

Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes

*Miks suurte linnade naabervallad ei suuda ohjata
enda territooriumil toimuvat ehitustegevust?*

Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes

Miks suurte linnade naabervallad ei suuda ohjata enda territooriumil toimuvat ehitustegevust?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontroll auditeeris ehitustegevust viies Tallinna linnaga ja kolmes Tartu linnaga piirnevas vallas, mis 2000. aastate teises pooles valitsenud kinnisvarabuumi ajal kuulusid Eesti suurimate ehitustandrite hulka.

Mida me auditeerisime?

Auditi tarbeks valiti välja kogum nendes valdades asuvaid uusehitisi (valminud või valmivaid elamuid), mille andmed polnud riiklikust ehitisregistrist leitavad. Auditi käigus analüüsiti, kas valitud ehitised olid kerkinud seaduslikult, kas omavalitsused olid seoses nende ehitistega täitnud oma ehitusjärelevalvekohustusi ja kas riik oli omavalitsusi nende kohustuste täitmisel toetanud toimivate andmekogudega.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majanduskasv toob kaasa valglinnastumise laine, mis väljendub teatud hulga maksumaksjate huvis kolida suurte linnade keskusest elama linnalähedasse privaatsemasse keskkonda, valdavalt linnaga piirnevasse omavalitsusse. Omavalitsus, kuhu elama kolimisest huvitatud ollakse, peab arvestama, et uutele elanikele tuleb uues elukohas tagada vajalik tehniline (teed, trassid, ühistransport) ja sotsiaalne (koolid, lasteaiad) taristu. Nende omavalitsuste senised elanikud on aga huvitatud, et elanike arvu juurdekasv ja uued ehitusalad oleks planeeritud selliselt, et see ei kahjustaks nende olemasolevat elukeskkonda.

Eesti praktikas jäid valglinnastumise piirkondades asuvad kohalikud omavalitsused eelneva nõrga planeerimise tõttu ehitusbuumi aastatel äärmiselt suure surve alla, millega kaasnes tihti isevooluted kulgev arendus- ja ehitustegevus.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll ehitusloata püstitatud ehitisi kõigis auditeeritud omavalitsustes. Enim selgitati selliseid ehitisi välja Kiili, Jõelähtme, Rae ja Tartu vallas. Nendest kahes esimeses suhtuti ehitusjärelevalvega seonduvate kohustuste täitmisesse niivõrd valikuliselt, et auditisse valitud ehitiste seaduslikkuse tegelikku olukorda pidi Riigikontroll korduvalt täpsustama ka veel pärast auditoimingute lõpetamist. Kõik auditeeritud omavalitsused rikkusid ka ehitus- ja kasutusloa andmete riiklikus ehitisregistris avalikustamise kohustust. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes vastutab ehitisregistri pidamise eest, ei ole järelepärimiste esitamisega ega muul viisil taganud, et registeris avalikustataks ehitiste kohta täielik ja tegelikkusele vastav info.

Auditis tehtud tähelepanekud puudutavad kaheksat valda, millest viis kuuluvad Siseministeeriumi tellimusel koostatud kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi kohaselt Eesti kümne kõige võimekama omavalitsuse hulka. Seejuures on indeksi koostaja, konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia sõnastanud võimekuse kui mõõdu, mis näitab omavalitsuse võimete summat (potentsiaali) midagi ära teha.

Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritud omavalitsused vaatasid ehitusbuumi ajal toimunud ebaseaduslikku ehitamist enamasti pealt ega võtnud selle tõkestamiseks midagi oluliselt ette ning nüüd tegelevad vaid tagajärgede likvideerimisega ehitusloata ehitatud uusehitiste seadustamise teel.

