

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Psühholoogia instituut

Liivi Reinhold

SEKKUMISVÕIMALUSED ERAISIKUTEST MAAOMANIKE
EHITUSKEELUVÕONDI RIKKUMISTE ENNETAMISEKS

Magistritöö

Rakenduslik käitumisteadus

Juhendaja: Grete Arro, PhD

Tartu 2025

Lühikokkuvõte

Veekogude kallastele seatud ehituskeeluvööndi eesmärk on kaitsta veekogu kahjuliku inimõju eest, toetada bioloogilist mitmekesisust ning hoida rannad ja kaldad looduslike ja ligipääsetavatena. Avalike huvide kaitseks seatud piirangud põrkuvad aga eraomaniku huvidega: tema soovi ja ootusega, et oma maal saab asju ise enda käe järgi seada. Keskkonnaameti järelevalve kogemus näitab, et ehituskeeluvööndi rikkumised ei piirdu Eestis üksikjuhtumitega ning toovad kaasa kumuleeruva keskkonnariski.

Tõhusate sekkumisvõimaluste kavandamiseks viisin läbi kvalitatiivse uurimuse, et leida ja analüüsida ehituskeeluvööndiga seotud valikuid mõjutavaid tegureid. Kokku 13 intervjuust kogusin COM-B käitumist mõtestavale mudelile toetudes vaatnurki nii keskkonnakaitsega tegelevatelt ametnikelt kui maaomanikelt, sealhulgas nii eeskujulikult nõuded täitnud kui ka reeglite vastu eksinud ja selle eest karistatud inimestelt.

Empiiriliste leidude käitumisteaduslik analüüs ning peegeldus varasemate uurimustega viis järelduseni, et rikkumisi võivad põhjustada vähesed teadmised regulatsioonist; uskumus, et veekogu kaldale ehitamisel puudub negatiivne tagajärg ning kahtlused regulatsiooni legitiimsuses. Põhjused ja neid mõjutavad tegurid on omavahel tihedalt seotud: regulatsiooni vabatahtlikuks täitmiseks vajalikku legitiimsust kahjustavad nii normi vähene tuntus kui ka rikkumise raskesti hoomatav kahju keskkonnale.

Tõhus sekkumine peaks lisaks informeerimisele kombineerima maaomaniku uue teadmise konstrueerimist kaldale ehitamise keskkonnamõjust, näitama regulatsiooni rakendamist õiglasena ning andma käitumissoovituse positiivset minapilti ja autonoomset motivatsiooni toetava retoorika kaudu.

Karistamine reegli rikkumise eest, mille vajadusest inimene aru ei ole saanud, võib aga võimendada vastureaktsiooni, kahjustada maaomaniku loodushoidlikku minapilti ja sisemist motivatsiooni keskkonnareeglite järgimiseks; nõrgestada nii piirangu kui piirangu seadja legitiimsust ning seeläbi ehituskeeluvööndisse ehitamise probleemi nii vahetult kui kaudselt hoopis süvendada.

Seetõttu tuleks mistahes sekkumise väljatöötamisel pöörata erilist tähelepanu maaomaniku autonoomiat ja valikuvabadusi ning õiglase kohtlemise taju toetavatele praktikatele.

Abstract

The construction exclusion zone along water bodies in Estonia aims to protect aquatic ecosystems from harmful human impact, support biodiversity, and preserve shorelines in a natural and accessible state. However, this environmental regulation clashes with private landowners' interests — their expectation to freely manage their property. The Environmental Board's experience indicates that violations of these zones are not isolated cases, but form a recurring pattern with cumulative environmental risks.

To design more effective interventions, I conducted a qualitative study exploring the factors that influence decisions related to exclusion zone regulations. Through the lens of the COM-B behavior model I gathered insights from both environmental officials and landowners. 13 interviews included landowners who had complied with the rules, and others who had violated them and faced penalties.

Analysis of the empirical findings revealed that violations are primarily driven by limited awareness of the regulations, beliefs that building near water causes no harm, and skepticism toward the legitimacy of the rules. These factors are tightly interlinked: both the abstract nature of environmental harm and the lack of familiarity with the regulation weaken perceptions of legitimacy, which is key for voluntary compliance.

Effective interventions should go beyond mere information provision. They should support the construction of new knowledge about environmental consequences, frame the regulation as fair and legitimate, and communicate behavioral guidance in ways that support landowners' positive self-image and autonomous motivation.

Punishing individuals for breaking a rule they never truly understood may backfire, triggering resistance, damaging intrinsic motivation and pro-environmental identity, undermining the legitimacy of both the rule and its enforcer, and ultimately worsening the very problem it aims to solve.

Therefore, any intervention should be designed with particular care to uphold landowners' sense of autonomy, freedom of choice, and perception of fair treatment.

Ülevaade

Ehituskeeluvööndi regulatsioon on killustunud paljude seadusaktide ja otsustustasandite vahel ning samale maatükile võib korruga rakenduda rida erandeid või lisapiiranguid. Seetõttu võib õiguspärane käitumine väljenduda väga erinevalt: ühes kohas võib olla seaduslik jões 23 m kaugusele paigutatud maja; teisel aga on veekogust 100 m kaugusele rajatud kasvuhoone ebaseaduslik. Piiranguvööndi ulatus sõltub veekogust ja selle suurusest, kaardile märgitud üleujutusala laiusest, supelranna, ajalooliste hoonete ja õueala olemasolust ja metsamaa leidumisest 200 m ulatuses veekogust.

Õiguspäraseks käitumiseks peaksid maaomanikud hoiduma veekogu kallastel ehitamisest ja valima hoonetele, aga ka terrassidele, kasvuhoonetele ja kuuridele oma maal asukohta, mis on veepiirist piisavalt kaugel. Et "piisav" kaugus sõltub paljudest asjaoludest, peaks igaüks veekogu lähedusse ehitamise plaanisel kontrollima, kui kaugemale ehituskeeluvöönd just selles kohas ulatub.

Ehitise puhul, mille rajamine nõuab ehitusluba (nt suurema kui 20 ruutmeetrise ehitisealuse jalajäljega), tuleks pöörduda omavalitsusse ning seejärel järgida saadud soovitusi. Kui loa taotlemine käib üksnes ehtisregistri kaudu, ei anna register automaatselt teada, kui plaanitud ehtis regulatsiooniga vastuollu läheb, seda peaks ehitise plaanija ise jälgima. Kaitstaval alal asuva maatüki puhul lisandub vajadus kooskõlastada rajatis Keskkonnaametiga ka juhul, kui soovitud objekt on nii väike, et ehitusluba selleks vaja ei ole.

Seega tuleks maaomanikul endal iga kord veenduda, et kavandatav ehtis on paigutatud alale, kus on olemas ehitusõigus. See aga eeldab, et maaomanik teab, et veekogu ääres võib ehitusele mingisugune regulatsioon kehtida ja tajub oma plaani seost regulatsiooniga. Kui teadmistes on lünk ja maaomanik ise lünka ei taju, tekib inseneridelt sõnavara laenates "*single point of failure*" ehk süsteemne tõrge isegi, kui kõik ülejäänud süsteemi osad toimiks veatult.

Kui on ületatud esimene teadlikkuse barjäär ja inimene on regulatsiooni olemasolust teadlik, muutub oluliseks vajalike teadmiste kätte- ja arusaadavus ning reeglite täitmisega seotud alternatiivkulu. Regulatsiooni keerukus loob siin "lõkse", kus ka püüdlik inimene võib ikkagi valesi käituda, sest on mõne regulatsiooni osa kahe silma vahele jätnud või seda ekslikult tõlgendanud. Nõuete täitmine tähendab aga soovitud projekti kulude kasvu: esmalt vajalike teadmiste, seejärel loa hankimiseks kuluva aja ja energia ning väga võimalik, et ka praktilises

mõttes kallimaks osutuva lahenduse näol. Asjaajamise tagajärjel võib ka selguda, et soovitud kohta ehitada ei saagi. Kui loa taotlemiseks ameti või omavalitsuse poole pöördumise oodatav tulemus on kohustus plaanist loobuda, võib maaomanik otsustada asja iseseisva lahendamise kasuks isegi, kui on regulatsioonist teadlik.

Empiirilised leiud näitavad, et maaomanikud, kes peavad loodust väärtuslikuks, iseennast loodushoidlikuks ning nõustuvad, et looduse kaitseks peaks igaüks järgima piiranguid, ei pruugi siiski olla motiveeritud ehituskeeluvööndi piirangut järgima.

Mõjutegurite kaardistamine ja analüüs viivad järeldusele, et siin võib olla laias laastus kaks olulist põhjust. Esimene võib olla see, et maaomanikud ei pruugi veekogu kaldale ehitamist näha üldse keskkonnale kahjuliku tegevusena. Teine põhjus võib seisneda tagasilöögis, milleni viib motiveerimine läbi välise surve: väline instrumentaalne surve kahjustab autonoomset motivatsiooni. Preemiad ja karistused, sh rahatrahv, võivad küll käitumist ajendada, ent selline ajend toimib lühiajaliselt ja võib suuremas plaanis osutada kahjulikuks, sest lõhub märksa usaldusväärsemalt käitumist juhtivat autonoomset motivatsiooni (Fong et al., 2019; Self-Determination Theory, n.d.).

Kooskõlas isemääramisteooriaga (Ryan & Deci, 2000) kirjeldab välise surveteguri bumerangiefekti ka vastureaktsiooni teooria (*reactance theory*), mille kohaselt käivitab survet avaldav sõnum psüühikas protsessi, mille tagajärjel pöördub signaali mõju vastupidiseks. Vastureaktsiooni päästikuks võib seejuures olla pelgalt survestav keelekasutus (Rosenberg & Siegel, 2018).

Selle töö empiirilises osas viitavad eksperdid karistuse karmistamisele kui ühele võimalikule meetmele, mis edaspidi rikkumisi tõhusamalt ära hoiaks. Maaomanike intervjuudes aga sellele mõttekäigule tuge ei leidunud. Arvestades isemääramisteooriast tuleneva bumerangiefekti riski, minu uurimuse empiiriliste leidude ja varasemate uuringute leidudega, tuleks karistuse karmistamise ettepanekusse suhtuda ettevaatusega.

Selle asemel võiks tõhusaks osutada teenusedisain, mis seab erilist rõhku õiglase kohtlemise kogemusele; ning sellele eelnev ootuseid juhtiv kommunikatsioon, mis lisaks informeerimisele loob võimaluse uue teadmise konstrueerimiseks. Tõhus sekkumiskava peaks kombineerima teadmiste parandamist regulatsiooni legitiimsuse tugevdamise ja maaomaniku autonoomiat toetavate sõnumitega, ning sihtima sobiva sõnumiga süsteemselt erinevaid sihtrühmi.

Töö piirangud ja võimalikud edasised uurimissuunad

Selle töö käigus ei ole käsitletud küsimust, kas praegu kehtivad keeluvööndid on piisavad või ülemäärased, et täita keskkonnakaitselisi ja avaliku ligipääsetavuse eesmärgi. Samuti ei saa kvalitatiivse uuringu andmeid üldistada kogu Eesti elanikele. Küll aga avab töö ehituskeeluvööndisse ehitiste rajamise probleemi tekkemehhanisme kahe olulise poole: keskkonnakaitselise ametnike ja maaomanike vaatest ning kirjeldab mehhanisme, mis on viinud probleemse käitumiseni.

Keskkonnakaitseliseametnikud ja maaomanikud pole mõistagi ainsad, kelle käitumine ehituskeeluvööndisse ehitiste rajamisel rolli mängib. Mõjukad osalised on ka ministeeriumide ametnikud, poliitikud ja riigikogu; kohalik omavalitsus, arhitektid ja kinnisvaraarendajad; turismiettevõtjad ja nende kliendid; mikromajade, toru- ja tünnisaunade, kasvuhoonete ja aiamaajakeste müüjad ja paigaldajad; aga ka maaparandustööde projekteerijad ja teostajad. Avalikku arvamust keeluvööndisse rajatud ehitiste problemaatilisuse ja normi või selle rakendaja legitiimsuse üle kujundavad ajakirjanikud. On tõenäoline, et ka teiste probleemiga seotud rühmade kaasamisel uuringusse oleks võimalik kaardistada ehituskeeluvööndisse ehitiste rajamiseni viivad tegurid täiuslikumalt. Avarama kaardistuse pinnalt võivad avaneda tõhusad sekkumisvõimalused, mida siin käsitletud ei ole.

Minu uurimus ei paku tõendust sellele, et suurem karistus käitumist rohkem mõjutaks ning ka varasem kirjandus annab selle kohta vastandlikke järeldusi. Ent tõendite puudumine siinses uurimuses pole piisav tõend mõju puudumisest. Kindlasti vajaks see suund ka Eesti kontekstis põhjalikumalt käsitlemist. Sealhulgas oleks väga huvitav vaadelda karistuse mõju võimalikke erinevusi füüsilise ja juriidilise isiku tegutsemisel, püstitades hüpoteesi, et juriidiline isik võib olla teatud ostuste puhul füüsilisest isikust kalkuleerivam.

Eelkõige tõstab käesolev töö aga vajaduse jätku-uuringuks siin kvalitatiivse uurimuse leidude ning käitumisteaduslike teooriate toel välja töötatud sekkumisvõtete tõhususe mõõtmiseks. Ettepanekud selliste uuringute läbiviimiseks on lähemalt kirjeldatud töö 5. osas (Ettepanekud mõju-uuringuteks) ning töö lisas (Mõju mõõtmise näited).

Selle uuringu fookus on käitumisteadusel ja eetilistel ning tõhusate käitumist mõjutavate praktikate leidmisel ja hindamisel. Uurimus püüab leida mõjusaid praktikaid, vaidlustamata kehtivat õiguskorda, seadusandlust või karistusõigust. Esitan oma analüüsi ja soovitused kitsalt utilitaristikus käitumisteaduslikus kontekstis.

Järeldused ja soovitus

Poliitika kujundamisel

- Reeglite keerukus ja mitmekihilisus – sama või väga sarnase tegevuse reguleerimine mitme eri seadusega ning neis omavaheliste viidete puudumine – takistab otseselt õiguskuulekat käitumist, sest seab inimesele erakordselt kõrged nõudmised seadusandluse iseseisval tõlgendamisel ja rakendamisel. Just nimelt iseseisval, sest otsuse selle kohta, kas plaanitav projekt võib vajada lisainfo otsimist; luba või kooskõlastust, tuleb langetada inimesel endal.
- Kui regulatsiooni lihtsustamine ei ole sisulistel põhjustel võimalik, parandaks seaduskuuleka käitumise võimalusi see, kui seadusaktides oleksid kättesaadavad viited mujal sätestatud samateemalistele regulatsioonidele: nt, et ehitusseadustik viitaks looduskaitseadusele ja veeseadusele või vahetult asjaolule, et ka alla 20 ruutmeetri suuruse ehitise rajamine võib kaitstavatel aladel vajada kooskõlastust ning on ehituskeeluvööndis veekogude kallastel keelatud.

Piirangute rakendamisel, teavitamise korraldamisel

- Veel enne, kui inimene saab otsustada kehtiva seaduse legitiimsuse, õigluse ja moraalsuse üle, peab ta seadusest teadlik olema. Kuigi selle uurimuse empiiriline osa ei võimalda teha kogu elanikkonnale laienevaid üldistusi teadlikkuse kohta, annavad uuringu leiud ja nende analüüs alust arvata, et norm ei ole üldteada ning levinud on vääruskumused, mis takistavad täpsema info hankimist ja vastuvõtmist. Seega tuleks pöörata erilist tähelepanu maaomanike teadmiste täiendamisele.
- Piirangutest teada andmine, nende rakendamise kirjeldus ja tagasiside nt omavalitsuse või keskkonnaameti poole pöörduva inimese plaanidele on suure vastureaktsiooni käivitamise riskiga, sest piiranguid puudutav info on autonoomiat piirav. Vastureaktsiooni on võimalik vähendada autonoomiat toetava teenuse disaini, näiteks alternatiivsete valikute pakkumise abil; aga ka autonoomiat toetava sõnakasutusega.

- Vabatahtliku seaduskuulekuse eelduseks on seaduse, aga samuti seaduse rakendaja tajumine õiglase ja moraalsena. Seetõttu on oluline pöörata erilist tähelepanu asjaajamise kogemuse tajutavale õiglusele.
- Väikeste rajatiste, näiteks kasvuhoonete puhul ei pruugi inimene üldse tajuda seost ehitusregulatsioonidega või mõista selle keskkonnamõju võrdsena hoonega. Kui väikeehitisi käsitletakse regulatsioonis võrdselt hoonetega, tuleks pöörata tähelepanu selle veenvale põhjendusele.
- Ehituskeeluvööndit puudutava regulatsiooni täitmise taustsüsteem on kompleksne ja kujuneb paljude tegurite koosmõjus. Käitumise muutmiseks ei piisa tõenäoliselt ühekordsest sekkumisest või üksiku teguri mõjutamisest; tarvis on rakendada mõjutusvõtteid süsteemselt ja järjepidevalt erinevate sihtrühmade lõikes.

