduvalt määratletud, on nende sisu täpsustamise suunas tehtud erinevaid samme. Need põhimõtted kajastuvad mitmes poliitikadokumendis ja juhendmaterjalis ning nende roll planeerimis- ja ruumiotsustes on järjest kasvamas. Kuna kvaliteetne ruum on paljuski kollektiivne hüve, kuid samal ajal sõltub see üksikisikute vara kasutusest, on oluline mõista, milliseid piire ja õiguspärasuse nõudeid kehtestab rahvusvaheline õigusruum, et tagada nii omanike õiguste kaitse kui ka avaliku huvi elluviimine.⁷⁴

1.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid reguleeriv õigusnormistik rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses

Selle peatüki eesmärk on käsitleda ruumiloome kvaliteedikriteeriume rahvusvahelise ja EL õiguse kontekstis, et mõista, millisel viisil need raamistikud aitavad sisustada avaliku huvi sisu ja kaalukust võrreldes omandipõhiõiguse kaitsega. Kuna magistritöö keskne probleem puudutab omandiõiguse piiramise proportsionaalsust kvaliteetse ruumi loomise eesmärgil, on oluline uurida, kuidas rahvusvahelised kokkulepped ja EL-i suunisdokumendid toetavad kvaliteedikriteeriumide

⁷² Elukeskkonna ja ringmajanduse asekanter. Elukeskkonna ja ringmajanduse programm 2025-2028, lk 7.

⁷³ Sorainen, lk 53-58.

⁷⁴ Equality and Human Rights Commission. Article 1, First Protocol: Protection of property. – <https://www.equalityhumanrights.com/human-rights/human-rights-act/article-1-first-protocol-protection-property> (07.02.2025).

rakendamist. Rahvusvaheline ja EL õigus annab seeläbi olulise sisendi uurimisküsimusele, millal võivad ruumiloome kvaliteedikriteeriumid kujutada endast piisavalt kaalukat avalikku huvi omandiõiguse piiramise õigustamiseks.

1.2.1. *Strateegilised dokumendid ja suunised*

EL-i kliimaeesmärgid mõjutavad planeerimis- ja ehitusvaldkonda, rõhutades energiatõhusust, süsinikuheite vähendamist, kestlikkust ja kliimamuutustega kohanemist.⁷⁵ Kuigi rahvusvaheline õigus ei sea üksikisikutele otseseid kohustusi, võib riigi kohustuste täitmine nõuda vastavate siseriiklike normide kehtestamist.⁷⁶ Davosi deklaratsioon ja Uus Euroopa Bauhaus ei ole Eestile siduvad, kuid nende põhimõtted võivad muutuda kaudselt siduvaks, näiteks läbi EL-i rahastuse, hangete või seadusandluse.⁷⁷ Näiteks on juba EhS muudatuste seletuskirjas viidatud, et keskkonnasäästlikkuse põhimõtte uuendamisel on aluseks võetud Davosi kvaliteetse ruumi kriteeriumid,⁷⁸ mis viitab rahvusvaheliste suuniste kasvavale mõjule Eesti ruumiloomes.

Davosi deklaratsioon „Towards a High-Quality Baukultur for Europe” allkirjastati 2018. aastal Euroopa kultuuriministrite poolt, rõhutades kvaliteetse ehituskultuuri (Baukultur) tähtsust. Deklaratsiooni algatajaks oli Šveitsi Föderaalne Kultuuriamet, kelle eestvedamisel korraldati Davosis kultuuriministrite kohtumine, et juhtida tähelepanu kaasaegse ehitatud keskkonna kvaliteedilangusele ja ajalooliste hoonete ebapiisavale kaitsele.⁷⁹ Tegemist ei ole õiguslikult siduva leppega, vaid poliitilise manifestiga, mille eesmärk on suunata ruumiloomet ja tõsta teadlikkust ruumikvaliteedi olulisusest.⁸⁰

Deklaratsioonist on saanud rahvusvaheline poliitikadokument, mille rakendamine sõltub riikide ja omavalitsuste valmisolekust integreerida selle põhimõtted planeerimisse ja ehitusse. See loob raamistiku kvaliteetse ruumi edendamiseks ning annab suunised Baukulturi väärtuste järgimiseks nii avalikus kui ka erasektoris.⁸¹ Deklaratsioon toob välja kaheksa kvaliteedikriteeriumi, mis hõlmavad kaasavat juhtimist, funktsionaalsust, säästlikkust,

⁷⁵ Riigikogu. Eesti ja Euroopa Liidu kliimaeesmärgid Riigikogu ees. – <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/fookusteemad/eesti-ja-euroopa-liidu-kliimaeesmaergid-riigikogu-ees/> (07.02.2025).

⁷⁶ Õiguskantsler. Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. 16.01.2023, nr 6-1/220349/2300242. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf> (16.01.2025).

⁷⁷ Euroopa Komisjoni Eesti esindus. Uus Euroopa Bauhaus Eestis. – <https://estonia.representation.ec.europa.eu/strateegia-ja-prioriteetid/eli-peamised-poliitikavaldkonnad-seoses-estiga/uus-euroopa-bauhaus-eestis-et?> (07.02.2025).

⁷⁸ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 430 SE, lk 7.

⁷⁹ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 4.

⁸⁰ Schnell, D. How should we interpret the Davos Declaration? Monumenta. Zeitschrift für Denkmalpflege in Deutschland, lk 1. – <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/monumenta/article/download/103493/98413> (06.02.2025).

⁸¹ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 20.

mitmekesisust, kultuurilise konteksti arvestamist ning esteetiliselt ja tähenduslikult väärtusliku keskkonna loomist. Kriteeriumid rõhutavad tasakaalu uue ja vana vahel ning pikaajalist väärtust.⁸² Süsteemi kasutavad eelkõige ruumiloome eksperdid (planeerijad, arhitektid, arendajad)⁸³, kuid see aitab ka avalikkusel mõista ja hinnata oma elukeskkonda ning osaleda ruumiloome protsessides.⁸⁴ Süsteemi saab rakendada planeeringute ja hoonete hindamisel, arhitektuurikonkurssidel ja kogukondlikes aruteludes.⁸⁵

Uus Euroopa Bauhaus (New European Bauhaus, NEB) on Euroopa Komisjoni algatus, mis ühendab jätkusuutlikkuse, esteetika ja kaasavuse põhimõtted, et edendada kvaliteetset elukeskkonda ja toetada Euroopa rohepööret. See loodi 2020. aastal Euroopa rohelise kokkuleppe raames eesmärgiga viia kokku disain, arhitektuur, linnaplaneerimine, teadus ja kogukonnad, et kujundada paremaid eluruume ja avalikku ruumi. NEB põhineb 1919. aastal Saksamaal asutatud Bauhausi koolkonnal, mis ühendas kunsti, käsitööd ja arhitektuuri, et luua funktsionaalseid ja esteetiliselt meeldivaid lahendusi. Erinevalt algsest Bauhausist keskendub NEB jätkusuutlikkusele ja keskkonnateadlikkusele, propageerides looduslikke materjale ja madala süsiniku jalajäljega ehitusmeetodeid.⁸⁶

NEB põhineb kolmel kesksel väärtusel, mis peavad olema tasakaalus kõigis projektides ja poliitikates – jätkusuutlikkus (sh energiaefektiivsus ja keskkonnahoid), esteetika (kvaliteetne ja inspireeriv ruumidisain) ning kaasavus (kogukondade osalus ja ligipääsetavus).⁸⁷ Üks oluline aspekt NEB-i rakendamisel on omandiõiguse ja avaliku huvi tasakaalustamine. Kuna algatus propageerib kvaliteetset ja kestlikku ruumiloome praktikat, võib see kaasa tuua maa ja kinnisvara kasutuse muutusi, mis võivad riivata eraomanike õigusi. Samas rõhutatakse, et sellised muudatused peavad toimuma õiguslike ja demokraatlike mehhanismide kaudu.⁸⁸

NEB ja Davosi deklaratsioon täiendavad teineteist, kuid nende lähenemisviisid on erinevad. NEB on Euroopa Komisjoni poliitiliselt ja rahaliselt toetatud algatus, mille eesmärk on tuua kestlikud ja innovaatilised ruumilahendused praktikas ellu. Davosi deklaratsioon on laiem ja

⁸² *Ibidem*, lk 18.

⁸³ Conference of Ministers of Culture. Davos Declaration 2018: Towards a high-quality Baukultur for Europe. 20-22 January 2018, Davos, Switzerland. – https://mk.gov.cz/doc/cms_library/davos-declaration-2212018-8343.pdf (06.02.2025).

⁸⁴ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 50.

⁸⁵ *Ibidem*, lk 51.

⁸⁶ European commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New European Bauhaus – Beautiful, Sustainable, Together (COM(2021) 573 final). Brussels, 15.09.2021, lk 2. – https://new-european-bauhaus.europa.eu/document/download/6d54623a-09c1-4a60-a8f5-7c292f679f69_en?filename=COM%282021%29_573_EN_ACT.pdf (07.02.2025).

⁸⁷ European Commission. New European Bauhaus, 2021, lk 4-5.

⁸⁸ European Parliament. European Parliament resolution of 19 July 2022 on the New European Bauhaus (2021/2255(INI)). A9-0213/2022, p-d 2-5. – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0213_EN.html (07.02.2025).

üldisem raamistik, mis keskendub ehituskultuuri väärtustamisele ja arhitektuurse kvaliteedi hoidmisele. Seega on NEB pigem tulevikku suunatud praktiline algatus, samas kui Davosi deklaratsioon toimib laiemate põhimõtete ja väärtuste alusena.

Lisaks eelnevale on olemas ka ÜRO säästva arengu eesmärgid (Sustainable Development Goals – SDGs). See on 2015. aastal vastu võetud globaalne tegevuskava, mille eesmärk on edendada majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast jätkusuutlikkust. Need suunavad riike ja organisatsioone tegutsema tasakaalustatud arengu nimel, pidades silmas nii planeeti, inimeste heaolu ja majanduse tasakaalustatud arengut.⁸⁹ SDG-d mõjutavad otseselt ruumilist planeerimist ja omandiküsimusi, kuna seavad avaliku huvi esikohale ning võivad piirata eraomandi kasutust. Eriti oluline on SDG 11 „Jätkusuutlikud linnad ja kogukonnad“, mis keskendub kliimamuutustega kohanemisele, energiasäästlikkusele, elamistingimustele ja transpordile.⁹⁰ Nende eesmärkide saavutamiseks võidakse rakendada planeeringupiiranguid, ehitusnõudeid ja maakasutuse regulatsioone, mis võivad riivata eraomanike õigusi, kuid samas on need õigustatud avaliku hüve tagamise kaudu. Näiteks võivad rohealade suurendamine, transporditaristu ümberkorraldamine või kohustuslikud renoveerimisnõuded (SDG 9⁹¹ ja 12⁹²) mõjutada kinnisvaraomanike kulusid ja investeerimisvabadust. Eesti esitas ÜRO-le ülevaated SDG-de täitmisest 2016. ja 2020. aastal ning oli 2021. aastal ülemaailmses säästva arengu indeksis 10. kohal.⁹³

1.2.2. Euroopa Liidu strateegiad ja direktiivid

Euroopa roheline kokkulepe (European Green Deal) on EL-i strateegia. See on siduv EL-i poliitika, mis viiakse ellu kohustuslike EL-i õigusaktide kaudu, millest Eesti peab kinni pidama. Eesmärk on saavutada kliimanetraalsus 2050. aastaks, edendades keskkonnasõbralikku majandust, energiatõhusust ja ringmajandust. 2019. aastal vastu võetud algatus mõjutab kõiki majandussektoreid, sh transporti, tööstust, põllumajandust ja ruumilist planeerimist.⁹⁴ Roheline kokkulepe seob ruumiloome jätkusuutlikkuse, energiatõhususe ja kliimanetraalsusega, nõudes, et hooned ja linnakeskkonnad vastaksid keskkonnastandarditele. NEB on osa rohelisest

⁸⁹ Riigikantselei. Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. 20.11.2024. – <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng> (07.02.2025).

⁹⁰ United Nations. Sustainable Development Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. – https://sdgs.un.org/goals/goal11#progress_and_info (07.02.2025).

⁹¹ United Nations, SDG 9.

⁹² United Nations, SDG 12.

⁹³ Riigikantselei. Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid.

⁹⁴ Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa roheline kokkulepe. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/green-deal/> (07.02.2025).

kokkuleppest, propageerides kvaliteetse ruumi põhimõtteid.⁹⁵ Samuti toetub see Davosi deklaratsioonile, mille keskmes on Baukultur ehk terviklik ehitatud keskkonna kvaliteet.

Euroopa Liidu õiguses on mitmeid direktiive, mis mõjutavad otseselt ruumiloome kvaliteeti, seades nõudeid planeerimis- ja ehitusprotsesside sisule ning tulemusele. Strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiiv (2001/42/EÜ)⁹⁶ kohustab liikmesriike hindama erinevate planeeringute ja arengukavade mõju keskkonnale enne nende vastuvõtmist. Seejuures tuleb arvesse võtta ka maastiku ja kultuuripärandi kaitset, mis tähendab, et ruumiloome kvaliteet – sealhulgas esteetiline, ajalooline ja ökoloogiline väärtus – peab olema planeeringute hindamise lahutamatu osa. Eestis on see direktiiv üle võetud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega⁹⁷ (KeHJS), mis kehtestab strateegilise keskkonnamõju hindamise nõuded nii üldplaneeringutele kui ka arengukavadele.

Hoonete energiatõhususe direktiiv (2010/31/EL)⁹⁸ edendab keskkonnasäästlikku ja energiatõhusat ehitust, toetades seeläbi kliimaneutraalsuse ja ruumilise kvaliteedi eesmärke hoonestatud keskkonnas. Selle direktiivi nõuded on Eestis üle võetud EhS-s ja selle alusel kehtestatud energiamärgise ning energiatõhususe miinimumnõuete määrustes⁹⁹, mis reguleerivad nii uute hoonete kui ka rekonstrueeritavate hoonete energiatõhusust.

Direktiiv 2014/52/EL¹⁰⁰, mis muudab varasemat mõjuhindamise direktiivi (2011/92/EL), tugevdab veelgi loodus- ja kultuurikeskkonna aspektide arvestamist projektide kavandamisel. Eestis on ka see muudatus üle võetud KeHJS-i kaudu, tuues kaasa täiendavad nõuded näiteks alternatiivsete lahenduste võrdlemisel ja mõju põhjalikumal dokumenteerimisel. Need õigusaktid loovad raamistiku teadlikumale ja kvaliteetsemale ruumiloomele, aidates tagada, et avalikud huvid oleksid ruumilistes otsustes nõuetekohaselt esindatud.

Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et nii Euroopa Liidu kui ka rahvusvahelised suunised ja õigusaktid raamivad ruumiloome kvaliteedikriteeriume kui õiguspärast alust omandiõiguse piiramisele juhul, kui need teenivad olulist avalikku huvi – olgu selleks kliimaneutraalsus, keskkonnakaitse, kultuuripärandi säilitamine või elukeskkonna esteetiline ja funktsionaalne kvaliteet. Kuigi sellised poliitikaraamistikud nagu Davosi deklaratsioon ja NEB ei ole juriidiliselt

⁹⁵ Euroopa Komisjoni Eesti esindus. Uus Euroopa Bauhaus Eestis.

⁹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 197, 21.07.2001.

⁹⁷ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 10.10.2024, 9.

⁹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2010. aasta direktiiv 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta. – ELT L 153, 18.06.2010.

⁹⁹ Majandus- ja taristuministri 11. detsembri 2018. a määrus nr 63 „Hoone energiatõhususe miinimumnõuded“. – RT I, 13.12.2018, 14.

¹⁰⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 124, 25.4.2014.

siduvad, on nende põhimõtted juba mõjutanud Eesti seadusandlust, näiteks viidatakse EhS seletuskirjas otseselt Davosi kvaliteedikriteeriumitele. Kohustuslike EL direktiivide – nagu strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiiv (2001/42/EÜ), hoonete energiatõhususe direktiiv (2010/31/EL) ning mõjuhindamise direktiivi muudatus (2014/52/EL) – nõuded on Eestis üle võetud kehtivatesse seadustesse (nt KeHJS ja EhS), tugevdades seeläbi ruumiloome sidumist õiguslikult kohustuslike keskkonna- ja kvaliteedistandarditega.

1.3. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumitega seotud põhiseaduslik raamistik

Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite kontseptsioon on tihedalt seotud erinevate põhiõigustega, mille tasakaalustamine on õiguspoliitiliselt ja õiguslikult keeruline ülesanne. Enne kui on võimalik analüüsida, kuidas ruumiloome kvaliteedikriteeriumid võivad riivata põhiõigusi, tuleb esmalt selgitada, millised põhiõigused selles kontekstis üldse esile kerkivad ning kuidas nende regulatsiooni käsitletakse. Siinkohal on oluline arvestada ka KOV põhiseaduslike garantiidega – KOV-l kui demokraatlikult legitimeeritud ja kogukonnale lähimal seisval haldusüksusel lasub vastutus tagada elanikele kvaliteetne ja toimiv elukeskkond. Samas seab KOV tegutsemisvabadusele olulise piirangu omandipõhiõigus, mille teostamine ei tohi olla vastuolus avalike huvidega. Antud peatükk loob aluse edasisele analüüsile, millistel tingimustel võib avalik huvi õigustada põhiõiguste riivet kvaliteetse ruumi tagamise eesmärgil.

1.3.1. Omandipõhiõigus ja muud põhiõigused

Omandipõhiõiguse ulatus on tihedalt seotud omandi mõiste määratlemisega, kuid PS ei anna sellele otsest definitsiooni.¹⁰¹ Asjaõigusseaduse (AÕS) järgi on omandi objektiks asi ehk kehaline ese, mida saab tajuda meeltega, millel on ruumilised piirid ning mida on võimalik tegelikult kontrollida. Omandipõhiõigus tagab kaitse ka kinnisasjadele.¹⁰² Omandipõhiõigus väljendub tõrjeõiguses – see tagab isikule õiguse oma vara kasutada ilma põhjendamatu riigipoolse sekkumiseta. Tegemist on omandi puutumatus põhimõttega, mille rikkumine tähendab omandipõhiõiguse riivet.¹⁰³ Omandipõhiõiguse oluline osa on võimalus kinnisasja kasutada ja sellele ehitisi rajada, kuid seda tuleb teha kooskõlas avalik-õiguslike piirangutega. Omandipõhiõigus avaldab mõju seega nii planeeringute kui ka ehitusnormide rakendamisele. Vara kasutamise õigus peaks ideaalis võimaldama omanikul oma elu korraldada viisil, mis vastab tema

¹⁰¹ Ikkonen, K. 2005, lk 54.

¹⁰² Tiivel, R. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Õigusteabe AS Juura 2003, lk 8.

¹⁰³ Ikkonen, K. Omandiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/I, lk 55.

eelistustele.¹⁰⁴ Näiteks kohtuasjas van Marle jt vs. Madalmaad¹⁰⁵ peeti omandiks ka toimivat ja sissetulekut teenivat ettevõtet, mis näitab, et kaitstav ei ole pelgalt füüsiline ese, vaid ka selle majanduslik väärtus ja kasutuspotentsiaal. Esmapilgul võib nende sätete lugemine jätta mulje, et omandiõigus on piiramatu ning kinnisasja omanikul on täielik vabadus oma vara kasutada, sealhulgas keelata igasugune mõju tema kinnistule. Tegelikuses see nii lihtne ei ole.

Omandiõiguse piirangud peavad tulenema seadusest – PS § 3 kohaselt võib isikute õigusi ja vabadusi piirata ainult seaduses sätestatud viisil ning ettenähtud alustel. PS § 32 kohaselt määratletud omandipõhiõigust võib tõlgendada ka lähtudes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) 1. lisaprotokollis art 1 ning EIK praktikast.¹⁰⁶ Riigil on õigus seada vara kasutamisele piiranguid, kui see on vajalik ühiskonna üldistes huvides. Selliste piirangute kehtestamisel tuleb tagada tasakaal avaliku huvi ja omaniku õiguste vahel.¹⁰⁷

Põhiõiguste piirangud peavad olema proportsionaalsed ega tohi seada omanikke ja ettevõtjaid ebamõistlikult ebasoodsasse olukorda. Iga piirang peab olema põhjendatud, selge ja legitiimse eesmärgiga ning ei tohi varjatult soodustada teatud ettevõtjaid konkurentide ees.¹⁰⁸ See tähendab, et kehtestatavad nõuded ei tohi anda ühele huvigrupile ebaproportsionaalset eelist, samal ajal kui need piiravad teiste isikute omandiõigust või ettevõtlusvabadust. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite rakendamise protsessis võivad omavahel põrkuda erinevad põhiõigused, nagu eraelu puutumatus (PS § 26), omandiõigus (PS § 32), kodu puutumatus (PS § 33), ettevõtlusvabadus (PS § 31) ja keskkonnakaitse (PS §-dest 5 ja 53).

PS ei sätesta otseselt keskkonnapõhiõigust, kuid PS § 53 ja § 5 loovad aluse keskkonnakaitseks kohustusteks, rõhutades nii igaühe kui ka riigi vastutust loodus- ja elukeskkonna säästmisel. Kuigi need sätted keskenduvad kohustustele, võimaldavad need koos Arhusi konventsiooni art-ga 1 tõlgendada, et igaühel on õigus elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele. Samas on keskkonnapõhiõiguse täpne sisu ebamäärane – paljude keskkonnanäitajate osas puuduvad selged kvaliteedinormid, mistõttu jääb kohtutele tõlgendamisel ulatuslik kaalutusruum, mis võib viia nii laia kui ka kitsa tõlgenduseni.¹⁰⁹ Seda põhimõtet ebaselgust ilmestab hästi Tallinna kesklinna haljasala võõrandamist puudutav kohtulahend, kus

¹⁰⁴ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/1. – Eesti Vabariigi PS. Komm vlj. 5. Toim. Ü. Madise. Tallinn: Juura, 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3503> (03.02.2025).

¹⁰⁵ EIK 26.06.1986, *Van Marle jt vs. Madalmaad*, 8543/79 jt.

¹⁰⁶ Õiguskantsler. Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud. 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126, lk 2. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Omandip%C3%B5hi%C3%B5igus%20ja%20muinsuskaitse%20piirangud.pdf> (13.02.2025).

¹⁰⁷ EIK, 23.09.1982, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, 7151/75 ja 7152/75, p 69; EIKo 22.09.1994, *Hentrich vs. Prantsusmaa*, 13616/88, p 42; EIKo 07.08.1996, *Zubani vs. Itaalia*, 14025/88, p 49.

¹⁰⁸ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 37; RKTkm 3-2-1-49-03, p-d 33-34; RKPJKo 3-4-1-3-04, p 27.

¹⁰⁹ Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – *Juridica* 2004/ I, lk 28-29.

kohus rõhutas, et kuigi vaidlusalune park ei olnud looduskaitseaduse (LKS) mõistes kaitstav objekt, tulenes PS § 53 alusel siiski riigi kohustus hinnata selle haljasala säilitamise vajalikkust. Kohus leidis, et keskkonnaminister ei olnud oma kaalutusõigust piisavalt kasutanud, jättes sisuliselt arvestamata avaliku huvi säilitada roheala tiheasustusega linnapiirkonnas.¹¹⁰ See juhtum näitab, kuidas kohtud saavad PS § 53 kaudu sisustada keskkonnapõhiõigust ja seada piire omandiõiguse (PS § 32) või majanduslike huvide ülimuslikkusele.