Taas kord tuleb möönda, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud ülesanne võib erinevatel põhjustel jääda täitmata, toomata omavalitsusele kaasa mingeidki tagajärgi. Riigikontroll ei saa aktsepteerida, et riik ei toimi hoobade puudumise tõttu otsustavalt valdkonnas, millel on oluline mõju nii keskkonnale kui ka inimeste ohutusele. Riigil tuleb otsustada, kas ehitusjärelevalve korraldamine saab eranditeta olla iga kohaliku omavalitsuse ülesanne. Ebaseadusliku ehitustegevuse ja kohalike omavalitsuste teostatava ehitusjärelevalvega seonduvat on Riigikontroll varem käsitlenud 2007. aastal auditis „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal“, misjärel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium avaldas valmisolekut analüüsida ehitusseaduses sätestatud järelevalvemehhanisme, kuid ministeerium pole selles osas praeguseks mingeid muudatusi ette võtnud.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud

- **Auditeeritud omavalitsused ei suuda ebaseaduslikku ehitustegevust tuvastada ega tõkestada.** Auditi käigus tuvastas Riigikontroll valimisse kuulunud 85 ehitisest 48 uusehitist, mis olid ehitatud ilma ehitusloata või mille ehitusluba ei suutnud omavalitsused leida. Kontrollitud olukorda poole aasta pärast, selgus, et nendest ehitistest vaid veerandi puhul olid omavalitsused alustanud menetlust rikkumise tuvastamiseks, paljude ehitiste puhul ei olnud võetud vaevaks isegi mitte ehitise omanikuga ühendust võtta. Kõige passiivsemalt tegeleti ebaseaduslike ehitistega Kiili vallas.
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peetav ehitisregister ei täida oma eesmärki** ega sisalda ja avalikusta tegelikkusele vastavat infot, mistõttu riiklik ehitusstatistika, mis põhineb registri andmetel, ei saa olla täpne. Ehitisregistrist on Maa-ameti hinnangul puudu kümnendik tegelikult olemasolevatest hoonetest. Juba alates registri loomisest on sealt puudu suur hulk vanemaid hooned, uuemate andmete puhul aga ei kontrollita, kas sisestatavad andmed on täielikud ja õiged.
- **Konkurents uute maksumaksjate pärast on kohalike omavalitsuste seas prioriteet ehitusjärelevalve korraldamise ees.** Selgus mitmeid juhtumeid, kus auditeeritud vald registreeris loata kerkinud ehitise uuelanike elukohana, kuna ei uurinud, millistel alustel on püstitatud ja millises seisukorras on ehitis, kuhu uuelanik soovib elama asuda. Auditeeritud valdade uusasustuspäringkondades on elukohana registreeritud hoonetest kasutusload antud ainult 23%-l juhtudest. 48-st Riigikontrolli valimisse kuulunud ilma ehitusloata

püstitatud ehitisest oli 12 ehitisse registreeritud kokku 28 alalist elanikku, millega kaasnes vallale kohustus neile ka kõiki teenuseid osutada: ehitada välja teed, anda vajaduse korral koht lasteaia ja koolis.

Riigikontroll tõstab auditi tulemusel esile Saku valda, kus valla territooriumil toimuva ehitustegevuse kohta oli teistest auditeeritutest oluliselt parem ülevaade ja ehitusvaldkonnas loodud ametikohtadel tegutsesid aktiivsed ametnikud. Võrreldes teiste auditeeritutega tuvastas Riigikontroll Saku vallas ebaseaduslikku ehitustegevust kõige vähem, samas oli seal rikkumiste kohta tehtud kõige rohkem ettekirjutusi ja määratud sunniraha. Auditi ajal tuvastatud kahe ebaseadusliku ehitisega asuti kohe tegelema: mõlemal juhul tehti ettekirjutus nende seadustamiseks ning auditi lõppemise ajaks olid ehitised seadustatud. Hinnangud auditeeritud valdadele kinnitavad, et suutlikkus on parem seal, kus luuakse piisavalt ametikohti ja neis on tööalane valdkonda tundvad inimesed.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri, regionaalministri ning auditeeritud omavalitsuste üldised kommentaarid aruande kohta