Järelevalve korraldamisel

- Negatiivne tagasiside ja välised survetegurid võivad kahjustada autonoomset motivatsiooni. Kui rikkumine leiab aset teadmatuse või reegli väärast tõlgenduse tõttu, on negatiivsel välisel surveteguril eriti suur tõenäosus käivitada psühholoogiline vastureaktsioon, kahjustada inimese keskkonnahoidlikku minapilti ja normi ning normi rakendaja legitiimsust. Need protsessid aga suurendavad tegurite hulka, mis juhivad käitumist normi eiramise suunas.
- Karistuse asendamine kogemusega, mis toetab positiivset minapilti ja võimaldab konstrueerida püsiva teadmise normi olemusest, vajalikkusest ja võimalikest tagajärgedest, suurendaks tegurite hulka, mis juhiksid edaspidist käitumist rikkumistest hoidumise suunas. Samuti võimaldaks karistuse asendamine teadmist parandava kogemusega pöörata suust suhu levivad kogemuslood normikohast käitumist toetavaks, selmet seda kahjustada.
- Avastatud keskkonnarikkumiste puhul tuleks kaaluda tõhusa vea mehhanismi (Kapur, 2008; vaata lähemalt Lahenduste kaardistuse peatükist) ärakasutamise võimalusi ja luua eksinud inimesele tingimused uute teadmiste omandamiseks.

Probleemi kaardistus

“Põhimure on ikkagi see, et tehakse loodusesse püsivalt loodust muutvaid objekte, millel on ülimalt negatiivne keskkonnamõju. /.../ Kui meil on ikkagi mingisugune veekogu ära songitud ja solgitud, see balanss on nagu paigast nihutatud, siis on seda tagasi pöörata suhteliselt keeruline, kallid ja teinekord ka võimatu.”

Keskkonnaameti looduskasutuse osakonna juhataja

Ranna või kalda kaitse eesmärk on looduskaitseaduse järgi seal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine. Seetõttu on veepiirile seatud ehituskeeluvööndid, kus uute hoonete ja rajatiste ehitamine on keelatud. Vööndi vähendamine on võimalik vaid ranna ja kalda kaitse eesmärke silmas pidades ja keskkonnaameti nõusolekul.

Piirangute jõustamise ülesanne on jagatud keskkonnaameti ja kohalike omavalitsuste vahel. Ehituskeeluvööndit võib kohalik omavalitsus oma otsusega laiendada, selle vähendamine on lubatud üksnes keskkonnaameti nõusolekul. Ehituslube ja kooskõlastusi annabki kohalik omavalitsus, kes vajadusel kooskõlastab loa andmise eelnevalt keskkonnaametiga.

Rikkumistel on kahtlemata mõju veekogu seisundile, looduslikule mitmekesisusele, looduslike elupaikade ühenduskoridoride sidususele ja avalikule ligipääsule veekogudele, kuid see mõju on kompleksne ning üheselt mõistetavad mõõdikud sellise mõju, sealhulgas kumulatiivse mõju hindamiseks ei olnud mulle selle uurimise koostamise ajal kättesaadavad. Keskkonnaametis selle valdkonnaga tegelevad eksperdid hindasid aga probleemi üksmeelselt tõsiseks ja kasvavaks. Ametnikud selgitasid uuringu tarvis antud intervjuudes, et ehituskeeluvööndisse ebaseaduslikult rajatud objekti või ehitise mõju võib kontekstist sõltuvalt olla väga erinev. Siiski rõhutasid nad üksmeelselt rikkumiste kumulatiivse mõju riske ning tõsise mõjuga juhtumite puhul tekkiva kahju pöördumatust.

“Seda (keskkonnamõju) ei saa niiviisi ühe lauaga lüüa, see võib olla täiesti seinast sein. Aga mis on ühine, on selle mõju kestvus, sest et kui maja (on) püsti pandud, siis on kõik. / ... / Sellest hetkest, kui kopp on maasse löödud, on looduse jaoks peaaegu et mäng mängitud. Sellepärast, et isegi kui me laseme selle ehitise likvideerida siis kas see loodus taastub?”

Keskkonnaameti järelevalve arendusbüroo peainspektor

Kui ulatuslikult on tegelikult levinud ranna ja kalda kaitseks seatud ehituskeeluvööndi piirangute rikkumised, ei ole üheselt teada. Avastatud või menetletud rikkumiste statistika peegeldab ennekõike järelevalvesse panustatud ressursse, mitte otseselt rikkumiste levimust.

Keskkonnaameti tellimisel 2025. aasta alguses valminud pilootuuringu kaardianalüüs näitas, et viimase paari aasta jooksul on näiteks Lahemaa rahvusparki kerkinud sadu ebaseaduslikke objekte (AS Datel, 2024). Pilootuuring tõi välja kõik erinevused ehitusregistri ja looduses ülelendudel registreeritud ehitiste vahel ning kirjeldab seega keskkonnakaitse- ja ehitusnormide rikkumist laiemalt kui vaid ehituskeeluvööndis, kuid ebaseaduslike ehitiste väga suur hulk vaid ühes rahvuspargis ja kitsalt piiritletud ajavahemikus iseloomustab tööika, et tänased võtted ehitusvaldkonna reguleerimisel ei pruugi olla piisavad, et panna looduskaitseliste piirangutega maa omanikke kehtivaid reegleid täitma.

Kuigi ehituskeeluvööndisse ehitamist võiks ennekõike käsitleda õiguskuulekuse või ennetuslike vaatepunktide kaudu, ei pruugi maaomanikud oma tegevust üldse neist perspektiividest mõtestada. Maaomanik võib aiamajakese rajamist mõtestada hoopis näiteks oma kodu kui heaolu loova keskkonna kujundamisena. Käitumise mõtestamiseks on välja töötatud erineva üldistusastme ja fookusega mudeleid ja nende süsteemne ülevaade annab soovitusi, millise mudeliga on mõistlik erinevat tüüpi käitumisega seotud probleeme vaadelda, (Darnton, 2008) kuid ühetaolist “õiget” soovitust anda ei saa.

Et analüüsi ei piiraks vaid keskkonnahoidlik vaatenurk, kujundas in intervjuude küsimused spetsiaalselt keskkonnahoidliku käitumise mõtestamiseks loodud mudelite (nt Klöckner, 2013) asemel universaalsema, paljude mudelite sünteesina loodud COM-B raamistikule toetudes. Inglisekeelne akronüüm kirjeldab käitumise (B nagu *behavior*) kujunemist läbi kolme tugisamba: võimete, võimaluste ja motivatsiooni (C nagu *capability*, O nagu *opportunity*, M nagu *motivation*) (Michie et al., n.d.).

Uuringu eesmärk

Et mõista, miks võivad inimesed ehituskeeluvööndi piiranguid rikkuda, viisin läbi kvalitatiivse uurimuse, analüüsisin leide ning paigutasin uurimuse leiud probleemikaardile (joonis 3).

Millisel moel tuleks muuta või täiendada ehituslubade ja kooskõlastuste andmist, ehitusjärelvalvet või inimeste teavitamist, et ranna ja kalda kaitse vöönd oleks paremini kaitstud? Et sellele küsimusele vastata, on tarvis teada, millised tegurid mõjutavad maaomanike või -kasutajate valikuid ja otsuseid ehitiste rajamisel, selleks vajalike lubade taotlemisel - või taotlemata jätmisel - ning rajatiste asukoha valikul.

Koostas kaheosalise uuringuplaani, mille eesmärk oli kaardistada:

- milline on tänane praktika ranna ja kalda kaitseks seatud ehituskeeluvööndi kaitseks?
- millised tegurid mõjutavad maaomanike valikuid oma maal uue rajatise asukoha valikul?

Uuringu meetod ja valim

Mõistmaks ehituskeeluvööndisse ehitamise probleemi olemust ning maaomaniku käitumismustreid ja tema kogemust seoses ehitise rajamisega oma maale ja selle kogemuse tõlgendust, viisin läbi kvalitatiivse uurimuse, mis lubab süvitsi uurida inimese isiklikku kogemust ning ehituskeeluvööndiga seotud subjektiivseid tõlgendusi (Strömpl, 2020). Viisin teema sügavamaks mõistmiseks läbi kaheksa poolstruktureeritud intervjuud maaomanike ning viis intervjuud keskkonnaameti ametnikega.

Uuringu esimeses osas vestlesin probleemi olemuse ja ulatuse mõistmiseks keskkonnaameti ametnikega, kelle tööülesanded ühel või teisel moel ehituskeeluvööndiga seotud on. Uuringu teises osas otsisin mittetöenäosuslikku valimisse (Valimid Kvalitatiivses Uuringus, n.d.) inimesi, kellel on kogemus ehitamise või maastiku ümberkorraldamisega endale või oma perele kuuluval maatükil. Eriti huvitasid mind niisuguste maaomanike või maa kasutajate kogemused, kes peaksid uute ehitiste (või mistahes maale kindlalt toetuva objekti) rajamisel arvestama keskkonnakaitse piirangutega. Sihipärase valimi koostamiseks kutsusin uuringusse osalejaid sotsiaalmeedias kaitsealadel või veekogude poolest rikkaste geograafiliste kogukondadega gruppides, samuti pöördusin sotsiaalmeedia vahendusel otse kahe uuringu kriteeriumitele vastava inimese poole oma tutvusringkonnast. Toetudes andmete päringul Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse (GDPR artikkel 89) ning Isikuandmete kaitse seaduse (§ 6) sätetele, mis lubavad erandeid isikuandmete töötlemisel teadustöö eesmärgil, palusin Keskkonnaameti kahelt keskkonnakaitse inspektorilt hiljuti ehitistega seotud väärteo- või haldusmenetluse läbi teinud inimeste kontakte ning kaasasin valimisse kolm rikkumismenetluse kogemusega inimest. Ühes intervjuus osales ka rikkumismenetluse läbi teinud maaomaniku abikaasa. Seega on kaheksas sihtrühma tundmaõppimiseks peetud intervjuus kogutud kokku üheksa inimese mõtteid.

Koostasid kummagi uuringuetapi tarbeks intervjuu kava.

Esmalt ametnikega läbi viidud ekspertintervjuude eesmärk oli:

- mõista probleemi tähtsust ja kriitilisust;
- kirjeldada seaduse rakendaja nägemust sellest, kuidas peaks inimene oma maal ehitist kavandades käituma;

- kaardistada tänased praktikad keskkonna kaitseks seatud reeglite rakendamiseks;
- uurida ekspertide kogemusi ja hinnanguid seoses probleemi põhjuste ja võimalike lahendustega.

Seejärel koostas intervjuu kava ja viisin läbi intervjuud maaomanike ning, nagu töö käigus selgus, osalt ka pere liikmetele kuuluva maa kasutajatega, kes käitusid maaomanikena.

Intervjuu kava koostades lähtusin COM-B käitumise mõtestamise mudelist. (Michie et al., n.d.)

Maaomanikega läbi viidud poolstruktureeritud intervjuudega soovisin saada teada, millised on maaomanike:

- teadmised nende maal kehtivate piirangute kohta;
- oskused ja võimed reeglitest aru saamisel ja nende täitmisel;
- motivatsioon käituda vastavalt keskkonna kaitseks seatud reeglitele, sh
 - arusaam ehituskeeluvööndi piirangute põhjendatusest ja
 - rikkumise tagajärgedest.

Intervjuu kava koostades pöörasin suuremat tähelepanu teemadele, mis olid kerkinud võimalike võtmeteguritena üles ka ekspertintervjuudes: karistuse heidutav mõju; reeglite tundmine ja nende keerukus, rikkumise keskkonnamõju tajus ning hinnang sellele. Lisaks küsimustele isiliku kogemuse kohta esitasin kõigile maaomanikele ühesuguse vinjeti "Maretist", kes kaitsealale ilma loata suvila püstitab, et vaadelda nende teadmisi ja hinnanguid neutraalse välise juhtumi peegelduses.

13 intervjuu abil ei olnud võimalik saada probleemi olemusest ja võimalikest takistustest ammendavat ülevaadet. Siiski koorus intervjuudest välja piisavalt temaatilisi avastusi, mis avardavad arusaama probleemi olemusest nii regulaatori kui otsuseid ja valikuid tegeva tavainimese valikute mõistmiseks. Soovitud käitumist takistavate tegurite kaardistamine annab võimaluse disainida sekkumisi, mis annavad aluse ennustada soovitud käitumise kasvu.

Kõik intervjuud salvestasin, olles sellest esmalt intervjuueeritavat informeerinud ning veendunud intervjuueeritava nõusolekus. Helisalvestised transkribeerisin rakenduse tekstiks.ee toel.

Transkribeerimise käigus eemaldasid maaomanikega peetud intervjuudest isikuandmed ning isikute äratundmist võimaldava info nagu jutuks tulnud inimeste ja kohtade nimed.

Analüüsisin tekste programmi atlas.ti abil. Teemaatilises analüüsis otsisin tekstidest deduktiivselt viiteid keskkonnakaitse piiranguid puudutavate teadmiste ja hoiakute kohta ning oma maal ehitiste rajamisega seotud valikuid mõjutavate tegurite kohta. Lisaks märkisin induktiivselt intervjuudes esile kerkinud relevantseid teemasid, näiteks emotsioonide ja identiteediga ning vastureaktsiooniga seotud teemasid.

Uuringu tulemused

Intervjuude korduva ülelugemise ja uurimisküsimuste vaatevinklist asjakohaste tsitaatide märgistamise ning sildistamise (kodeerimise), siltide kobaratesse koondamise ja süstematiseerimise tulemusel kristalliseerus intervjuudest viis probleemi mõistmiseks olulist teemat:

- regulatsiooni rakendamise praktika;
- riigi ja maaomaniku vastastikused ootused, sh
 - asjaajamise kogemus;
- tegurid, mis mõjutavad maaomanike ehitusotsuseid, sh
 - teadlikkusega seotud tegurid,
 - minapildiga seotud tegurid,
 - tagajärje tajuga seotud tegurid,
 - regulatsiooni legitiimsuse tajut;
- probleemi arvatavad põhjused ametnike ja maaomanike vaates ja nende pakutud lahendused.

Pakun allpool iga teema kohta lühikese kokkuvõtte ja illustreerin kokkuvõtet intervjuudest pärinevate tsitaatidega. Kui tsitaat on võetud ametnikuga peetud intervjuust, on sellele viidatud ametikoha nimetusega. Kui tsiteerin maaomanikuga peetud intervjuud, viitan maaomaniku anonüümsuse kaitseks intervjuu numbrile.

Regulatsiooni rakendamine

Selles alapeatükis kaardistan eelkõige ametnike kirjelduste põhjal maaomaniku teekonna ehitiseni ning regulatsiooni rakendamise tänased praktikad, et leida võimalikke ümberdisaini võimalusi või märgata kokkupuutepunkte, mida saaks varasemast tõhusamalt ära kasutada.

Ehituskeeluvööndi piirangute rakendamisega seotud ülesanded ja järelevalve on jagatud Keskkonnaameti ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kuigi ehituskeeluvööndis ehitamine on ühemõtteliselt keelatud, on kohalikul omavalitsusel võimalik keskkonnaameti nõusoleku korral vööndi ulatust vähendada. Lisaks näeb seadus ette ehituskeeluvööndi üldisele ehituskeelule kümnekond erandit: näiteks tohib ehitada hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale, kui ehitise ei jää veekaitsevööndisse; rajada maaparandussüsteemi (v.a poldri); rajada olemasolevale ehitisele esmakordse juurdeehitise (juhul, kui juurdeehitise maht on väiksem kui üks kolmandik olemasoleva ehitise kubatuurist) või rajada riigikaitse objekt (Keskkonnaamet, 2025). Samuti on jagatud järelevalve rollid: kui ehitusjärelvalve üldiselt on omavalitsuse roll, siis looduskaitseadusest tulenev ehituskeeluvööndi nõuete täitmise järelevalve Keskkonnaameti ülesanne.

Valdavalt käib ehituskeeluvööndiga seotud otsuste tegemine kirjalikus menetluses, kuigi ametnikud on valmis ka nõustamiseks. Ressursipuudusel tehakse seda proaktiivselt siiski harva.

Lõviosa meie tööst on kirjalik kahtlemata, ehk teisisõnu, me saame klientidelt pöördumised, oleme enamasti reaktiivsed. Me oleme väga vähe proaktiivsed, peab tunnistama. Aga see tähendabki seda, et kui tulevad sisse mingid sooviavaldused, siis me vastame neile kirjalikult. Vajadusel küsime siis täiendavat informatsiooni.