Omandipõhiõiguse riived võib jagada nende intensiivsuse alusel kaheks: omandi sundvõõrandamiseks ilma omaniku nõusolekuta (PS § 32 lg 1 teine lause) ja muudeks omandi kasutamise piiranguteks (PS § 32 lg 2 teine lause). Vastavalt PS § 32 lg 1 teisele lausele on omandi sundvõõrandamine lubatud üksnes seaduses sätestatud juhtudel, avalikes huvides ning tingimusel, et omanikule makstakse viivitamatult õiglase hüvitis.¹¹¹ Samamoodi sätestab EIÕK 1. protokoll art 1 lg 1 teine lause, et omandit võib ära võtta vaid juhul, kui see toimub üldistes huvides, seaduses ettenähtud tingimustel ning kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtetega.¹¹²

Omandipõhiõiguse tõlgendamisel tuleb arvestada ka PS § 32 lg 2 viimase lausega, mille järgi ei tohi omandit kasutada viisil, mis on vastuolus üldiste huvidega. Seetõttu võib omanikul lasuda teatud kohustused seoses oma varaga. Näiteks peab ehitise omanik tagama selle ohutuse ning teatud juhtudel ka hoone esteetilise seisukorra (EhS §-d 8 ja 16).¹¹³ Selline riigiõigus ei ole omane ainult Eestile – enamik õigussüsteeme võimaldab riigil teatud tingimustel omandi kasutamist piirata. Siiski õiguslikus hinnangus on keskne küsimus meetme proportsionaalsus.¹¹⁴ Omandipõhiõiguse kaudu ei kaitse end üksnes vara omanik, vaid sellel võib olla ka nn kolmikmõju¹¹⁵ – näiteks võib naaber nõuda, et ehitatav hoone järgiks planeeringut või üldist ruumikvaliteeti, et vältida tema omandiõiguse kahjustamist, näiteks kinnisasja väärtuse languse või elukeskkonna halvenemise kaudu.¹¹⁶ Kolmikmõju põhimõtte rakendamine eraõiguses on levinud mitmes riigis, kus see on sageli omaks võetud Saksa õigusteooria eeskujul.¹¹⁷ Küsimus, kas ruumikvaliteedi kriteeriume saab selliselt otsekohaldada, sõltub normide siduvusest ja täpsusest, kuid igal juhul võib neil olla roll proportsionaalsuse hindamisel.

¹¹⁰ TlnRnKo 3-06-1136/19, p-d 18-23.

¹¹¹ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII, lk 481.

¹¹² RKHKo 3-12-2486/130, p 17.

¹¹³ Õiguskantsler 2019. Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud, lk 1.

¹¹⁴ Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2006, allmärkus 136, lk 38. – <https://dSPACE.ut.ee/server/api/core/bitstreams/2eba6899-787c-4f39-80ff-8aa64bd3cbaa/content> (05.03.2025).

¹¹⁵ Šipilov, V. Põhiõiguste kolmikmõju. Justiitsministeeriumi teadustööde konkursi võidutöö 2010. – <https://www.justdigi.ee/media/334/download> (16.04.2025).

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-64-02, p 16.

¹¹⁷ Stern, K. Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. München: Beck, 1988, lk 1515-1516.

Näiteks on õiguskantsler pidanud proportsionaalseks sellist omandiõiguse piiramist, mille eesmärk on tagada ülekaalukas avalik huvi – olgu selleks juurdepääs avalikule teele¹¹⁸ või muinsuskaitse¹¹⁹. Sellisel juhul on õiguskantsler rõhutanud, et piirang peab olema seaduslikult ette nähtud, selgelt põhjendatud ning omanikule peavad olema tagatud õiguskaitsevahendid, sealhulgas võimalus otsus vaidlustada ja saada õiglast hüvitist. Proportsionaalne ei ole aga olukord, kus omanikul tuleb näiteks taluda eratee kasutamist ilma, et tal oleks õigus selle vastu sõna sekka öelda või kus KOV keeldub planeeringu algatamisest viitega avalikule huvile, kuid ei too välja piisavaid põhjendusi ega kaalu alternatiive.

1.3.2. Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantii kaitse planeerimisautonoomia kaudu

KOV-i põhiseaduslik garantii ja omandipõhiõigus on omavahel tihedalt seotud, kuna omandiõigus on oluline nii eraomanike kui ka KOV-i tegevuse seisukohalt. KOV vastutab ruumilise planeerimise ja kvaliteetse elukeskkonna loomise eest, mis võib tuua kaasa omandiõiguse piiranguid (nt detailplaneeringud, ehituskeelud, keskkonnanõuded). Õigus ja samas ka kohustus selleks tuleneb KOV põhiseaduslikust garantiist.

KOV-l on põhiseaduslik garantii (PS § 154) iseseisvalt korraldada kohalikku elu, sealhulgas hallata ja kasutada avalikku vara, ning lahendada ka selliseid kohaliku elu küsimusi, mida seadused otsesõnu ei nimeta.¹²⁰ Samuti sätestab Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) art 4 lg 2, et omavalitsusüksustel on õigus tegutseda oma algatusel kõigis valdkondades, mis kuuluvad nende pädevusse ja mida ei ole määratud mõnele teisele haldusorganile.¹²¹ Seega on KOV keskseks ülesandeks tagada elanike heaolu, korraldades kohaliku elu küsimusi laias spektris – sealhulgas turvalise ja kvaliteetse elukeskkonna loomine, põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning piirkonna arengu ja elujõulisuse edendamine.¹²² Need on ülesanded, mida KOV täidab lisaks elanike põhivajaduste tagamisele, et parandada elukvaliteeti ja toetada kohaliku piirkonna arengut.¹²³

¹¹⁸ Õiguskantsler. Juurdepääs kodule eratee kaudu. 21.07.2014 nr 6-1/140831/1403141. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_juurdepaas_kodule_eratee_kaudu.pdf (16.04.2025).

¹¹⁹ Õiguskantsler. Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud. 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Omandip%C3%B5hi%C3%B5igus%20ja%20muinsuskaitse%20piirangud.pdf> (16.04.2025).

¹²⁰ Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., Livalenta, J. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. § 154/2. – <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf> (06.03.2025).

¹²¹ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 08.03.2011, 3.

¹²² Liivik, S. Detsentraliseeritud valitsemiskorralduse määr Eesti põhiseaduses ja praktikas. – Juridica 2022/II, lk 71-76.

¹²³ Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica 1998/VI, lk 305–313.

Omandipõhiõiguse piiramine on seadusandja pädevuses ning KOV ei saa omal algatusel kehtestada piiranguid ilma seadusest tuleneva volitusest.¹²⁴ Kuigi KOV-l on õigus lahendada kohaliku elu küsimusi, ei tohi see sekkuda põhiõigustesse ilma selgesõnalise õigusliku aluseta.¹²⁵ KOV-l on õigus tegutseda seadusega lubatud piirides oma pädevusse kuuluvates valdkondades.¹²⁶ Piiridena saab käsitleda teisi põhiseaduslikke õigusi ja väärtusi, näiteks õigust ettevõtlusvabadusele (PS § 31), omandile (PS § 32) või kodule (PS § 33). Piirid seab ka KOV-i territoriaalne kohaldatavus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹²⁷ (KOKS) § 2 lg 1 sätestab, et KOV rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel – iseseisval ja lõpliku otsustamise ja korraldamise põhimõttel. Seega räägib KOKS kohaliku elu küsimuste korraldamisest KOV territooriumil, mis on väljendatud kohaliku huvina.¹²⁸

Riigikohtu praktika kohaselt ei tohi linnad ja vallad kehtestada näiteks määrusega maakasutus- ja ehitustingimusi, mis piiravad omandipõhiõigust, kuna selleks puudub seaduslik alus. Sellised tingimused tuleb sätestada planeeringuga, mis tagab kaasava ja läbipaistva menetluse. PS § 154 lg 1 järgi ei ole maakasutus- ja ehitustingimuste kehtestamine KOV-i iseseisev pädevus, vaid eeldab seadusest tulenevat volitust.¹²⁹ Samamoodi ei saa KOV määrusega kehtestada maakasutus- ja ehitustingimusi, sealhulgas miljööalasisid või krundi suurust. Planeerimisvõim, mis kuulub KOV-i kompetentsi, võib otseselt mõjutada omandipõhiõiguse teostamist (nt kinnisvara sihtotstarbe määramine või ehitusõiguse andmine).¹³⁰ Need nõuded kuuluvad üldplaneeringusse (PlanS § 75 lg 1 p 18), tagades isikute menetlusõigused (PS § 14).¹³¹

Lisaks tuleb arvestada, et põhiõiguste piirangute kehtestamisel peab olema tagatud määratletuse põhimõte ning kaitse riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2). See tähendab, et mida intensiivsem on piirang, seda selgem ja täpsem peab olema seda võimaldav seaduslik alus ning piirangu eesmärk peab olema isikutele ette nähtav ja arusaadav. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged, et igaüks saaks mõista, millised õigused ja kohustused teda mõjutavad. Ebamäärased või liiga laialt sõnastatud piirangud, mis jätavad laia tõlgendusruumi ametnikele, ei vasta õigusselguse nõudele ning võivad viia meelevaldse riigivõimu teostamiseni.

Kokkuvõttes seondub ruumiloome kvaliteedikriteeriumite põhiseaduslik raamistik mitmete põhiõigustega, nagu omandiõigus, ettevõtlusvabadus, kodu puutumatus ja

¹²⁴ RKPSJKo, 3-4-1-14-04, p 17.

¹²⁵ Olle, V. jt, § 154/3.

¹²⁶ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 22.

¹²⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 14.03.2025, 9.

¹²⁸ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 18.

¹²⁹ RKPJKo 3-3-1-41-06, p-d 26-27.

¹³⁰ Olle, V. jt, § 154/8.

¹³¹ Õiguskantsler. Taotlus tunnistada Maardu Linnavolikogu 28.01.2014 määrus nr 5 „Maardu linna ehitusmääruse kehtestamine“ kehtetuks. 08.12.2022 nr 6-11/200516/2206434. – <https://legal.ee/?gdId=7972&type=oiguskantsler> (12.02.2025).

keskkonnakaitse. Põhiõigusi võib piirata ainult seaduses sätestatud alustel ja proportsionaalselt. Omandiõigus ei ole absoluutne ning selle kasutamine peab teenima avalikku huvi, kuid ülemäärase piirangu korral on riigil kohustus maksta hüvitist. KOV-I on põhiseaduslik garantii korraldada iseseisvalt kohalikku elu ning tagada kvaliteetne elukeskkond. Samas tuleb tagada ka määratletuse põhimõtte ja kaitse riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2): mida intensiivsem on piirang, seda selgem ja arusaadavam peab olema selle seaduslik alus ning eesmärk. Ebaselged ja laialt tõlgendatavad normid ei vasta õigusselguse nõudele ja võivad kaasa tuua meelevaldse sekkumise isikute õigustesse. Seetõttu eeldab ruumiloome tasakaalu inimeste õiguste, seaduslike piirangute ja omavalitsuste pädevuse vahel.

1.4. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid sisaldavad Eesti seadused ja strateegiad

Antud magistritöö jaoks on oluline käsitleda ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid reguleerivat õigusnormistikku Eestis, kuna eespool peatükkides selgus, et ruumiloome kvaliteedikriteeriumite mõiste ei ole Eesti õigusruumis selgelt ja üheselt määratletud. Seetõttu on vajalik mõista, millised õigusaktid ja arengudokumentid seda valdkonda reguleerivad, kuidas nad kvaliteetse ruumi tähendust kujundavad ning milliseid nõudeid ja põhimõtteid selles kontekstis kehtestatakse. Kokkuvõttes soovitakse välja selgitada, kas ruumiloome kvaliteedikriteeriumite rakendamiseks on olemas piisavad seaduslikud alused, et õigustada omandipõhiõiguse või teiste põhiõiguste piiranguid.

1.4.1. Seadusandlikud õigusaktid

Kuigi Eesti PS ei sätesta otsesõnu keskkonnapõhiõigust, on õiguskirjanduses ja kohtupraktikas leitud, et selline õigus tuleneb preambulist ning §-dest 5, 10, 13 ja 53.¹³² Praktikas on keskkonnaalase põhiõiguse sisustamisel aga keskseks kujunenud KeÜS § 23, mis täpsustab selle ulatust lihtseaduse tasandil. Säte annab igapäevasele õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, kui tal on sellega oluline puutumus – näiteks läbi sagedase viibimise linnapargis või muul looduslähedasel alal. Tehiskeskkonnast hõlmab see pigem rohealade, puisteede ja avaliku ruumi looduslähedasi osi, kuid mitte laiemalt miljööväärtust. Samas tuleb rõhutada, et ainuüksi puutumusest ei piisa – nõutav on ka subjektiivsete õiguste tegelik ja oluline riive. Isikul on õigus nõuda üksnes mõistlikke meetmeid keskkonna säästmiseks või selle

¹³² Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanäasjades. – Juridica 2004/I, lk 21-30; Veinla, H. Inimõigused ja ettevaatusprintsipiil põhinev keskkonnakaitse. – Juridica 2003/IX, lk 597-606; TlnRnKo 3-06-1136/19.

viimiseks vastavusse tervise- ja heaoluvajadustega.¹³³ Seeläbi on KeÜS §-l 23 oluline roll avaliku huvi õigustamisel ruumilise kvaliteedi nimel, sealhulgas juhtudel, kus see võib tuua kaasa omandiõiguse riive.

Ehkki PS ei defineeri otseselt ruumiloome kvaliteedikriteeriume, siis üldpõhimõtetest lähtuvalt reguleerivad ruumilist arengut konkreetsemalt EhS, PlanS ja MuKS, mille rakendamise eest vastutavad eeskätt KOV-d oma planeerimisautonoomia kaudu.

PlanS toob esile, et ruumiline arendustegevus peab tagama elukeskkonna sobivuse, kasutajasõbralikkuse ja säästva maakasutuse, toetudes avalikule huvile. See annab avalikule huvile selgema õigusliku kaalu, mille kaudu saab ruumilise planeerimise kaudu piirata ka põhiõigusi, sh omandipõhiõigust. Planeeringu eesmärk ei ole üksnes ehitus- ja maakasutustingimuste määramine, vaid tervikliku, toimiva ja keskkondlikult tasakaalustatud ruumilahenduse saavutamine. Seetõttu on KOV-l PlanS-i alusel ulatuslik kaalutusõigus, kuid otsused peavad põhinema kehtivatel reeglitel, olema proportsionaalsed ning lähtuma avalikust huvist (PlanS § 75, § 10 lg 1).¹³⁴ Kuigi PlanS ei sisalda otsesõnu „ruumiloome kvaliteedikriteeriumid“, kajastuvad sellele kõige lähedasemad põhimõtted PlanS § 1, § 8 ja § 12. Põhimõtted rõhutavad ruumilise struktuuri arengut, kvaliteeti, turvalisust, esteetikat ja keskkonnasäästlikkust. Eesmärk on edendada keskkonnasäästlikke, energiatõhusaid lahendusi ning vältida elukvaliteedi halvenemist, jättes omavalitsustele selles osas laia kaalutusruumi.¹³⁵

EhS reguleerib ehitusprotsessi projekteerimisest kasutuseni, samas kui PlanS määrab, kuidas ja kus tohib ehitada, tuginedes ruumilise arengu üldpõhimõtetele. PlanS eesmärgid on üldisemad ning keskenduvad suuremale territooriumile, luues raamistiku kvaliteetse ruumilise keskkonna kavandamiseks ja määratledes eri planeeringuliikide eesmärgid ning nõuded.¹³⁶ Kuigi PlanS ei sätesta otseselt kohustust arvestada kliimamuutustega, mõjutavad muutuvad olud planeeringute asjakohasust.¹³⁷ Praktikas keskendutakse tihti üksikute ülesannete lahendamisele, mistõttu ei pruugi kvaliteetne ja kestlik ruumiloome olla järjepidevalt tagatud. Seetõttu on PlanS muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse eelnõus seatud eesmärgiks seadust muuta nii, et tagatakse ruumi kvaliteetne, süsteemne ja sihipärane planeerimine, mis arvestaks ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid.¹³⁸ PlanS aluseid ruumiloome kvaliteedikriteeriumite reguleerimisel käsitletakse lähemalt magistritöö 2. peatükis.

¹³³ Vaarmari, K. Keskkonnaalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007/VII, lk 454-459.

¹³⁴ RKHKo 3-18-1901/36, p 14.

¹³⁵ RKHKo 3-20-2273/28, p-d 13-14.

¹³⁶ Sorainen, lk 29.

¹³⁷ Rahandusministeerium. Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 8. – planeerimine.blogi.fin.ee (23.02.2025).

¹³⁸ Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, lk 1.

EhS sätestab, et ehitised peavad olema ohutud, toimivad, kasutatavad ning sobituma ümbritsevasse keskkonda (EhS § 1, § 4, § 11-13). Kuigi EhS keskendub eelkõige ohutusele,¹³⁹ peegeldavad mitmed selle sätted ka ruumiloome kvaliteedikriteeriume – näiteks arhitektuurse terviku säilitamine (§ 8, § 13, § 36 lg 5 p 3), ligipääsetavus (§ 11 lg 2 p 4), energiatõhusus (§ 11 lg 2 p 6, § 65), päevavalgus, ventilatsioon (§ 11 lg 2 p 3) ning sobivus linnakeskkonda (§ 12-13). Need nõuded kujundavad eeldusi kvaliteetse ruumi loomiseks ja mõjutavad otseselt kinnisvara arendamise võimalusi.

EhS § 13 sätestab ümbruskonda sobivuse põhimõtte¹⁴⁰ ehk ehitise peab sobituma ümbritsevasse keskkonda ning vastama kehtivatele planeeringutele või projekteerimistingimustele. Kohtupraktikas on rõhutatud, et sobivust tuleb hinnata arvestades krundi konteksti, hoonete arvu, hoonestuslaadi ja koormusindeksit.¹⁴¹ Hea ehitustava, mis ei ole selgelt määratletud õigusnorm, kuid mille järgimine on kohustuslik (EhS § 3¹⁴² ja § 7), toimib samuti kvaliteedi miinimumnõuetena. Hea tava tagab, et ehitise on ohutu, vastab nõuetele, sobitub keskkonda ja säilitab oma omadused kogu eluaja jooksul.¹⁴³ Hea tava võimaldab regulatsiooni paindlikkust ja kohanemist uute oludega, seetõttu peetakse hea tava määratlemata jätmist positiivseks.¹⁴⁴ Selle sisustamine jääb praktika, standardite ja kohtulahendite kaudu ajas muutuvaks. Standardid on üks viis EhS § 7 alusel hea tava sisustamiseks. Nii õiguskantsler¹⁴⁵ kui ka kohtupraktikas¹⁴⁶ on kinnitatud, et ehitusstandardid, eriti ohutusnõuded, võivad hea tava kaudu muutuda siduvaks. Ehitus on tehniline valdkond, kus kõiki nõudeid pole võimalik seadustesse kirja panna. Seetõttu tulenevad paljud ehitusnõuded standarditest, mis on küll soovitusliku iseloomuga ega ole õigusaktid, kuid saavad muutuda kohustuslikuks, kui nende sisu on seotud õigusaktides sätestatud nõuetega.¹⁴⁷ EhS aluseid ruumiloome kvaliteedikriteeriumite reguleerimisel käsitletakse põhjalikumalt magistritöö 2. peatükis.

MuKS on üks keskseid õigusakte, mis aitab tagada kultuurilise ja ajaloolise ruumikvaliteedi. Seaduse eesmärk (§ 1) on kultuuripärandi kaitse kui osa põhiseaduslikust väärtusest. MuKS § 4 sätestab kultuuripärandi kaitse põhimõtted, rõhutades pärandi tähendust

¹³⁹ Ruumiloome ekspertrühm. Lõpparuanne. 05.10.2018, lk 11. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-03/ruumiloome_lopparuanne.pdf (23.02.2025).

¹⁴⁰ RKHKo 3-21-459, p 21.

¹⁴¹ RKHKo 3-17-1930, p-d 12-15.

¹⁴² Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.

¹⁴³ Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. 555 SE, lk 14-15. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92> (20.02.2025).

¹⁴⁴ RKKKo 3-1-1-7-10, p 7.1.

¹⁴⁵ Õiguskantsler. Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine. 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Ehitusloa%20menetluses%20esitatavad%20n%C3%B5uded%20ja%20standardile%20tuginemine.pdf> (13.03.2025).

¹⁴⁶ RKHKo 28.03.2012, 3-3-1-4-12, p 23.

¹⁴⁷ Sorainen, TalTech. Ehitusprojektile esitatavate nõuete õigusanalüüs, lk 29. – [- kliimaministeerium.ee](https://kliimaministeerium.ee) (02.04.2025).

ühiskonna identiteedi, ajaloomälu ja ruumilise järjepidevuse kandjana. MuKS kohustab riiki ja KOV-i tagama kultuuripärandi säilimise planeerimisel ja ehitustegevuses (§ 3 lg 7). See tähendab, et muinsuskaitsealadel ja miljöövärtuslikel aladel tuleb arvestada olemasoleva keskkonna ajaloolise, esteetilise ja kontekstuaalse väärtusega. MuKS 3. peatükis sisalduvad sätted reguleerivad ehitus- ja projekteerimistegevust mälestistel ja kaitsealadel, võimaldades seada piiranguid, mis võivad riivata omandiõigust, kuid on põhjendatud kultuuriväärtuse kaitse eesmärgil.

1.4.2. Riiklikud strateegiad ja arengudokumendid

Kvaliteetse ja tervikliku elukeskkonna loomine peaks algama riiklikul tasandil, kajastades selgelt arengukavades ja strateegiates. Ruumilise arengu suunamiseks on koostatud seetõttu mitmeid riiklikke strateegia- ja arengudokumente. Strateegia „Eesti 2035“ seab esikohale kaasava ja läbimõeldud elukeskkonna, mis arvestab erinevate sihtrühmade vajadustega ning tagab ligipääsetavuse nii füüsilises, vaimses kui ka digitaalses ruumis. Lisaks on oluline väärtustada kultuuripärandit ja mitmekesisust. Tulevikku suunatud planeeringud „Eesti 2030+“¹⁴⁸ ja „Eesti 2050“¹⁴⁹ kehtestavad ajakohased põhimõtted ruumikasutuse suunamiseks, määratledes Eesti ruumilise struktuuri ning edasise arengu prioriteetid.¹⁵⁰

Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ keskendub asustatud piirkondade arenguvõimaluste loomisele, pöörates tähelepanu kvaliteetsele elukeskkonnale, transporditaristu tõhustamisele ning eluks vajalike teenuste kättesaadavusele. Selle keskmes on hajalinnastunud ruum - kuna Eesti asustus on hajus, sõltub kohalike kogukondade ja majanduspiirkondade areng suuresti hästi toimivatest ühendustest ja sidusast ruumilisest lahendusest.¹⁵¹ Elukeskkonna kvaliteet tähendab hästi planeeritud asulaid, ligipääsetavat ühistransporti, rohealade säilitamist ja arhitektuuriliselt nauditavat avalikku ruumi.¹⁵²

Säästev Eesti 21¹⁵³ on Eesti riiklik säästva arengu strateegia aastani 2030. See seab üheks sihiks heaolu kasvu, rõhutades inimsõbralike linnade kujundamist ning üldise elukvaliteedi

¹⁴⁸ Üleriigiline planeering Eesti 2030+. – https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/%C3%BCleriigiline%20planeering_2030.pdf (11.02.2025).

¹⁴⁹ Üleriigiline planeering 2050. – <https://www.riigiplaneering.ee/uleriigiline-planeering/uleriigiline-planeering-eesti-2050> (31.03.2025).

¹⁵⁰ Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus. 12.07.2023, lk 13. – <https://eelnou.d.valitsus.ee/main#CwFOH8Vq> (11.02.2025).

¹⁵¹ Üleriigiline planeering Eesti 2030+, lk 12-13. – https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/%C3%BCleriigiline%20planeering_2030.pdf (11.02.2025).

¹⁵² Üleriigiline planeering Eesti 2030+, lk 19-20. – https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/%C3%BCleriigiline%20planeering_2030.pdf (11.02.2025).

¹⁵³ Eesti säästva arengu riiklik strateegia – Säästev Eesti 21. – <https://www.riigikantselei.ee/media/280/download> (11.02.2025).

tõstmist. Heaolu kasv ning sotsiaalse sidususe tugevdamine nõuavad elukeskkonna kvaliteedi parandamist, mis hõlmab hästi planeeritud avalikku ruumi.