Majandus- ja kommunikatsiooniminister leidis, et väljatoodud kitsaskohtade põhjalik analüüs aitab kindlasti kaasa ehitusjärelevalve tõhustamisele kohalikes omavalitsustes. Ehitamise, ehitusjärelevalve ja ehitisregistrisse andmete esitamise kohustus lasub omavalitsusel. Ehitustegevust reguleerivas seadusloomes ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil järelevalvekohustust omavalitsuste üle ning sellist dubleerimist ei pea ministeerium ka vajalikuks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on riikliku ehitisregistri vastutava ja volitatud töötlejana loonud riikliku ehitisregistri elektroonilise andmebaasi, võimalused ja reeglid ehitiste kohta käiva info registrisse kandmiseks. Ministeeriumil ei ole tagasisidet, et oleks väiksemaidki põhjuseid, mis takistaks ehitiste kohta käiva teabe registrisse kandmist.

Ministeeriumil ei ole kohustust ega vahendeid kontrollida andmete õigsust, mis tekib dokumentide menetlemise käigus kohalikes omavalitsustes. Ministeerium ei saa nõustuda väitega, et ehitisregister ei sisalda ega avalikustatavalt tegelikkusele vastavat infot. Ehitisregister on avalik statistiline register ja kõik ehitustegevuse tulemusena või tsiviilkaibes osalenud ehitiste kohta käiv teave, mida ehitiste omanikud kohalike omavalitsuste kaudu registrile esitavad, peab vastama tegelikkusele.

Ebaseaduslike või seni mingisugustel põhjustel ehitisregistrisse kandmata ehitiste kirjeldamine ehitisregistris on teema, mis vajab veel põhjalikku analüüsi, mis on seotud riigipoolsete kulutustega.

Regionaalminister teatas, et on 2010. aasta detsembris pöördunud kirjalikult kõigi omavalitsusjuhtide poole palvega tõsiselt analüüsida omavalitsuses ehitusseadusega pandud ülesannete täitmist ja leida võimalikult efektiivsed meetmed ebaseaduslike ehitiste tuvastamiseks ning tagada olemasolevate ehitiste korrektne riiklikku ehitisregistrisse kandmine ja aadressiandmete korrastatus.

Saku Vallavalitsus nõustus, et ehitusbuumi aastatel olid valglinnastumise piirkondade omavalitsused nõrga planeerimise tõttu äärmiselt suure surve all, millega kaasnes tihti isevooluted kulgev arendus- ja ehitustegevus. Saku valla näitel võib märkida, et tõsisemalt hakati ehitusjärelvalvega tegelema 2004. aastal. Siis võeti tööle kvalifitseeritud spetsialist ning hakati tegema ettekirjutusi ja menetlema ehitusväärtegusi. Ehitusbuumi ajal oli vallavalitsuse spetsialistide tase kehvem, ei osatud end kehtestada. Näiteks oli lihtsam detailplaneering algatada kui jätta see algatamata. Arendaja jaoks negatiivse otsuse tegemine tõi üldjuhul kaasa kohtuvaidluse ja keelduvaid otsuseid püüti vältida. Kohalikku omavalitsusse oli raske leida ka pädevaid spetsialiste, sest ehitusettevõtetes ja planeerimisbüroodes olid palgad tunduvalt kõrgemad ning vastutus väiksem. Nüüd on ehitus- ja planeerimistöö stabiliseerunud ning vallavalitsusel ja -volikogul on võimalik oma otsuseid põhjalikumalt kaaluda, samuti osatakse keelduvaid otsuseid põhjendada. Väga oluline on ka see, et Saku Vallavolikogu kehtestas 2009. aastal Saku valla üldplaneeringu. Ehitusbuumi ajal kehtinud 1993. aasta üldplaneering ei olnud sisuliselt arendustegevuse aluseks Saku vallas. Praegu ei ole vallas probleeme ebaseadusliku ehitustegevuse tuvastamise ja tõkestamisega, kuna on loodud süsteemne ehitusjärelvalve.