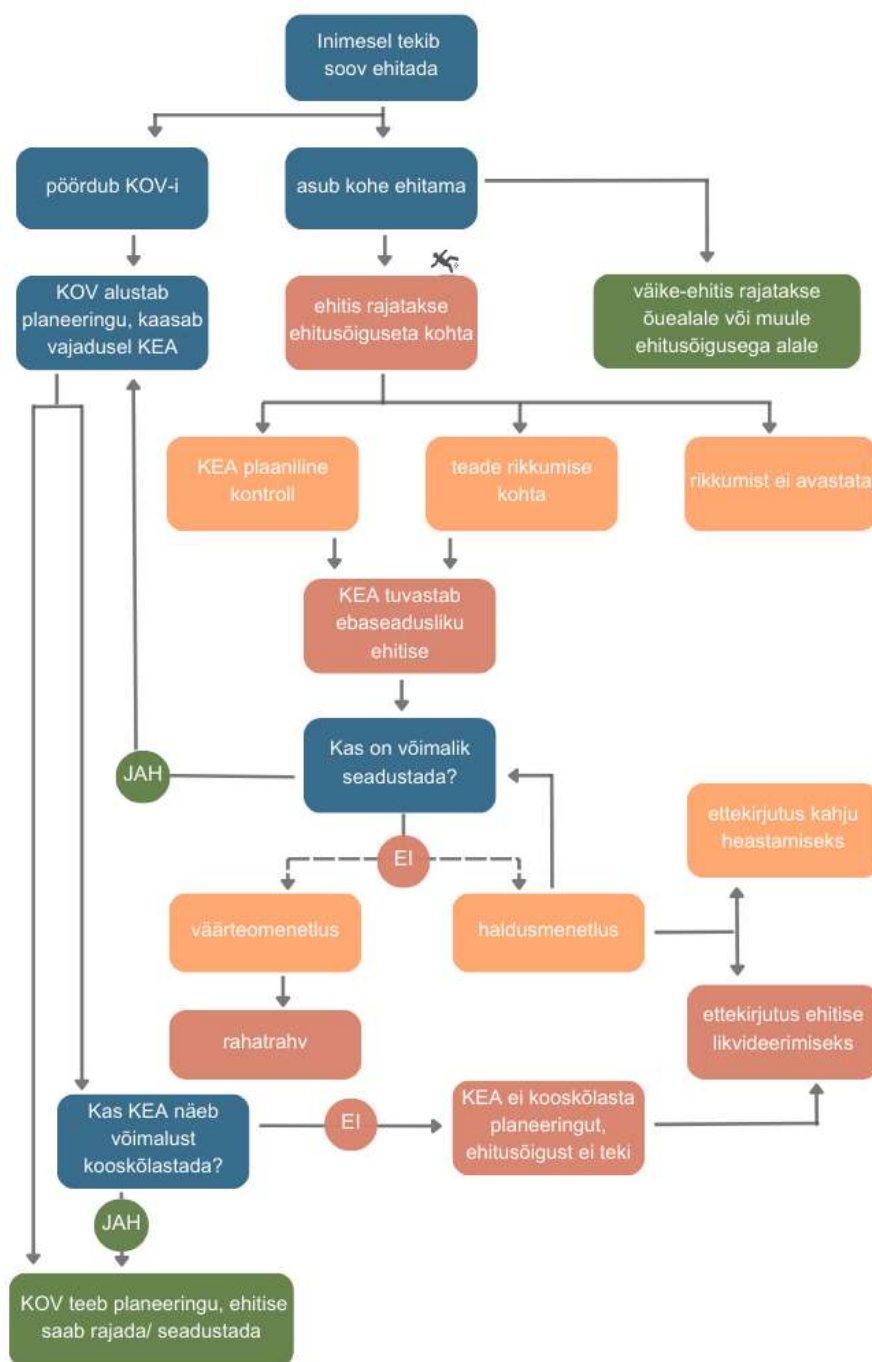
Looduskasutuse osakonna juhataja

Lihtsustatud skeem veekogu ranna või kalda lähedale ehitamise regulatsioonist ja järelevalve tegevusest on toodud joonisel 2. Skeem ei esita päris kõiki võimalikke lahendusi - näiteks vääртеomenetluse lõpetamist süüdimõistvat otsust tegemata või olukorda, kus omavalitsusse pöördumisel pole tarvis alata planeeringut, sest see on juba olemas vmt. Siiski annab skeem üldistatud ülevaate regulatsiooni rakendamise protsessist.

Üldjuhul tajuvad Keskkonnaameti ametnikud enda rolli ehituskeeluvööndi kui üldise kaitstava ala hoidjana ning kooskõlastus ehituskeeluvööndi vähendamiseks antakse pigem erandlikel juhtudel: näiteks, kui looduslik kallas on selles kohas juba tiheda asustuse ja ajalooliste ehitiste tõttu rikutud, või on ehitamise vajadus eluline; näiteks olemasoleva seadusliku ehitise kommunikatsioonide või hädavajalike abihoonete näol.

Kooskõlastuste andmisel või neist keeldumisel lähtub Keskkonnaamet looduskaitseseadusest tulenevatest eesmärkidest: tagada juurdepääs avalike veekogude kasutamiseks; säilitada hea veekeskonna seisund ja säilitada veekogude kaldaäärsed alad looduslikuna, et veekogude juurde oleks võimalik pääseda lisaks inimestele ka loomadel ja muudel liikidel.

Ehituskeeluvööndi vähendamisega nõustumist on ametnike hinnangul vähem kui seda oli 15-20 aastat tagasi, sest suurema ehitussurve tõttu tuleb otsuste tegemisel järjest enam võtta arvesse ka ehitiste kumulatiivset keskkonnamõju.



Joonis 2. Lihtsustatud skeem ehitise seadusliku või ebaseadusliku rajamise teekonnast.

Märkus: väärteomenetlus ja haldusmenetlus võivad kulgeda alternatiividena või ka paralleelselt.

Vastastikused ootused ja asjaajamise kogemus

Keskkonnaameti ekspertidega peetud intervjuudes väljendasid ametnikud enamasti mõistmist, et kodanikelt ei saa eeldada ehituse regulatsioonide põhjalikku tundmist, sest reeglistik on keerukas, tõlgendusvõimaluste- ja nüansirohke. Siiski väljendasid ametnikud selgelt ootust, et aimdus mingisuguste reeglite olemasolust peaks igapäev olema olemas - näiteks viitasid ametnikud korduvalt veendumusele, et info maatüki kehtivate piirangute kohta pidi maaomanik saama maa omandamise käigus notarilt. Selgelt joonistus välja ootus, et ehitamismõtte tekkimisel tekib inimese peas kohe ka küsimus võimalike piirangute kohta ning inimene peaks seepeale proaktiivselt lisainfot otsima minema.

“Neid ametkondi on ju nii palju, neid seadusi on nii palju ja... et selles mõttes ma ei süüdistagi kodanikku, et kuidas sa nüüd ei teadnud, et see on looduskaitseseadus, paragrahv 38 lõige kolm, mis keelab ehituskeeluvööndis uute ehitiste püstitamise. Aga kui sa ei tea, siis küsi.”

Keskkonnakaitseinspektor

Pöördujat ollakse valmis nõustama ja suunama, ning praktilise töö kirjeldustest nähtub, et seda ongi tehtud. Samas ootavad riigi esindajad pöördujalt kaunis leplikku ja ratsionaalset lähenemist: et nad pöörduvad, saavad teada, et nende unistused ei lange regulatsioonidega kokku ja matavad need siis vastu vaidlemata maha. Katseid reeglitest seaduslikke lõtke või sobilikke erandeid otsides “mööda hiilida” kirjeldatakse hukkamõistvalt.

Maaomanikud väljendavad samal ajal ootust mõistmisele ja leebusele - eriti, mis puudutab nende enda (ka ekslikke) valikuid. Kui maaomanikud mõtisklesid aga õiglase reaktsiooni üle neile intervjuu käigus esitatud välja mõeldud loole Maretist, olid maaomanike ootused riigipoolseks sekkumiseks ebaseaduslikult veekogu kaldale rajatud konteinerimaja suhtes omajagu resoluutsemad. Kuid ka seal toodi õige lahenduskäigu üle arutledes välja, et oluline on, kas konteinerimaja on toodud ehituskeeluvööndisse teadmatusest.

“Et mina arvan ikkagi, et esimene asi peaks olema inimese teavitamine, olukorra tutvustamine, ehk siis pakkuma inimestele võimalust, ütleme, endine olukord taastada näiteks. Nii et mina, mina ei näe, et see on nagu see koht, et kus nüüd riigikassat täita, et lihtsalt lendame trahvidega peale.”

Intervjuu 8

Riigi sekkumine inimese kodu või suvekodu ümbruse kujundamise plaanidesse ei olnud ühegi omavalitsuse, keskkonnaameti kooskõlastuse taotluse või järelevalvega kokku puutunud intervjueeritava hinnangul meeldiv. Maaomanikud kirjeldasid solvumist ja haavumist nende otsustusõiguse piiramisele, plaanidele antud negatiivsetele hinnangutele, identiteedile ja valikutele.

Aga see oli ikka tõesti solvav, /.../ (siin on) mu suguvõsa maa juba teab mis ajast olnud ja nüüd riigiamet hakkab seda keelama!

Intervjuu 7

Maaomaniku valikuid mõjutavad tegurid

Maaomanike otsuseid mõjutavad faktorid on intervjuudest välja nopitud vastustest, kus maaomanikud kirjeldasid, milliseid plaane nad on oma maal teinud ja realiseerinud, millised on jäänud tegemata ja miks ning millistel põhjustel on ühele või teisele objektile valitud koduõues just see koht. Kui keskkonna kaitseks seatud piirangud neile küsimustele vastates spontaanselt esile ei kerkinud, küsisin nende kohta täpsustavalt.

Maaomanike selgituste ja arutluste põhjal kujunes välja neli suuremat põhjenduste rühma: tegurid, mis tulenesid teadmistest või nende puudumisest; väärtuste, identiteedi või emotsioonidega seotud argumendid; tagajärje tajuga seotud tegurid ning ka regulatsiooni ja reeglite rakendajate legitiimsuse tajuga.

Teadlikkusega seotud tegurid

Intervjuudest nähtus, et rikkumisteni võivad väga lihtsasti viia lünklikud teadmised kehtivate reeglite ning nende kaitse all olevate väärtuste kohta. Risk eksida reeglite kehva tundmise või vale tõlgenduse tõttu on veelgi suurem tänu ehitust reguleeriva seadusandluse mitmekihilisusele ja avaratele tõlgendusvõimalustele - neile asjaoludele viitasid intervjuudes nii ametnikud kui maaomanikud.

Sugugi mitte kõik maaomanikud ei osanud ranna ja kalda või muu loodusväärtuse kaitseks seatud ehituspiiranguid kirjeldada või selle vajalikkust põhjendada. Arvati koguni, et tegu võib olla nõukogudeaegse reliktiga. Küll teadsid uuringus osalenud maaomanikud, et suurema ehitamise korral tuleb pöörduda kohalikku omavalitsusse.

Rikkumisi toime pannud intervjuueeritavad kirjeldasid mitmel puhul, et püüdsid oma plaane realiseerides neile teada olnud keskkonnakaitse nõuetega arvestada; kuid olid jätnud mõne piirangu kahe silma vahele või seda valesi tõlgendanud. Näiteks paigutas üks maaomanik oma pisisuvila maa-ameti kaardilt leitud piirangute põhjal väljapoole Natura ala ning ka väljapoole vaikumisi mereranda määratud ehituskeeluvööndit - kuid jättis arvestamata üleujutusala tingitud ehituskeeluvööndi laienduse. Teine oli aga sihilikult otsinud oma väike-ehitise kohta väljaspool jõe kaldal asuvat piiranguvööndit; kuid paigutanud siis hoone kaitstavale taimekooslusele.

Tähendab, mina esialgu lähtusin sellest, et seal on ka Natura ala. Ja kui me selle suvila sinna paigaldasime, siis me jälgisime just seda, et me oleme Natura alast väljas. Et me oleme kõrgemas kohas, me oleme üleujutusala samuti väljas. Ja selle järgi me selle asukoha valisime. Nüüd rannakaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd - need detailid nagu selgusid ja täpsustusid siis juba keskkonnainspektori juuresolekul.

Intervjuu 8

Mitmel korral jäi intervjuudest kõlama, et maaomanikud teadsid, et alla 20 ruutmeetrise ehitise puhul ei ole ehitusluba tarvis - ning see teadmine paistis tekitavat vääruskumuse, et järelikult on

alla 20 ruutmeetri suuruse ehitise asukohavalik täielikult maaomaniku vaba voli ja selles võib paigutada oma maal ükskõik kuhu.

Intervjuus koos osalenud abikaasad olid samuti teadlikud, et otse jõe kaldal mingisugused piirangud kehtivad - nimetades seda ala kord looduskaitsealaks, kord rohekaitsevööndiks - ning oskasid ka viidata, et sinna ehitada ei tohi. Ka oli paar teadlikult varem puude langetamiseks oma maal omavalitsuselt kooskõlastuse palunud - seega üldjoontes teadlikud teatavate reeglite ja kooskõlastuste vajadusest ning viisist, kuidas või kellelt saaks vajadusel lisainfot. Jõe kaldale ehitamise keeldu nad teadsid; samuti pidasid seal ehitamist suure üleujutusohu tõttu liialt riskantseks. Kasvuhoone ehitamises sellesse alasse nad aga mingit vastuolu ei näinud - seega kasvuhoone rajamist ei peetud ehitamiseks või kasvuhoonet niisuguseks objektiks, mille rajamine peaks üldse mingisugust luba vajama või mõju omama.

Mina: Te mainisite, et teil on looduskaitseala seal ka. Kas te teate, kas sellega kaasneb ka mingisuguseid nõudmisi või piiranguid?

A: See pole nüüd päris looduskaitseala. Rohekaitsevöönd või..?

B: Rohekaitsevöönd. Või mis asi ta on.

A: No ega seal ongi, et seal midagi niisugust... ehitada sinna ju ei tohi. Noh, isegi, nahunii ei ehitaks, kuna see vee oht on päris suur. Aga see kasvuhoone oleks võinud küll paika jääda.

Intervjuu 6

Teadmised nii oma maal kui üldiselt kehtivate looduskaitsepiirangute kohta olid intervjuueeritavate seas väga erineva ulatuse ja päritoluga. Teadmised pärinesid kas isiklikust kogemusest loa taotlemisel, olid omandatud erialaste õpingute käigus; saadud keskkonnaameti kirjades kaitstava ala kohta või olid meelde jäänud mõnest täpselt määratlemata seigast igapäevaelus.

Silma hakkas, et kaitstavate alade omanikud teadsid regulatsioone paremini ning viitasid teadmiste päritolul ka keskkonnaametilt saadud kirjadele. Ehituskeeluvööndi kohta aga neis kirjades infot ei olnud. Mitte keegi maaomanikest ei viidanud oma teadmiste allikana maa

omandamise protsessile - tegelikult rääkis notariga tehingu vormistamisest üldse vaid kaks intervjuueeritavat, kellest kumbki notari juures loetletud piiranguid meenutada ei osanud.

Mitmes intervjuus ilmnis, et juba varem teada olnud reeglit olid maaomanikud valmis vaidlusteta aktsepteerima ilma, et nad selle reegli tähendusest ja mõjust tingimata aru oleks saanud või selle üle üldse mõtisklenud. Nende jaoks ootamatu reegli ilmunisel olid aga maaomanikud selle suhtes umbusklikumad ja ründavamad, seades kahtluse alla nii reegli põhjendatuse kui kohaldumise nende endiga seotud juhtumis.

Minapildiga seotud tegurid

Intervjuude põhjal identifitseerisid kõik minuga vestelnud maaomanikud end kas otsesõnu või kaudsemal moel loodust ja ka miljööd väärtustavate inimestena, kuigi see väärtustamine võis tähendada üsna erinevaid asju. Loodust väärtustava käitumisena kirjeldas üks maaomanik prügi sortimist ja ranna-ala koristamist; teine elektriautode ja tuulikute vastast võitlust; kolmas reovee loodusesse juhtimisest hoidumist ja neljas oma elamise otse looduse keskele sättimist.

Mitmel puhul põhjendati kodu või suvekodu asukohavalikut just minapildist tulenevate põhjustega: päritoluga veekogu äärsest asulast või lapsepõlvemälestustega. Mitmes intervjuus räägiti ka abstraktselt erilisest tundest, mille just see maatükk ja asukoht või maastikuelement inimeses tekitab.

Kõnealuste maatükkide väärtustena hindasid maaomanikud koha ajalugu, eriti pere või suguvõsa juuri ja lapsepõlvemälestusi; vaikust ja privaatsust; aga ka koha erilisust või eksklusiivsust. Väga palju räägiti just veekogu lähedusest kui väärtusest omaette, samuti üldse looduse ja loodushäälte lähedusest ja kogemisest.