Need põhimõtted loovad aluse käsitleda ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid avaliku huvi objektina, mille kaudu saab planeerimis- ja arenguprotsessides põhjendatult piirata ka põhiõigusi, sealhulgas omandipõhiõigust. 2019. aastal Rahandusministeeriumi ruumiloome tööühma koostatud kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted¹⁵⁴ täpsustavad neid arengueesmärke, pakkudes 12 üldist suunist, et ühtlustada erinevate osapoolte arusaama kvaliteetsest ruumist ja selle kujundamise põhimõtetest, aidates seeläbi tõsta ruumilise planeerimise ja arenduste kvaliteeti. Nende rakendamine tagab, et ehitised ja arendused sulanduvad ümbritsevasse keskkonda ning toetavad ressursitõhusust kogu oma elukaare vältel - majanduslikke vahendeid tuleb kasutada läbimõeldult, hoides samas kõrget kvaliteeti ja funktsionaalsust.¹⁵⁵

Nagu eeltoodust nähtub ei ole ruumiloome kvaliteedikriteeriumite mõistet Eesti õigusaktides otseselt defineeritud. Siiski kujuneb selle sisu välja PS, EhS, PlanS, MuKS ja riiklike arengudokumentide kaudu. PS § 53, § 26, § 14 ja § 154 loovad raamistiku, mille alusel saab ruumiloome kvaliteedikriteeriume käsitleda avaliku huvina. PlanS keskendub tervikliku ja säästva ruumilise arengu tagamisele, rõhutades ruumilise struktuuri kvaliteeti (§ 8, § 12), avaliku huvi järgimist ja proportsionaalsuse põhimõtet (§ 10 lg 1, § 75). EhS sätestab, et ehitised peab olema ohutu ja sobituma keskkonda (§ 1, § 4, § 11–13), ning näeb ette hea ehitustava järgimise kohustuse (§ 3, § 7), mille sisustamisel on abiks ka ehitusstandardid. Samuti võimaldab EhS piirata omandiõigust, kui ehitised ei vasta planeeringule või kahjustab ruumilist tervikut (§ 13, § 54–55). KOV-del on planeeringute koostamisel ulatuslik kaalutusõigus, kuid see peab tuginema kehtivale õigusele ja teenima avalikku huvi (§ 4 lg 1, § 11). Lisaks toetavad arengudokumendid nagu „Eesti 2035“, „Eesti 2030+“ ja „Säästev Eesti 21“ arusaama, et kvaliteetne ruum on strateegiline ja avaliku huvi objekt.

¹⁵⁴ Rahandusministeeriumi ruumiloome tööühm. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. – <https://www.kul.ee/media/60/download> (11.02.2025).

¹⁵⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus. 2021, lk 1-2. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-08/EhS%20VTK.pdf> (12.02.2025).

2. OMANDIPÕHIÕIGUSE JA RUUMILOOME KVALITEEDIKRITEERIUMITE KOKKUPUUTEPUNKTID EESTI ÕIGUSSÜSTEEMIS

2.1. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite mõju haldusakti materiaalsele õiguspärasusele

Leides vastust magistritöö uurimisküsimusele, millistel tingimustel võib avalik huvi õigustada omandiõiguse riivet ning kuidas tagada sellise riive proportsionaalsus ja kooskõla õigusriigi põhimõtetega, tuleb esmalt selgitada, kas ruumiloome kvaliteedikriteeriumid omavad üldse mingit õiguslikku mõju haldusakti, näiteks planeeringute või lubade materiaalsele õiguspärasusele.

Haldusmenetluse seaduse¹⁵⁶ (HMS) § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui see on välja antud pädeva haldusorgani poolt, kooskõlas kehtiva õigusega, proportsionaalne ning järgib õiguse üldpõhimõtteid, sealhulgas õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Haldusakti materiaalne õiguspärasus tähendab, et haldusakti sisu peab vastama materiaalõiguse normidele¹⁵⁷ – kooskõlas kehtiva seaduse ja muude õigusaktide sisuliste nõuetega, teenima legitiimset eesmärki ja olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).¹⁵⁸ Sama loogika kehtib ka haldusaktide puhul, mille sisuks on nt ehituslubade või detailplaneeringute andmine – juhul kui kvaliteedikriteeriumid on seaduses määratletud või planeeringutingimustesse viidud, saavad neist kohustuslikud kaalutlusalused, mille eiramine võib tuua kaasa kaalutlus- või menetlusvea.

Eriti oluline on siinjuures õigusselguse põhimõte (PS § 10), mis eeldab, et kohaldatav norm peab olema piisavalt arusaadav, et haldusorgan ja isik teaksid, mis on lubatud ja keelatud. Kui ruumiloome kvaliteedinõuded on üldsõnalised ja määratlemata, ei saa neid ilma täiendava selgituseta pidada vahetuks aluseks omandipõhiõiguse piiramisele.

PlanS 2. peatükk määratleb mitmed planeerimise põhimõtted, kuid need kriteeriumid on oma olemuselt üldised, jättes haldusorganile teatud kaalutlusruumi.¹⁵⁹ Ometi muutuvad need põhimõtted õiguslikult siduvaks siis, kui nad konkretiseeritakse detailplaneeringu- või projekteerimistingimustes.¹⁶⁰ Seetõttu peab ruumiloome kvaliteedikriteeriumide eiramist

¹⁵⁶ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

¹⁵⁷ Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. 29.08.2014 nr 7-4/140890/1403590. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_sovitus_pohioiguste_ja_vabaduste_paremaks_tagamiseks_lapse_hariduskulude_huvitamine.pdf (21.04.2025).

¹⁵⁸ RKPJKo 23.02.2023, 5-22-12, p 41.

¹⁵⁹ Õiguskantsler. Välisõhus leviva müra sihtväärtuse kohaldamise tingimused. 21.04.2023 nr 7-4/230171/2302191, lk 5. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/V%C3%A4lis%C3%B5hus%20leviva%20m%C3%BCra%20sihtv%C3%A4rtuse%20kohaldamise%20tingimused.pdf (21.04.2025).

¹⁶⁰ Rahandusministeerium. Planeerimise põhimõtete rakendamine, lk 3. – https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf (23.02.2025).

analüüsima läbi selle, kas mõni konkreetne õigusnorm või planeeringutingimus jäi rikkumise tõttu täitmata. Kui haldusakt sisuliselt vastab kõigile nõuetele (näiteks hoone vastab ehitusnormidele ja planeeringutingimustele), siis pelgalt üldise „ebakvaliteetsuse“ etteheitega seda õigusvastaseks lugeda ei saa. Samas, kui ilmneb, et otsuse tegemisel jäeti arvestamata oluline asjaolu või kaalutlus, mis tuleneb seaduse eesmärgist, võib tegu olla kaalutlusveaga või menetlusveaga, mis võib haldusakti kehtivust mõjutada.

Põhiõiguse riive on sobiv, kui see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa; vastasel juhul on meede sobimatu ja ebaproportsionaalne.¹⁶¹ Näiteks on riigikohus rõhutanud, et detailplaneeringutes sisalduvad hoonestusmahtude ja arhitektuurinõuete piirangud täidavad kahekordset eesmärki: tagavad ruumilise kvaliteedi ja kaitsevad naabrite õigusi. Nende eiramine muudab haldusakti sisuliselt õigusvastaseks¹⁶² – näiteks ehitusloa andmine kõrguspiirangut ületavale hoonele rikub materiaalõigust. Kui planeering ei taga seaduses nõutud ruumilist tervikut (PlanS § 124 lg 2) või jätab tähelepanuta esteetilise miljöö (PlanS § 8), võib see olla seadusevastane ja kohtus vaidlustatav (PlanS § 141).¹⁶³

EhS seob kvaliteedinõuete järgimise otseselt ehitusloa andmise eeldusega. Ehitusloa väljastamine on lubatud vaid juhul, kui kavandatav ehitis vastab kõigile õigusaktidest tulenevatele nõuetele – detailplaneeringule, projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele kehtestatud nõuetele (EhS § 44). Ehitisele esitatavate kvaliteedinõuete alla kuuluvad muu hulgas ohutuse, tervislikkuse, keskkonnanohu ning kasutatavuse tagamine.¹⁶⁴ Näiteks keskkonnasäästlikkuse põhimõtte (§ 9) kohustab ehitustegevust teostama viisil, mis võimalikult vähe kahjustab keskkonda. Ehitusloa andmine ehitisele, mis ilmselgelt eirab neid põhimõtteid – näiteks põhjustades lubamatult kõrget keskkonnakoormust või rikkudes ohutusnõudeid –, oleks vastuolus EhS-i nõuetega ning materiaalõiguslikult õigusvastane. Praktikas toimub ehitusloa menetluses ehitusprojekti põhjalik vastavuskontroll, mille käigus pädev ametnik hindab projekti kooskõla tehniliste normatiivide, planeeringulahenduste ja laiema avaliku huviga, sealhulgas mõju naaberkiinnistutele ja ümbritsevale miljöole. Kvaliteedikriteeriumite (sh linnaruumi sobivus, ohutus, ligipääsetavus) täitmata jätmisel võib amet nõuda projekti täiendamist või loa välja andmata jätta.

Seega, kuigi ruumiloome kvaliteedikriteeriumid on sageli üldsõnalised, saavad need haldusakti õiguspärasuse hindamisel määravaks juhul, kui nad on seadusega siduvalt määratletud või detailplaneeringuga konkreetselt fikseeritud ning kui nende rakendamine ei ole

¹⁶¹ RKPJKo 23.02.2023, 5-22-12, p 43.

¹⁶² RKHKo 3-20-2247, p-d 17-23.

¹⁶³ TlnHKo 3-18-1718, p-d 7-17.

¹⁶⁴ Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-12. 08.02.2021 nr 9-2/210072/2100742. – www.õiguskantsler.ee (23.04.2025).

ebaproportsionaalne. Sellisel juhul muutub nende eiramine kaalutus- või menetlusveaks, mis õigustab haldusakti tühistamist halduskohtus. Kokkuvõttes sõltub ruumiloome kvaliteedikriteeriumide tähtsus haldusakti materiaalõiguslikul hindamisel nende õiguslikust siduvusest ja konkreetsetest asjaoludest, mis määratlevad nende normatiivse mõju haldusotsuste legitiimsusele ja kooskõlale õigusriigi põhimõtetega. Järgnevates peatükkides analüüsitakse, kas Eesti õiguses leidub sellise täpsusastmega ruumiloome kvaliteedikriteeriume reguleerivaid õigusnorme, mis suudaksid õigustada omandipõhiõiguse riivet, ning kui jah, siis millises ulatuses see õigustus oleks võimalik.

2.1.1. Valitsemine

Ruumiloome kvaliteedikriteerium „valitsemine“ viitab otsustus- ja juhtimisprotsessidele, mis kujundavad ja haldavad ruumilist keskkonda. See tähendab mitmetasandilist ja kaasavat lähenemist, kus osalevad nii avaliku sektori asutused, era- ja kolmas sektor kui ka kogukonnad.¹⁶⁵ Hea valitsemine põhineb läbipaistval ja osalusdemokraatlikul protsessil, kus kasutatakse tasakaalustatult nii formaalseid tööriistu (nt seadused, planeerimisreeglid, toetused) kui ka mitteformaalseid meetodeid (nt arhitektuurivõistlused, eksperthinnangud).¹⁶⁶ Selle eesmärk on toetada kvaliteedile orienteeritud ja koha-spetsiifilisi lahendusi, mis sünnivad koostöös erinevate osapooltega. Valitsemine seob erinevad ruumiloome valdkonnad ja aitab kaasa sellele, et kujundatav ruum oleks jätkusuutlik, inimkeskne ja kogukonnale tähenduslik.

Ruumiline planeerimine kuulub riigi ja KOV ühisesse pädevusse (PlanS § 4 lg 1), ent omavalitsused peavad järgima riiklikke nõudeid, järelevalvet ja kooskõlastuskohustust.¹⁶⁷ Kuigi planeerimine ja kultuuripärandi kaitse on omavalitsuste kohustuslikud ülesanded, on nende elluviimisel ette nähtud lai otsustusruum,¹⁶⁸ mis eeldab läbipaistvat menetlust ning huvide tasakaalustamist.¹⁶⁹ Planeerimise eest vastutab KOV ka siis, kui detailplaneeringu tellib arendaja, tagades sellega avaliku huvi kaitse erasektori huvide kõrval. Eriti oluline on see juhul, kui detailplaneering muudab üldplaneeringut, millega kaasneb kõrgendatud põhjendamiskohustus.¹⁷⁰ Järelikult on ruumiloome kvaliteedikriteeriumite rakendamise kohustus pandud KOV-le, kes saab seda reguleerida läbi üldplaneeringu, arengustrateegiatega või näiteks avaliku ruumi kavandamise poliitikate kaudu. Sarnane käsitlus on ka Iirimaal, kus ruumiloome kvaliteedi juhtimine toimub

¹⁶⁵ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 19-20.

¹⁶⁶ Carmona, M. The formal and informal tools of design governance. Journal of Urban Design, 2016. – <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13574809.2016.1234338#abstract> (15.04.2025).

¹⁶⁷ Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-18-4. 18.10.2018 nr 9-2/181224/1804386. – <https://legal.ee/document/ok/R3X1aQmO> (02.03.2025).

¹⁶⁸ RKPJKo 5-22-5, p 47.

¹⁶⁹ RKHKo 3-20-2273/28, p 14.

¹⁷⁰ RKHKo 3-20-1310/52, p 33.

KOV arengukavade kaudu ning keskne roll on just omavalitsustel planeeringute sisustamisel.¹⁷¹ Seega on juhtimise põhimõte oluline osa planeerimissüsteemist, eriti KOV planeerimisautonoomia kontekstis (PlanS § 9, § 124 lg 3), mis võimaldab omavalitsustel arvestada kohalikke vajadusi ja seada ruumilise arengu eesmärgi.¹⁷²

EhS kontekstis (§ 10, § 23, § 24) hõlmab hea valitsemine asjatundlikkuse põhimõtet ning laialdast isikute kaasamise kohustust, mis ulatub kooskõlastavatest asutustest kuni puudutatud isikute ja laiema avalikkuseni. See tagab menetluse läbipaistvuse ja huvide tasakaalustamise.¹⁷³ Ruumilooma kvaliteedikriteeriumite, sh juhtimise põhimõtte, rakendamine pole aga võimalik üksnes loamenetluste kaudu, kuna need ei kuulu EhS-i määratletud kontrolliesemete hulka. EhS keskendub ohutusele, tehnilistele nõuetele ja vastavusele kehtivale planeeringule, samas kui juhtimise põhimõte hõlmab osalusdemokraatiat, läbipaistvust ja koostööd, mis ei kuulu otseselt ehitusloa kontrolliobjekti hulka.¹⁷⁴

Juhtimise kriteerium Eesti ruumiloomes on puudulik peamiselt seetõttu, et ruumiline planeerimine toimub sageli killustatult ja lühinägelikult, ilma pikaajalise visiooni ning sektoriteülese koostööta. Ruumilised otsused langetatakse tihti „silmad kinni“ – eraldiseisvalt üldisest ruumiplaneerimisest ja avalikust huvist lähtumata. Valdavalt domineerivad üle ruumilise kvaliteedi eesmärkide, mistõttu puudub ühtne lähenemine, mis seoks omavalitsused, riigiasutused ja kogukonnad ühise ruumikvaliteedi visiooni taha.¹⁷⁵ Kui ruumilised otsused sünnivad ilma selge ja stabiilse visioonita, võib see tekitada ebakindlust kinnisvaraomanike jaoks. Selline ebakindlus või ettearvamatus piirangud võivad suurendada omandipõhiõiguse riive intensiivsust ning raskendada selle õigustamist, kuna puudub selge ja läbipaistev põhjendus, miks üks või teine piirang seatakse.

Heaks näiteks, kuidas juhtimise kvaliteedikriteeriumi eiramine võib viia põhiseadusevastase omandipõhiõiguse riiveni, on olukord, millele juhtis tähelepanu õiguskantsler seoses metsaelupaikade kaitsekorra muutmisega. Kliimaministeerium ja Keskkonnaamet viisid sisulisi piiranguid ellu ilma LKS § 9 sätestatud menetlust algatamata, jättes maaomanikud ja avalikkuse protsessist kõrvale. Kuigi raiekeeld kanti kaardikihile ja seda hakati praktikas rakendada, puudus selleks seaduslik alus ning isikute osalemisõigused jäid tagamata. Selline

¹⁷¹ Ireland. Planning and Development Act, 2000, § 34. – <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/30/enacted/en/print.html> (12.03.2025)

¹⁷² Toom, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Juhendajad Ivo Pilving, Sandra Mikli. Tartu Ülikool 2018, lk 21. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/321320cd-6707-40ab-aa8e-e95de3f81671/content> (15.03.2025).

¹⁷³ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, SE 430, lk 9.

¹⁷⁴ Sorainen, lk 35.

¹⁷⁵ Coherent Policy Development for High-Quality and Sustainable Living Environment Deliverable 2 Report: State of play of the development of the living and built environment in Estonia, 2023, lk 73-79. – https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2024/02/D2-State-of-Play-Report_Final.pdf (05.01.2025).

lähenedamine ei vasta valitsemise kvaliteedikriteeriumile, mille keskmeks on läbipaistev ja kaasav menetlus, ega ole kooskõlas PS §-ga 14, mis tagab igapäevase õiguse haldusmenetlusele ja korraldusele. Samuti ei saa sellist piirangut pidada õiguspäraseks omandipõhiõiguse riiveks, kuna puudub selge seaduslik alus ja proportsionaalsuse kontroll.¹⁷⁶

Kokkuvõttes on Eestis ruumiloome valitsemise kriteeriumi rakendamine ebajärjekindel – planeerimine on sageli killustatud, koostöö vähene ja pikaajaline visioon puudub. See võib viia olukordadeni, kus ruumilised piirangud seatakse ilma seadusliku aluseta ja korrapärase menetlusega, suurendades omandipõhiõiguse riive intensiivsust. Õiguskantsleri näide metsaelupaikade piirangute kehtestamisest väljaspool seaduses sätestatud menetlust toob esile, kuidas valitsemise põhimõtte rikkumine võib ohustada nii PS § 14 järgimist kui ka omandipõhiõiguse kaitset. Seega on hea valitsemine põhiõiguste tagamise ja ruumilise kvaliteedi eeltingimus.

2.1.2. Keskkond

Tavapärastelt on omandipõhiõigus tähendanud pigem õigusi ja privileege kui kohustusi maa ja vara omanikele. Eraomandi keskne roll kapitalistlikus majanduses seisneb rikkuse loomises pidevale majanduskasvule tuginevas süsteemis. Samas on jätkusuutlikkus ja lõputu majanduskasvu oma olemuselt vastuolulised, kuna piiramatult omandipõhiõiguste kasutamine võib põhjustada pöördumatuid keskkonnakahjusid.¹⁷⁷ Seetõttu keskendun käesolevas magistritöö peatükis ruumiloome kvaliteedikriteeriumile „keskkond“, et analüüsida, kas ja kuidas keskkonnakaitselised eesmärgid võivad õigustada sekkumist omandipõhiõigusesse.

Kvaliteetse ruumiloome kriteerium „keskkond“ tähendab, et ruumi tuleb kujundada loodusvarade säästlikku kasutamist, elurikkuse kaitset ja kliimamuutustega kohanemist silmas pidades. See eeldab vastutustundlikku maakasutust, sobivat hoonestustiheduse valikut, rohealade ja liigirikkuse säilitamist ning ehituspärandi jätkusuutlikku arendamist. Oluline on vältida keskkonnasaastet ja teha otsuseid teaduspõhiselt, arvestades näiteks energiatõhusust ja süsinikujalajälge. Samuti tuleb edendada säästlikku liikumist, soosides jalakäija- ja jalgrattasõbralikku ruumi ning vähendades autokesksust.¹⁷⁸

Ruumiloome kvaliteedikriteeriumi „keskkond“ rakendamisel võib omandipõhiõiguse (PS § 32) riive tekkida näiteks nõuete kaudu, mis kohustavad parandama hoonete energiatõhusust, sh teatud materjalide või tehnoloogiate kasutamise kaudu. Samuti võivad maakasutust reguleerivad normid piirata ettevõtlusvabadust (PS § 31), kui need takistavad ehitus- või arendustegevust.

¹⁷⁶ Õiguskantsler. Loodusobjektide kaitsekorra muutmine. 07.11.2024 nr 7-4/240614/2406543. – <https://legal.ee/document/ok/DudV0zuV> (07.01.2025).

¹⁷⁷ Horsley, P. Property rights viewed from emerging relational perspectives. – Property Rights and Sustainability. Brill Nijhoff, 2011, lk 87-102.

¹⁷⁸ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 27-30.

Sellised piirangud on õiguspärased üksnes siis, kui neid põhjendav avalik huvi on õigusaktides selgelt määratletud. Vastasel juhul puudub nii isikutel kui ametiasutustel arusaam, mida keskkonnakaitselise eesmärgi all mõista ning millistele alustele piirangud toetuvad. Ilma selge õigusliku raamistikuta ei ole võimalik teha põhjendatud ja õiguspärasest kaalutusotsust.

Ruumilooma kvaliteedikriteeriumi „keskkond“ tunnuseid võib leida PS §-dest 5 ja 53. § 5 sätestab, et loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult,¹⁷⁹ ning § 53 kohustab igäüht hoidma elu- ja looduskeskkonda.¹⁸⁰ Koostoimes annavad need sätted seadusandjale mandaadi kehtestada piiranguid ka omandipõhiõigusele.¹⁸¹ PS sätestatud keskkonnakaitselised põhimõtted ja kohustused võivad järelikult õigustada ka teatud põhiõiguste, nagu ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandiõiguse (§ 32) piiranguid.¹⁸² PS sätestatud keskkonna säästmise kohustus on üldine ja vajab sisustamist seadusandlike aktidega (PS §-d 5, 13 ja 14).¹⁸³

KeÜS § 23 täpsustab keskkonna säästmise kohustuse sisu ning seob selle PS § 53 alusel igäühele pandud üldise säästmiskohustusega. KeÜS § 23 lg 5 toob selgelt esile, et isikul võib tekkida õigus nõuda riigilt või KOV-lt keskkonna kaitsmist juhul, kui keskkonna kahjustamine mõjutab otseselt tema elukeskkonda.¹⁸⁴ Teise isiku omandile piirangute seadmiseks on vaja aga KeÜS § 23 kasutades tõendada ära, et isiku subjektiivseid õigusi on rikutud. Vastasel juhul ei ole omandiõiguse riive põhjendatud. Kohus ei ole pidanud pelgalt väärtusliku metsaelupaiga kahjustamist piisavaks, et tuvastada isiku tervise või heaolu rikkumist. Samas on kohtupraktikas leitud, et isiku õigusi võib riivata olukordades, kus metsaraiet teostatakse ulatuslikult või kui looduslikku keskkonda kahjustatakse intensiivselt, näiteks rasketehnika, lahingumasinate või lõhkematerjalide kasutamise kaudu.¹⁸⁵ Järelikult KeÜS § 23 kaudu ruumilooma kvaliteedikriteeriumi rakendamiseks on vajalik isiku subjektiivse õiguse rikkumine, et saaks õigustada omandipõhiõiguse riivet. Selle puudumisel ei ole riive õigustatud.

KeÜS-is on sätestatud ka üldisemad keskkonnakaitselised põhimõtted, mille rakendamine ei eelda alati kellegi subjektiivse õiguse rikkumist. KeÜS § 8 kohaselt tuleb tagada kõrgetasemeline ja terviklik keskkonnakaitselise. Sama eesmärk tuleneb ka EL õiguse normidest (ELL art 3 lg 3; ELTL art 191 lg 2), mille rakendajana on Eestil kohustus võtta tarvitusele vastavad meetmed.¹⁸⁶ KeÜS § 9 sätestab lõimimispõhimõtte, mille järgi tuleb keskkonnakaitselise arvestada kõigis eluvaldkondades. Kui majanduslikud huvid satuvad vastuolule avaliku keskkonnahuviga, võib

¹⁷⁹ Triipan, M. Eesti Vabariigi PS. Komm vlj. § 5/6. – https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5 (16.04.2025).