Rae Vallavalitsus vastas, et ehitusrikkumiste tuvastamiseks ja menetlemiseks parandatakse eri ametite ja ametnike koostööd. Töötati välja ebaseadusliku ehitise/ehitustegevuse teatise vorm, millega registreeritakse juhtum valla dokumentide infosüsteemis ja edastatakse menetlemiseks vastavale ametnikule. Neli ametnikku on septembris 2010 läbinud Siseministeeriumi koolituse kohtuvälise väärteomenetluse valdkonnas väärteomenetluse portaali kasutamiseks. Ametnike vallasiseseks koolitamiseks on välja töötatud „Õigusrikkumise menetlusprotsessi selgitused mittejuristist iseõppijale ametnikule“. Alates 01.01.2011 on vallavalitsuse maa- ja keskkonnaametis tööl ehitus- ja keskkonnajärelvalve spetsialist, kelle üheks põhiülesandeks on avastada ja menetleda ehitusõigusrikkumisi. Alates 01.01.2011 on olemas igakuulised aruanded ehitus- ja keskkonnaõigusrikkumiste kohta.

Harku Vallavalitsus on nõus auditi soovitude ning rakendatavate abinõudega, ja lisas, et oma suutlikkuse suurendamiseks on 2011. aastast struktuuris ette näinud lisakoht ehitusjärelvalvespetsialistile, kes alustab tööd hiljemalt kevadsuvel 2011. Koos lisakohaga on ehitus- ja kasutuslubade ning ehitusjärelvalvega tegelevaid ametnikke kokku kolm.

Jõelähtme Vallavalitsus märkis, et vallavalitsus on loonud ametikohti, mis on seotud vallas ehitusjärelvalve korraldamisega. Ehitusjärelvalve valdkonnas on tehtud ka personalimuudatusi: tööle on võetud kompetentne ja kogenud ehitusnõunik. Samuti on kavas täiendada asutusesiseseid protseduure ja tööülesannete jaotust, et tagada vallas ehitusjärelvalveülesannete efektiivsem täitmine.

Kiili Vallavalitsus analüüsis aruandes esitatut ja leidis, et olukord ei ole vallas tegelikult nii halb, kui Riigikontroll on auditiaruandes seda esitanud. Samas tõdeb vallavalitsus, et kontrolli käigus on ilmnenu olulisi puudusi. Kiili Vallavalitsus näeb võimalust olukorda parandada, võttes tööle teenistuja, kes tegeleks igapäevaselt ebaseaduslike ehitiste tuvastamise ja ettekirjutuste koostamisega.

Tartu Vallavalitsus vastas, et on probleemidest teadlik ja tegeleb aktiivselt nende likvideerimisega. Et vältida omavolilist ehitustegevust vallas, on vallavalitsuses ehitusspetsialist, kelle peamine ülesanne on tagada ehitusjärelvalve.

Luunja Vallavalitsus tõdes, et Eesti seadustest ja haldusvõimekusest tingituna sattusid valglinnastumise piirkondade kohalikud omavalitsused ehitusbuumi aastatel arendajate surve alla, millega kaasnes kohati kontrollimatu arendus- ja ehitustegevus. Hiljuti jõustunud valla uues arengukavas 2011–2017 on planeerimis- ja ehitustegevusele pööratud eraldi tähelepanu, tuues ühe arengueesmärgina välja kvaliteetse, heakorrastatud ja turvalise elukeskkonna, samuti vajaduse tagada läbimõeldud ja terviklik planeerimistegevus ning ehitusprojektide kvaliteetne menetlemine.