Oma kodu või suvekodu õuel soovisid maaomanikud asju seada ja sättida oma käe järgi, mõnikord konkreetset argumenti või põhjust oma valikutele isegi sõnastamata (nt *“ta lihtsalt sobib sinna”* - tüüpi põhjendused).

Tagajärje tajuga seotud tegurid

Ametnikega peetud intervjuudes kordus mõte, et kehtivad ja kohaldatud karistused ei ole rikkumiste ärahoidmiseks piisavad. Trahvisummasid võrreldi nii maja või sauna ehitamise kui otsuse vaidlustamise kuludega ning leiti, et selline trahvisumma pigem rikkumist ära ei hoia.

Nii ametnike kui maaomanike mõttekäikudes võis trahvist teatud tingimustel kujuneda omamoodi pileti keelatud tegevuse toimepanekuks. Selline konstrukt kerkis esile nii ametnike kirjeldustes probleemi põhjustest, vahetu järelevalvemenetlusega inimese mõttekäikudes kui ka vahendatud kogemuste ehk kuuldud ja edasi jutustatud lugudes. Hästi iseloomustab käsitlust trahvist kui piletit tsitaat, mis kõlas intervjuueeritavatele esitatud fiktiivse tegelase Mareti ehituskeeluvööndisse paigutatud konteinerimaja juhtumile õiglase lahenduse otsingu arutelu käigus:

“Kui ta on selle maatüki omanik ja saab trahvi ehituskeelu alla mingi konteineri paigaldamise eest, tuleb see trahv ära maksta rahulikult ja sellega oleks teema lõppenud. Oleks looduskaitse ametnik oma kohustused täitnud ja seaduse ees puhas. Ja oleks ka Maret.”

Intervjuu 7

Selliste leidude põhjal ei tohiks siiski kergekäeliselt otsustada, et trahvi kui pileti käsitluse on kaasa toonud liiga madal trahvimäär ja et abiks oleks karistuse karmistamine (käsitlen seda küsimust põhjalikumalt alapeatükis Motivatsioon). Väärteomenetlusel ja süüdimõistva otsusega kaasneval trahvil ning “väärteo toimepanija” sildil on saajale negatiivne emotsionaalne mõju sõltumata trahvi rahalisest väärtusest:

“Täna ma tasun selle trahvi ära. Lihtsalt selles hirmus, et ma kardan neid menetlusi ja ühel hetkel läheb asi kohtusse ja ma ei ole selleks lihtsalt suuteline, (ei ole) võimeline. Et noh, ma olen selles suhtes nagu nurka surutud.”

Intervjuu 8

Karistatu staatuse negatiivsele värvingule osutavad ka kahes teises intervjuus kõlanud mõtted, kus intervjuueeritavad ei soovinud teiste inimeste kohta kuulnud lugusid edasi rääkida, viidates, et tegu on “probleemse” või “delikaatse” teemaga.

Kui küsisin maaomanikelt nende ehitusplaanide ja plaanitud rajatiste asukohavaliku kohta, ei nimetanud mitte keegi argumendina võimalikku karistust või võimaliku karistuse suurust. Küll märgiti teiste tegurite seas asukohavaliku põhjusena kehtivaid norme, näiteks:

“Otse jõe kaldal on kaldakaitse seadus. Sellest ma pean kinni ja sellest ma üle ei astu.”

Intervjuu 7

Väärrib märkimist, et viidatud kaldakaitse seaduse vajalikkust või põhjendust see maaomanik välja tuua ei osanud. Karistust mainimata tõi üks maaomanik küll reeglitest üleastumist takistava tegurina rikkumise avastamise kõrget riski.

Tänapäeval on ikka see, et aerofoto järgi on kõik näha, et palun ärge pange, me ju näeme.

Intervjuu 2

Looduskeskkonnale veekogu kaldale ehitamises üldjuhul maaomanikud olulisi tagajärgi ei näinud kaasnevat. Probleemsete mõjudena nimetati kõige enam reoveega seotud riske, aga ka miljööväärtuse rikkumist ja avaliku ligipääsu tõkestamist. Üks maaomanik tõi ka välja

kumulatiivse mõju riski: et vee äärde viidud konteinerimaja võib inspireerida teisi ja sellega kogu soovitud loodusliku keskkonna kaotada. Kõlama jäi aga mõte, et kui ehituskeeluvööndis otseselt prügi maha ei viska ja reovett veekogusse ei suuna, pole sealsel ehitisel negatiivset mõju loodusele.

“Kui ta on ainult see onnike, mitte saun, kust vett voolab sinna järve, (või) järve suunas, siis ta otseselt ei oma mingit keskkonnamõju.”

Intervjuu 2

Üks intervjuueeritud maaomanikest otsustas teadlikult jätta loa taotlemata. Tema hinnangul oli loa saamise tõenäosus lootusetu, kuigi tegelikku kahjulikku mõju loodusele ta oma rajatises ei näinud. Isegi vastupidi, ta oskas kirjeldada viise, kuidas tema soovitud rajatis valitud kohas looduslikku mitmekesisust tema hinnangul hoopis toetab.

Seega võib loodusväärtuste suhtes rangelt kaitslik lähenemine loamenetluses tõugata inimese hoopis eemale ja takistada ka nõu küsimiseks pöördumist, kui pöördumise tõenäolise tagajärjena tajub inimene loodussõbralikuma plaani asemel lihtsalt selle ära jätmist. Selline eemaldumine võib aga viia hoopis tõsisemate keskkonnakahjudeni. Samal ajal väljendab sama intervjuueeritav looduse tundmise ja hoidmise huvi ning kinnitab, et oleks näitaks kaitstava taime leiu korral tema valitud kohas oma plaani kindlasti katki jätnud; samuti, et oleks huvitatud sellest, kui ekspert aitaks tema krundil soovitud objektile looduse seisukohast sobilikuma koha leida. Kuid oma teadmiste ja arusaamiste järgi ta selliseks nõustamiseks omaavalitsuse või keskkonnaameti poole ei pöördunud ega plaani pöörduda ka tulevikus.

Otsus panna teadlikult toime rikkumine ei tõukunud mitte teadmisest, et järgnev karistus on liiga leebe - vaid vastupidi, usust, et maksimaalselt negatiivne tagajärg (soovitud rajatise likvideerimine/ tegemata jätmine) oleks seadusliku käitumise korral täiesti kindel; aga rikkumise korral üksnes võimalik. Nii võibki jõuda järeldusele, et kasulikum on panna toime rikkumine.

Sellise mõttemustriga haakub veel kahe teise intervjueeritava kirjeldus sellest, kuidas nad küll soovitud tegevusteks veekogu kaldal load said; kuid käsitlesid loa saamist pigem isikliku saavutuse, mitte mõistliku ootuspärase tulemusena. Mõlemal juhul kirjeldasid maaomanikud, et esmane vastus oli keeldumine ja nõusolek saadi alles pärast põhjalikke vaidlusi. Mõlemad maaomanikud väljendasid ka muret, et kasinamate teadmiste või ka rahaliste võimaluste korral on sellise loa saamine ikkagi lootusetu.

“Lihtnimene vannub sellele alla. (Kui) minul ei oleks olnud võimekust palgata vandeadvokaat /.../, siis mind oleks tasalülitatud seal. Vehitud erinevate seadustega ja öeldud, et vot, et see seadus ei võimalda seda teha. See on alati tõlgendamise küsimus, ja mul oleks jäänud tegemata. Aga paljudel lihtsatel inimestel ei olegi ju sellist võimalust.”

Intervjuu 5

Tajutud legitiimsus

Minu uuringus nõustusid kõik intervjueeritud maaomanikud keskkonnakaitse piirangute vajalikkusega. Siiski väljendasid maaomanikud kahtlust, kas ranna ja kalda kaitseks seatud piirangud on just sellisel kujul hädavajalikud; ning kas neid rakendatakse ikka mõistlikult.

Nii ametnikud kui maaomanikud töid esile, et seaduse ees peaksid kõik olema võrdsed. Kuid nii, nagu sisustasid kõik intervjueeritavad erinevalt loodussõbralikkust, nii peegeldusid väga erinevad tõlgendused ka võrdsuse väärtustamisele. Kas võrdne kohtlemine tähendab seda, et kõik on igaühele võrdselt keelatud või lubatud, või seda, et iga plaani kaalutakse võimaliku keskkonna- ja avaliku huvi kaitse vajaduse vastu?

Kui kodanik tahab, siis on nagu üks suhtumine; kui näiteks vald soovib, siis on nagu teine suhtumine. Ehk et kodanikke reguleeritakse üle, aga vallale öeldakse, et ju siis on avalik huvi selline, et noh, et on vaja teha. No pagan, kui küsimus on, (et) keskkonnaamet reguleerib looduskaitset - see on üsna nagu mustvalge - et mis mõttes siis minul on ühed nõudmised ja (vallal teised)? See on seaduse mõttes ju ebavõrdne kohtlemine.

Intervjuu 5

Kuigi kuulsin intervjuude käigus ka maaomanikelt positiivse hinnangu pälvinud kogemusi piirangutega seotud asjaajamistest, oli paljudel maaomanikel rääkida anekdootlikke või lausa absurdseid lugusid. Neis ümberjutustustes kirjeldati ametnikke, kes oma tähenärijaliku nõudlikkusega põhjustasid hoopis suuremat keskkonnakahju kui seaduse rikkumine seda teinuks; tekitasid keskmisele mõistlikule inimesele põhjendamatu paberimajandust, füüsilist tööd või rahakulu või püüdsid ilma arusaadava põhjusega nurjata inimese plaane, mis kellelegi kurja poleks teinud.

Probleemi arvatavad põhjused ja pakutud lahendused intervjuudes

Probleemi arvatavate põhjustena töid Keskkonnaameti kogenud eksperdid välja kaks peamist põhjust: üldine madal teadlikkus probleemi tõsidusest ning karistamatuse tunne.

Karistamatuse tundeni võivad ametnike arvates viia madalad karistusmäärad ja likvideerimise nõudest loobumise juhtumid avastatud rikkumiste korral; aga ka vahelejäämise võimaluse väga väikest riski üldse. Veel toodi välja muret regulatsioonide keerukuse ja mitmeti tõlgendatavuse kohta, eri otsustajate ja osaliste vastandlikke huve seoses ehitamise reguleerimisega ning avalikkuses puuduvat ühemõttelist hukkamõistvat hoiakut vee äärde ehitamise suhtes.

Intervjuus esitatud väljamõeldud juhtumi üle arutledes pidasid maaomanikud loos esitatud suvilaomaniku käitumise mõjutamiseks parimateks viisideks teavitamist ja selgitamist, aga ka informeerimist võimalikest karistustest.

Võimalike lahenduste või toimivate praktikatena pakkusid nii maaomanikud kui ametnikud rohkelt teadlikkuse tõstmisega seotud tegevusi: reklaamikampaaniaid, infomaterjale, pöördumisi, kirju, nõustamist, kohapealset selgitustööd koos looduse-eksperdiga; koolitamist, loodusesse paigutatud infotahvleid; aga ka ehitusregistri arendust automaatteavitustega.

Struktuursete muutustena pandi ette nii seadusandluse täiendamist kui lihtsustamist must-valgema, rangema regulatsiooni suunas; mis annaks omakorda võimaluse ka rangemateks ja jõulisemateks sanktsioonideks avastatud rikkumiste korral.

Käitumist kirjeldav mudel

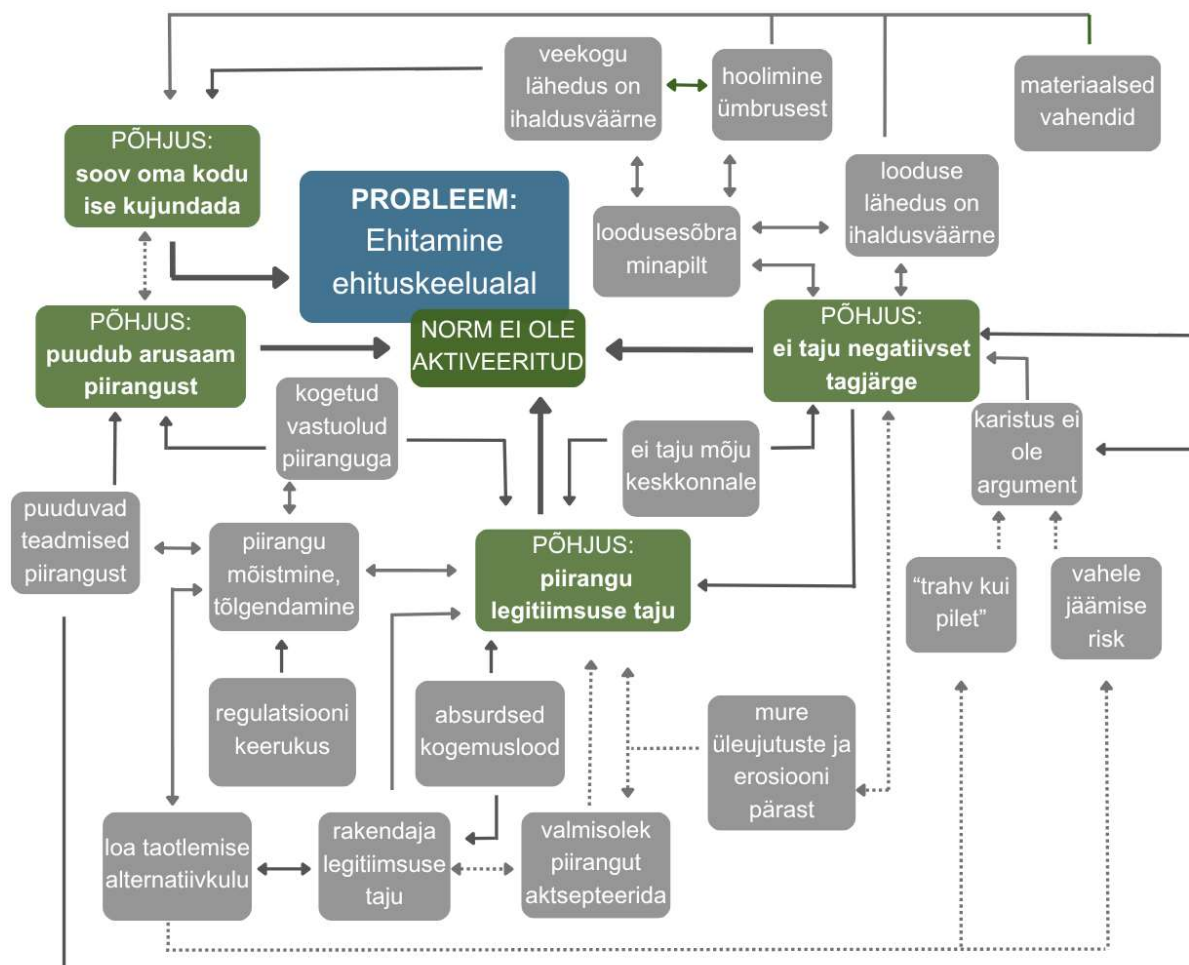
Uuringu empiirilise osa leidude põhjal järeldan, et kalda kaitseks seatud keeluvööndisse jõuavad ehitised siis, kui loodust ja veekogu lähedust hindav inimene soovib oma maal elukeskkonda oma soovide järgi kujundada ja sinna midagi rajada, kuid ei võta arvesse normi, mille järgi on veekogu vahetu kallas ehitiste jaoks sobimatu.

Norm võib jääda aktiveerumata selle tõttu, et teadmine sellise piirangu või normi olemasolust ja seega ka selle põhjustest üldse puudub; või on maaomaniku teadmised piirangust katkendlikud ja ekslikud ning viivad väärtõlgenduseni, mille põhjal ei seosta inimene oma plaanitavat ehitist piiranguga, millest on tegelikult teadlik. Norm võib jääda uinuvasse olekusse, kui inimese teadmised ei võimalda mõista käitumise negatiivset mõju keskkonnale.

Kui maaomanik on normist teadlik ja oskab seda rakendada, võib seegi olla seaduskuuleka käitumise valimiseks ebapiisav, kui regulatsioon ei ole tema jaoks legitiimne ning reeglite täitmise alternatiivkulu näib liialt suur.

Probleemikaart (joonis 2) illustreerib seda, kuidas mõne teguri – näiteks tagajärje taju muutmine – mõjutab ühtaegu mitut probleemi põhjust. Joonisel näidatud tegurid on päriselus läbipõimunud ja teineteisest sõltuvad. Näiteks on normi legitiimsuse taju, mis mõjutab eelkõige normi järgimise motivatsiooni, samal ajal otseses sõltuvuses teadmistest ja arusaamadest normikohase või normi eirava käitumise erinevatest tagajärgedest. Oma käitumise tagajärgede mõistmine on omakorda oluline osa isikliku normi kujunemisel (Oh & Ki, 2022).