¹⁸⁰ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 30.

¹⁸¹ RKKKo 3-1-1-35-08, p 19.

¹⁸² RKPJKo 3-4-1-27-13, p-d 63-64.

¹⁸³ Triipan, M., Kask, O. Eesti Vabariigi PS. Komm vlj. § 53/1. – https://pohiseadus.ee/sisu/3524/paragrahv_53 (03.02.2025).

¹⁸⁴ Kask, O. jt, Keskkonnaseadustiku kommentaarid, 2015, lk 134.

¹⁸⁵ TlnRnKm 3-15-2432, p-d 9-10.

¹⁸⁶ Kask, O. jt, Keskkonnaseadustiku kommentaarid, 2015, lk 59.

kõrgetasemelise kaitse põhimõtte õigustada keskkonnahoidlikumaid haldusotsuseid või keeldumist anda luba, kui tegevus ei vasta nõutavale kaitsetasemele.¹⁸⁷ Näiteks metsateatise menetluse peatamine lendorava püsielupaiga kaitseks võib piirata eraomandi kasutusvabadust, kuid on õiguspärane, kui see põhineb seaduses sätestatud volitusel, teenib tungivat avalikku huvi ning on ajaliselt piiratud ja proportsionaalne.¹⁸⁸ KeÜS § 8 saab seega olla alus omandiõiguse riivele, kui see on vajalik keskkonna kaitsmiseks.

Planeeringumenetluse kaudu on võimalik KOV-l rakendada ruumiloome kvaliteedikriteeriumit „keskkond“. PlanS § 1 lg 1 ja § 12 sätestavad, et ruumilist arengut tuleb suunata keskkonnahoidlikkuse ja säästva maakasutuse põhimõtetest lähtuvalt. Alates 13. jaanuarist 2022 kehtiva PlanS muudatuse kohaselt tuleb arvestada ka taastuvenergia kasutamise edendamist,¹⁸⁹ mis tuleneb ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu taastuvenergia direktiivist 2018/2001.¹⁹⁰ Üldplaneeringu kaudu (PlanS § 75 lg 1 p 16) tuleb määrata ja kaitsta miljöövärtuslikke alasid ning värtuslikke objekte. Sarnast põhimõtet on käsitletud ka Soome õiguses, kus rõhutatakse, et planeerimine peab toetama loodusväärtuste kaitset, keskkonna hoidmist, võimalike keskkonnaõnnetuste ennetamist ning loodusvarade mõistlikku ja säästlikku kasutamist.¹⁹¹

Planeerimisotsused ei tugine ainult eraomaniku majanduslikule huvile, vaid eeldavad avalike ja erahuvide kaalumist, kusjuures avalik huvi võib kaaluda üles eraomaniku soovi muuta kinnistu kasutusotstarvet. Praktikast näiteks Tallinna linn keeldunud detailplaneeringu algatamisest Nõmmel, viidates üldplaneeringus sätestatud eesmärgile säilitada metsalinna iseloom ja rohealad. Kohus leidis, et selline piirang oli õiguspärane, kuna see lähtus selgelt määratletud avalikust huvist, milleks oli rohealade hoidmine, ning oli kooskõlas planeerimisõiguslike põhimõtetega.¹⁹² Aja jooksul võivad muutuda omavalitsuse ruumilise arengu eesmärgid ja kaalutus huvide vahel, mistõttu on KOV-le jäetud ulatuslik kaalutusruum.¹⁹³

Näiteks Ungaris on peetud õigustatuks teatud maa sihtotstarbe kaitsmist ja säilitamist avaliku huvi alusel. Ungari seadustes ja kohtupraktikas on värtuslike põllu- ja metsamaade kaitset käsitletud kui avalikku huvi teenivat eesmärki, mille tõttu on maa omandamisele seatud mitmeid piiranguid. Maad võivad omandada vaid kutselised põllumehed, kellel on vastav haridus ja kogemus, kehtib omandi ülempiir (nt 300 hektarit), lisaks toimib eelostuõiguse süsteem, mis

¹⁸⁷ *Ibidem*, lk 60-61.

¹⁸⁸ TrtHKo 3-14-51307/21, p 21.

¹⁸⁹ Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 378 SE, lk 1. – [Eelnõu - Riigikogu - www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (17.01.2025).

¹⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta. – ELT L 328, 21.12.2018, lk 82–209.

¹⁹¹ Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE, lk 48-49.

¹⁹² TlnRnKo 3-21-60/183, p 18.

¹⁹³ TlnRnKo 3-21-60/183, p 33.

eelistab kohalikke elanikke ja naabruses tegutsevaid põllumehi. Iga tehing vajab kohaliku põllumajanduskomitee heakskiitu.¹⁹⁴ Ungari konstitutsioonikohus on korduvalt rõhutanud, et need piirangud on proportsionaalsed ja põhiseaduspärased piiramaks omandipõhiõigust, kuna maa on taastumatu loodusressurss, mille kaitsmine teenib olulist avalikku huvi. Seetõttu ei ole põllumaa omand vabalt kättesaadav, vaid allub kindlatele reeglitele.¹⁹⁵ Siiski ei anna käesoleva töö autor hinnangut nimetatud piirangute põhiseaduspärasusele Eesti õiguse kontekstis.

EhS-is peegeldub ruumiloome kvaliteedikriteerium „keskkond“ eesmärk ohutuse (§ 8) ja keskkonnasäästlikkuse (§ 9) kaudu. Ohutus tähendab elu, tervise, vara ja ka loodus- ning kultuuripärandi kaitset. Keskkonnasäästlikkus suunab ehituspraktikat ulatuslikumalt kui üksnes energiatõhusus, hõlmates loodusvarade säästlikku kasutamist kogu ehitise elukaare jooksul.¹⁹⁶ Kuna ehitus on pikaajaline ja keskkonda koormav protsess, on säästlikkuse arvestamine oluline. Näiteks riigikohus keeldus EhS § 44 p 10 ja KeÜS § 10 alusel Enefit Power AS-i põlevkiviõlithasele ehitusloa andmisest, sest tehase ehitamise ja kasutamisega kaasnev oluline keskkonnamõju – sh fenoolvee käitlemise mõju, rajatise kliimamuutustele haavatavus ning mõju Natura 2000 võrgustiku Puhatu linnualale – ei olnud ehitusloa menetluses piisavalt välja selgitatud ega hinnatud. Kuna lubamatu keskkonnamõju puudumine ei olnud kindlaks tehtud, ei olnud täidetud EhS § 44 p 10 alusel ehitusloa andmise eeltingimused, mistõttu tuli luba tühistada.¹⁹⁷

Kokkuvõttes on omandipõhiõiguse riive ruumiloome kvaliteedikriteeriumi „keskkond“ kaitseks lubatud, kui see põhineb seaduslikul alusel, on selgelt määratletud ja proportsionaalne, näiteks loodusvarade säästmisel või heaoluvajaduse kaitseks. Õigusliku aluse annavad PS § 5, § 32 ja § 53, KeÜS § 8, § 9 ja § 23, PlanS § 1 lg 1, § 12 ja § 75, mis suunavad ruumilist arengut keskkonnahoidlikkuse ja säästva maakasutuse põhimõtetest lähtuvalt ning kohustavad kaitsma väärtuslikke alasid. Lisaks ka EhS § 8 ja § 9 ohutuse ja keskkonnasäästlikkuse põhimõtete kaudu.

¹⁹⁴ Constitutional Court of Hungary decision No. 3242/2017. (X. 10.). – (3242/2017. (X. 10.) AB határozat); Constitutional Court of Hungary decision No. 17/2015. (VI. 5.). – (17/2015. (VI. 5.) AB határozat); Constitutional Court of Hungary decision No. 3224/2019. (X. 11.). – (3224/2019. (X. 11.) AB határozat).

¹⁹⁵ Maaeluministerium, Sorainen. Analüüs Euroopa Liidu lepinguriikides kehtestatud põllumajandusmaa kaitsemeetmetest ja põllumajandus- ja metsamaa omandamise kitsendustest 2019, lk 17. – <https://www.agri.ee/> (14.02.2025).

¹⁹⁶ Kliimaministerium. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja III etapi analüüs, lk 43. – <https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Ehitise%20elukaare%20C3%B5igusruumi%20digitaliseerimiseks%20kohandamine%20II%20ja%20III%20etapi%20anal%C3%BC%C3%BCs%20282020%29.pdf> (13.03.2025).

¹⁹⁷ RKHKo 3-20-771, p-d 18-57.

2.1.3. Kontekst ja ilu

Ruumilise arengu suunamisel on kvaliteetse ja sidusa keskkonna kujundamisel määrava tähtsusega ruumiloome kvaliteedikriteeriumid „kontekst“ ja „ilu“, kuna need hõlmavad nii keskkonna kultuurilist järjepidevust kui ka selle esteetilist ja emotsionaalset tajutavust. Mõlemad kriteeriumid loovad aluse aruteluks, millal võib avalikes huvides piirata eraomandit. Käesolevas töös käsitletakse kriteeriume ühise peatüki raames, kuna neil on mitmeid sisulisi kattuvusi ning selline lähenemine võimaldab paremini hoida töö mahtu ning vältida kordusi sisulises analüüsis.

Ruumiloome kvaliteedikriteerium „kontekst“ tähendab, et iga ruumiline sekkumine peab arvestama olemasoleva keskkonna, ajaloolise kihistuse ning kultuurilise ja loodusliku ruumiga. Hooned, avalik ruum ja taristu peavad sobituma ümbritseva maastiku, linnastruktuuri, materjalide ja värvigammaga, luues sidusa terviku. Enne planeeringu või ehituse alustamist tuleb analüüsida piirkonna eripära ja väärtusi.¹⁹⁸ Uus ruum ei pea sulanduma olemasolevasse, kuid peab olema sellega dialoogis, tugevdades koha identiteeti. Selline lähenemine toetab rohealade, ajalooliste hoonete ja avaliku ruumi arengut ning tagab, et ruumiline areng põhineb koha mõtestamisel, mitte pelgalt praktilisel vajadusel.¹⁹⁹

PS preambula rõhutab Eesti kultuuri säilitamise tähtsust, mistõttu on kultuuripärandi kaitse riigi pädevuses.²⁰⁰ Ainelise kultuuripärandi seotus füüsilise ruumiga toob kaasa selle kajastamise PlanS-is, mis nõuab kohapõhist analüüsi ja olemasolevast keskkonnast lähtuvaid eesmärke (PlanS § 3 lg 3; § 4 lg 2 p 5), samuti väärtusliku miljöö säilitamist (PlanS § 8). Need sätted annavad aluse eraomandi piiramiseks, eelkõige üldplaneeringu kaudu (PlanS § 74 lg 3).²⁰¹ Sarnane lähenemine kehtib Saksamaal (BauGB § 1)²⁰², kus rõhutatakse planeeringute kooskõla eri tasandite vahel – piirkondlik areng peab sobituma suuremasse ruumilisse konteksti. Eesti EhS täiendab seda, nõudes ehitise kavandamisel arvestamist asukoha, hoonestuslaadi ja kehtivate kitsendustega (EhS § 12 lg 2, § 14, § 26). MukS lisab, et kultuuripärandi kaitse aitab säilitada piirkondlikku identiteeti ja luua mitmekesist elukeskkonda (MuKS § 3 lg-d 2-3).

Kuna „konteksti“ tagamiseks seatavad piirangud võivad tuleneda ka kultuuriväärtuste kaitsest, on asjakohane käsitleda MuKS kohaseid sekkumisvõimalusi. MuKS kohaselt võib hoone mälestiseks tunnistamine toimuda kultuuriministri otsusega ilma omaniku nõusolekuta, kui objektile on tuvastatavad kultuuriväärtused (MukS § 19). Selline sekkumine on käsitletav ulatusliku

¹⁹⁸ Kretz, S., Kueng, L. jt. Urbane Qualitäten. Ein Handbuch am Beispiel der Metropolitanregion Zürich. Zürich: Edition Hochparterre, 2016, lk 61. – <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000119976> (17.02.2025).

¹⁹⁹ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 38-41.

²⁰⁰ RKPJKo 5-22-5, p 43.

²⁰¹ *Ibidem*, p 46.

²⁰² Germany. Federal Building Code (Baugesetzbuch – BauGB). – https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_1.html (23.02.2025).

riivena, kuid on põhiseaduslikult lubatav juhul, kui see teenib avalikku huvi ja läbib proportsionaalsuse testi. Lisaks on „kultuuriväärtus“ määratlemata õiguspõhiste, pädev asutus peab selle sisustama ning kaaluma, kas avalik huvi kaalub üles omandi vaba kasutamise.²⁰³ Riigikohtu praktikas on peetud õigustatuks omandiõiguse riivet juhul, kui kaitstava ala säilimine eeldab hoonestusest hoidumist, näiteks vältimaks pärandmaastiku killustumist või ajaloolise külastruktuuri rikkumist.²⁰⁴ Sarnased printsiibid kehtivad ka Saksamaal, kus ruumilise planeerimise seadus (ROG § 2 lg 2 p 2)²⁰⁵ rõhutab maa säästliku kasutuse põhimõtet. Uute alade hoonestamine on lubatud vaid vältimatu vajaduse korral ning eelistada tuleb olemasoleva struktuuri tihendamist. Siiski seadusest ega kaitse-eeskirjast ei tulene pärandmaastike kasutusotstarbe muutmiseks absoluutset keeldu. Järelikult ei saaks pärandmaastiku kasutamise keeldu põhjendada ainuüksi väitega, et maaomaniku taotletav otstarve on näiteks uudne.²⁰⁶

Hea ehitustava nõue hõlmab ka ümbritseva keskkonnaga sobivust (EhS § 3 lg 1), ning kui hoonestus ei arvesta piirkonna üldilmet, võib see vähendada naaberkinnistute väärtust, mistõttu on tegemist ka nende omandiõiguse riivega.²⁰⁷ Seetõttu hõlmab kontekstitundlik planeerimine enam kui üksiku krundi kasutus – see puudutab ka teiste isikute õigusi ning kogu asula või linna ruumilist sidusust. Samas peab kontekst ja seda iseloomustavad tingimused olema asjakohases planeeringus põhjendatud, et põhiõigusi piiravate tingimuste elluviimisel oleks konkreetne seaduslik alus.

Avalik huvi ei ole piisav, kui see jääb ebamääraseks või põhjendamatuks. Üheks näiteks on juhtum, kus kinnistu omanik oli alates 1997. aastast investeerinud hoone ümberkujundamisse märkimisväärselt ning saanud selleks korduvalt kooskõlastusi erinevatelt ametiasutustelt. Veelgi enam – varasemates menetlustes, sealhulgas ajutise kaitse kehtimise ajal 2006. aastal, ei peetud hoonet mälestiseks tunnistamise vääriliseks. See tugevdas omaniku õiguspärast ootust, et tal lubatakse hoonet edasi arendada. Kohus ei pidanud omandipõhiõiguse riivet õigustatuks, sest jäi ebaselgeks, milles seisnes konkreetse hoone kultuuriline ja ajalooline väärtus. Lisaks puudus haldusakti tasandil sisuline arutelu selle üle, miks peaks avalik huvi hoone säilitamise vastu olema kaalukam kui omaniku õigus oma kinnisvara vabalt kasutada ja arendada.²⁰⁸

Avalikes huvides seatavad piirangud, sh kultuuriväärtuste kaitseks, peavad olema isikutele ettenähtavad. Omanikult saab piirangutega arvestamist nõuda eelkõige siis, kui kultuuriline väärtus on isikule teada või tuletatav. Näiteks kui isik ostab elamu, millel on kogukonna jaoks

²⁰³ TlnHKo 3-11-944, p-d 45, 48, 49, 57.

²⁰⁴ RKHKo 3-21-1370, p-d 25-31.

²⁰⁵ Germany. Spatial Planning Act (Raumordnungsgesetz – ROG), § 2. – https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_2.html (03.04.2025).

²⁰⁶ Õiguskantsler. Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud. 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126, lk 2. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Omandip%C3%B5hi%C3%B5igus%20ja%20muinsuskaitse%20piirangud.pdf> (26.03.2025).

²⁰⁷ RKHKo 3-3-1-4-12, p 23.

²⁰⁸ TlnHKo 3-11-944, p-d 43-66.

olnud ajalooline ja kultuuriline tähendus, peab ta arvestama võimalusega, et antud elamu võib tulevikus minna kaitse alla.²⁰⁹ Lisaks varasemad mööndused või kõrvalekalded piirkonnas ei õigusta uute erandite tegemist, sest see suurendaks survet kaitse-eesmärkide lõdvendamiseks. Iga juhtumit tuleb hinnata eraldi, arvestades selle kumulatiivset mõju.²¹⁰

Ilu kui ruumiloome kvaliteedikriteerium ei ole samaväärselt mõõdetav ega objektiivselt määratletav nagu kontekst, ent see kujundab oluliselt inimese ruumilist tunnetust, rahulolu ja heaolu. Ilu hõlmab esteetikat, tasakaalu, proportsioone, atmosfääri ja materjalikasutust²¹¹ ning on tihedalt seotud kogukondlike väärtuste ja kultuurilise tajuga.²¹² Ilu ei ole luksus, vaid oluline osa elukvaliteedist ja jagatud kultuuriväärtusest.²¹³ Seetõttu ei ole ilu pelgalt visuaalne element, vaid ka kultuurilise järjepidevuse ja identiteedi kandja, mille tähtsust kinnitab ka PlanS § 8, andes omavalitsustele kohustuse kujundada esteetiliselt väärtuslik elukeskkond.

Detailplaneeringute ja projekteerimistingimuste kaudu seatakse sageli arhitektuurilisi nõudeid, mis puudutavad hoone välimust – näiteks materjalid, vormid, fassaadidetailid²¹⁴ –, püüdes säilitada või kujundada visuaalselt kooskõlalist ja väärtuslikku linnaruumi.²¹⁵ Vastuolu üldplaneeringuga võib tekkida näiteks olukorras, kus miljööväärtuslikule alale on üldplaneeringus seatud selged ehituslikud, kujunduslikud või arhitektuurilised tingimused, kuid projekteerimistingimuste taotluses soovitakse neist nõuetest kõrvale kalduda.²¹⁶

Mitmetes riikides, nagu Soome ja Taani, on ehitise välisilmele suunatud tähelepanu kajastatud läbi ehitusseadustiku nõuete, mis käsitlevad hoone sobivust ümbritsevasse keskkonda, esteetikat, ehituskvaliteeti ja väliskujundust.²¹⁷ Eesti EhS § 13 lg 1 sätestab peamiselt objektiivsed mõõdetavad nõuded, jättes esteetika ja subjektiivsed hinnangud, nagu kasutajate isiklikud eelistused, reguleerimata.²¹⁸ Selleks, et esteetilise ruumi huvid õigustaksid sekkumist isiku omandipõhiõigustesse, peab avalik huvi olema selgelt määratletud, seaduslikult kehtestatud ja proportsionaalne. Riigikohtu praktika on kinnitanud, et pelgalt miljöö või olemasoleva keskkonna säilitamine ei kujuta endast subjektiivset õigust, mida saaks vaidlustada või kaitsta ehitusloa vaidlustamisel, kui puudub mõju kaebaja subjektiivsetele õigustele (nt valgus, vaade, privaatsus).²¹⁹

²⁰⁹ RKPJKo 5-22-5, p 60.

²¹⁰ RKHKo 3-21-1370, p 29.

²¹¹ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 46-47.

²¹² Scruton, R. Beauty: A Very Short Introduction. Oxford: OUP Oxford, 2011, lk 7-8.

²¹³ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 48.

²¹⁴ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 430 SE, lk 27.

²¹⁵ Ehitusseadustiku seletuskiri, 555 SE, lk 50.

²¹⁶ EhS seletuskiri, 555 SE, lk 64.

²¹⁷ *Ibidem*, lk 27.

²¹⁸ *Ibidem*, lk 25.

²¹⁹ RKHKo 3-3-1-29-10, p 22.

Samas on ilu arvestatud omandipõhiõiguse õigustava riivena olukorras, kus kavandatav hoone koos pinnase tõstmise ja kõrgete betoonmüüridega ei vastanud kehtivale detailplaneeringule ega sobinud piirkonna arhitektuuri- ja ehitustavadega. Kohus leidis, et selline lahendus mõjus visuaalselt massiivselt, rikkudes olemasolevat keskkonda ning tekitades liigselt täisehitatuse mulje, mis mõjutas negatiivselt naaberkinnistute väärtust ja elukvaliteeti. Hea ehitustava (EhS § 3 lg 1) eeldab hoone sobivust ümbritsevasse keskkonda ning selle hindamisel tuleb arvestada ka esteetilisi ja ruumilisi mõjusid. Kuna ehitusprojekt polnud põhjendatult kooskõlastatud piirkonna arhitektuurilise iseloomuga, ei olnud ka selle vastavus heale ehitustavale tagatud.²²⁰ Sarnane olukord ilmnes ka OÜ Solarcom kaasuses, kus künegas ja tugimüür naaberkinnistu piiril rikkusid valgusolusid ja visuaalset tasakaalu, sobitumata olemasolevasse hoonestusse.²²¹ Mõlemad juhtumid ilmestavad hästi konteksti ja ilu kvaliteedikriteeriumide kattuvat osa, kus visuaalne sobimatus (esteetiline aspekt) toob kaasa kontekstitundlikkuse puudumise, mis võib õigustada omandiõiguse piiramist, kui see tugineb kehtestatud planeeringutele või avalikule huvile.

Kokkuvõttes toetab Eesti õigus – eelkõige PlanS, EhS ja MukS – kaudselt ruumiloome kvaliteedikriteeriumi „kontekst“ rakendamist, kuigi seadustes puudub sellele otsene viide. Omandiõiguse piiramine on lubatud vaid siis, kui see põhineb seadusel, teenib selgelt määratletud avalikku huvi – nagu kultuuripärandi, ajaloolise struktuuri või maastikulise sidususe kaitse – ning vastab proportsionaalsuse põhimõttele, olles sobiv, vältimatult vajalik ja eraõigust võimalikult vähe riivav. Avalik huvi peab olema sisuliselt põhjendatud, mitte piirduma pelgalt esteetiliste kaalutlustega. Kuigi „ilu“ üksi ei ole piisav alus omandiõiguse piiramiseks – EhS seda ei reguleeri ning Riigikohtu praktika ei näe visuaalse keskkonna kaitsel subjektiivseid õigusi – võib see olla õigustatud, kui see tuleneb kehtestatud planeeringutest ja kui ehituslahendus rikub piirkonna iseloomu või mõjutab oluliselt naabrite elukeskkonda. Sellisel juhul võib ilu olla osa proportsionaalsest ja seaduslikust sekkumisest.

2.1.4. Funktsionaalsus

Baukultur definitsiooni järgi tähendab funktsionaalsus, et ruum või hoone täidab oma eesmärgi inimeste jaoks, olles kasutatav, kohandatav ja vastupidav. See tagab, et ruumid on tervislikud,²²² mugavad, ohutud²²³ ja ligipääsetavad kõigile. Funktsionaalsed kohad kohanevad ajas muutuvate vajadustega, säilitades samas kultuuripärandi. Oluline on hea sisekliima, lihtne

²²⁰ RKHKo 3-3-1-4-12, p 12.

²²¹ RKHKm 3-21-2395, p 15.

²²² Payne, S., Potter, R., Cain, R. Linking the physical design for health-care environments to wellbeing indicators. – Wellbeing and the Environment, kd 2. West Sussex, 2014, lk 398.