Luunja Vallavalitsus on seisukohal, et ehitusjärelvalve teostamine on kõikide omavalitsuste otsene kohustus, sõltumata asukohast ja rahvastikuprotsessidest. Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli arvamusega, et suutlikkus on tagatud juhul, kui omavalitsuses on loodud piisavalt vastavaid ametikohti ja neis on tööl valdkonda tundvad spetsialistid.

Luunja Vallavalitsus nõustus Riigikontrolli ettepanekutega valdkonna parendamise kohta ning kavandab vallas konkreetsete meetmete rakendamist ehitusvaldkonna sisuliseks parendamiseks.

Samuti peab Luunja Vallavalitsus väga vajalikuks algetada riigi tasemel õigusaktide muudatusi, et täita lünki planeerimis- ja ehitustegevuse tõhusal korraldamisel. See puudutab muu hulgas õigusliku aluseta ehitiste seadustamist, pahatahtlikult ning kehtivaid nõudeid eirates ehitatud ehitistega seonduvat. Selliste ehitiste omanikud on meie õigusruumis sageli juriidiliselt enam kaitstud kui omavalitsused.

Tõsiseks probleemiks peetakse lõpuni väljaehitamata alasid, kus arendajad on eri põhjustel töö pooleli jätnud ning ka omavalitsustel ei ole piisavalt ressursse, et ulatuslike arenduspiirkondade taristut elanike arvu kiire kasvuga samas tempos välja ehitada.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Ebaseaduslik ehitustegevus auditeeritud omavalitsustes	8
Auditeeritud ei ole ülevaadet oma territooriumil toimuvast ehitustegevusest	8
Suvilapiirkonna elanikud muutuvad püsielanikeks	10
Detailplaneeringut ehitamisel valdavalt järgitakse	11
Ebaseaduslikud ehitised seadustatakse valdavalt tagantjärele	12
Rikkumistele reageerimise praktika on omavalitsustes väga erinev	15
Omavalitsused lubavad elada hoonetes, mis pole tunnistatud elamiskõlblikuks või on ehitatud üldse ilma loata	16
Riigi tugi omavalitsuste ehitusjärelevalvele	19
Ehitisregistris olevad andmed on puudulikud ja paljusi kasutatud	19
Ehitisregistri tulevikuvision on avalikkuse jaoks ebamäärane	20
Riigi andmekogude olemasolevate ja tulevikuvõimalustega saab ehitusjärelevalvet muuta oluliselt lihtsamaks	21
Riigikontrolli soovitusd ning majandus- ja kommunikatsiooniministri, regionaalministri ning auditeeritud valdade vastused	25
Auditi iseloomustus	28
Auditi eesmärk	28
Hinnangu andmise kriteeriumid	28
Riigikontrolli varasemaid auditeid planeerimis- ja ehitusvaldkonnas	30
Lisa A. Auditi käigus käsitletud ehitised, millel puudus ehitusluba	31
Lisa B. Auditi käigus tehtud intervjuud	32
Lisa C. Fookusrühma kokkuvõte	33

Valdkonna ülevaade

Sisemajanduse kogutoodang (SKT) ehk sisemajanduse koguprodukt (SKP) on ühes riigis aasta jooksul toodetud kaupade ja teenuste maksumus turuhinnas.

Valglinnastumine – suurlinnade kiire ja laienev kasv, mis tekitab laiu alasid hõlmavaid äärelinnu, sealhulgas aedlinnu.

- Alates 1999. aasta lõpust kuni 2007. aasta lõpuni leidis Eestis aset majanduskasv, kus **sisemajanduse kogutoodang** suurenes igas kvartalis eelnenud aasta sama perioodiga võrreldes vähemalt 4% (kõrghetkedel üle 10%). See tõi enim arenenud majandusega regioonides (Tallinn, Tartu, Pärnu) kaasa inimeste nõudluse uute eluasemete järele, mis omakorda põhjustas nn valglinnastumise laine, kus uusi eluasemeid hakati rajama ja pakkuma ka linnade tagamaal (ehk nendega piirnevates valdades).
- Valglinnastumisest** mõjutatud valdadel maakasutuse üldplaneeringud valdavalt puudusid või olid kaotanud ehitusbuumi alguse ajaks (2004–2005) oma ajakohasuse. Seega ei olnud need omavalitsused üldjoonteski kindlaks määranud, kuhu, kui palju ja mida üldse ehitada tohib (tabel 1).