Probleemi kaardistamise visualiseerimiseks koostas in joonise avaliku sektori katsetamise juhendi probleemikaardi eeskujul (Karolin et al., n.d.), kuid kohandas in seda, et illustreerida eeskätt probleemi kujunemist mõjutavate tegurite omavahelisi seoseid. Tugevam joon näitab, et teguril on minu hinnangul probleemi tekkimisel või alalhoidmisel tugev mõju. Heledam joon tähistab nõrgemat mõju, punktiirjoon nõrka või ka potentsiaalset mõju, mida saaks lahenduste väljatöötamisel ära kasutada. Joonisel visualiseeritud teguri mõjukus on hinnang empiirilise osa leidude ning varasemate uuringute ja teooriate analüüsi põhjal.



Joonis 2. Uurimuse leiud probleemikaardil. Joone tugevus tähistab empiirilises osas kogutud leidudele tuginevat hinnangulist mõjukust probleemi põhjuse kujunemisel.

Probleemi põhjus: soov oma keskkonda ise kujundada

On loomulik, et oma maal soovivad maaomanikud keskkonda ise kujundada. Uurimuse empiirilise osa leiud räägivad sellest, et maaomanikel on oma maatükiga emotsionaalne side ja selle tõttu võivad nad valmis olla märkimisväärseteks pingutusteks. Otsuseid oma maatükil keskkonna kujundamise kohta võivad omanikud teha, lähtudes perekonna või lähedaste soovidest ja vajadustest, mugavusest, esteetilisest maitsest, nostalgilistest tunnetest ja üldiselt positiivsete emotsioonide loomiseks. Maatüki ja sealse keskkonna kujundamis seosed

minapildiga kasvatavad riski, et väline surve privaatsena tajutud ruumi kujundamisel käivitab vastureaktsiooni.

Probleemi põhjus: arusaam piirangust

Varasematest uuringutest teame, et üldiselt peavad eestimaalased end keskkonnateadlikeks. (Tallinna Ülikool & Turu-uuringute AS, 2024) Keskkonnaga seotud teadmisi lähemalt vaadeldes selgub aga, et need on killustunud ning looduse tundmine ja teadlikkus looduskaitse korraldusest, sealhulgas looduse kaitseks seatud piirangutest, ei pruugi käia koos. Puudulikud teadmised võivad aga viia rikkumiste või loodusele kahjulike käitumismustrite püsimiseni (Kiisel et al., 2018). Käesoleva töö empiirilised leiud kinnitavad, et maaomanike teadmised võivad olla sügavalt puudulikud või ekslikud nii piirangute olemasolu, nende tõlgendamise ja rakendamise kui reegli eiramise keskkonnamõju kohta.

Probleemi põhjus: tajutud legitiimsus

Võimelünk teadmistes on läbi legitiimsuse seotud motivatsiooniga: kui inimene ei mõista regulatsiooni vajalikkust, kahjustab see piirangu tajutud legitiimsust. Raamatus "Miks täidavad inimesed seadust" leiab autor Chicagos läbi viidud uuringute pinnalt, et vastus ei peitu mitte instrumentaalsetes survetegurites, vaid selles, kuivõrd tajub inimene reeglit moraalse ja legitiimsena; samuti seda, kas inimene tajub, et teda koheldakse regulatsiooni rakendamisel õiglaselt (Tyler, 1990).

Keskkonnakaitsega seotud regulatsiooni legitiimsus juba eos eriti haavatav, sest rikkumisel puudub nähtav, tajutav ohver. Üks ja seesama tegevus võib loa olemasolu korral olla lubatud ja loa puudumisel keelatud ning normi rikkumiseks piisab kahjuliku tagajärje tekkimise riskist keskkonnale. Kõik need tegurid nõrgestavad keskkonnakaitse regulatsiooni tajutud legitiimsust (Korsell, 2001; Martín et al., 2008).

Probleemi põhjus: tagajärje taj

Intervjuudes kirjeldasid maaomanikud ehitise võimalikku keskkonnamõju tajupõhiselt, otsides eelkõige vahetut, nähtavat mõju. Mõjuna nähti näiteks reovee voolamist või prügi jätmist loodusesse; aga ka ehitiste negatiivset mõju veekogu avalikule kättesaadavusele ja ohtu

miljööle. Kaudsemaid, süsteemseid mõjusid või keskkonnariski maaomanikud (erinevalt keskkonnaametnikest) üldjuhul võimaliku negatiivse tagajärjena ei näinud.

Minu uurimuse leiud kinnitavad, et kui maaomanik ei taju rikkumise vahetut negatiivset tagajärge keskkonnale või avalikule huvile, kahtleb ta nii piirangu kui piirangu rakendaja legitiimsuses. Hinnang tagajärjele kujuneb aga intuiitselt ja tajupõhiselt, võtmata arvesse ökosüsteemide keerukust ja integreeritust. Keskkonnamõju raskuse hinnangu muutus eeldaks kontseptuaalset muutust, mille saavutamine nõuab omakorda uute teadmiste omandajalt motivatsiooni ja kaasatust (Heddy et al., 2018). Avastatud keskkonnarikkumise kui tõhusa vea (*productive failure*) (Kapur, 2008) potentsiaali positiivse õpikogemuse disainimisel käsitlen lähemalt lahenduste kaardistamise peatükis.

Lahenduste kaardistus

Probleemikaardi põhjal joonistub kolm võtmetegurit, mille mõjutamine võib viia käitumise muutmiseni: 1) teadmiste parandamine, 2) regulatsiooni legitiimsuse tugevdamine ja 3) maaomaniku autonoomse motivatsiooni toetamine keskkonnahoidlikuks käitumiseks. Läbivalt on oluline arvestada vastureaktsiooni mehhanismiga ning rakendada kommunikatsiooniretoorikavõtteid, mis vastureaktsiooni maandavad.

Käitumise mõjutamine läbi teadmiste

Käitumisteadus kirjeldab rikkalikult võimalusi suunata käitumist ilma, et tarvis oleks teadmiste või oskuste parandamist, sest suurt osa käitumisest juhivad teadvustamata, automaatsed protsessid (Kahneman, 2013). Empiirilised leiud kirjeldavad, et maaomanikud teevad koduümbruse kujundamisel otsuseid intuiitiivselt ja tihti iseseisvalt ning viivad need ellu oma kodu privaatsuses. Siin on keerukas õigel ajahetkel sekkuda ning kandva rolli saavad juba olemasolevad teadmised, sest ainus infoallikas on sellises olukorras inimese enda mälu.

Teadmatus puudustest oma teadmistes ei võimalda lisainfot hankida, isegi kui on olemas teadmine sellest, kuidas seda võiks teha: näiteks, et vajadusel saab ehitusreeglite kohta uurida lisa omavalitsusest või keskkonnakaitse reeglite kohta keskkonnaametist. Seega on käitumise muutmisel esimeses järjekorras tarvis ületada barjäär, kus maaomanikud on üldse regulatsiooni olemasolust teadlikud ja valmis võtma vastu lisainfot selle põhjuste ja rakendamise juhiste kohta.

Teavitamine on eeldus käitumise muutmiseks, kuid ei pruugi olla piisav - seda on märganud nii keskkonnahoius (Kollmuss & Agyeman, 2002), finantskäitumises (Riitsalu, 2019) kui näiteks kriisiks valmistumisel (Abunyewah et al., 2020). Vääruskumustest loobumiseks ja seaduslikku käitumist toetavate teadmiste ja arusaamade kujunemiseks võib olla tarvis palju sügavamad, komplekssemad teadmised loodusest kui süsteemist ning ka keskkonnariski mõtestamist tagajärjena. See võib tähendada kontseptuaalset muutust, mis kujundab olemasolevad teadmised ümber ning muudab inimese arusaama kogu nähtusest (Vosniadou, 2013).

Kontseptuaalne muutus ja uue teadmise konstrueerimine eeldab kaasavat dialoogi ja on ressursimahukas protsess (Heddy et al., 2018). Vaadeldes ehituskeeluvööndisse hoone rajamise teekonna skeemi (joonis 1), paistab, et sobiv kokkupuutepunkt selliste teadmiste pakkumiseks tekib alles siis, kui kas maaomanik pöördub loa saamiseks – või pöördub tema poole inspektor, sest on avastatud rikkumine. Kui inimene saab omavalitsuselt soovitud ehitusloale negatiivse vastuse või siis, kui keskkonnajärelevalve avastab juba ebaseadusliku ehitise, võib olukorda kirjeldada kui viga: maaomanik on lahendanud tema ees püstitatud ülesannet, teadmata, kuidas seda tuleb teha. Alles pärast tulemuseni jõudmist selgub, et lahenduskäik oli vigane ja lahendamine pidanuks rajanema teistsugusel infol ja mudelil. Hariduspsühholoogia tunneb sellist nähtust kui tõhusat viga, mis viib paremate õpitulemusteni kui probleemi lahendamine kohe algselt õigete juhiste järgi (Kapur, 2008).

Selliseid kokkupuutekohti saaks tõhusamalt ära kasutada, sest need loovad soodsad tingimused püsivate teadmiste omandamiseks. Tõhusa vea momentide ära kasutamine õppimise toetamiseks tooks püsiva muutuse, võiks aidata luua ja levitada regulatsiooni toetavat sotsiaalset normi, parandaks regulatsiooni rakendaja legitiimsust ning hoiaks seeläbi ära edasisi rikkumisi nii sekkumise osaliseks saanud maaomaniku kui tema referentsgrupi sees.

Tõhus viga sobib mudelina ennekõike õpiolukordadesse, sest võimaldab tehtud vigadele toetudes paremate teadmiste omandamist enne päriselu situatsioone, kus vigadel on püsivamad ja tõsisemad tagajärjed (Kapur, 2008). Seega võiks ka sobival kohaldatud teavitust luua situatsioone, kus tekib võimalus eksida ja õppida enne reaalseid tegevusi looduses.

Dialoog ja kahepoolne kommunikatsioon on sõnumi kinnistamiseks efektiivsem kui ühepoolne; kuid ühepoolse kommunikatsiooni võimalik ulatus on samade ressurssidega määratult suurem. See toob meid Geoffrey Rose'i sõnastatud ennetuse paradoksi juurde: isegi, kui suudame täpselt määratleda kõrge riskiga sihtrühma, põhjustavad suurema osa probleeme madala või keskmise riskiga üldpopulatsioonist pärit inimesed. See tähendab, et ennetus on tõhusam, kui saavutab väikese efekti laiapõhjalises, kuigi madalama riskiga sihtrühmas, võrreldes suure efekti saavutamise kitsas, kõrge riskiga grupis (Christoffersen & Joshi, 2015).

Pelk märgukiri, mis on üles ehitatud teadlikult, võib olla tõhus viis, mille abil laia sihtrühma käitumist soovitud suunas nihutada (Vainre et al., 2020; Reinson, 2023, viidatud Karolin et al., n.d kaudu).

Empiirilise uuringu tulemustes kirjeldan leidu, mille järgi viitasid maaomanikud neile teada ja tuttavast piirangust kinnipidamisele ka siis, kui ei osanud seda süvitsi lahti selgitada. Vähemalt osaliselt oskasid maaomanikud viidata keskkonnanõuetele, millest on teada saanud Keskkonnaametilt saadud kirjade kaudu. Tõepoolest, ka meeldetuletused või isegi teadvustamata seosed võivad taju ja seega käitumisotsuseid mõjutada, eriti kui seda kombineerida motiveerivate võtetega nagu raamistamine, ankurdamine vmt (Berthet & de Gardelle, 2023; Michie et al., n.d.).

Võimalikud mõjutusvõtted: üldine nähtavus- ja teavituskampaania regulatsiooni olemasolu teadvustamiseks ja/või soovitud maastikupildi näitlikustamiseks; nügimisevõtete ja heuristikutega täiendatud teavituskirjad (juba saadetavate kirjade ümberdisainimine või uut tüüpi märgukirjade loomine); tõhusa vea momendi loomine harjutamiseks enne ehitise rajamist või selle ärakasutamine rikkumise avastamisel; tõhusam, püsiva teadmise koostueerimist toetav teavitamine piirangutest maa omandamisel; automaatteavitused ehitisregistri kasutajatele.

Autonoomse motivatsiooni toetamine

Eramaal privaatses ruumis ja ilma vahetult tajutava ohvri või silmaga nähtava kahjuta toimuvate keskkonnarikkumiste latentsus ja järelevalve ressurside piiratus määravad, et tõhus lahendus peab mõjutama lõviosa sihtrühmast käituma reeglitekohaselt iseseisvalt.

Teadmised motivatsioonist sedastavad, et iseseisev regulatsiooni järgimine on tõenäoline, kui sellist käitumist toetab autonoomne motivatsioon: see tähendab väärtustatud, põhjendatud või inimese enda vaatest tema identiteediga seotud motivatsioon. Isemääramisteooria (Ryan & Deci, 2000) eristab motivatsiooni liike, mille mõju käitumisele pole võrdne: väline motivatsioon kaob koos instrumendiga, mis seda tekitas; sisemine motivatsioon on aga püsiv ja välistest teguritest sõltumatum. Ka Eestis läbi viidud keskkonnateadlikkuse uuringud kinnitavad, et kontrollitud motivatsioon on keskkonnahoidliku käitumisega seotud nõrgemalt kui autonoomne. Keskkonnahoidlikult käituvad inimesed, kes näevad keskkonnahoidlikku käitumist olevat kooskõlas nende minapildi ja väärtustega - see tähendab, et nende käitumist juhib autonoomne motivatsioon (Tallinna Ülikool & Turu-uuringute AS, 2024; Turu-uuringute AS & Tallinna Ülikool, 2023).

Motivatsiooni tüübid võib paigutada skaalale (joonis 3), kus ühes skaala servas on väline ja teises servas sisemine motivatsioon. Nende vahele jäävad väline kontrollitud motivatsioon, mille mõju pole püsiv; ning väline autonoomne motivatsioon, mis on püsivam, tugevam ja seotud inimese heaoluga. Väline surve on kontrollitud motivatsiooni tekitamise võtte, mis võib aga autonoomset motivatsiooni kahjustada (Ackerman, 2018; Good et al., 2022; Self-Determination Theory, n.d.).



Joonis 3. Motivatsioonitegurite skaala Edward L. Deci ja Richard M. Ryani loodud isemääramisteooria järgi (kohandatud Ackerman, 2018; Loo 2018 järgi)

Empiiriline uuring kinnitas, et eeldused keskkonnahoidlikuks käitumiseks autonoomse motivatsiooni toel on sihtrühmas olemas: maaomanikud väärtustasid loodust, nägid end loodushoidliku inimesena ning väljendasid valmisolekut põhjendatud piiranguid aktsepteerida. Uut teadmist konstrueeriv, maaomaniku positiivset minapilti ja autonoomset motivatsiooni toetav lahendus mõjutaks kõiki olulisi probleemi põhjuseid. Paraneksid teadmised piirangust, rikkumise mõjust keskkonnale ja avalikele huvidele ning kasvaks piirangu ja piirangu rakendaja tajutud legitiimsus. Selliselt saavutatud muutus oleks püsiv ja juhiks käitumist ka välise surveta.

Väline surve võib isaks tekitada bumerangiefekti, mis väljendub vastureaktsioonina. Piirangute rakendamisel või neist teavitamisel on juba eos erakordselt suur risk käivitada vastureaktsioon, sest kogu sõnumi sisu räägibki vabaduse piiramisest. Seega on mistahes sekkumise puhul ehituskeeluvööndi regulatsiooni kommunikeerimisel oluline vastureaktsiooni tekitavate sõnumite leevendamine ja riskide maandamine – üks olulisemaid võtteid on jõulise sõnakasutuse

vältimine. Juhtnöörid vastureaktsiooni riski maandamiseks on toodud töö lisa peatükis Bumerangiefekti vältimine kommunikatsioonis.

Uuringu empiirilises osas avaldasid ametnikud üsna üksmeelselt muret selle üle, et ehituskeeluvööndi rikkumiste eest ette nähtud karistused ei ole piisavad. Minu uuring pole Eestis sugugi esimene või ainus, kus järelevalve ja regulatsioonidega tegelevate ametnike hinnangul on rikkumiste ärahoidmiseks vajalik karistuste karmistamine (Kalmus, 2020; Sööt et al., 2014). Selline käsitlus mõjub intuiitiivselt usutavalt. Üldistatult on ju karistusel ühiskonnas kaks rolli: kuritöö eest tasuda; ning kuritegusid ära hoida (Soo et al., 2022).