²²³ Zelinka, A., Dean, B. SafeScape: Creating Safer, More Livable Communities Through Planning and Design. Chicago: APA Planners Press, 2001, lk 12.

hooldus, paindlik ruumiplaneering ja võimalus uuendada tehnosüsteeme. Funktsionaalsus toetab ka jalakäija- ja rattasõbralikkust ning aitab luua kestlikke ja elamisväärsed keskkondi.²²⁴

PlanS ei sätesta funktsionaalsust otseselt, kuid loob selle rakendamiseks aluse, seades ruumilise planeerimise keskmesse inimese heaolu ja ruumi pikaajalise toimivuse (PlanS § 1 lg 1).²²⁵ Funktsionaalsust toetavad ka § 10 nõuded planeerimisprotsessi läbipaistvusele ja avalikkuse kaasamisele, mis võimaldavad arvestada erinevate kasutajate vajadusi.²²⁶ Selgemalt defineerib funktsionaalsuse PlanS § 8 – keskkond peab olema mugav, turvaline, erinevate inimeste vajadusi arvestav ning ajas sotsiaalselt toimiv ja kestlik. Täiendavalt rõhutab PlanS § 12 maakasutuse mõistlikkust, säästlikkust ja otstarbekust, mis toetavad funktsionaalse ja kvaliteetse ruumi kujundamist kooskõlas avaliku huvi ja keskkonnahoiu põhimõtetega.

EhS ja selle alusel kehtestatud määrused²²⁷ sätestavad nii üldised kui ka sihtotstarbepõhised tehnilised, tervisekaitse- ja ohutusnõuded näiteks eluruumidele, lasteaedadele, koolidele ja avalikele hoonetele. Need nõuded on hajutatud erinevatesse seadustesse ja määrustesse ning kokku tagavad, et funktsionaalsuse põhimõtet rakendatakse juba täna killustatult kogu hoone elutsükli vältel – alates planeerimisest ja projekteerimisest kuni kasutamise ja hoolduseni. EhS § 1, § 11 lg 1 ja 2, § 13 ning § 16 loovad tervikliku aluse funktsionaalsuse kvaliteedikriteeriumi rakendamiseks ehitise kogu elukaare vältel. Need sätted nõuavad, et ehitised oleksid eesmärgipäraselt kasutatavad, ohutud, kohandatavad tulevikuvajadustele ning varustatud võimalustega ümberkasutuseks ja hoolduseks. Funktsionaalsus peab algama juba kavandamisest – ilma kasutatavuse, ohutuse ja sihtotstarbele vastavuseta ei saa valminud ehitise olla funktsionaalne. EhS § 16 kohustab ehitist kasutama heaperemehelikult ja kasutusotstarbele vastavalt, tagades selle ohutu ja vajadusel ka visuaalselt korras seisundi ning asjatundliku hoolduse kogu kasutusea vältel. Nõuded võivad tuleneda heast tavast, õigusaktist või hooldusjuhendist ning neid võib täpsustada ministri määrus.

Praktikas näitab Tartu linna keeldumine detailplaneeringu vastuvõtmisest, et avaliku ruumi funktsionaalsus – näiteks lasteaiahoone laiendamise võimalus, ohutus, haljastus ja ligipääs – võib põhjendada eraomaniku kinnistu kasutamise piiranguid (EhS § 13 lg 1, PlanS § 125 lg 5 p 1). Riigikohus leidis, et sellised avalikud huvid võivad õigustada ehituspiiranguid naaberkiinnistul, kuid rõhutas, et tihedalt hoonestatud linnakeskkonnas tuleb funktsionaalsust hinnata

²²⁴ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 23-26.

²²⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE, lk 6-8.

²²⁶ RKHKo 3-3-1-16-08, p 12.

²²⁷ Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele. – RT I, 31.05.2018, 55; Tervisekaitse- ja ohutusnõuded koolidele. – RT I, 11.07.2023, 10.

kontekstitundlikult ning piirangud peavad olema proportsionaalsed ja tegelikust vajadusest lähtuvad – linnakeskkonnas ei saa eeldada sama ruumilist standardit kui äärelinnas.²²⁸

Riigikohus on rõhutanud, et avaliku huvi kaitseks seatud piirangud võivad olla õiguspärased, kui need toetavad kvaliteetse ja toimiva ruumilise keskkonna loomist. Kaebaja maatükid määrati teemaplaneeringus rohevõrgustiku koridori osaks, kuigi kehtiva üldplaneeringu järgi paiknesid need perspektiivsel ärimaal. Valla eesmärgiks oli tagada rohevõrgustiku sidusus ja puhvertsoon sadama ning elamuala vahel (PlanS § 8 lg 3 p 6 ja 7). Kuigi see tõi kaasa ehitus- ja maakasutuse piiranguid, leidis kohus, et piirang oli kooskõlas PlanS § 4 lg 2 p 2 ja § 10 nõuetega, mis rõhutavad avaliku huvi, läbipaistvuse ja kaasamise olulisust. Piirang oli lubatav, kui see oli proportsionaalne, põhjendatud ja arvestas ruumilist konteksti ning kinnisasja omaniku õiguspärast ootust (PS § 32).²²⁹

PlanS § 12 lg 1 alusel peab planeerimisel võimaluse korral soodustama ka varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist.²³⁰ Sarnane põhimõte kehtib ka Sloveenia õiguses, kus ruumiline areng tuleb suunata asustuse sees olevatele vabadele, hüljatud või ebapiisavalt kasutatud aladele, eelistades rekonstrueerimist uusehitusele. Asustuse laiendamine on lubatud vaid juhul, kui sisemine areng pole võimalik, ning seejuures ei tohi halveneda keskkonnakvaliteet ega rohealade säilimine. Lisaks näeb Sloveenia seadus ette, et planeerimisel tuleb arvestada olemasolevat loodust, kultuurilist ja ajaloolist konteksti (ZureP-3, art 6).²³¹

Kokkuvõttes on omandiõiguse piirangud, mis tulenevad ruumiloome kvaliteedikriteeriumist „funktsionaalsus“, sätestatud eelkõige PlanS §-des 8, 10 ja 12 ning EhS §-des 11, 13 ja 16. Lisaks on kehtestatud kasutusotstarbele vastavuse nõuded läbi erinevate määruste, näiteks eluruumidele, koolidele ja teistele hoonetüüpidele, mis tähendab, et funktsionaalsuse põhimõtet rakendatakse kaudselt ja killustatult juba täna erinevates õigusaktides. Sellised piirangud võivad olla lubatud, kui need lähtuvad tegelikust vajadusest, on proportsionaalsed ning arvestavad koha eripära ja üldist ruumipilti, näiteks erinevusi linna ja maapiirkonna vahel. Samuti peavad need toetama ruumi otstarbekat ja säästlikku kasutust. Seetõttu saab funktsionaalsuse põhimõtte õigustada omandiõiguse riivet, kui see teenib avalikku huvi ja tugineb seadusele.

²²⁸ RKHKo 3-18-1901/36, p-d 10-22.

²²⁹ RKHKo 3-20-2273/28, p-d 11-19.

²³⁰ RKHKo 3-18-1901/36, p 14.

²³¹ Slovenia. Zakon o urejanju prostora (ZureP-3), Uradni list Republike Slovenije, št. 199/2021. – <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8249> (11.04.2025).

2.1.5. Kohataju

Kohataju Baukultur mõistes tähistab inimeste emotsionaalset, sotsiaalset ja kultuurilist sidet oma ruumilise keskkonnaga. See hõlmab kuuluvustunnet, identiteeti ja emotsionaalset seotust, mis loovad tähenduslikke elukeskkondi.²³² Kõrgekvaliteediline Baukultur tugevdab kohataju, peegeldades kohalikke väärtusi, ajalugu ja loodust.²³³ Tugev kohataju suurendab turvatunnet, uhkust ja seotust kogukonnaga, toetades sotsiaalset sidusust ja kestlikku arengut. Kohataju vajab teadlikku kujundamist ja hoidmist.²³⁴

Kohataju kui ruumiloome kvaliteedikriteerium ei ole seadustes otsesõnu sätestatud, kuid mitmed sätted sisaldavad selle rakendamiseks vajalikke elemente ja võimaldavad seda põhimõtet ellu viia. PlanS § 8 rõhutab kogukondlike väärtustega ruumilise struktuuri tähtsust, toetades kohataju kujunemist kohaliku identiteedi kaudu. PlanS § 76 lg 1 p 16 ja 17 näevad ette miljööväärtuslike alade ja kohaliku kultuuripärandi määramise, mis aitab esile tuua paiga eripära. EhS § 13 lg 1 nõuab ehitise sobivust ümbritsevasse keskkonda ning seletuskiri toob esile kasutajate omaksvõtu kui osa heast ruumist, rõhutades kohataju olulisust.²³⁵ Kohtupraktikas on selgitatud, et ehitis võib olla vastuolus EhS § 13 lg 1 eesmärgiga, kui see ei haaku konteksti – näiteks ümbritseva hoonestuse, krundistruktuuri või piirkonna miljööga – ning sobivuse hindamisel tuleb arvestada üld- ja detailplaneeringuga määratud ruumilise iseloomuga. Näiteks võib see puudutada olukorda, kus enamikul väikestel kruntidel on ette nähtud üksikhoonestus ning kavandatav lahendus kaldub sellest märgatavalt kõrvale.²³⁶

Kohtupraktika on samuti rõhutanud, et sobivuse puudumist ei saa eeldada üksnes seetõttu, et uue hoone arhitektuurne lahendus erineb senisest hoonestusest – määravaks saab ruumiline tervik ja selle iseloom.²³⁷ Lisaks arhitektuurilisele laadile tuleb sobivust hinnata ka hoonete arvu, krundi kasutusintensiivsuse ja koormusindeksi põhjal.²³⁸ Selline kohtupraktikas kujunenud lähenemine kinnitab, et ehitise mõju kohataju kujunemisele ei ole ainult esteetiline küsimus, vaid seotud ka planeerimisotsuste õiguspärasuse ja põhjendatusega. Ruumi sobivus ei toeta mitte ainult visuaalset kooskõla, vaid ka kogukondliku sideme ja kohaliku identiteedi säilimist – ehk kohataju kui kvaliteetse elukeskkonna põhielemendi püsimist.

²³² ICOMOS International. Québec Declaration on the Preservation of the Spirit of the Place. Canada, 04.10.2008. – <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-646-2.pdf> (14.04.2025).

²³³ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 42.

²³⁴ Kienast, F., Wildi, O., Ghosh, S. (toim.) A Changing World: Challenges for Landscape Research, kd 8. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2007, lk 51.

²³⁵ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, SE 430, lk 11.

²³⁶ RKHKo 3-21-459, p 21.

²³⁷ RKHKo 3-17-1930, p 14.

²³⁸ RKHKo 3-17-1930, p 15.

Lisaks sellele on õiguskantsler juhtinud tähelepanu, et kohataju kujundamisega seotud ruumiliste otsuste puhul – näiteks hinnangul „sobivusele“ linnakeskkonnas – on tegemist paratamatult ka subjektiivse hinnanguga. Seetõttu peab pädev asutus oma nõudmisi ja hinnanguid eriti selgelt põhjendama. Kui leitakse, et mingi arhitektuurne lahendus ei ole keskkonnaga kooskõlas või ei moodusta „head tervikut“, tuleb selgitada, milles seisneb ebakõla ja milliseid muudatusi oodatakse. See tagab, et isikul oleks võimalik mõista ja hinnata, kas nõuded on põhjendatud ja proportsionaalsed ning välditakse olukordi, kus kulukaid muudatusi tehakse teadmatusest või ebavajalikult. Samuti aitab nõuete selge põhjendamine kaasa haldusorgani enda sisemisele kvaliteedikontrollile, vältides pealiskaudsust ja juhuslikke hinnanguid.²³⁹

KeÜS sisalduvad põhimõtted toetavad samuti kohataju kui tunnetusliku ja kultuurilise sideme käsitlemist õigusruumis. Kohtpraktikas on leitud, et looduskeskkonnaga seotud põhiõigused võivad hõlmata ka isiklikult tähenduslikku seost paigaga, näiteks juhul, kui tegu on inimese jaoks olulise loodusliku pühapaigaga. Sellisel juhul ei anna KeÜS § 23 lg 1 alusel isikule antud õigus keskkonna säilimisele automaatselt alust eeldada, et riik või KOV ei tohi selles piirkonnas tegutseda. Küll aga toob see kaasa haldusorgani kohustuse arvestada planeerimisel ja otsuste tegemisel nii kohaliku kogukonna väärtusi kui ka paiga eripära. KeÜS § 23 lg-d 4 ja 5 kohustavad haldusorganeid otsima tasakaalu erinevate huvide vahel ja rakendama mõistlikke lahendusi, mis aitavad hoida elukeskkonna sidet inimeste heaolu ja identiteediga.²⁴⁰ Seeläbi saab kohataju käsitleda mitte ainult tunnetusliku nähtusena, vaid ka kaalutlusena, mida seadus võimaldab ja kohati isegi eeldab ruumilises otsustusprotsessis.

MuKS § 3 lg 2 toetab samuti kohataju rakendamist, rõhutades identiteedi, eripära ja kultuurilise mitmekesisuse hoidmist. Kokkuvõttes võimaldavad need sätted kohataju kui kvaliteedikriteeriumi rakendada nii planeerimises kui ka ehitustegevuses. Kohataju tähtsus ruumilises planeerimises ilmneb ka kohtuasjas, kus Viimsi vald kehtestas üldplaneeringuga 100-meetrise puhvertsooni Pärnamäe kalmistu ümber. Piirangu eesmärk oli säilitada haurahu ning tagada visuaalne ja emotsionaalne eraldatus kalmistu ja elamupiirkonna vahel. Kohus leidis, et piirang, kuigi see riivas omandiõigust (PS § 32, AÕS § 68 lg 1), oli proportsionaalne ja õiguspärane, toetudes avalikule huvile ning omavalitsuse kaalutusõigusele.²⁴¹

Järelikult kohataju kui tunnetuslik ja sotsiaalne nähtus võib õiguspoliitiliselt materialiseeruda kehtivates ruumilistes normides. See võimaldab kohataju rakendada mitte üksnes planeerimise eesmärgina, vaid ka legitiimse alusena teatud ulatuses omandiõiguse piiramiseks, kui

²³⁹ Õiguskantsler. Ehitusteatise menetlus. 17.10.2022 nr 7-5/221292/2205374, lk 2. –

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ehitusteatise%20menetlus.pdf (02.02.2025).

²⁴⁰ TlnRnKm 3-16-2272, p-d 13-14.

²⁴¹ TlnRnKo 3-11-1902, p 18.

see teenib laiemat avalikku huvi. Sellise riive õiguspärasuse ja proportsionaalsuse tagamiseks peab see olema selgelt põhjendatud, toetuma seaduses sätestatud ruumilise sobivuse ja kultuuripärandi kaitse nõuetele (nt PlanS § 8, EhS § 13, KeÜS § 23).

2.1.6. Mitmekesisus

Mitmekesisus Baukultur mõistes tähendab ruumilise ja sotsiaalse keskkonna kujundamist viisil, mis arvestab erinevate inimeste, kogukondade ja eluviiside vajadustega. See hõlmab nii arhitektuurilist kui ka sotsiaalset mitmekesisust, tuues esile erinevate ajastute, funktsioonide, kultuuride ja kasutajate koosseksisteerimise samas ruumis. See tugevdab koha identiteeti, edendab sotsiaalset sidusust ja loob ligipääsetava, kaasava keskkonna, mis on elujõuline ja kestlik.²⁴²

Ruumiloome kvaliteedikriteerium „mitmekesisus“ on Eesti õiguses kaudselt kajastatud. PlanS § 1 lg 1 rõhutab ruumilise arengu suunamist vastavalt erinevate ühiskonnaliikmete vajadustele, luues aluse mitmekesisele elukeskkonnale. Samuti toetavad mitmekesisust kasutajasõbralikkuse ja turvalisuse nõuded (PlanS § 8) ning planeeringuala erinevad kasutus- ja ehitustingimused, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe, hoonestuse kõrguspiirangud ja haljastusnõuded, luues seeläbi eeldused eriilmelise ja mitmeotstarbelise keskkonna kujunemiseks (PlanS § 75 lg 1 p 18). MuKS § 3 lg 2 näeb mitmekesisuses kultuurilise identiteedi osa. EhS otseselt mitmekesisust ei reguleeri. Võrdluseks võib hea näitena tuua Viini, kus mitmekesisust toetavad selgelt linna ehitusmäärus ja arengukava STEP 2025, rõhutades segafunktsioone, rohealade säilitamist ja kultuuripärandi kooskõla uue arhitektuuriga. Samuti täiendavad seda mitmed juhendid, nagu pööningukorruste või fassaadide kujundamise suunised, mis aitavad tagada ajas kohaneva, kultuuriliselt rikastatud ja sotsiaalselt mitmekesise linnaruumi.²⁴³

Mitmekesisust võib teatud juhtudel seostada ka keskkonnaõiguslike normidega. KeÜS § 23 kohaselt on igäihel õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, kuid kohtupraktika on selgitanud, et see säte kaitseb eelkõige looduslikku keskkonda – nagu õhk, vesi, pinnas ja looduslikud alad.²⁴⁴ Tehiskeskkonna mitmekesisuse kaitse alla kuulumine on piiratud ning ei hõlma näiteks arhitektuurilise või funktsionaalse mitmekesisuse säilitamist kui iseseisvat õigust.²⁴⁵ Küll aga võib KeÜS § 23 olla asjakohane, kui ruumilise mitmekesisuse vähenemine toob kaasa looduslähedaste elementide – näiteks rohevööndite või linnaparkide – kadumise, mis mõjutab otseselt keskkonna kvaliteeti. Riigikohus on rõhutanud, et rohevõrgustike, sealhulgas

²⁴² Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 35-37.

²⁴³ Sorainen, lk 59-61.

²⁴⁴ TlnRgKm 3-17-351, p 14.

²⁴⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri, 799 SE, lk 30. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1c4fc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/> (19.09.2018).

linnaliste rohekoridoride sidusus peab säilima, et toetada ökosüsteemide toimimist ja elurikkust.²⁴⁶ Seega võib mitmekesisuse säilitamine, eriti kui see on seotud looduslähedaste keskkonnamelementidega, olla osa isiku õigusest elada kvaliteetses ja tervislikus ruumis.

Planeeringute eesmärk on erinevate huvide tasakaalustamine ja maakasutusviiside kooskõlastamine, et kujundada terviklik ruumilahendus. Seejuures tuleb hinnata pakutava lahenduse vastavust planeeringutele proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt (HMS § 3 lg 2).²⁴⁷ KOV peab arvestama mitte ainult üksikute kinnisomanike huve, vaid ka kogukondlikku ruumilist tasakaalu ning üldplaneeringus väljenduvat avalikku huvi. Näiteks keeldus vald algatamast detailplaneeringut, mis oleks muutnud kõrghaljastusega maatulundusmaa elamumaaks, viidates vajadusele säilitada haljasala kui avalikkusele ligipääsetav puhvertsoon ja ökoloogilise sidusahela osa (PlanS § 3 lg 1, § 10 lg 1, § 12 lg 2, § 75 lg 1 p 18). Kohus nõustus, et kehtiv detailplaneering oli loonud piirkonda tervikliku elukeskkonna ning ainukese haljasala hoonestamine ohustaks selle tasakaalu. Seega oli riive kaebaja omandiõigusele (PS § 32) ja ettevõtlusvabadusele (PS § 31) põhjendatud.²⁴⁸

EIK on rõhutanud, et kultuuripärandi kaitse on õiguspärane avalik huvi, mis võib õigustada omandiõiguse piiranguid.²⁴⁹ Samas ei saa iga hoone või ala, millel on kunagi olnud kultuuriline või arhitektuuriline väärtus, automaatselt põhjendada omandipõhiõiguse riivet. Näiteks on kohus leidnud, et mälestiseks tunnistamise õiguspärasus eeldab ajakohaseid ja selgelt põhjendatud hinnanguid, mitte üldiseid või aegunud arusaamu objekti väärtusest. Kui hoone säilitamine ei ole enam piisavalt põhjendatud, võib selle arendamise piiramine olla ebaproportsionaalne. Kuigi MuKS näeb mälestistele ette piiranguid, peab nende kehtestamine olema selgelt põhjendatud ja tasakaalustatud. Kultuuripärandi kaitse ei tohi muutuda eesmärgiks omaette, kui see takistab põhjendamatult linna arengut, näiteks kõrgema ja tihedama hoonestuse rajamist.²⁵⁰ Mitmekesisuse põhimõtte eeldab ajas kohanevat tasakaalu – sellist, mis võimaldab kultuuripärandil eksisteerida koos kaasaegsete linnaruumi vajadustega, säilitades proportsionaalse suhte omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse vahel.

Kokkuvõttes võib mitmekesisuse edendamine ruumilises planeerimises olla põhjendatud alus omandiõiguse riiveks, kui see teenib laiemat avalikku huvi – näiteks elukeskkonna kvaliteedi, kultuuripärandi säilitamise või avaliku ruumi mitmekesisuse eesmärki. Samas eeldab see tasakaalu

²⁴⁶ RKHKo 3-20-1310/52, p 27.

²⁴⁷ RKHKo 3-17-2013/31, p-d 22, 28.

²⁴⁸ TlnRnKo 3-22-706/16.

²⁴⁹ Council of Europe, European Court of Human Rights. Research division: Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights, 2017, lk 32. – https://www.concernedhistorians.org/content_files/file/to/385.pdf#:~:text=%E2%80%9C53,available%20to%20the%20legislature%20in (15.04.2025).

²⁵⁰ TlnHKo 3-11-944, p-d 45, 48, 49, 57.

leidmist olemasoleva ja uue vahel ning ei tohi muutuda põhjendamatuks takistuseks linnaruumi arengule. Ainuüksi kultuuriline väärtus ei õigusta omandiõiguse piiramist, kui see pole piisavalt tõendatud ega arvestata kaasaegseid vajadusi. Seetõttu peab KOV-i või riigi sekkumine olema põhjalikult kaalutud, läbipaistvalt põhjendatud ning tasakaalustama kogukondlikke huve ja kinnisomanike õiguspäraseid ootusi.

2.1.7. Majandus

Majandus Baukultur mõistes tähendab ressursside – rahaliste, materiaalse ja inimressursside – teadlikku ja kestlikku kasutamist, mille eesmärk on pikaajalise väärtuse loomine ehitatud keskkonnas. See hõlmab kogu ruumiloome elutsüklit: planeerimist, ehitamist, kasutust, hooldust ja vajadusel ümberkasutust. Ruumiloome kvaliteedikriteerium „majandus“ arvestab kohaliku konteksti ja kultuuriga, kasutab vastupidavaid materjale ning toetab piirkondlikku majandust, sh kohalikke töökohti ja ettevõtteid.²⁵¹ Oluline osa on ka sotsiaalsel taristul – koolidel, kultuurikeskustel, tervishoiuasutustel ja avalikul ruumil –, mille olemasolu on ehitatud keskkonna kvaliteedi eelduseks. Seetõttu on õigustatud nõuda nende arendamiseks ja hoidmiseks rahastust nii avalikust sektorist kui ka arendajatelt. Samuti aitab ehitus- ja kasutuskulude mõistlikul tasemel hoidmine parandada ruumilise keskkonna kättesaadavust, tugevdades selle kaudu sotsiaalset õiglust.²⁵²

Heaks näiteks sellisest lähenemisest on Viini linna poolt 2014. aastal käivitatud elamumajanduse algatus, mille eesmärk on tagada taskukohased ja kvaliteetsed eluasemed. Programm ühendab avaliku sektori toetused, arhitektuurikonkursid, maakorralduse ja koostöö erinevate osapoolte vahel.²⁵³ Sarnast eesmärki kannab ka Müncheni SoBoN-mudel, kus arendajatele seatakse ehitusõiguse saamisel tingimuseks osalemine sotsiaalselt õiglast maakasutust toetavates kokkulepetes, sealhulgas sotsiaaleluruumide rajamine ja panustamine taristusse.²⁵⁴

Eestis rõhutab PlanS ruumilise arengu pikaajalisust, vajadustega arvestamist ja majanduslikku jätkusuutlikkust (PlanS § 1 lg 1) ning näeb ette sotsiaalsete ja majanduslike mõjude hindamise (PlanS § 4). EhS (EhS § 9, § 11 lg 2 p 7, § 13 lg 1) toetab majanduslikku kestlikkust läbi säästva ressursikasutuse, energiatõhusate hoonete ehitamise ja olemasolevate

²⁵¹ Swiss Confederation, The Davos Baukultur Quality System, lk 19-20.