Tabel 1. Kehtivad üldplaneeringud auditeeritud valdades valglinnastumise perioodi alguses

Vald	Üldplaneeringu kehtestamise aasta
Saku	1993
Rae	1993
Harku	1996
Jõelähtme	2003
Kiili, Luunja, Tartu, Ülenurme	Üldplaneering puudus

Allikas: Riigikontrolli ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ning nende puudumise põhjustest (2008)

- Auditeeritud valdades kasvas elanike arv 2003.–2010. aastani 12–85% (vt tabel 2). Kuna omavalitsuse elanike registrisse kantud iga uus maksumaksja tõi omavalitsusele lisatulu, soosisid valglinnastuvad vallad esialgu peaaegu igasugust ehitustegevust oma territooriumil. Tagaplaanile jäi tõsiasi, et ehitustegevus ja elanike arvu kiire kasv seab ka elanikke teenindavale tehnilisele (nt teed, trassid, ühistransport) ja sotsiaalsele (nt kooli- ja lasteaiakohad) taristule uusi nõudmisi, mida ei pruugita täita suuta.

Tabel 2. Elanike arvu juurdekasv auditeeritud valdades 2003–2010

Omavalitsus	Elanike arv 01.01.2003	Elanike arv 01.01.2010	Elanike arvu juurdekasv, %
HARJUMAA			
Rae vald	7 722	12 041	56
Harku vald	6 885	11 727	70
Saku vald	7 254	8 865	22
Jõelähtme vald	5 291	5 937	12
Kiili vald	2 331	4 310	85
TARTUMAA			
Tartu vald	5 102	6 041	18
Ülenurme vald	4 480	5 867	31
Luunja vald	2 661	3 228	21

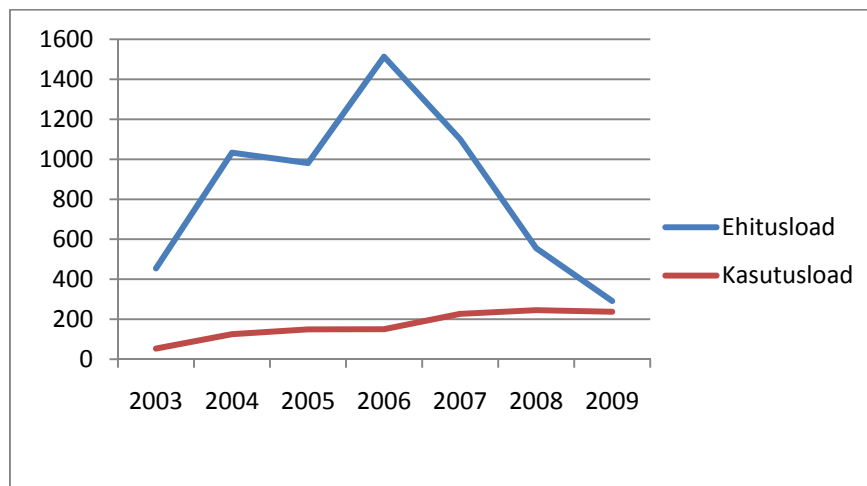
Allikas: rahvastikuregister

Ehitusprojekt – ehitamiseks vajalike dokumentide kogum, mis koosneb tehnilistest joonistest, seletuskirjast, hooldusjuhendist ja muudest asjakohastest dokumentidest.