Rikkujate käitumist või rikkumiste statistikat hõlmavate uuringute tulemused seavad aga karmimate karistuste rikkumisi vähendava mõju kahtluse alla. Uuringuid, mis on otsinud, kuid ei ole leidnud karmistatud karistuste mõju rikkumiste vähendamisel, on tehtud nii Eestis (Ahven et al., 2018; Ahven & Tüllinen, 2022; Tee, 2022) kui mujal maailmas (Abramovaite et al., 2023; Dölling et al., 2009; Paternoster, 1987, 2010; Public Safety Canada, 2018). Nii, nagu kirjeldab kommunikatsiooniuringute võtmes vastureaktsiooni teooria, on ka õigusrikkumiste uuringutes leitud, et kui karmim karistus kahjustab inimese väärtuseid ja minapilti või kärstab suuremaks lõhet inimese ja riigi vahel, toob see kaasa hoopis suurema rikkumiste riski (Kovandzic et al., 2024; Sabri et al., 2019; Schneider & Ervin, 1990).

Kahtlust karistuste karmistamise tõhusas heidutuseefektis süvendab teadmine, et üldiselt ei tea inimesed, millised karistused rikkumiste eest üldse ette on nähtud ja nende hinnangulised pakkumised pole tegelike karistusmääradega kuigivõrd seotud (Kleck et al., 2005; Sööt et al., 2014).

Need andmed resoneeruvad empiiriliste leidudega maaomanike kogemustest, kus trots ja haavumine karmide piirangute või ebaõiglasena tajutud karistuse pärast käis käsikäes sügavate kahtlustega normi legitiimsuses (vt uuringutulemuste alapeatükki Tajutud legitiimsus). Seega on keskkonnahoidlikku minapilti kahjustav kommunikatsioon või instrumentaalne surve autonoomse motivatsiooni hoidmise vaatenurgast ehituskeeluvööndi rikkumiste ärahoidmiseks riskantne lähenemine.

Võimalikud mõjutusvõtted: vastureaktsiooni käivitava retoorika vältimine nii vahendatud kui vahetus kommunikatsioonis; rikkujatele karistuse menüü pakkumine (Grolleau et al., 2022); karistuse asendamine alternatiivse mõjutusvahendiga; autonoomiat toetavate eel- ja järelsõnumite kasutamine piirangu kommunikatsioonis.

Regulatsiooni tajutud legitiimsuse tugevdamine

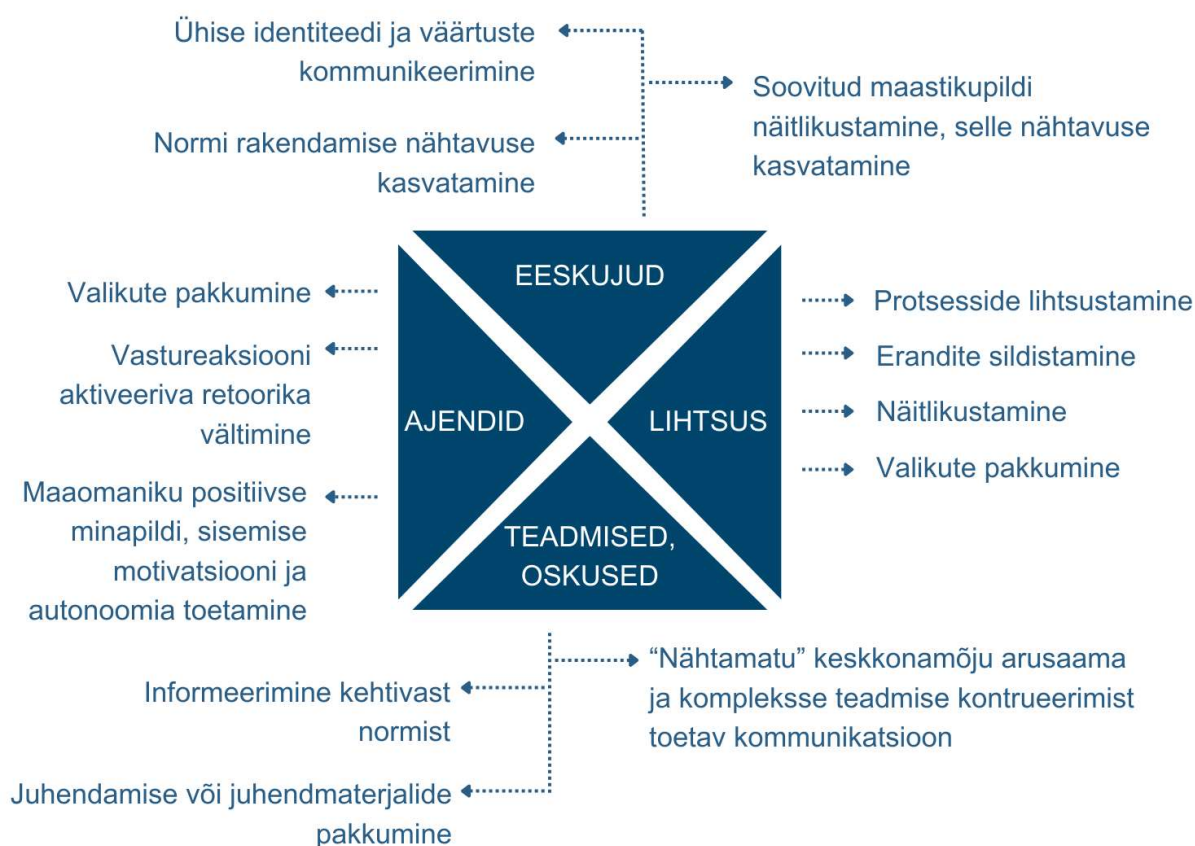
Probleemikaardil joonistuvad hästi välja riskitegurid, mis ohustavad legitiimsust ja regulatsiooni õiglase rakendamise taju: teadmised regulatsioonist, selle rikkumise keskkonnamõjust ning regulatsiooni rakendamise meetodikast, et leevendada kogemuspõhiste vastuolude põhjal tekkivat ebavõrdse kohtlemise tunnet. Tyler (1990) rõhutab legitiimsuse ühe osana inimese tunnet, et teda koheldakse õiglaselt ja lugupidavalt mitte ainult reeglite rakendamisel, vaid ka siis, kui ta on nende vastu eksinud.

Regulatsiooni legitiimsuse toetamise meetmed seisnevad suuresti viisis, kuidas regulatsiooni rakendatakse ja milliste sõnadega sellest räägitakse. Läbi selle on võimalik tajutud legitiimsust tugevdada, aga ka ära hoida legitiimsuse kahjustamist.

Võimalikud mõjutusvõtted: teenuse disainimine, et parendada õiglase ja lugupidava kohtlemise taju; ootuse juhtimine läbi avalikult kättesaadava otsustuspuu või -maatriksi; kogemuspõhise vastuolu leevendamine läbi erandite sildistamise; püsiva teadmise konstrueerimise teotamine arusaamises ehitise keskkonnamõjust.

Sekkumisvõimalused

Konkreetsete lahenduskäikude leidmiseks kõrvutasin võimalikke sekkumiskohti nii efektiivsete keskkonnahoidliku käitumise edendamise sekkumisvõtete loendi (van Valkengoed et al., 2022) kui käitumise muutmise tehnikate registriga (Human behaviour change project, n.d.). Sobilikud võtted paigutasin rohekäitumise tööriistakasti tarbeks välja töötatud mõjutusakende mudelisse (Riigikantselei, n.d.). Valik selliseid võtteid on kantud joonisele 4.



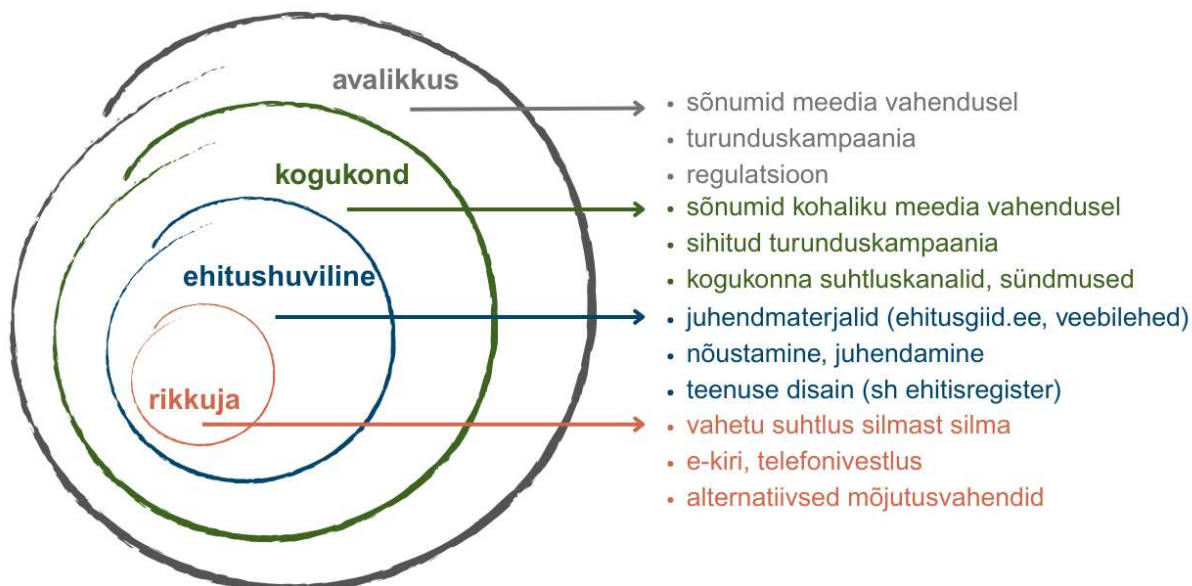
Joonis 4. Võimaliku sekkumise elemendid mõjutusakende mudelis. Joonise tegemisel on eeskujuks võetud rohekäitumise tööriistakasti tarvis välja töötatud mõjutusakende mudel (Riigikantselei, n.d.).

Probleemikaart (joonis 2) illustreerib hästi seda, et ehituskeeluvööndi rikkumistega seotud probleemistik on kompleksne ja seotud paljude regulatiivsete, kognitiivsete, emotsionaalsete ja sotsiaalsete teguritega. Probleemikaart ja teema käitumisteaduslik analüüs kõnelevad sellest, et

ülekaalus on tegurid, mis ajendavad regulatsiooni rikkuma. Selle tasakaalu jõuliseks muutmiseks ei piisa tõenäoliselt üksikutest sekkumistest, mis mõne teguri mõju nihutavad. Olulise mõju saavutamiseks tuleks kombineerida ja rakendada süsteemselt mitmeid sekkumisvõtteid, mitmel tasandil, arvestades erinevate sihtrühmade erinevat seotust probleemiga ja nende mõjutamiseks kättesaadavaid kanaleid.

Keskkonnahoidliku käitumise mõjurite analüüsil on leitud, et efektiivsed on kompleksed lahendused, mis mõjutavad mitut tegurit korraga (van Valkengoed et al., 2022). Joonisel 4 toodud võtteid ja elemente saabki omavahel kombineerida ning kasutada nii teenusedisainis, märgukirjade ja taotluse vastuste koostamisel; alternatiivsete mõjutusvahendite rakendamisel järelevalves kui teavitamise korraldamisel ka rutiinselt või kampaaniakorras.

Väike ülevaade võimalikest kommunikatsioonikanalitest on toodud joonisel 5. Joonisel toodud levinumad kanalid pole muidugi ammendav nimekiri, võimalusi võib vastavalt sihtrühmale leida teisigi. Näiteks võib muidu hajusat raskesti tabatavat ehitamist kavandavate maaomanike sihtrühma tabada, kui kasutada vahendajana koduümbruse kujundamiseks vajalike materjalide või tehnika pakkujaid, väike-ehitiste müüjaid, transportijaid või paigaldajaid.



Joonis 5. Sõnumi edastamise kanalite visandlik kaardistus lähtuvalt sihtrühmast

Lahenduste reastamine

Kombineerides mõjutusakende mudelile kantud võtteid ning sihtrühmast lähtuvaid võimalikke kommunikatsioonikanaleid, saab välja pakkuda kümneid võimalikke sekkumisi.

Sekkumislahenduste hindamise meetodika illustreerimiseks reastan näidiseks väikese valiku võimalikest sekkumislahendustest (tabel 1).

Hindan maatriksis neljale erineva täpsusega määratletud sihtrühmale suunatud sekkumise näidet:

- 1) üldpopulatsioonile suunatud nähtavuskampaaniat, mis rõhutaks läbi esteetilise vaatenurga loodusliku kaldajoone positiivset väärtust ning looks läbi viidete pealiskaudse seose kalda ja ehituspiirangute vahel;
- 2) ehitusest huvitatud ja info omandamiseks valmis sihtrühmale mõeldud otsustuspuu või ehitise lubatavuse kriteeriumise maatriks, mis võiks parandada regulatsiooni tajutavat legitiimsust läbi õiglase kohtlemise taju;
- 3) märgukiri juba ehitise rajanud, järelevalve huviorbiiti sattunud maaomanikele, eesmärgiga leevendada piirangust teada saamisel tekkivat vastureaktsiooni (ja legitiimsust kahjustavate lugude levikut) läbi kirja autonoomiat toetava ja valikuvõimalusi pakuva retoorika;
- 4) mõjutusvahend juba järelevalvemenetluses süüdi mõistetud ehk rikkumise toime pannud maaomanikule, mille eesmärk on säilitada positiivne minapilt, kasutada ära tõhusa vea konstrukti ja toetada maaomaniku püsivate teadmiste omandamist ja teadmise levikut maaomanikuga seotud gruppides.

Subjektiiivse hinnangu põhjal hindan 5-palli skaalal lahenduste olulisi omadusi:

- mõju sügavust (kui suure muutuse see lahendus võib inimese käitumises tekitada?);
- mõju ulatust (kui paljusid inimesi võiks sellise sekkumisega korraga mõjutada?);
- sekkumise elluviimiseks vajaliku ressursi kättesaadavust.

Saadud skoorid korrutan, et sekkumise riskid (s.t. väga madal tulemus mõnes kategoorias) paremini välja joonistuks.

Tabel 1. Näide sekkumisindeede tõhususe ja teostatavuse esialgse hinnangu skooridest

Sekkumine	Mõju sügavus	Mõju ulatus	Ressursi kättesaadavus	Skoor
Autonoomiat toetav märgukiri ebaseadusliku ehitise avastamisel	2	3	4	24
Teadmise konstrueerimist ja autonoomset motivatsiooni toetav intervjuutehnika inspektori tööriistana	5	2	2	20
Nähtavuskampaania "Metsikult ilus"	1	5	3	15
Ehitise lubatavuse (lihtsustatud) kriteeriumite koostamine ja avaldamine	2	2	3	12

Ettepanekud mõju-uuringuteks

Sekkumine õnnestub tõenäolisemalt, kui see on välja töötatud tõenduspõhise teooria või mudeli abil ning kui sarnase sekkumise tõhusust on juba empiiriliste uuringutega kontrollitud.

Lahenduse rakendatavus võib aga sõltuda paljudest piasjadest, sealhulgas esmapilgul nähtamatutest tõmbeniitidest. Näiteks on noorte õigusrikkujate puhul leitud, et individuaalne nõustamine on väga tõhus sekkumine uute rikkumiste ärahoidmisel. Seejuures on kontrollitud ja leitud, et sekkumise tõhusus ei sõltu sellest, kui raske rikkumise noor toime pani. Selgus aga, et sekkumine kaotab tõhususe, kui noor satub kinnipidamisasutusse (Lipsey et al., 2000). Seega võib käitumise mõjutamise võtte toime sõltuda olulisel määral kontekstist ning selle rakendatavuses ja tõhususes saab veenduda läbimõeldud katsetuse või mõju mõõtmisega päriselu kontekstis.

Iga lahenduste kaardistuse peatükis toodud võtte ja kommunikatsioonikanali kombinatsiooni rakendamisega peaks käima kaasas eelnev katsetus või piloot, mille käigus sekkumise mõju mõõdetakse.

Mõju mõõdik on seda täpsem, mida paremini esindab uuringu valim tegelikku sihtrühma ning mida lähemal tegelikult soovitud käitumisele on indikaatoriks valitud mõõdik. Mõõdiku kavandamisel on ehituskeeluvööndi rikkumiste ennetamiseks suunatus sekkumiste puhul mõistlik lähtuda avaliku sektori katsetamise juhiseist (Karolin et al., n.d.).

Töö lisana toon välja näidised neljast eri tasandile visandatud sekkumisvõimaluse mõju mõõtmise võimalusest (Mõju mõõtmise näited, tabel 5). Allpool kavandan aga lahenduste reastamise meetodika näidiseks suurima punktiskoori saanud lahenduse ehk autonoomiat toetava märgukirja mõju mõõtmise katse disaini.

Kirja mõju asuksin mõõtma pärast esmast, testgrupi tagasisidet arvesse võtvate paranduste ja täienduste lisamist.