²⁵² Carmona, M. The formal and informal tools of design governance. *Journal of Urban Design*, 2016. – <https://doi.org/10.1080/13574809.2016.1234338> (17.04.2025).

²⁵³ Sorainen, lk 61.

²⁵⁴ Fittkau, A., Munich Model of “socially fair use of land”. Urban development contracts as an instrument for the creation of affordable housing. Germany, lk 1. – https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2022/papers/ts09e/TS09E_fittkau_11528.pdf (15.04.2025)

rekonstrueerimise. Olulised otsused tuleb teha juba planeerimisetapis, hinnates ehitise majanduslikku otstarbekust ja mõju ruumikvaliteedile – näiteks halvasti ligipääsetav tänavaruum võib pärssida ettevõtlust.²⁵⁵ KOKS seab KOV-le kohustuse kogukonna heaolu ja kohaliku majanduse toetamiseks (KOKS § 6). Kuigi majanduskriteerium pole seadustes sõnaselgelt nimetatud, on selle sisu õigusraamistikus kaudselt esindatud. Lisaks on koostatud Ehitussektori Roheteekaart 2040²⁵⁶, mis seab eesmärgiks võimaldada kvaliteetset ja keskkonnahoidlikku ehitamist, säilitades samal ajal majandusliku elujõulisuse ja elukvaliteedi. Teekaart keskendub ehitustegevuse kogu elutsüklile ning selle vastavusele Eesti ja EL kliimaeesmärkidega. Samamoodi eelistatakse avaliku sektori hangetes parima hinna ja kvaliteedi suhet, otsides tasakaalustatud ja kestlikke lahendusi (Riigihangete seadus § 3 lg 5²⁵⁷).

KOV vastutab detailplaneeringuga ettenähtud avaliku taristu – nt teede, haljastuse, valgustuse ja vihmaveekanaliseerimise – rajamise eest kuni ehitusloaga seotud maaüksuseni (EhS § 13). KOKS § 6 lg 3 p 1 kohaselt kuulub sellise taristu rajamine KOV pädevusse, kuid arendajaga kokkuleppe olemasolul võib selle kohustuse osaliselt edasi anda.²⁵⁸ PlanS § 131 võimaldab KOV-l sõlmida arendajatega kokkuleppeid, millega nad võtavad osa avaliku- või sotsiaaltaristu rajamise kuludest enda kanda.²⁵⁹ Kuivõrd kiire ehitustegevus ületab sageli KOV rahalised võimalused,²⁶⁰ on sellised kokkulepped muutunud Eestis tavapäraseks ja neid on tunnustanud ka kohtupraktika.²⁶¹ Oluline on, et kokkuleppe sõlmitakse enne detailplaneeringu kehtestamist – hiljem ei saa arendajale uusi kohustusi panna. Kui arendaja keeldub panustamast ja KOV-l puuduvad ressursid, võib planeeringu algatamisest keelduda (PlanS § 128 lg 2 p 2)²⁶² või koostamise lõpetada (PlanS § 129 lg 1 p 1)²⁶³.

Kohtupraktikas on samuti rõhutatud majanduskriteeriumi olulisust ruumiloome protsessis. Riigikohus on korduvalt märkinud, et kinnistuomaniku äriplaani ja majandusliku kasu saavutamise soovi tuleb planeeringute koostamisel arvestada, ent see ei anna õigust nõuda maksimaalselt kasumlikku sihtotstarvet.²⁶⁴ Samuti on rõhutatud, et avaliku ja erasektori huvid peavad olema

²⁵⁵ Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, SE 430, lk 10.

²⁵⁶ Rohetiiger, Ehituse teekaart 2040. – <https://ehitus.rohetiiger.ee/wp-content/uploads/EHITUSE-TEEKAART-2040-v1.2-1.pdf> (17.04.2025).

²⁵⁷ Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 11.

²⁵⁸ RKPJKo 3-4-1-9-06, p 20.

²⁵⁹ Õiguskantsler. Planeeringust huvitatud isik panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse. 13.04.2018 nr 7-5/180474/1801797, lk 1. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (12.04.2025).

²⁶⁰ Rae valla arengukava 2016-2025, lk 7. – <https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/4280/9201/6032/lisa1.pdf> (15.04.2025).

²⁶¹ RKHKo 3-3-1-26-10, p 13; RKHKo 3-3-1-73-14, p 12.

²⁶² RKHKo 3-3-1-26-10, p 14.

²⁶³ Õiguskantsler. Arvamus Jõelähtme Vallavolikogu taotlusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-23-15. 14.07.2015 nr 9-2/150858/1503135, lk 6. – www.oiguskantsler.ee (10.04.2025).

²⁶⁴ RKHKo 3-12-2486/130, p 29.

tasakaalus ning arendaja ei saa dikteerida planeeringulahendust, isegi kui lahendus jääb majanduslikult vähem soodsaks.²⁶⁵

Erinevalt näiteks Müncheni SoBoN-mudelist või Viini praktikast, ei võimalda Eesti õigus täna arendajat seaduse alusel kohustada odavamaid eluasemeid pakkuma või taristut rahastama – sellised kohustused saavad tekkida vaid vabatahtlike kokkulepete kaudu. Järelikult ei ole õigustatud ka omandipõhiõiguse (PS § 32) või ettevõtlusvabaduse riive (PS § 31), sest KOV-l puudub alus selliseid nõudeid ja piiranguid seada.

2.2. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite järgimise järelevalve ning tagajärjed omandipõhiõiguse realiseerimisele

Ruumiloome kvaliteedikriteeriumite järgimise üle teostavad Eestis järelevalvet eelkõige KOV-d, kelle ülesanne on tagada, et ruumilised otsused vastaksid kehtivatele planeeringutele ja õigusaktidele. EhS § 130 kohaselt kontrollivad KOV-d ehitusloa andmisel ja ehitustööde käigus, kas ehitist vastab detailplaneeringule, projekteerimistingimustele ja muudele nõuetele, sealhulgas ruumiloome kvaliteedikriteeriumitele, kui need sisalduvad kehtivates õigusaktides. Täiendavat järelevalvepädevust kannavad riiklikud asutused, sealhulgas Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA), kelle vastutusalasse kuulub ehitiste ohutuse ja nõuetele vastavuse kontroll eripädevust nõudvates valdkondades ning ka ehitiste kasutusjärgse ohutuse tagamine. Samuti teostab Keskkonnaamet järelevalvet ehitustegevuse üle looduskaitse tingimustes, mis on oluline ruumilise keskkonna kvaliteedi – eriti loodusväärtuste säilimise – seisukohast.

Detailplaneering on siduv dokument, mida peavad järgima nii ehitise omanik kui ka KOV erinevates menetlusetappides. Omanik on kohustatud planeeringust kinni pidama projekteerimisel ja ehitamisel (EhS § 12 lg 2, § 14 lg 1 p 3, § 19 lg 1 p 1), samas kui KOV peab planeeringut arvestama ehitus- ja kasutusloa andmisel ning ehitusjärelevalve teostamisel (EhS § 42 lg 1, § 55 p 3, § 130 lg 2 p 1).²⁶⁶ Ajapikku võib detailplaneering aga muutunud ruumiliste või keskkonnavaluste tingimuste tõttu ajakohasuse kaotada, mistõttu võib selle elluviimine muutuda ebaotstarbekaks või võimatuks.²⁶⁷ Selliste olukordade vältimiseks võimaldab PlanS § 140 lg 1 pädeval asutusel tunnistada planeering kehtetuks, kui selle kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja seda ei ole rakendatud. See loob paindliku võimaluse reageerida uutele oludele ja tagada, et ruumiline areng vastab kaasaegsetele vajadustele ja avalikele huvidele. Planeeringu kehtetuks tunnistamine seondub ruumiloome kvaliteedikriteeriumiga „valitsemine“, mis rõhutab paindlikkust ja avalike

²⁶⁵ RKKHo 3-18-1901/36, p 17.

²⁶⁶ Õiguskantsler. Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine. 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374, lk 3. – www.oguskantsler.ee (20.04.2025).

²⁶⁷ RKKHo 3-16-245/91, p 24.

huvide arvestamist. Samuti seondub see keskkonnakriteeriumiga, kuna keskkonnaalased eesmärgid, näiteks säästlik maakasutus või kliimamuutustega kohanemine, võivad ajas muutuda ning tingida vajaduse koostada uuendatud planeering. Lisaks võib aja möödudes muutuda ka muude väärtuste, näiteks muinsuskaitse objektide, tähendus, mis võimaldab kaaluda leevendusi või kitsendusi ka omandiõiguse seisukohalt.

Detailplaneeringu algatamisest keeldumise alused on sätestatud PlanS § 128 lg-s 2, kuid loetelu ei ole ammendav – see jätab KOV-le kaalutlusruumi. Kui planeering ei arvesta olulisi huve, näiteks naabruskonna elanike õigusi või keskkonnakaitse vajadusi, võib selle kehtestamine osutuda õigusvastaseks. Kohtupraktika kinnitab, et planeerimispõhimõtete eiramine, eeskätt huvide tasakaalustamata jätmine, võib viia planeeringu tühistamiseni. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et kui detailplaneeringus ei ole piisavalt hinnatud arenduse keskkonnamõju – näiteks rohevõrgustiku katkemist või haljasalade hävimist – rikub see keskkonnakriteeriumi. Selline planeering ei taga ruumilise keskkonna kestlikkust ega vasta keskkonnanõu põhimõtetele ning võib seetõttu olla kehtetuks tunnistatav.²⁶⁸ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et planeering peab lähtuma piirkonna pikaajalistest vajadustest, tagades funktsionaalsuse ja mitmekesisuse.²⁶⁹ Kui näiteks teede, ligipääsude või muinsuskaitse objektidega on jäetud arvestamata, võib see rikkuda vastavaid planeerimispõhimõtteid ja samuti muuta planeeringu õigusvastaseks.

Ehitusluba annab kinnisasja omanikule õiguse ehitustegevust alustada ning selle andmisest keeldumine piirab otseselt omandipõhiõiguse teostamist. EhS § 44 sisaldab loetelu keeldumise alustest, milles kajastuvad ka ruumiloome kvaliteedikriteeriumid, näiteks keskkonnasäästlikkus, ohutus, kontekst ja naabrite huvide kaitse. Praktikas on ehitusloa andmine osutunud õigusvastaseks olukordades, kus kavandatav ehitus põhjustaks lubamatult kõrget keskkonnakoormust või ohustaks kaitsealuseid piirkondi (nt Riigikohtu lahend põlevkiviõlithase ehitusloa keeldumisest keskkonnamõju tõttu). Samuti on õiguspärane keelduda ehitusloa väljastamisest juhul, kui hoone ei vasta detailplaneeringule ja piirkonna väljakujunenud arhitektuuritavadele ning kahjustab visuaalselt ja sisuliselt naabrite elukvaliteeti. Kohtupraktikas on peetud õigustatuks sekkumist olukorras, kus kavandatav hoone koos pinnase tõstmise ja kõrgete betoonmüüridega ei vastanud kehtivale detailplaneeringule ega sobinud piirkonna miljööga. Lisaks mõjutas see negatiivselt naaberkinnistute väärtust ja elukvaliteeti. Seega on kvaliteedikriteeriumite järgimine keskse tähtsusega ehitusloa menetluses ning nende eiramine loob seadusliku ja proportsionaalse aluse ehitusloa andmata jätmiseks.

²⁶⁸ TlnRnKo 3-21-60/183, p 18.

²⁶⁹ RKHKo 3-3-1-31-16, p 16.

Kasutusloa on vajalik, et valminud ehitist tohiks kasutusele võtta. Ka kasutusloa andmisest keeldumine võib olla seotud ruumiloome kvaliteedinõuete mittetäitmisega. EhS § 55 loetleb kasutusloa keeldumise alused. Kasutusloa etapis on fookus sellel, kas tegelikkuses valminud hoone vastab kvaliteedinõuetele. Kui ehitise teostus ei vasta projektis ette nähtud nõuetele (nt puudub lubatud ligipääs invaliididele, haljastus on rajamata või arhitektuursed tingimused on eiratud), siis võib kasutusloa andmisest keelduda viidates, et ehitist ei vasta nõuetele. EhS § 55 tõlgendamisel on siiski kaalutlusruum, ning väiksemad kõrvalekalded ehitusloast või muudest alusdokumentidest ei õigusta kasutusloa andmisest keeldumist.²⁷⁰ Kasutusloa andmisest keeldumine ei ole põhjendatud ka siis, kui kõrvalekalle on väheoluline ega mõjuta kolmandate isikute õigusi.²⁷¹

Lammutamisettekirjutus on ehitusvaldkonna üks intensiivsemaid järelevalvemeetmeid, sest selle tulemusel likvideeritakse ehitist. Selleks, et lammutamist õigustatult nõuda, peavad olema täidetud rangelt määratletud tingimused.²⁷² EhS § 132 lg 3 sätestab tingimused, mille esinemisel on lammutamisettekirjutuse andmine üldjuhul õigustatud. Näiteks juhul, kui ehitist ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele ja kaasnev risk on oluline või kõrgendatud (korrakaitseadus (KorS) § 5 lg 3 ja 4²⁷³), või kui ebaseadusliku ehitise püstitamise on naabrile või kinnisasja omanikule tekitatud püsiv negatiivne mõju, mida pole võimalik piisavalt leevendada.²⁷⁴ Oluline on, et loetelu § 132 lg-s 3 on näitlik – seadusandja on jätnud korrakaitseorganile kaalutlusruumi. Kaalutlus peab põhinema võrdväärselt kaaluka õigusvastasuse olemasolul. Pelgalt ehitusnõuete rikkumisest ei piisa, kui puudub oluline oht ning ehitist ei ole üleliia koormav ümbritsevatele isikutele.

Lammutamine võib olla põhjendatud näiteks siis, kui ehitist ohustab keskkonda, kahjustab looduskaitse eesmärke või takistab rohevõrgustiku toimimist²⁷⁵ (KeÜS § 8, § 23). Samuti juhul, kui see rikub olulisel määral naabrite õigusi või ruumilist terviklahendust²⁷⁶, sealhulgas aedlinna miljööd või detailplaneeringus sätestatud hoonestuse põhimõtet (PlanS § 126 lg 4 p 12, PlanS § 8, EhS § 13 lg 1). Kohtupraktikas on näiteks selgitatud, et kui hoone on vaid 5% üle lubatud mahust, siis selle hoone või osa lammutamine poleks reeglina mõistlik.²⁷⁷ Teisalt on olukorrad, kus ehitist on vastuolus LKS-ga ja ohustab keskkonda, käsitletavat juba sellise raskusastmega rikkumisena, mis õigustab lammutamisettekirjutust kui õiguspärast ja proportsionaalset meetet.²⁷⁸

²⁷⁰ RKHKo 3-15-873, p 28.

²⁷¹ RKHKo 3-3-1-62-03, p 10.

²⁷² Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, SE 430, lk 46.

²⁷³ Korrakaitseadus. – RT I, 14.03.2023, 29.

²⁷⁴ TrtRnKo 3-16-535/30, p 27.

²⁷⁵ TrtRnKo 3-21-794/37.

²⁷⁶ TlnHko 3-10-1645.

²⁷⁷ RKHKm 3-3-1-13-04, p 20; RKHKo 3-3-1-29-10, p 28.

²⁷⁸ TrtRnKo 3-16-535/30, p 27.

Oluline on välja tuua, et iga põhimõtte või normi rikkumine ei too automaatselt kaasa KorS-i kohaldamist. Ohutuse mõiste on EhS-is kitsam kui KorS-is. EhS keskendub väga konkreetsetele õigushüvedele, sealhulgas elu, tervise, vara ja keskkonna kaitsele.²⁷⁹ KorS-i meetmed on mõeldud olukordadesse, kus on olemas tõsine oht avaliku korra kahjustamiseks.²⁸⁰ Näiteks väiksemad detailplaneeringu nõuete rikkumised või esteetiliste nõuete eiramine ei käivita kohe KorS-i erimeetmeid.

Sundvõõrandamine on Eesti õiguses kõige intensiivsem omandipõhiõiguse riive, mida lubatakse üksnes selgelt määratletud ja avalikes huvides põhjendatud juhtudel. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse²⁸¹ (KAHOS) § 4 lg 1 p 9 ja 11 võimaldavad sundvõõrandamist näiteks ohtliku või maastikupilti kahjustava ehitise kõrvaldamiseks või veekogule ja kultuurimälestisele juurdepääsu tagamiseks, kui omanik pole ise nõuet täitnud. Praktikas pole neid sätteid Eestis seni rakendatud ega ole ka vastavaid kohtulahendeid. Levinum on sundvõõrandamine planeeringute elluviimisel – KAHOS § 4 lg 1 p 20 ning § 5 ja PlanS § 126 lg 1 p 20 alusel võib kinnisasja sundvõõrandada detail- või eriplaneeringu terviklahenduse realiseerimiseks, kui eesmärki ei saa saavutada kinnisasja omandamata. Planeeringus peab seejuures olema kaalutud alternatiive ning avaliku ja eraõiguse huvide tasakaalu. Itaalia õiguses on sundvõõrandamine lubatud mitte ainult avaliku huvi korral, vaid ka siis, kui omanik ei täida oma sotsiaalset kohustust vara hooldamisel. Itaalia põhiseaduse art 42²⁸² sätestab, et omandit võib piirata või sundvõõrandada üldistes huvides, seaduse alusel ja õiglase hüvitamisega. Lisaks näeb Testo Unico sull'Edilizia art 31²⁸³ ette, et vara võib sundvõõrandada, kui omanik ei kasuta seda sihipäraselt või see kahjustab avalikku ruumi.

Kokkuvõttes on ruumiloome kvaliteedikriteeriumite tagamine tihedalt seotud järelevalve ja omandiõiguse piiramisega. KOV ja riiklikud asutused kontrollivad, et ehitised vastaksid planeeringutele ja keskkonnanõuetele, ning vajadusel võivad keelduda ehitus- või kasutusloast. Kõik need meetmed on mõeldud tagama, et ruumiline areng vastaks avalikele huvidele, sealhulgas keskkonnakaitsele, ohutusele ja sotsiaalsetele nõudmistele.

²⁷⁹ RKHKo 3-17-2591, p 14.

²⁸⁰ Ehitusseadustiku seletuskiri, 555 SE, lk 16. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustiku--555-se-eelnou-le-juhtivkomisjoni-ettekandja-maaramine/> (25.04.2025).

²⁸¹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus – RT I, 04.12.2024, 10.

²⁸² Italy. Constitution of the Italian Republic. – https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (20.04.2025).

²⁸³ Italy. Presidential Decree No. 380/2001 of 6 June 2001, Consolidated Law on Construction (Testo Unico sull'Edilizia). – <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/01378dla.htm> (20.04.2025).

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli uurida, millistel tingimustel võib avalik huvi õigustada omandipõhiõiguse riivet ruumiloome kvaliteedikriteeriumite tagamiseks ning kuidas selline riive saaks olla kooskõlas proportsionaalsuse ja õiguspärasuse põhimõtetega. Täpsemalt, kas ruumiloome kvaliteedikriteeriumid võivad kujutada endast sellist avalikku huvi, mis on piisav omandiõiguse kitsendamiseks PS § 32 lg 2 tähenduses. Samuti analüüsitakse, kas ja millistel juhtudel võivad kolmandad isikud tugineda ruumiloome kvaliteedikriteeriumitele oma omandipõhiõiguse kaitseks. Uurimisfookuses oli seega omandipõhiõiguse ja ruumiloome kvaliteedikriteeriumite vaheline tasakaal ning selle alusel õiguspärase piirangute seadmine.

Magistritöö esimese peatüki analüüsi põhjal selgus, et Eesti õigusaktides puudub otsene ja siduv definitsioon ruumiloome kvaliteedikriteeriumite kohta, kuid nende sisu on tuletatav erinevatest õigusnormidest, strateegilistest dokumentidest ja kohtupraktikast. Mitmed planeerimis- ja ehitusõiguse sätted ning rahvusvahelised algatused peegeldavad ruumiloome kvaliteedikriteeriumites sisalduvaid põhimõtteid. Rahvusvahelised suunised, nagu Davosi deklaratsioon ja NEB, ei kehtesta küll otseselt õiguslikult siduvaid norme, ent pakuvad väärtusraamistikku, mis on mõjutanud siseriiklikku ruumipoliitikat. Näiteks on EhS-i muutmise eelnõu seletuskirjas juba tuginetud Davosi deklaratsiooni põhimõtetele.

Kehtiva õiguskorra analüüs näitas, et PS sisaldab juba mingil määral ruumiloome kvaliteedikriteeriumeid: PS § 53 (keskkonnakaitsekohustus), § 5 (looduskeskkonna kaitse), § 26 (kodu puutumatus) ja § 154 (KOV autonoomia) võimaldavad käsitleda kvaliteetset elukeskkonda avaliku huvina, mille nimel võib teatud juhtudel piirata omandiõigust (PS § 32). Ka PlanS ja EhS sisaldavad mitmeid ruumikvaliteediga seonduvaid nõudeid ja põhimõtteid. Näiteks sisaldub PlanS-is huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte ning elukeskkonna parendamise põhimõte (PlanS § 8, § 10 lg 1). EhS sätestab nõudeid, mis eeldavad hoonete sobivust ümbritsevasse keskkonda ja head ehitustava järgimist (EhS § 7, § 13), samuti ohutust ja keskkonnasäästlikkust kogu ehitise elukaare vältel (EhS § 8, § 9, § 11). Kohtupraktikas on „hea ehitustava“ põhimõtte kaudu rõhutatud, et uus hoone peab sulanduma olemasolevasse keskkonda. Piirkonda mittesobiva ehitise püstitamine võib rikkuda ruumilist tervikut ja seeläbi avalikku huvi ja naabrite õigusi.

Omandipõhiõigus ei ole absoluutne – PS § 32 garanteerib õiguse oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kuid sätestab ka tingimused, mille kohaselt võib seda õigust piirata. Magistritöös leiti, et ruumiloome kvaliteedikriteeriumite rakendamisel tuleb järgida PS §-s 32 nimetatud piirangu eeldusi: omandiõiguse riive tohib toimuda ainult seaduses sätestatud alustel

(PS § 3 lg 1) ning peab olema proportsionaalne (PS § 11). Praktikas tähendab see, et igal ruumilist arengut suunaval piirangul peab olema selge õiguslik alus (seadusest või selle alusel antud määrusest tulenev norm) ning piirangu intensiivsus ei tohi ületada eesmärgi kaalukust. Mida tugevam on sekkumine omaniku õigustesse, seda täpsem ja arusaadavam peab olema piirangu õiguslik alus ja eesmärk – see tuleneb õigusselguse ja määratletuse põhimõttest (PS § 13 lg 2). KOV-1 on PS § 154 alusel küll kohustus ja õigus tagada kvaliteetne elukeskkond, kuid ka nemad saavad piiranguid kehtestada vaid siis, kui seadus on selleks volituse andnud. Õigusliku selguse puudumine ruumiloome kvaliteedikriteeriumite osas seab piirid nende kriteeriumite kasutamisele, kui need põhimõtted ei ole õigusaktides üheselt formuleeritud.