Allikas: ehitusseadus, § 18

4. Ehitustegevust reguleerib ehitusseadus, mis sätestab üldised nõuded nii ehitisele kui ka ehitamisele. Elamute ehitamine eeldab **ehitusprojekti** olemasolu, mille aluseks on omakorda detailplaneering või projekteerimistingimused. Ehitusprojekt koostatakse seejuures detailsuses ja ulatuses, mis võimaldab selle järgi väljastada ehitamiseks ehitusluba ja ehitada, kontrollida ehitamise vastavust ehitusprojektile ja ehitise vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Ehitamise lõpetamisel peab ehitise omanik taotlema ehitise kasutusele võtmiseks kasutusluba. Ehitusjärelvalve teostamisega, sealhulgas ehitus- ja kasutuslubade väljastamisega, tegelevad kohalikud omavalitsused. Ehitis- ja kasutuslubade väljastamist auditeeritud valdades peegeldavad joonis 1 ja tabel 3.

Joonis 1. Auditeeritud omavalitsustes kokku üksikelamutele väljastatud ehitus- ja kasutusload aastatel 2003–2009



Allikas: Riigikontrolli analüüs ehitisregistri baasil

Ehitisregistrisse kantavad ehitise andmed on muu hulgas

- ehitise andmed,
- ehitise asukoha andmed,
- ehitusloa andmed,
- kasutusloa andmed,
- ehitise seotud isikute andmed,
- ehitise omaniku andmed,
- ehitamise andmed,
- ettekirjutuste andmed.

Allikas: ehitusseadus, § 56

5. Kõigi ehitatavate ja kasutatavate ehitiste üle peetakse arvestust riiklikus **ehitisregistris**. Ehitisregistri pidamist koordineerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), valdava osa andmetest sisestavad sinna kohalikud omavalitsused, lisaks sisestavad andmeid erinevad riigiasutused, notarid ja kohtutäiturid. Andmesisestajad vastutavad ka andmete õigsuse eest. Ehitisregistri andmetega on võimalik kõigil tutvuda ehitisregistri veebilehel.

Tabel 3. Auditeeritud omavalitsustes aastatel 2003–2009 üksikelamutele väljastatud ehitus- ja kasutuslubade koguarv

Omavalitsus	Ehitusload	Kasutusload
Rae vald	1207	323
Harku vald	1030	162
Ülenurme vald	926	265
Saku vald	762	91
Jõelähtme vald	582	65
Tartu vald	547	126
Kiili vald	516	89
Luunja vald	357	65
KOKKU	5927	1186

Allikas: Riigikontrolli analüüs ehitisregistri baasil

Aadressiandmete süsteem (ADS) on üks riigi infosüsteemi kindlustavatest süsteemidest. Riigi infosüsteemi kindlustavate süsteemide kasutamine on kohustuslik kõigi riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogude pidamisel.

Allikas: avaliku teabe seadus, § 43⁹

Aadressiandmete korrastamise projekti käigus koguti kokku Eesti hoonete ja korterite aadressid, hoonete kasutusotstarvete andmed ning viidi need aadressiandmete süsteemi. Projekti koordineeris Maa-Amet, andmekorrastustöid tegid AS Eesti Post ja AS Regio.

6. Hoonete ja maaüksuste identifitseerimiseks määratakse neile aadressid. Aadressiobjektide tuvastamiseks nii nende asukoha järgi kui ka erinevates andmekogudes loodi 2008. aastal **riiklik aadressiandmete süsteem**. Eelkõige on seda vaja aadressiandmete korrastamiseks riigi andmekogudes, aadressiandmete kogumise ja kasutamise ühtlustamiseks ning võimalikult efektiivseks ja kasutajasõbralikuks andmevahetuseks erinevate andmekogude ja infosüsteemide vahel.

7. Vastutus registrite (näiteks ehitisregister, rahvastikuregister) info seostatavuse eest lasub kohalikel omavalitsustel, kes peaksid ehitisregistri andmeid pidevalt täiendama korrektsete aadressiandmetega. Hoonete identifitseerimisel on praegu üheks oluliseks segaduste allikaks aadressiandmete süsteemile mittetuginevate andmete sisestamine ehitisregistrisse või varem sisestatud andmete korrigeerimata jätmine.