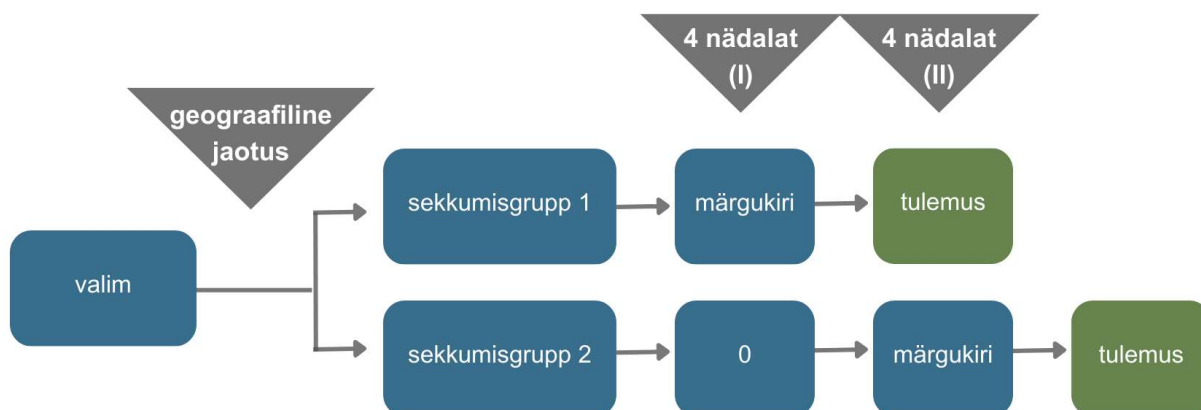
Testgrupi moodustaksin maaomanikest, kellele kuuluval maal kehtivad mõned looduskaitsepiirangud ja asuvad vähemalt mõned ehitised või rajatised. Esmase testi jaoks pakuksin kirja lugemiseks 4 – 6 sellisele maaomanikule. Seejärel viiksin läbi lühi-intervjuud, uurides, kuidas lugeja kirjast aru sai, milliseid emotsioone, mõtteid ja kavatsusi see temas tekitas.

Kui esmase tagasiside põhjal tekib küllastus ning järgmised lühi-intervjuud ei lisa uusi aspekte, viiksin tagasisidest tulenevad parandused sisse ning kiri oleks valmis mõju uuringuks rühmadevahelise disainiga (Karolin et al., n.d.).

Mõju-uuringuks valiksin esmaseks valimiks 97 Lahemaal asuva maaüksuse omanikku, kelle maal avastas Keskkonnaametis käimasolev pilootprojekt viimase 2 aasta jooksul tekkinud, potentsiaalselt ebaseadusliku ehitise.

Jagaksin need 97 maaüksust geograafilise kuuluvuse järgi kaheks. Kuigi kirja saadaksin mõlemale grupile (see on pilootprojektiga edasiminekuks praktiliselt vajalik), looksin ajalise nihke abil võimaluse võrrelda kirja saanud gruppi kontrollgrupiga (ehk nendega, kes ei ole veel kirja saanud). Pärast esmast mõõtmist saaks kirja ka kontrollgrupi liikmed. Mõju mõõtmise katse disain on skemaatiliselt kujutatud joonisel 6.

Eelistan sekkumisgruppideks jagamisel geograafilist või kogukonnapõhist jaotust juhuslikustamisele, et vältida või vähendada kogukondades suust suhu leviva info kaudu sekkumisgruppi (joonisel sekkumisgrupp 1) ja kontrollgruppi (sekkumisgrupp 2) segunemist. Geograafilise jaotuse rakendamisel jälgin, et rühmade vahel ei tekiks süstemaatilisi erinevusi.



Joonis 6. Märgukirja mõju mõõtmise uuringu disain

Mõju mõõdikuks on tegelik käitumine ehk ebaseaduslike hoonete legaliseerimiseks või likvideerimiseks astunud sammud kirjas toodud tähtaja jooksul. Uuringu I ja II etapi vahel on võimalik võrrelda märgukirja saanud inimeste käitumist kontrollgrupi käitumisega.

Nii on võimalik kontrollida hüpoteesi, et rikkumise kahtlusest teada saamine autonoomiat ja positiivset minapilti toetava kirjaga toetab sekkumisgrupi teadmisi (võimeid) ja motivatsiooni selliselt, et kirja saajad astuvad konkreetseid samme ehitise seadustamiseks või likvideerimiseks. Kui kiri ei suuda motiveerida ehitist seadustama või likvideerima, siis puuduvad sekkumisgrupi 1 ja kontrollgrupi käitumise vahel olulised erinevused. Kui kirja saajad asuvad rikkumiskahtlust vaidlustama, annavad teada automaatkontrolli veast, kuigi välitööd kinnitavad ehitise olemasolu, annab see märku vastureaktsioonist ja märgukirja ebasoovitavast mõjust.

Tulemuste mõõtmisel arvaksin valimist välja need maaomanikud, kes on andnud teada automaatkontrolli veast ning järelkontroll kinnitab, et maastikul tegelikult ebaseaduslikku hoonet pole olnud.

Viited

- Abramovaite, J., Bandyopadhyay, S., Bhattacharya, S., & Cowen, N. (2023). Classical deterrence theory revisited: An empirical analysis of Police Force Areas in England and Wales. *European Journal of Criminology*, *20*(5), 1663–1680.
<https://doi.org/10.1177/14773708211072415>
- Abunyawah, M., Gajendran, T., Maund, K., & Okyere, S. A. (2020). Strengthening the information deficit model for disaster preparedness: Mediating and moderating effects of community participation. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *46*, 101492. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101492>
- Ackerman, C. E. (2018, June 21). *Self determination theory and how it explains motivation*. PositivePsychology.Com. <https://positivepsychology.com/self-determination-theory/>
- Adams, N. E. (2015). Bloom's taxonomy of cognitive learning objectives. *Journal of the Medical Library Association : JMLA*, *103*(3), 152–153. <https://doi.org/10.3163/1536-5050.103.3.010>
- Ahven, A., Ave Roots, & Mari-Liis Sööt. (2018). *Retsidiivsus Eestis 2017*. Justiitsministeerium.
- Ahven, A., & Tüllinen, K. (2022). *Joobes sõidukijuhtimise analüüs: Karistuspraktika ja selle mõju süüdlaste hilisemale retsidiivsusele*. Justiitsministeerium.
<https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/joobes-soidukijuhtimise-analuus-karistuspraktika-ja-selle-moju-suudlaste-hilisemale-retsidiivsusele>
- AS Datel. (2024). *Lahemaa rahvuspargis 2023–2024 rajatud ehitiste kaardiandmete analüüs*. Ametlike Teadete Register.
<https://adr.envir.ee/et/document.html?id=9e482d48-7a77-4b76-8ef3-d1a268cc6f24>

Baliotti, S., Getoor, L., Goldstein, D. G., & Watts, D. J. (2021). Reducing opinion polarization: Effects of exposure to similar people with differing political views. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(52), e2112552118.

<https://doi.org/10.1073/pnas.2112552118>

Berthet, V., & de Gardelle, V. (2023). The heuristics-and-biases inventory: An open-source tool to explore individual differences in rationality. *Frontiers in Psychology*, 14.

<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1145246>

Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ratifitseerimise seadus. (1994). Riigi Teataja.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/24654>

Boix-Fayos, C., Martínez-López, J., Albaladejo, J., & de Vente, J. (2023). Finding common grounds for conflict resolution through value analysis of stakeholders around the socio-ecological crisis of the Mar Menor coastal lagoon (Spain). *Landscape and Urban Planning*, 238, 104829. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2023.104829>

Christoffersen, M. N., & Joshi, H. (2015). Can Rose's paradox be useful in delinquency prevention? *Longitudinal and Life Course Studies*, 6(4).

<https://doi.org/10.14301/llcs.v6i4.274>

Cialdini, R. B. (2003). Crafting Normative Messages to Protect the Environment. *Current Directions in Psychological Science*, 12(4), 105–109. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.01242>

Darnton, A. (2008). *Reference Report: An overview of behaviour change models and their uses*.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498065/Behaviour_change_reference_report_tcm6-9697.pdf

Dölling, D., Entorf, H., Hermann, D., & Rupp, T. (2009). Is Deterrence Effective? Results of a

- Meta-Analysis of Punishment. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 15(1), 201–224. <https://doi.org/10.1007/s10610-008-9097-0>
- Fong, C. J., Patall, E. A., Vasquez, A. C., & Stautberg, S. (2019). A Meta-Analysis of Negative Feedback on Intrinsic Motivation. *Educational Psychology Review*, 31(1), 121–162. <https://doi.org/10.1007/s10648-018-9446-6>
- Good, V., Hughes, D. E., Kirca, A. H., & McGrath, S. (2022). A self-determination theory-based meta-analysis on the differential effects of intrinsic and extrinsic motivation on salesperson performance. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 50(3), 586–614. <https://doi.org/10.1007/s11747-021-00827-6>
- Grolleau, G., Mungan, M. C., & Mzoughi, N. (2022). Letting offenders choose their punishment? *Kyklos*, 75(4), 607–617. <https://doi.org/10.1111/kykl.12313>
- Heddy, B. C., Taasobshirazi, G., Chancey, J. B., & Danielson, R. W. (2018). Developing and validating a conceptual change cognitive engagement instrument. *Frontiers in Education*, 3. <https://doi.org/10.3389/educ.2018.00043>
- Human behaviour change project. (n.d.). *The theory and techniques tool*. Retrieved April 6, 2025, from <https://theoryandtechniquetool.humanbehaviourchange.org/tool>
- Kahneman, D. (2013). *Kiire ja aeglane mõtlemine*. Tänapäev.
- Kalmus, K. (2020). *Karistuse mõju maksusüütegude toimepanijate edasisele käitumisele*. Sisekaitseakadeemia Finantskolledž.
- Kapur, M. (2008). Productive Failure. *Cognition and Instruction*, 26(3), 379–424. <https://doi.org/10.1080/07370000802212669>
- Karolin, A., Reinson, H., Männik, S.-L., Rüütsalu, K., Taro, K., Mikko, E., & Uusberg, A. (n.d.). *Katsetamise juhend avalikule sektorile*. Katsetamise Juhend Avalikule

- Sektorile. Retrieved March 21, 2025, from <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>
- Keskkonnaamet. (2025). *Käsiraamat kohaliku omavalitsuse keskkonnaspetsialistile | Keskkonnaamet*. <https://keskkonnaamet.ee/kasiraamat-kohaliku-omavalitsuse-keskkonnaspetsialistile>
- Kiisel, M., Hõrak, H., Kasemets, M., & Trumm, E. (2018). *Sihtrühmade kogemused looduskaitsega: 2018. Aasta baastase. Uuringuraport*. Tartu Ülikool RAKE. https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-05/aruanne1_naturallyest-life_0.pdf
- Kleck, G., Sever, B., Li, S., & Gertz, M. (2005). The Missing Link in General Deterrence Research. *Criminology*, 43(3), 623–660. <https://doi.org/10.1111/j.0011-1348.2005.00019.x>
- Klößner, C. A. (2013). A comprehensive model of the psychology of environmental behaviour—A meta-analysis. *Global Environmental Change*, 23(5), 1028–1038. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.014>
- Kollmuss, A., & Agyeman, J. (2002). Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? *Environmental Education Research*, 8(3), 239–260. <https://doi.org/10.1080/13504620220145401>
- Korsell, L. E. (2001). Big Stick, Little Stick: Strategies for Controlling and Combating Environmental Crime. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2(2). <https://doi.org/10.1080/140438501753737615>
- Kovandzic, T., Sloan III, J. J., & Vieraitis, L. M. (2024). “Striking out” as crime reduction policy: The impact of “three strikes” laws on crime rates in U.S. Cities. *ResearchGate*. <https://doi.org/10.1080/07418820400095791>
- Lipsey, M. W., Wilson, D. B., Cothorn, L., & US Department of Justice; Office of Justice Programs; Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. (2000). *Effective*

Intervention for Serious Juvenile Offenders.: (306462003-001) [Dataset].

<https://doi.org/10.1037/e306462003-001>

Loo, S. (2018). *Küsimustikukomplekti "Õpetaja sotsiaalse keskkonna loojana" eesti keelde kohandamine* [Uurimistö]. <https://core.ac.uk/download/159926751.pdf>

Maris Vainre, Laura Aaben, Alari Paulus, Helleka Koppel, Helelyn Tammsaar, Keiu Telve, Katre Koppel, Kaia Beilmann, & Andero Uusberg. (2020). Nudging towards tax compliance: A fieldwork-informed randomised controlled trial. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.31.84>

Martín, A. M., Salazar-Laplace, M.-E., Hess-Medler, S., Ruiz, C., Kaplan, M. F., Hernández, B., & Suárez, E. (2008). Individual Breaches of Environmental Laws in Cases from Public Administration Files. *Deviant Behavior*, 29(7), 643–669.
<https://doi.org/10.1080/01639620701839443>

Michie, S., West, R., & van Stralen, M. (n.d.). *The Decision Lab—Behavioral Science, Applied*. The Decision Lab. Retrieved March 25, 2025, from <https://thedecisionlab.com/reference-guide/organizational-behavior/the-com-b-model-for-behavior-change>

Oh, J., & Ki, E.-J. (2022). Extending norm activation theory to understand publics' support for environmentally responsible organizations. *Corporate Communications: An International Journal*, 28(3), 381–399. <https://doi.org/10.1108/CCIJ-03-2022-0024>

Paternoster, R. (1987). Deterrent Effect of the Perceived Certainty and Severity of Punishment: A Review of the Evidence and Issues | Office of Justice Programs. *Justice Quarterly*, 4(2). <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/deterrent-effect-perceived-certainty-and-severity-punishment-review>

Paternoster, R. (2010). How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence? *Journal*

of *Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765–824. <https://doi.org/10.2307/25766109>

Public Safety Canada. (2018, December 21). *The effects of punishment on recidivism*.

<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/pnshnt-rcdvsm/index-en.aspx>

Riigikantselei. (n.d.). *Tööriistakast kestlike käitumiste toetamiseks*. Rohekäitumise Veeb.

Retrieved April 5, 2025, from <https://rohekaitumine.riigikantselei.ee/>

Riitsalu, L. (2019). *Books and biases – The explanation for bounded rationality in managing personal finances*. The Department of Management, Estonian Business School, Estonia.

https://ebs.ee/sites/default/files/Doctoral%20Thesis/Riitsalu%20web.pdf?_ga=2.185807145.1411318619.1557167318-1556465489.1551246168

Rosenberg, B. D., & Siegel, J. T. (2018). A 50-year review of psychological reactance theory: Do not read this article. *Motivation Science*, 4(4), 281–300.

<https://doi.org/10.1037/mot0000091>

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54–67.

<https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>

Sabri, B. K. binti M., Ujang, N., Arif, A. M. M., & Aripin, S. (2019). The impacts of enforcement towards willingness to comply with building control regulation.

International Journal of Business, Economics and Law, 19(4 (August)), 60–68.

Schneider, A. L., & Ervin, L. (1990). Specific deterrence, rational choice, and decision heuristics: Applications in juvenile justice. *Social Science Quarterly*, 71(3), 585–601.

Self-Determination Theory. (n.d.). *The theory*. Retrieved March 27, 2025, from

<https://selfdeterminationtheory.org/>

- Soo, A., Markina, A., & Tee, K. (2022). Karistus kui tasumine, karistus kui preventatsioon: Millised karistuse eesmärgid „töötavad“? *Juridica*, 9(10).
https://www.juridica.ee/article.php?uri=2022_9_karistus_kui_tasumine_karistus_kui_preventsioon_millised_karistuse_eesm_rgid_t_tavad_
- Sööt, M.-L., Salla, J., & Ginter, J. (2014). *Karistushinnangud: Kokkuvõte Eesti elanike, politseinike, prokuröride ja kohtunike karistushinnangutest*. Justiitsministeerium.
<https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/karistushinnangud-kokkuvote-eesti-elanike-politseinike-prokuroride-ja-kohtunike-karistushinnangutest>
- Strömpl, J. (2020). *Üldmetodoloogilised küsimused. Kvalitatiivsed uurimismeetodid sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. <https://sisu.ut.ee/kvalitatiivne/>
- Tallinna Ülikool & Turu-uuringute AS. (2024). *Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuring*. Kliimaministeerium. <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-11/2024%20Keskkonnateadlikkuse%20uuringu%20raport%20lisaga.pdf>
- Tee, K. (2022). *Dekriminaliseerimine – kuritegevusevastase võitluse huvides ja heaks?* Prokuratuuri Aastaraamat 2021. https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/dekriminaliseerimine-kuritegevusevastase-voitluse-huvides-ja-heaks?utm_source=chatgpt.com
- Turu-uuringute AS & Tallinna Ülikool. (2023). *Õpilaste keskkonnateadlikkuse pilootuuring*. Kliimaministeerium. https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-03/2023%20%C3%95pilaste%20keskkonnateadlikkuse%20piloottuuring_lisaga.pdf
- Tyler, T. R. (1990). *Why people obey the law*. Yale University Press.
- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. (1992). *Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon*. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>
- Valimid kvalitatiivses uuringus*. (n.d.). Tartu Ülikool.

https://sisu.ut.ee/teadustoo_alused/valimid-kvalitatiivses-uuringus/?utm_source=chatgpt.com

van Valkengoed, A. M., Abrahamse, W., & Steg, L. (2022). To select effective interventions for pro-environmental behaviour change, we need to consider determinants of behaviour. *Nature Human Behaviour*, 6(11), 1482–1492.
<https://doi.org/10.1038/s41562-022-01473-w>

Vosniadou, S. (2013). Conceptual change in learning and instruction: The framework theory approach. In *International Handbook of Research on Conceptual Change* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203154472>

Wilbur, D., Sheldon, K. M., & Cameron, G. (2021). Autonomy supportive and reactance supportive inoculations both boost resistance to propaganda, as mediated by state autonomy but not state reactance. *Social Influence*, 16(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1080/15534510.2021.1908910>

Witte, K., & Allen, M. (2000). A meta-analysis of fear appeals: Implications for effective public health campaigns. *Health Education & Behavior*, 27(5), 591–615.
<https://doi.org/10.1177/109019810002700506>

Lisad

Töö autorlus ja intellektuaalne omand

Annan Tartu Ülikoolile loa säilitada, avalikustada ja kasutada oma magistritööd „Sekkumisvõimalused eraisikutest maaomanike ehituskeeluvööndi rikkumiste ennetamiseks”.