Teine uurimisküsimus keskendus sellele, millal võivad ruumiloome kvaliteedikriteeriumid kujuneda piisavalt kaalukaks avalikuks huviks, mis õigustab omandiõiguse riivet. Analüüsi käigus selgus, et avalik huvi on õiguslikult määratlemata mõiste, mida sisustatakse iga üksikjuhtumi puhul vastanduvaid huve kaaludes. PS § 32 lg 2 teine lause annab põhiseadusliku lähtekoha, et teatud juhtudel tuleb erahuvi allutada avalikule huvile. Kohtupraktika kinnitab, et avalik huvi võib hõlmata väga erinevaid eesmärgi. EIK ja EKO on oma otsustes leidnud, et avalik huvi õigustab omandiõiguse riivet juhul, kui see riive teenib näiteks sotsiaalse õigluse edendamist, keskkonnakaitset või võitlust kliimamuutustega. Siseriiklikult on kohtud pidanud õiguspäraseks näiteks ehitus- või planeerimispiiranguid, mis on suunatud rohealade säilitamisele linnas (pidades seda linnaelanike heaolu seisukohalt üldiseks huviks) või ajaloolise kultuuripärandi kaitsele. Avalik huvi on seega kontekstitundlik – iga juhtumi puhul tuleb tuvastada, milline on konkreetne avalik huvi ja kas see on piisavalt tähtis, et kaaluda üle omaniku vaba omandikasutus.

Töö käigus analüüsiti põhjalikult ka konkreetseid ruumiloome kvaliteedikriteeriume ja nende rakendamist avaliku huvina. Selgus, et Davosi deklaratsioonist inspireeritud kaheksast kvaliteedikriteeriumist – keskkond, kontekst, ilu, funktsionaalsus, kohataju, mitmekesisus, majandus ja valitsemine – enamikul on Eesti õiguses olemas teatud õiguslik alus või vähemalt kaudne tugi, mis võimaldab neid käsitada avaliku huvi väljendusena.

Ruumiloome kvaliteedikriteerium „keskkond“ on Eesti õiguses tugevalt esindatud ning kujutab endast avalikku huvi, mis võib õiguspäraselt piirata nii omandiõigust kui ka ettevõtlusvabadust. PS kohustab riiki ja igäht keskkonda kaitsma (PS § 5, § 53) ning KeÜS täpsustab jätkusuutliku arengu ja keskkonnahoiu põhimõtteid (KeÜS § 8, § 9). KeÜS § 23 lg 1 sätestab igähte õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. KeÜS § 23 lg 5 annab isegi kolmandatele isikutele teatud juhtudel õiguse nõuda keskkonnakaitsemeetmeid, kui keskkonna kahjustamine puudutab otseselt nende tervist või heaolu. See tähendab, et näiteks naabritel või kogukonnaliikmetel võib olla subjektiivne õigus nõuda oma elukeskkonna kvaliteedi kaitset. PlanS § 1 lg 1 ja § 12 kohustavad ruumilist arengut suunama keskkonnahoidlikult ja PlanS

§ 75 lg 1 p-d 14 ja 16 näevad ette miljööväärtuslike alade ja väärtuslike rohealade kaitsmise kohustuse. EhS § 8 ja § 9 nõuavad, et ehitised oleksid ohutud ja keskkonnasäästlikud kogu oma elukaare jooksul. Seega on õigusruumis selged alused, mis teevad keskkonnakriteeriumist ühe tugevama argumendi avaliku huvi olemasolu näitamiseks. Ka Riigikohus on näiteks pidanud rohealade säilitamist linnas legitiimseks avalikuks huviks, mistõttu pidas kohus õiguspäraseks olukorda, kus üldplaneeringule tuginedes keelduti uue detailplaneeringu algatamisest rohealal. Samuti tühistas Riigikohus ehitusloa põlevkiviõlitechasele, kuna projekti menetluses ei olnud piisavalt hinnatud olulist keskkonnamõju – nõue, mis tulenes otseselt EhS-i ja KeÜS-i sätetest. Need näited kinnitavad, et keskkonnakriteeriumi järgimine on piisavalt kaalukas avalik huvi, mis võib omandiõiguse piirangut õigustada, eeldusel et piirangul on seaduslik alus.

Ruumilise konteksti ja ilu arvestamine – sageli seotuna ajaloolise või kultuurilise pärandi kaitsega – on tunnustatud avaliku huvina. PlanS (§ 3 lg 3, § 8, § 75 lg 17), MuKS (§ 19) ning EhS (§ 12 ja § 13) annavad riigile ja KOV-le õiguse kehtestada piiranguid, et kaitsta kultuuripärandit, ajaloolist linnaruumi struktuuri ja miljööväärtust, tagades, et uus hoonestus sobituks keskkonda. Kohtute hinnangul võib näiteks hoone mittesobivus miljööalale või vajadus säilitada pärandmaastik õigustada ehitus- või kasutusloa andmisest keeldumist. Sellisel juhul kaalub avalik huvi üles omaniku õiguse kinnistut vabalt kasutada. Samas eeldab iga piirang selget õiguslikku alust ja kaalutletud otsust. Kui näiteks varasemas menetluses kultuuriväärtus välistati, ei saa hiljem kehtestada piiranguid pelgalt üldisele „kultuurilise väärtuse“ argumendile tuginedes ilma uusi asjaolusid hindamata. Samuti ei piisa pelgalt naabrite maitse-eelistustest, et õigustada omandiõiguse piiramist. See on võimalik vaid juhul, kui rikutakse nende subjektiivseid õigusi (nt valgus, vaade, privaatsus) või kahjustatakse laiemalt olulist ruumilist väärtust. Ilu kriteerium avaliku huvi alusena ilmnebki üldjuhul kombinatsioonis mõne teise kriteeriumiga (nt miljööväärtuse või kultuuripärandi kaitsega), mitte üksikuna – see tagab, et esteetiliste kaalutluste rakendamine omandiõiguse piiramisel on objektiivne ja põhjendatud, mitte subjektiivselt maitse-eelistustel põhinev.

Ruumiloo kvaliteedikriteerium „funktsionaalsus“ – sh kasutatavus, ohutus, otstarbekohasus ja infrastruktuurne toimivus – on avaliku huvi objekt nii planeerimis- kui ehitusõiguses (PlanS § 8, § 12; EhS § 11, § 16). Planeeringud ja ehitusprojektid peavad tagama hoonete ja ruumilahenduste toimimise kogu nende elukaare vältel. Kui ruumilahenduse funktsionaalsed puudused ohustavad selle toimivust, võib see õigustada omandiõiguse piiranguid, eeldusel et need tuginevad tegelikule vajadusele. Kohtupraktikas on määravaks peetud, kas ruumikasutus vastab konkreetsele eesmärgile (nt lasteaia tegelik laiendamise vajadus) või teenib olulist funktsionaalset rolli (nt haljastuskoridori või rohevõrgustiku sidususe säilitamine). Sellised piirangud on lubatud vaid siis, kui need on objektiivsed, kontekstitundlikud ja lähtuvad

ühiskondlikust vajadusest. Rahvusvahelises plaanis võib tuua paralleeli Sloveenia õigusest, kus ruumiline areng tuleb suunata asustuse sees olevatele vabadele, hüljatud või ebapiisavalt kasutatud aladele, eelistades rekonstrueerimist uusehitusele. See peegeldab sama põhimõtet, et uue ruumi kasutuselevõtt peab olema põhjendatud reaalse avaliku vajadusega ning olemasoleva ruumi funktsionaalne kasutamine on prioriteet.

Kuigi kohataju pole Eesti seadustes sõnaselgelt reguleeritud, saab selle arvestamise vajaduse tuletada mitmetest õigusnormidest, eriti kultuuri- ja looduskeskkonna kaitsega seonduvalt. PlanS § 8, EhS § 13 ja KeÜS § 23 rõhutavad, et ruumilahendused peavad austama koha eripära ning arvestama inimeste isiklikku seost keskkonnaga. Kohtupraktika on tunnustanud, et looduslähedase elukeskkonna kaitsega seotud põhiõigused võivad hõlmata ka sügavat isiklikku ja kultuurilist sidet paigaga – näiteks kui tegemist on inimese jaoks tähendusliku loodusliku pühapaigaga. Kohataju õiguslik tähendus ilmnes ka Viimsi kalmistu kaasuses, kus 100-meetrine ehituskeeluvöönd tunnistati õiguspäraseks hauarahu ja ruumilise sobivuse tagamiseks. Samuti on kohtud rõhutanud, et uute ehitiste sobivust tuleb hinnata ümbritseva keskkonna, hoonestuslaadi ja kogukondliku identiteedi kontekstis – kui kavandatav arendus ohustab kogukonna jaoks tähenduslikku paika, võib see kujutada endast avalikku huvi, mis kaalub üles arendaja eraõiguslikud huvid.

Mitmekesisuse kriteerium – erinevate kasutusviiside ja ruumilise sidususe edendamine – pole Eesti seadustes otsesõnu nimetatud, kuid seda toetavad PlanS üldpõhimõtted. PlanS § 1 lg 1 ja § 8 võimaldavad luua segafunktsioonidega elukeskkondi ning § 75 lg 1 p 18 loob eeldused mitmeotstarbelise keskkonna kujunemiseks. Kohtud on tunnustanud mitmekesisuse väärtust – näiteks leiti, et avaliku haljasala muutmise keeld elamumaaks oli õigustatud, et säilitada kogukondlik ruumiline tasakaal ja ökoloogiline sidusus. Samas rõhutavad nii Riigikohus kui ka EIK, et iga piirang peab olema ajakohane, selgelt põhjendatud ja proportsionaalne – abstraktne viide kultuurilisele eripärale ei ole piisav. Keskkonnaõiguse normid, nagu KeÜS § 23, võivad mitmekesisuse kaitset toetada vaid siis, kui on selgelt näidatud selle seos keskkonnakvaliteedi halvenemisega, tehiskeskkonna mitmekesisuse kaitse alla kuulumine on piiratud.

Majandus ruumiloome kvaliteedikriteeriumina on kaudselt lõimitud planeerimis- ja ehitusõigusesse. PlanS § 4 ja § 11 rõhutavad majandusliku mõjuhindamise ja tasakaalustatud arengu olulisust, EhS § 9 ja § 11 lg 2 toetavad säästlikku ehitamist ja ressursside mõistlikku kasutust. Praktikas tähendab see, et arendusotsustes tuleb arvestada nii kogukonna kui arendaja majandushuvisid, kuid need ei saa olla ainukesed otsustuskriteeriumid. Riigikohus on rõhutanud, et arendaja majanduslik huvi ei anna talle subjektiivset õigust nõuda maksimaalset kasu, kui see on vastuolus avaliku huviga. Näiteks võib detailplaneeringu algatamata jätmine olla õiguspärane, kui arendaja ei nõustu taristusse panustama ja KOV-l puuduvad selleks vahendid (PlanS § 128 lg

2 p 2, § 131). Samas saab arendajale seada kohustusi (nt taristutasu, sotsiaaleluruumid) vaid siis, kui see tuleneb selgest õigusnormist. Erinevalt näiteks Viinist või Münchenist, kus arendajatele kehtestatakse seaduslikult sotsiaalseid kohustusi, on Eestis sellised nõuded pigem vabatahtlikud kokkulepped.

Kolmas uurimisküsimus keskendus sellele, kuidas peavad avaliku võimu kandjad – eelkõige KOV-d ja riigi haldusorganid – oma otsuseid motiveerima, et omandiõiguse piirang oleks kooskõlas PS-ga. Magistritöös leiti, et lisaks sisulistele õiguspõhimõtetele (nt ruumiloome kvaliteedikriteeriumid) on määrava tähtsusega ka hea halduse põhimõtetest lähtuv protseduuriline kvaliteet. Õiguspärane ruumiline otsus eeldab läbipaistvat, seaduskuulekat ja kaasavat menetlust, mis tagab otsuse legitiimsuse ning väldib meelevaldset põhiõiguste riivet. Eesti praktikas on valitsemise kvaliteedikriteeriumi rakendamine olnud tagasihoidlik ning see on viinud olukordadeni, kus piiranguid kehtestatakse ilma piisava õigusliku aluseta või ilma, et oleks tagatud õiglane menetlus. KeÜS § 14 tagatud õigus heale haldusele tähendab, et igasugune omandiõiguse piirang peab olema menetluslikult korrektselt kehtestatud. Näiteks tõi õiguskantsler välja juhtumi, kus looduskaitseline piirang muutus põhiseadusvastaseks, kuna selle kehtestamisel eirati seaduses nõutud protseduurinõudeid. Seega peab haldusorgan piirangu kehtestamisel alati: (1) viitama selgele õiguslikule alusele; (2) põhjendama, millist avalikku huvi või teiste isikute õigusi kaitstakse; ning (3) tõendama, et meede on proportsionaalne – sobiv, vajalik ja mõõdukas eesmärgi saavutamiseks. Samuti tuleb kaaluda vähem riivavaid alternatiive ja selgitada, miks valitud lahendus on optimaalne.

Kokkuvõttes põhineb ruumiloome kvaliteedikriteeriumite järelevalve Eestis KOV pädevusalasse. KOV-d vastutavad selle eest, et ehitus- ja kasutuslubade andmisel järgitaks kehtivaid planeeringuid ja õigusakte, samas kui planeeringute paindlik muutmine on vajalik muutuva elukeskkonna ja avalike huvidega arvestamiseks. Ruumiloome kvaliteedikriteeriumid on hajutatud eri seadustesse ja standarditesse ning võivad olla siduvad kas otseselt (seadusenormina) või kaudselt (standardite ja kohtupraktika kaudu). Ruumiloome kvaliteedinõuete horisontaalmõju tähendab, et ka kolmandad isikud, näiteks naabrid, võivad tugineda nendele oma õiguste kaitseks. Objektiivsed kvaliteedinõuded, nagu ohutus ja tulekindlus, on selgelt reguleeritud ja nende täitmine on kohustuslik. Subjektiivsemad kriteeriumid, nagu esteetiline sobivus või kohataju, võimaldavad suuremat kaalutlusruumi, kuid ka nende puhul peab otsustusprotsess olema põhjendatud ja läbipaistev.

ABSTRACT

Quality spatial development has gained significant attention in recent times, reflecting a societal demand for human-centered, sustainable and aesthetically pleasing environments. Through spatial planning, architecture and environmental design, the quality of cities and rural living environments is profoundly shaped, affecting public spaces and the daily lives of citizens. This social emphasis on a holistic living environment means that criteria for quality spatial creation increasingly intersect with fundamental rights and public interest in law. However, pursuing such quality often entails regulatory measures that may constrain individual rights, especially property rights. Consequently, a core question of law emerges: under what conditions does the public interest in creating a quality space justify infringement of the right to property, and how can such interference be ensured to be proportionate and consistent with the rule of law? The study focuses on balancing the fundamental right to property (§ 32 of the Constitution of the Republic of Estonia) against spatial quality criteria, examining precisely when and how public objectives of spatial quality may legitimize restrictions on private ownership.

In particular, the thesis examines whether spatial quality criteria can constitute a sufficiently weighty public interest to warrant limiting property rights under § 32(2) of the Constitution, and analyses in which cases third parties (such as local residents) might invoke those criteria to protect their own property-based rights. The research questions address: (1) which spatial quality criteria can be derived from the existing legal order and case law, and how their application may constrain a person's right to freely possess, use and dispose of their property in accordance with constitutional requirements; (2) in what circumstances and under what conditions those criteria amount to an important public interest justifying proportionate and lawful restriction of ownership; and (3) how administrative authorities must motivate their decisions to ensure that any interference aligns with constitutional principles. These questions target the critical tension between individual rights and collective interests in the context of spatial development.

To answer these questions, the study employs legal analysis of relevant sources (legislation, explanatory memoranda, scholarly commentary, and judicial decisions) and incorporates comparative legal research. The analysis draws on development documents, planning strategies, and international frameworks (for example, the 2018 Davos Declaration on Baukultur) as context. In particular, examples from Germany, Lithuania, Catalonia and Austria are studied to elucidate how other jurisdictions integrate spatial quality concerns into law. A qualitative, analytical and inductive research methodology is adopted to systematically examine how national and foreign legal materials address the interplay of spatial quality criteria and property rights.

A central finding is that the concept of spatial quality criteria is not explicitly defined in Estonian law. Instead, the content of these criteria must be inferred from a variety of sources. They appear indirectly in planning and building guidelines, policy documents, and international initiatives. For example, strategic documents like „Estonia 2035“ or the „Sustainable Estonia 21“ strategy explicitly treat a high-quality built environment as a strategic objective and legitimate public interest, thereby providing an overarching rationale for spatial restrictions. Likewise, international frameworks such as the New European Bauhaus initiative or declarations on Baukultur principles (sustainability, aesthetics, inclusiveness) that, though non-binding, create a clear value framework influencing spatial planning norms and policies. Legislative proposals (for instance, recent amendments to the Building Act) have even invoked such principles in their explanatory memoranda. Nonetheless, the lack of precise legal definitions or binding norms for these quality criteria introduces uncertainty into how they can be applied in practice.

The legal framework shows that spatial quality is closely tied to several constitutional provisions. The right to a quality environment is implied by the Constitution’s provisions on nature and health (§ 53), on home inviolability (§ 26), and on local self-government’s duty to ensure a good living environment (§ 154). Meanwhile, property rights (§ 32) and economic freedom (§ 31) may be subject to limitations only where the law provides and when applied proportionately (as required by § 3(1) and § 11 respectively). In effect, quality spatial development may qualify as a public interest under § 32 of the Constitution, permitting lawful restrictions on property ownership. Any disproportionate burden on the owner would necessitate compensation by the state. The Constitution ensures that such limits must be established by law, and mandates that more intense interference requires clearer legislative justification (§ 13(2)). Thus, while property rights are protected, they are not absolute: the state can legitimately restrict them to pursue environmental, cultural or other public objectives if and only if these conditions are met.

Estonian planning and building legislation also embed quality considerations. Planning Act and Building Act emphasise balancing public and private interests, improving the living environment, ensuring compatibility with the surroundings and adhering to good building practice. For example, the Planning Act empowers municipalities with broad discretion to guide spatial development towards sustainability and community needs, provided that actions are authorised by law and respect fundamental rights. Similarly, the Building Act imposes requirements that buildings be safe, environmentally sound, and fit their context over their life cycle. National development plans (e.g. Estonia 2030+, 2035) endorse the view that a high-quality physical environment is a strategic, legitimate public interest that can justify planning constraints and guide urban design. These documents suggest that state policy increasingly recognises spatial quality as

strategic, linking it to commitments in nature and climate protection. Nevertheless, because the quality criteria are dispersed across different sources, their practical implementation remains inconsistent.

The notion of public interest in this context is therefore not given by a single definition. It is invoked in the Constitution (for instance, § 32(2) explicitly prohibits the use of property contrary to the general interest) and given primacy in planning law (e.g. Planning Act § 10). Courts and international jurisprudence have treated public interest broadly, encompassing goals such as social equity, environmental protection and adaptation to climate change. In planning, public interest has justified imposing land-use restrictions for purposes like urban cohesion, environmental conservation or heritage preservation. The thesis highlights that public interest is inherently dynamic and context-specific: its indeterminacy requires authorities to undertake case-by-case substantive analysis and to articulate clear reasons when invoking it to override property rights. In other words, any measure taken in the name of spatial quality must be convincingly tied to a demonstrable public benefit.

An important conclusion is that procedural principles of good governance are themselves a crucial part of the spatial quality regime. The analysis finds that Estonia's current governance of spatial planning is fragmented: planning and construction processes often lack integration, long-term vision, and public engagement. This can lead to restrictions on property being imposed without adequate legal basis or transparent procedure, undermining the constitutional guarantee of fair administration (§ 14) and potentially increasing the intensity of rights infringements. For example, the Chancellor of Justice has noted that imposing habitat protection zones in state forests without following statutory procedures violated administrative-law standards and was unconstitutional. Such cases illustrate that breaching governance-quality criteria (such as conducting inclusive procedures or providing clear decision rationales) can itself invalidate a planning constraint. It follows that inclusive, transparent and lawful decision-making is a prerequisite for reconciling spatial-quality objectives with fundamental rights.

Among the spatial quality criteria identified, environmental protection is paramount. The Constitution and environmental law establish rights related to a healthy living environment, and explicitly permit limiting property use to conserve natural resources, protect public health, and adapt to climate change. For instance, § 5 of the Constitution obliges the state to protect the environment. The Environmental Code (especially § 23(5)) even grants individuals the right to demand remedial measures if environmental harm directly affects their health or well-being, provided a personal connection to the harm can be shown. Planning laws further mandate sustainable development and require the identification and protection of natural and heritage areas. Jurisprudence confirms that these provisions constitute a legitimate public interest: courts have

upheld rejecting a detailed plan to preserve green areas, and have annulled a building permit for an industrial plant when environmental impact assessments were inadequate. International comparisons (e.g. in Hungary) similarly accept environmental goals as justification for restricting land use. These examples show that the environmental criterion can constitutionally justify property restrictions so long as measures are adopted transparently, on a clear legal basis and with proportional justification.

Another key set of criteria relates to spatial context and aesthetics: the preservation of cultural heritage, historic structures and visual harmony. Planning and heritage laws empower authorities to impose restrictions in the public interest to safeguard townscapes or landscapes valued as cultural assets. For example, the Heritage Conservation Act allows a building to be listed as a protected monument by ministerial decree when it possesses identifiable cultural value. A significant encroachment on ownership that is nevertheless constitutionally permissible if it serves the public interest and passes a proportionality test. The Supreme Court of Estonia has found that the incompatibility of a proposed development with a protected environment or the necessity to preserve a heritage landscape can justify a construction ban. However, such measures must have clear legal authority and justification: restrictions imposed after the fact, when earlier proceedings had not identified any heritage value, have been struck down for lack of substantive reasoning. Similarly, restrictions based solely on neighbor's subjective dislike of a building's appearance have been deemed unjustified absent concrete harm to legally protected interests (such as loss of light, view or privacy). In practice, aesthetic criteria are normally enforced in combination with other considerations. Notably, German planning law embodies similar principles: it stresses that development should respect its broader spatial context, requiring new construction only where necessary and favoring the infill of existing structures.

The functionality of space and buildings is also a crucial criterion. Estonian law enshrines requirements that structures be safe, accessible and fit for their intended use throughout their lifecycle. This implies that changes in land use may be authorized to serve public needs. For example, the Supreme Court has recognized that expanding a kindergarten (thereby ensuring needed green space and accessibility) may justify restricting a neighbor's building rights, provided the intervention is sensitive to context and based on real necessity. Likewise, restrictions on commercial land use have been upheld to maintain the integrity of green corridors. Comparative law similarly highlights this emphasis: for instance, the Slovenian Spatial Planning Act prioritizes internal development and sustainable use of existing urban areas, permitting expansion of new development only where absolutely needed. These instances illustrate that when development can be clearly justified by public needs, such as infrastructure, education or environmental

connectivity, functional considerations may legitimize limitations on existing property uses, as long as the measures are proportionate to those needs.

A less tangible but nevertheless recognised criterion is „sense of place“ or the cultural/spiritual significance of a location. While not explicitly defined in statutes, certain constitutional and planning provisions may imply protection for places of special meaning to a community or individuals. Case law suggests that environmental rights can extend to personal bonds to nature or tradition. In one notable example (the Viimsi cemetery case), the Supreme Court upheld a municipality’s imposition of a 100-metre buffer zone around a historic graveyard: the measure was deemed lawful because it served the clear public interest of preserving the sanctity and spatial harmony of the burial site. This demonstrates that personal or cultural attachments to a place (reflecting community identity or intangible heritage) can be a sufficient basis for a spatial restriction when aligned with broader planning objectives. Planning assessments thus routinely consider whether a proposed building fits the character of its setting and the identity of the community, reflecting this place-based criterion.

The criterion of „diversity“ in spatial development – promoting mixed-use, socio-economic variety and ecological connectivity – is also implicit in Estonian law. Various provisions encourage municipalities to support diverse housing, land uses and conservation of natural elements. In practice, courts have upheld refusals to rezone public green areas for residential use where doing so would upset community spatial balance or damage ecological networks. However, jurisprudence underscores that preserving diversity or cultural value alone is insufficient to justify an interference with property rights; any restriction must still meet constitutional tests of relevance and proportionality. Notably, European Court of Human Rights case law and Estonian rulings both require that restrictions for cultural or diversity reasons be supported by up-to-date evidence and precise reasoning. The Environmental Code (§ 23(5)) can support diversity objectives only when the loss of natural features demonstrably harms environmental quality, making the link to public interest clear.

Comparative analysis highlights how other jurisdictions incorporate quality criteria into spatial law. For example, Germany’s Federal Spatial Planning Act (ROG) and Federal Building Code (BauGB) explicitly prescribe that planning must secure balanced social, economic, ecological and cultural conditions across the country, applying a principle of sustainable land use (where new development is permitted only if essential, and densification is preferred). Lithuania’s Law on the Management of Architectural Heritage aims for high design quality and even provides municipalities with methodologies to assess such quality. In Catalonia (Spain), regional legislation embeds spatial quality requirements as legally binding in urban planning and procurement, obliging public authorities to consider principles of user well-being, social inclusion, heritage

preservation, and aesthetic and functional quality alongside cost. In Vienna (Austria), local policy has adopted the Davos Declaration principles in building and zoning plans, implemented through expert advisory bodies. These examples demonstrate concrete models where quality-of-life objectives are systematically integrated into governance, providing inspiration for Estonia's policy evolution.

Overall, this thesis concludes that quality spatial creation can indeed be recognised within the existing legal framework as a legitimate public interest, but its criteria are fragmented and often only implicitly acknowledged. The analysis identifies the principal criteria (environmental protection, contextual and cultural integrity, aesthetic harmony, functionality, sense of place, and diversity) and clarifies their legal basis. It establishes that any invocation of these criteria to limit property rights must satisfy constitutional requirements: the measure must have a clear statutory basis, be justified by a legitimate public purpose, be enacted through a transparent and reasoned process, and remain proportionate to the aim pursued. By detailing both the promise and the limits of applying quality criteria, the study underscores the need for a coherent policy approach. Practically, it suggests that Estonia may benefit from explicitly defining certain quality objectives in planning law and strengthening administrative procedures. The findings are significant for legislators, urban planners and courts, as they highlight how to protect private property while advancing sustainable, inclusive and culturally rich living environments. In a broader sense, the thesis contributes to the scholarly debate on balancing collective urban interests with individual rights, reaffirming that high-quality spaces, though valuable as a collective good, must be pursued within the boundaries of constitutional rights and good governance.

https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2022/papers/ts09e/TS09E_fittkau_11528.pdf (15.04.2025).

9. Goethals, M., Schreurs, J. Developing shared terms for spatial quality through design. Strategic Spatial Projects. London: Routledge, 2010.
10. Horsley, P. Property rights viewed from emerging relational perspectives. – Property Rights and Sustainability. Brill Nijhoff, 2011.
11. ICOMOS International. Québec Declaration on the Preservation of the Spirit of the Place. Canada, 04.10.2008. – <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-646-2.pdf> (14.04.2025).
12. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/III.
13. Ikkonen, K. Omandiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/I.
14. Kienast, F., Wildi, O., Ghosh, S. (toim.) A Changing World: Challenges for Landscape Research, kd 8. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2007.
15. Kretz, S., Kueng, L. jt. Urbane Qualitäten. Ein Handbuch am Beispiel der Metropolitanregion Zürich. Zürich: Edition Hochparterre, 2016. – <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000119976> (17.02.2025).
16. Kõva, K. Põhiseaduspärane õiglane hüvitis sundvõõrandamise korral. Magistritöö. Juhendaja Andra Laurand. Tartu Ülikool 2024. – <https://dspace.ut.ee/items/5419e0ae-9eb4-426e-9392-0227207f3ffd> (31.03.2025).
17. Liivik, S. Detsentraliseeritud valitsemiskorralduse määr Eesti põhiseaduses ja praktikas. – Juridica 2022/II.
18. Lynch, K. Good City Form. Massachusetts Institute of Technology, 1984. – https://www.academia.edu/16535085/good_city_form (06.02.2025).
19. Moulaert, F., Schreurs, J., Van Dyck, B. Reading space to address spatial quality. Spindus: Spatial Innovation Planning, Design and User Involvement, 2011.
20. Payne, S., Potter, R., Cain, R. Linking the physical design for health-care environments to wellbeing indicators. – Wellbeing and the Environment, kd 2. West Sussex, 2014.
21. Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2006. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/2eba6899-787c-4f39-80ff-8aa64bd3cbaa/content> (05.03.2025).

22. Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004/I.
23. Sbrolli, C., Verschuur, S., Nieuwmeijer, R. The concept of “public interest” in EU law: Further study – How to support a new culture of mobility? Osborne Clarke, 2022. – https://rebalancemobility.eu/wp-content/uploads/2021/03/5_1.pdf (20.03.2025).
24. Schnell, D. How should we interpret the Davos Declaration? Monumenta. Zeitschrift für Denkmalpflege in Deutschland. – <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/monumenta/article/download/103493/98413> (06.02.2025).
25. Scruton, R. Beauty: A Very Short Introduction. Oxford: OUP Oxford, 2011.
26. Stern, K. Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/1. München: Beck, 1988.
27. Šipilov, V. Põhiõiguste kolmikmõju. Justiitsministeeriumi teadustööde konkursi võidutöö 2010. – <https://www.justdigi.ee/media/334/download> (16.04.2025).
28. Zelinka, A., Dean, B. SafeScape: Creating Safer, More Livable Communities Through Planning and Design. Chicago: APA Planners Press, 2001.
29. Timmermann, M. Looduskaitsetelised kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis ja hüvitamiskohustus. Magistritöö. Juhendaja Hannes Veinla. Tartu Ülikool 2014. – <https://dspace.ut.ee/items/b7cb2c21-8841-4c0a-9065-c9cfaeb6606b> (31.03.2025).
30. Toom, M. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö. Juhendajad Ivo Pilving, Sandra Mikli. Tartu Ülikool 2018. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/321320cd-6707-40ab-aa8e-e95de3f81671/content> (15.03.2025).
31. Vaarmari, K. Keskkonnaalne subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007/VII.
32. Veinla, H. Inimõigused ja ettevaatusprintsipiil põhinev keskkonnakaitse. – Juridica 2003/IX.
33. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/VII.
34. Öis, K. Kuidas sünnib Eesti ruumiline tervikpilt? Sirp 01.06.2018. – <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/arhitektuur/kuidas-sunnib-eesti-ruumiline-tervikpilt/> (21.02.2025).

Kasutatud õigusaktid

Siseriiklikud õigusaktid

35. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
36. Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.
37. Ehitusseadustik. – RT I, 15.04.2025, 2.
38. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 29. mai 2018. a määrus nr 28 "Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele". – RT I, 31.05.2018, 55.
39. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 08.03.2011, 3.
40. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
41. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I, 10.10.2024, 9.
42. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 04.12.2024, 9.
43. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus – RT I, 04.12.2024, 10.
44. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 14.03.2025, 9.
45. Korrakaitse seadus. – RT I, 14.03.2023, 29.
46. Majandus- ja taristuministri 11. detsembri 2018. a määrus nr 63 „Hoone energiatõhususe miinimumnõuded“. – RT I, 13.12.2018, 14.
47. Muinsuskaitse seadus. – RT I, 11.03.2023, 45.
48. Planeerimisseadus. – RT I, 30.12.2024, 14.
49. Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 11.
50. Vabariigi Valitsuse 30. mai 2013. a määrus nr 84 "Tervisekaitse nõuded koolidele". – RT I, 11.07.2023, 10.

Rahvusvahelised ja Euroopa Liidu õigusaktid

51. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (2012/C 326/02). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (16.02.2025).
52. Euroopa maastikukonventsioon. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/228022018001> (31.03.2025).

53. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta. – ELT L 328, 21.12.2018.
54. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 124, 25.4.2014.
55. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2010. aasta direktiiv 2010/31/EL hoonete energiatõhususe kohta. – ELT L 153, 18.06.2010.
56. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. – ELT L 197, 21.07.2001.

Välisriikide õigusaktid

57. Germany. Federal Building Code (Baugesetzbuch – BauGB). – https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_1.html (23.02.2025).
58. Germany. Spatial Planning Act (Raumordnungsgesetz – ROG). – https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_2.html (03.04.2025).
59. Ireland. Planning and Development Act, 2000. – <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/act/30/enacted/en/print.html> (12.03.2025).
60. Italy. Constitution of the Italian Republic. – https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (20.04.2025).
61. Italy. Presidential Decree No. 380/2001 of 6 June 2001, Consolidated Law on Construction (Testo Unico sull'Edilizia). – <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/01378dla.htm> (20.04.2025).
62. Slovenia. Zakon o urejanju prostora (ZureP-3), Uradni list Republike Slovenije, št. 199/2021. – <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO8249> (11.04.2025).

Seletuskirjad ja kommentaarid

63. Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 430 SE. – [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2025-02/Seletuskiri%20\(74%20lk\).pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2025-02/Seletuskiri%20(74%20lk).pdf) (15.04.2025).
64. Ehitusseadustiku seletuskiri, 555 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/ehitusseadustiku--555-se-eelnou-le-juhtivkomisjoni-ettekandja-maaramine/> (25.04.2025).
65. Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. Toim. E. Lopman, K. Vaarmari. 2. täiendatud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. – https://www.k6k.ee/files/KeYS_kommentaarid_2015.pdf (19.03.2025).
66. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri, 799 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a1cafc27-2f02-448d-8509-8e9fa312a129/> (19.09.2018).
67. Madise, Ü. (toim.) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 5. Tallinn: Juura, 2020. – <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf> (13.01.2025).
68. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus. 2021. – <https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2021-08/EhS%20VTK.pdf> (12.02.2025).
69. Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri, 571 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (10.03.2025).
70. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#VwyfPmnU> (26.01.2025).
71. Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri, 378 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/28516d8e-bdc0-4a50-bd8e-362110feefa1/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/> (17.01.2025).

72. Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, 12.07.2023. – <https://eelnoud.valitsus.ee/main#MOOm1QaP> (11.02.2025).
73. Planeerimisseaduse seletuskiri, 571 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (18.02.2025).
74. Tiivel, R. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Õigusteabe AS Juura 2003.

Kasutatud kohtupraktika

75. RKHK 3-3-1-37-04.
76. RKHKo 3-3-1-41-06.
77. RKHKo 3-20-771.
78. RKHKo 3-21-459.
79. RKHKo 3-3-1-73-14.
80. RKHKo 3-3-1-64-02.
81. RKKKo 3-1-1-35-08.
82. RKPJKo 3-3-1-41-06.
83. RKTkm 3-2-1-49-03.
84. RKÜKo 3-3-1-41-06.
85. TrtHKo 3-14-51307/21.
86. TlnRgKm 3-17-351.
87. TlnRnKo 3-22-706/16.
88. RKHKo 3-16-245/91.
89. RKHKo 3-15-873.
90. RKHKo 3-3-1-62-03.
91. TrtRnKo 3-16-535/30.
92. TrtRnKo 3-21-794/37.
93. TrtRnKo 3-16-535/30.

94. TlnHKo 3-11-944.
95. TlnRnKo 3-06-1136/19.
96. RKHKo 3-20-1310/52.
97. RKHKo 3-21-1370.
98. TlnHKo 3-10-1645.
99. RKHKo 3-21-1658.
100. TlnHKo 3-18-1718.
101. RKHKo 3-18-1901/36.
102. TlnRnKo 3-11-1902.
103. RKHKo 3-17-1930.
104. TlnRnKo 3-21-60/183.
105. RKHKm 3-3-1-13-04.
106. RKPSJKo, 3-4-1-14-04.
107. RKPJKo 3-4-1-3-04.
108. RKÜKo 3-4-1-1-05.
109. RKPJKo 5-22-5.
110. RKPJKo 3-4-1-9-06.
111. RKHKo 3-3-1-16-08.
112. RKHKo 3-3-1-26-10.
113. RKHKo 3-3-1-29-10.
114. RKKKo 3-1-1-7-10.
115. RKPJKo 3-4-1-25-11.
116. RKHKo 3-3-1-4-12.
117. RKPJKo 3-4-1-27-13.
118. RKHKo 3-17-2013/31.
119. RKHKo 3-3-1-31-16.
120. RKHKo 3-20-2247.

121. TlnRnKm 3-16-2272.
122. RKHKo 3-20-2273/28.
123. RKHKm 3-21-2395.
124. TlnRnKm 3-15-2432.
125. RKHKo 3-12-2486/130.
126. RKHKo 3-17-2591.

Välisriikide kohtulahendid

127. Constitutional Court of Hungary decision No. 3242/2017. (X. 10.). – (3242/2017. (X. 10.) AB határozat);
128. Constitutional Court of Hungary decision No. 17/2015. (VI. 5.). – (17/2015. (VI. 5.) AB határozat);
129. Constitutional Court of Hungary decision No. 3224/2019. (X. 11.). – (3224/2019. (X. 11.) AB határozat).

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

130. EIKo 26.06.1986, *Van Marle jt vs. Madalmaad*, 8543/79.
131. EIKo 22.09.1994, *Hentrich vs. Prantsusmaa*, 13616/88.
132. EIKo 07.08.1996, *Zubani vs. Itaalia*, 14025/88.
133. EIKo 21.02.1986, *James jt vs. Suurbritannia*, 8793/79.
134. EKo 22.12.2010, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH versus Landeshauptmann von Wien*, C-338/09.
135. EIKo 23.09.1982, *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, 7151/75 ja 7152/75.

Muud allikad

136. Coherent Policy Development for High-Quality and Sustainable Living Environment Deliverable 2 Report: State of play of the development of the living and built environment in Estonia, 2023. – https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2024/02/D2-State-of-Play-Report_Final.pdf (05.01.2025).
137. Conference of Ministers of Culture. Davos Declaration 2018: Towards a high-quality Baukultur for Europe. 20-22 January 2018, Davos, Switzerland. – https://mk.gov.cz/doc/cms_library/davos-declaration-2212018-8343.pdf (06.02.2025).
138. Council of Europe, European Court of Human Rights. Research division: Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights, 2017. – https://www.concernedhistorians.org/content_files/file/to/385.pdf#:~:text=%E2%80%9C53,available%20to%20the%20legislature%20in (15.04.2025).
139. Eesti Arhitektide Liit. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete elluviimine. – https://arhliit.ee/wp-content/uploads/2023/04/lisa_4_-_kvaliteetne_ruum_aluspohim_elluviimine_0.pdf (06.02.2025).
140. Eesti Arhitektide Liit. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. – https://arhliit.ee/wp-content/uploads/2023/04/lisa_3_-_kvaliteetne_ruum_aluspohimotted.pdf (06.02.2025).
141. Eesti säästva arengu riiklik strateegia – Säästev Eesti 21. – <https://www.riigikantselei.ee/media/280/download> (24.01.2025).
142. Elukeskkonna ja ringmajanduse asekantsler. Elukeskkonna ja ringmajanduse programm 2025-2028. – <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/Elukeskkonna%20ja%20ringmajanduse%20programm%202025-2028.pdf> (09.02.2025).
143. Equality and Human Rights Commission. Article 1, First Protocol: Protection of property. – <https://www.equalityhumanrights.com/human-rights/human-rights-act/article-1-first-protocol-protection-property> (07.02.2025).
144. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvilike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid). COM(2022) 177 final, 27.04.2022. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0177> (16.04.2025).

145. Euroopa Komisjoni Eesti esindus. Uus Euroopa Bauhaus Eestis. – https://estonia.representation.ec.europa.eu/strateegia-ja-prioriteetid/eli-peamised-poliitikavaldkonnad-seoses-estiga/uus-euroopa-bauhaus-eestis_et? (07.02.2025).
146. Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa roheline kokkulepe. – <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/green-deal/>? (07.02.2025).
147. European commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: New European Bauhaus – Beautiful, Sustainable, Together (COM(2021) 573 final). Brussels, 15.09.2021. – https://new-european-bauhaus.europa.eu/document/download/6d54623a-09c1-4a60-a8f5-7c292f679f69_en?filename=COM%282021%29_573_EN_ACT.pdf (07.02.2025).
148. European Parliament. European Parliament resolution of 19 July 2022 on the New European Bauhaus (2021/2255(INI)). A9-0213/2022. – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0213_EN.html (07.02.2025).
149. Kliimaministeerium. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine II ja III etapi analüüs. – <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Ehitise%20elukaare%20%C3%B5igusruumi%20digitaliseerimiseks%20kohandamine%20II%20ja%20III%20etapi%20anal%C3%BC%C3%BCs%20%282020%29.pdf> (13.03.2025).
150. Kultuuriministeerium. Euroopa uus Bauhaus – mis see on? 2021. – <https://www.kul.ee/uudised/euroopa-uus-bauhaus-mis-see> (06.02.2025).
151. Kultuuriministeerium. Lisa 1: Ruumiloome ekspertrühma vahearuaude täiendatud versioon – laiendatud ülevaade ekspertrühmas arutatud teemadest. 2021. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-03/lisa_1_vahearuaude_t2iendatud_versioon.pdf (26.01.2025).
152. Kultuuriministeerium. Sidusa Eesti arengukava 2021–2030. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-11/SIDUSA%20EESTI%20ARENGUKAVA_1611.pdf (31.01.2025).
153. Lisa 5. Ülevaade ruumi mõiste käsitluse muutustest. – <https://www.riigiplaneering.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Lisa%205.%20U%CC%88levaade%20ruumi%20mo%CC%83iste%20ka%CC%88sitluse%20muutustest.pdf> (31.03.2025).

154. Looveer, J. A. Ruumiloome koolitusprogramm. – <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/Ruumiloome-koolitusprogramm-1.-paev-Jaak-Adam-Looveer.pdf> (26.01.2025).
155. Maaeluministerium, Sorainen. Analüüs Euroopa Liidu lepinguriikides kehtestatud põllumajandusmaa kaitsemeetmetest ja põllumajandus- ja metsamaa omandamise kitsendustest 2019. – <https://www.agri.ee/> (14.02.2025).
156. Maaeluministerium. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“, Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. – <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-06/planeering-eesti-2030-ksh-aruanne.pdf> (31.01.2025).
157. Rae valla arengukava 2016-2025. – <https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/4280/9201/6032/lisa1.pdf> (15.04.2025).
158. Rahandusministerium. Planeerimise põhimõtete rakendamine. – https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Planeerimise-pohimotted_2016.pdf (23.02.2025).
159. Rahandusministeriumi ruumiloome töörühm. Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-03/ruumiloome_lopparuanne_.pdf (11.02.2025).
160. Riigikantselei. Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. 20.11.2024. – <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng> (07.02.2025).
161. Riigikogu. Eesti ja Euroopa Liidu kliimaeesmärgid Riigikogu ees. – <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/fookusteemad/eesti-ja-euroopa-liidu-kliimaeesmaargid-riigikogu-ees/> (07.02.2025).
162. Rohetiiger. Ehituse teekaart 2040. – <https://ehitus.rohetiiger.ee/wp-content/uploads/EHITUSE-TEEKAART-2040-v1.2-1.pdf> (17.04.2025).
163. Ruumiloome ekspertrühm. Lõpparuanne. 05.10.2018. – https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2021-03/ruumiloome_lopparuanne_.pdf (23.02.2025).
164. SA Eesti Koostöö Kogu. Eesti Inimarengu Aruanne 2019/2020. – <https://2020.inimareng.ee/print/EIA-2019-2.1.pdf> (31.01.2025).

165. Sorainen, TalTech. Ehitusprojektile esitavate nõuete õigusanalüüs. – <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-12/Ehitusprojektile%20esitavate%20n%C3%B5uete%20%C3%B5igusanal%C3%BC%C3%BCs.pdf> (02.04.2025).
166. Sorainen. Õigusanalüüs: ruumiloo kvaliteedikriteeriumite sisseviimine ehitusseadustikku teiste riikide näitel. 2024. – <https://kliimaministeerium.ee/> (31.03.2025).
167. Strateegia "Eesti 2035". – <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> (26.01.2025).
168. Swiss Confederation. Davos 2018 declaration. The Davos Baukultur Quality System. Eight criteria for a high-quality Baukultur – the whole story. – <https://davosdeclaration2018.ch/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/2022-05-27-083053-dbqs-the-whole-story-en.pdf> (06.02.2025).
169. United Nations. Sustainable Development Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. – https://sdgs.un.org/goals/goal11#progress_and_info (07.02.2025).
170. Õiguskantsler. Arvamus Jõelähtme Vallavolikogu taotlusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-23-15. 14.07.2015 nr 9-2/150858/1503135. – www.oiguskantsler.ee (10.04.2025).
171. Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-18-4. 18.10.2018 nr 9-2/181224/1804386. – <https://legal.ee/document/ok/R3X1aQmO> (02.03.2025).
172. Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-12. 08.02.2021 nr 9-2/210072/2100742. – www.oiguskantsler.ee (23.04.2025).
173. Õiguskantsler. Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine. 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Ehitusloa%20menetluses%20esitatavad%20n%C3%B5uded%20ja%20standardile%20tuginemine.pdf> (13.03.2025).
174. Õiguskantsler. Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine. 24.11.2017 nr 7-5/171427/1705374. – www.oiguskantsler.ee (20.04.2025).
175. Õiguskantsler. Ehitusteatise menetlus. 17.10.2022 nr 7-5/221292/2205374. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ehitusteatise%20menetlus.pdf (18.02.2025).

176. Õiguskantsler. Juurdepääs kodule eratee kaudu. 21.07.2014 nr 6-1/140831/1403141. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_juurdepaas_kodule_eratee_kaudu.pdf (16.04.2025).
177. Õiguskantsler. Kliima kaitse ja põhiõiguste piirangud. 16.01.2023 nr 6-1/220349/2300242. <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Kliima%20kaitse%20ja%20p%C3%B5hi%C3%B5iguste%20piirangud.pdf> (26.01.2025).
178. Õiguskantsler. Loodusobjektide kaitsekorra muutmine. 07.11.2024 nr 7-4/240614/2406543. – <https://legal.ee/document/ok/DudV0zuV> (07.01.2025).
179. Õiguskantsler. Omandipõhiõigus ja muinsuskaitse piirangud. 01.03.2019 nr 6-1/190281/1901126. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Omandip%C3%B5hi%C3%B5igus%20ja%20muinsuskaitse%20piirangud.pdf> (13.02.2025).
180. Õiguskantsler. Planeeringust huvitatud isik panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse. 13.04.2018 nr 7-5/180474/1801797. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Planeeringust%20huvitatud%20isiku%20panus%20sotsiaalse%20infrastruktuuri%20arendamisse.pdf (12.04.2025).
181. Õiguskantsler. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. 29.08.2014 nr 7-4/140890/1403590. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sooovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_lapse_hariduskulude_huivitamine.pdf (21.04.2025).
182. Õiguskantsler. Taotlus tunnistada Maardu Linnavolikogu 28.01.2014 määrus nr 5 „Maardu linna ehitismääruse kehtestamine“ kehtetuks. 08.12.2022 nr 6-11/200516/2206434. – <https://legal.ee/?gdId=7972&type=oiguskantsler> (12.02.2025).
183. Õiguskantsler. Välisõhus leviva müra sihtväärtuse kohaldamise tingimused. 21.04.2023 nr 7-4/230171/2302191. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/V%C3%A4lis%C3%B5hus%20leviva%20m%C3%BCra%20sihtv%C3%A4rtuse%20kohaldamise%20tingimused.pdf (21.04.2025).

184. Õiguskantsleri aastaülevaade 2020/2021. –
<https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/oigusriik> (31.03.2025).
185. Üleriigiline planeering 2050. – <https://www.riigiplaneering.ee/uleriigiline-planeering/uleriigiline-planeering-eesti-2050> (31.03.2025).
186. Üleriigiline planeering Eesti 2030+. –
https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/%C3%BCleriigiline%20planeering_2030.pdf (11.02.2025).