Ülikoolil on õigus säilitada ja avalikustada minu magistritöö digitaalarhiivis DSpace ning teha see Internetis avalikult kättesaadavaks; samuti kasutada ja reprodutseerida tööd haridus- ja teadusotstarbel.

Kinnitan, et olen töö autor ning töö ei sisalda kolmandate isikute autoriõigusi rikkuvat materjali.

Huvide deklaratsioon

Magistritöö kirjutamise ja kaitsmise ajal töötan Keskkonnaametis avalike suhete osakonna juhatajana. Töö koostamisel olen järginud akadeemilise erapooletuse ja teadusliku objektiivsuse põhimõtteid. Isiklikud või ametialased huvid ei ole mõjutanud töö teaduslikke järeldusi ega andmete tõlgendamist.

Eetika

Magistritöö empiirilise uuringu läbiviimine on kooskõlastatud Tartu Ülikooli inimuuringute eetika komiteega (protokoll nr 386/T-10).

Uuringu valimid ja intervjuu kavad

Maaomanike valim

Tabel 3. Uuringu valim: ülevaade uuringus osalenud maaomanike kokkupuutest piirangutega ning värbamiskanalist

Uuringus osaleja	Suhe maatükiga	Loa/kooskõla stuse taotlemise kogemus	Kokkupuude keskkonnajärele valvega	Uuringusse kaasamise viis
Intervjuu 1	Ostetud maakoh, nüüd elukoht	jah	ei	Sotsiaalmeedia kuulutus
Intervjuu 2	Elukoht perekonna maal, suvekodu ostetud maal.	ei	ei	Tutvusringkonna /sotsiaalmeedia kaudu
Intervjuu 3	Ostetud maakoh	ei	ei	Tutvusringkonna /sotsiaalmeedia kaudu
Intervjuu 4	Perekonna maa, suvekodu (ei ole ise omanik)	ei	ei	Sotsiaalmeedia kuulutus
Intervjuu 5	Perekonna maa, teine kodu (omanik)	jah	ei	Sotsiaalmeedia kuulutus
Intervjuu 6 (intervjuus osaleb ka abikaasa)	Ostetud suvilaks, nüüd elukoht	ei	jah	Kontakt inspektorilt

Intervjuu 7	Perekonna maa (ei ole ise omanik)	ei	jah	Kontakt inspektorilt
Intervjuu 8	Perekonna maa, suvekodu (omanik)	ei	jah	Kontakt inspektorilt

Maaomaniku intervjuu kava

Esitatud on punktide kaupa küsimus koos täpsustavate lisaküsimustega, millised esitatakse vaid vajadusel, sõltuvalt intervjuueeritava vastusest (mitte ühekorraga).

1. Palun kirjeldage, millises kohas te elate / milline maatükk teile kuulub? Millised on selle koha väärtused teie jaoks? Millised on mured, miinused või raskused?

[Kas ja kui siis kuidas on looduskaitse või veekogu lähedus (st ehituspiirangutega ala) maaomaniku jaoks väärtuslik? Otsin vastustest konflikti (või konflikti puudumist) looduskaitsehuvide ja inimese käitumist tõukavate väärtuste vahel]

2. Kuidas te olete oma kodu ümbrust kujundanud? Millised on regulaarsed õuetööd? Olete te õuele midagi ehitanud? Maastikku kujundanud, taimi istutanud või muud taolist? Miks te tegite just sellised valikud?

[Kas üldse ja millised keskkonnanõu, sh keskkonnakaitsereeglitega seotud argumendid spontaanselt meelde tulevad ja esile kerkivad?]

3. Palun kirjeldage, kuidas te neid töid kavandanud olete? Millised tegurid mõjutavad ehitamise/rajamise mõtet? Kellega te plaanimisel olete nõu pidanud või luba küsinud?

[Kas spontaanselt tulevad esile ka omavalitsus? Keskkonnaamet?]

4. Palun meenutage mõnda projekti, mida olete soovinud kodu ümbruses ette võtta, kuid mis on jäänud tegemata? Mis põhjusel on need jäänud realiseerimata?

[Kas spontaanselt tulevad esile ka keskkonnakaitsepiirangud või sisulised argumendid?]

5. Palun kirjeldage oma parima teadmise kohaselt, millistest reeglitest peab inimene üldse oma kodu ümbruse kujundamisel/ ehitamisel lähtuma? Milleks sellised reeglid/piirangud/kohustused teie parima arusaama kohaselt on kehtestatud?
6. Teie parima teadmise järgi: millised piirangud kehtivad just teile kuuluval maal (teie kodu ümbruses)? Kas peate piirangutest kinni? Miks? (kui ei: Millised asjaolud veenaks teid nendest piirangutest kinni pidama?)

[Milliseid seaduslikke nõudeid maaomanik teab, kuidas neisse piirangutesse suhtub; milliste sõnadega seda kirjeldab?]

7. Millised on teie senised kokkupuuted keskkonnajärelevalvega? (kui kokkupuude on olemas: palun jutusta kogemusest. Kuidas ennast tundsite kokkupuute ajal ja selle järel?)
8. Kui kokkupuude on olemas: Kuidas on kokkupuuted keskkonnajärelevalvega teie käitumist muutnud?
9. Kas olete kuulnud mõnest juhtumist, kus keegi (teine) on rikkunud keskkonnakaitsereegleid? Palun jutustage. Kuidas see lugu lõppes?

[Kas lugusid teatakse? Milliseid? Millises võtmes sellest loost räägitakse: kas seda tajutakse õiglase ja põhjendatuna; kas sellest räägitakse kui millestki, mis võib tõenäoliselt juhtuda - või kui ekstreemsest erandjuhtumist, nagu tagurpidi lotovõit?]

10. Milline on teie arvates riigi poolt õiglane viis reageerida, kui eraomanik kahjustab oma maal loodusväärtusi?
11. [VINJETT:] Jutustan teile ühe loo ja palun, selle kohta teie mõtteid. Lugu on järgmine:

“Tallinnas elav Maret tundis puudust looduses viibimisest. Ta otsis kinnisvarapaortalides suvilaid looduskaunites kohtades, kuid ei leidnud sellist, mis talle meeldiks. Siis leidis ta aga maatüki rahvuspargis, otse järve kaldal. Maatükk oli müügil soodsa hinna eest. Maret arvutas, et kui ostab selle, ehitisteta maatüki ja lisaks konteinerist ehitatud väikemaja (mis on väiksem kui 20 ruutmeetrit), siis tuleb investeeering umbes sama suur, kui osta valmis ehitatud suvila. Ta leidis ka vedaja, kes oleks nõus tema uue mikromaja soodsa hinna eest tollel maatükil otse veepiirile toimetama.”

-> Kuidas teile Mareti suvilaplaan tundub? Milliseid rõõme või muresid selline lahendus võib kaasa tuua? (Kui ei kerki spontaanselt keskkonnakaitselisi argumente: Mis te arvate, mis on sellise maja rajamise mõju looduskaitsealale? Aga veekogule? Milliseid riske see võib kaasa tuua? Kas teie hinnangul peaks see olema looduskaitsealal lubatud või keelatud?)

Mis võiks teie arvates veenda Maretit oma suvilaplaanist loobuma?

Keskkonnaametnike valim

Tabel 4. Uuringu valim: ülevaade uuringus osalenud ekspertide taustast

Uuringus osaleja ametikoht/roll	Vahetu kokkupuude maaomanikega	Teeb välitöid
looduskasutuse osakonna juhtivspetsialist	jah	ei
keskkonnakaitseinspektor	jah	jah
järelevalve maakondliku büroo juhataja	jah	jah
peainspektor looduskasutuse valdkonnas	ei	ei
looduskasutuse osakonna juhataja	jah	ei

Keskkonnaametniku intervjuu kava

1. Millega tegeleb struktuuriüksus, kus sa töötad?
2. Mis on sinu töös ehituskeeluvööndiga seonduva tööloigu eesmärk?
3. Mil moel ja milliste meetoditega seda eesmärki sinu struktuuriüksuses täidetakse?
4. Millisel moel puutub maaomanik sinu struktuuriüksusega kokku? Kuidas see tavaliselt juhtub? Kuidas see peaks ideaalsel juhul juhtuma?
5. Millised on sinu kogemused inimeste käitumise mõjutamisega? Millised võtted sinu hinnangul toimivad, millised mitte?

Mõju mõõtmise näited

Tabel 5. *Erinevate tasandite sekkumiste mõju mõõtmise metoodika soovitused*

Sekkumine ja selle eesmärk	Mõju mõõdik	Soovituslik meetod mõju mõõtmiseks	Soovitused valimi koostamiseks
Teadmist konstrueeriv vestlus karistuse asemel (maaomaniku autonoomse motivatsiooni toetamine)	Teadmise omandamine: kas inimene mõistab veekogu kaldale rajatud ehitise "nähtamatut" keskkonnamõju?	Enne/pärast küsimustik Või Kahe grupi võrdlus	Mittetõenäosuslik sihipärane valim (inimesed, kes puutuvad kokku ehituskeeluvööndit ja oma maal ehitiste asukohavalikut puudutavate otsustega)
Autonoomiat toetav märgukiri (teavitamine, juhendamine, normi aktiveerimine).	1. Sõnumi test 2. Tegelik käitumine: kas kirja saatmise järel kasvab vabatahtlik likvideerimine või seadustamine?	1. Testgrupi intervjuu või küsitlus 2. Kahe grupi käitumise statistiline võrdlus	1. Mittetõenäosuslik sihipärane valim 2. Pilootuuringu piirkonnas geograafilise ja administratiivse kogukonna põhiselt
Otsuse maatriksi avaldamine (regulatsiooni lihtsustus; õiglase/võrdse kohtlemise taju tugevdamine).	Võrdse kohtlemise taju: kas kirja pandud (lihtsustatud) otsustusmaatriks aitab mõista erinevate lahenduste võrdset lähtealus	Testimine fookusgruppides, kvalitatiivsed intervjuud	Mittetõenäosuslik sihipärane valim (erineva sotsiaalse ja geograafilise taustaga maaomanikud, kelle maal kehtivad ehituspiirangud)

Teavituskampaania meediapindedel ja sotsiaalmeedias (käitumise ja mõju raamistamine, sotsiaalse normi nihutamine, äratundmismomendi loomine, normi meenutamine, kinnistamine).	<p>1. Sõnumi test.</p> <p>2. Sõnumi kinnistamine: kas kampaania suudab tekitada seoseid, mis hiljem aktiveeruvad?</p>	<p>1. Testgrupi intervjuu või küsitlus</p> <p>2. Meediakampaania sõnumi leviku statistika kombineerituna online- või telefoniküsitlusega (sõnumi äratundmine)</p>	<p>1. Mittetõenäosuslik sihipärane valim</p> <p>2. Stratifitseeritud valim</p>
--	---	---	--

Bumerangiefekti vältimine kommunikatsioonis

Vastureaktsioon on psühholoogiline mehhanism, mis kirjeldab automaatset vastupanu välisele survele. Vastureaktsiooni ei ole kantud eraldiseisva tegurina probleemikaardile, sest käsitlen käitumist analüüsidest vastureaktsiooni psühholoogilise mehhanismina, mis võib võimendada või muuta paljude probleemikaardil esile toodud tegurite toimet.

Vastureaktsiooni fenomeni on põhjalikult uuritud just kommunikatsioonivaldkonnas, kus on otsitud viise, kuidas auditooriumi veenmisel vastureaktsiooni tekkimist vältida või vähendada. Et vastureaktsioon võib potentsiaalselt pöörata vastupidiseks kõik probleemi lahendamiseks tehtud pingutused, peatun selle konstrukti praktilistel leevendusvõtetal eraldi.

Vastureaktsiooni leevendamise, neutraliseerimise või ära kasutamise võimalused piirangu kommuniqueerimisel:

- Vastureaktsiooni kontrollimiseks on sõnumi disainimisel üks olulisemaid aspekte veenmiskatsel kasutatav sõnastus. Kontrolliv retoorika ja sõnad nagu „peab“ (*must, should, ought, need*), suurendavad vastureaktsiooni. Vastupidi, autonoomsust ja valikuvabadust rõhutav sõnakasutus (sõnad nagu „võimalik“, „kaalu“, „saab“, „võib“, „võiks“) aga vähendavad vastureaktsiooni.
- Vastureaktsiooni teket neutraliseerivad valikuvabadust rõhutavad eel- või järelsõnumid, näiteks rõhutamine, et sõnumi aktsepteerimine on vaba valik. Vastureaktsiooni teket on vähendanud pelgalt teksti lõppu lisatud järelsõnum, mis rõhutab inimese valikuvabadust. (Bessarabova, 2013, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Kirchler, 1999, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Wilbur et al., 2021)
- Sõnumi meelelahutuslik väärtus - selle uudsus ning audiovisuaalsed efektid võivad tähelepanu sõnumi sisu kontrollivalt iseloomult eemale juhtida ning vastureaktsiooni vähendada (Kang et al., 2006, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Palmgreen et al., 1991, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Morgan et al., 2003, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016).

- Narratiivi kasutamine sõnumi esitamisel vähendab vastureaktsiooni ja suurendab veenvust (Quick et al., 2013, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Moyer-Guse & Nabi, 2010, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016).
- Empaatia tekitamine ning viha leevendamine sõnumi keskse karakteri suhtes, samuti tegelasega samastumine parandab läbi vastureaktsiooni leevendamise sõnumi, näiteks reklaami veenvust (Shen, 2010, 2011, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016).
- Kellegi teise esitatud sõnumi veenvust on võimalik nõrgestada, kujutledes sõnumi esitajat kontrolliva või manipuleerivana või hoiatades auditooriumi ette, et neid püütakse veenda või manipuleerida (Zucker et al., 2000, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Turner, 2007, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Quick et al., 2009, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Richard ja Banas, 2015, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016; Richard et al., 2017, viidatud teoses Rosenberg & Siegel, 2016)
- Negatiivse tagasiside kahjustavat mõju sisemisele motivatsioonile on võimalik leevendada, kui tagasisidet antakse silmast silma; seda tehakse kindlate kriteeriumite alusel ning sellega kaasnevad soovitud või juhised positiivsema tagasiside välja teenimiseks. (Fong et al., 2019)

Bumerangiefekti võib teavitusel põhinev sekkumine põhjustada ka siis, kui sõnum tugevdab ekslikult vale normi. Juhtudel, kus kampaaniasõnum püüab illustreerida probleemi tõsidust ja rõhutab selle ulatust, võib sotsiaalse normina saada tuge hoopis probleemne käitumine. (Cialdini, 2003) Tagajärjest liialt hirmsa pildi maalimisel on teinegi riskikoht. Hirmutamine võib olla efektiivne motivaator, kuid üksnes siis, kui hirmu õhutada tagajärje kirjeldusega käib kaasas konkreetse ja tõhusa vastumeetme kirjeldus. (Witte & Allen, 2000) Näiteks võiks hästi töötada üleujutusohu näitlikustamine ja võimendamine, sest selle riski maandamiseks on konkreetne ja tõus vastumeede: ehitada veekogust kaugemale.

Kui aga sõnum apelleerib hirmule ning pakub üksnes abstraktset, raskesti hoomatavat lahendust, annab see tulemuseks taas vastureaktsiooni. (Witte & Allen, 2000) Seetõttu on riskantne rõhuda ehitsukeeluvööndi rikkumise tagajärjena bioloogilise mitmekesisuse

globaalsele kaole ja pakkuda probleemi lahendamist läbi terrassi asukoha nihutamise, sest probleemi ja lahenduse seos jääb pealiskaudselt vaatlusel arusaamatuks.