8. Näiteks selgus **aadressiandmete korrastamise projekti** käigus ehitisregistri ja ADSi andmete esialgse võrdluse teel, et Tallinnaga piirnevates valdades võib leida koguni üle 8500 hoone, mille ehitusluba ei ole hoone aadressi järgi ehitisregistrist leitav, neist peaaegu 700 asub uuselamupiirkondades.

9. Maa-amet saatis auditi tarbeks Riigikontrollile nimekirja auditeeritud valdade uuselamupiirkondades asuvatest eluhoonetest, mille ehitusloa kohta puudusid registris andmed. Riigikontroll analüüsis saadetud nimekirja ning küsis puuduvate andmete kohta selgitust kohalikest omavalitsustest. Auditeeritud valdades ei olnud Maa-ameti info põhjal ehitisregistri aadressi järgi tuvastatavad kokku vähemalt 515 hinnangulise uusehitise ehitusloa. Nendest suutsid vallaametnikud esmasele andmepäringule vastamise käigus hooned ja ehitusloa omavahel seostada vähem kui poolte ehitiste puhul, umbes 200 juhul.

10. Selle teabe põhjal valis Riigikontroll auditiks välja 85 uusehitist (valminud või valmivat eluhoonet), seejuures valiti igast valimis olnud omavalitsusest audititoimingute tegemiseks välja kuni 13 hoonet.

Ebaseaduslik ehitustegevus auditeeritud omavalitsustes

Auditeeritud omavalitsustel ei ole ülevaadet oma territooriumil toimuvast ehitustegevusest

11. Elamu ehitamise alustamiseks peab olema ehitusluba, mille kohalik omavalitsus avalikustab ehitisregistri veebilehe kaudu. Ehitusloa näol on tegu kohaliku omavalitsuse ehitamismõjusolekuga, mis toob omavalitsusele kaasa ka kohustuse kontrollida, et ehitis vastaks nõuetele. Ehitusloa taotluse saamisel tuleb omavalitsusel kontrollida projekteeritud ehitise vastavust näiteks planeeringutele, tuleohutusele. Sealjuures ei saa ehitusloa väljastamisel piirduda üksnes formaalse kontrolliga, vaid tuleb arvestada, et see ei kahjustaks elukeskkonda ega riivaks naabrite õigusi ja huve. Kui nõuded pole täidetud, siis ehitusluba ei anta.

12. Valitud 85 ehitisest ei õnnestunud Riigikontrollil koostöös auditeeritud omavalitsustega tuvastada 48 ehitise ehitusluba.

13. Ülejäänud 37 ehitisele oli ehitusluba siiski välja antud, kusjuures 5 juhul (kolm Jõelähtme valla ehitist, üks Harku ja Kiili valla ehitist) õnnestus ehitusluba tuvastada alles pärast auditoiminguid. Iseenda



Harku vallas Adra külas asuv püramiidelamu on omavaline ehitist, mis asub maakondliku tähtsusega rohekoridoris. Piirkonna kohta on kehtestatud küll detailplaneering, kuid hoone ehitamisel ei ole järgitud selle tingimusi.

Foto: Riigikontroll

väljastatud ehituslubade kindlakstegemisega oli omavalitsustel probleeme järgmistel põhjustel:

- Ehitisregistrisse ei olnud ehitusloa kohta sisestatud ühtki sellist parameetrit, mis võimaldaks väljastatud lube siduda tegelikult eksisteerivate objektidega. Info seostamist raskendas ka see, et vastava valdkonna ametnikud olid vahetunud ning arhiveerimine oli puudulik (Jõelähtme, Ülenurme ja Tartu vald).
- Ehituslubade andmeid ei olnud ehitisregistrisse sisestatud. Põhjenduseks toodi valdkonna ametnike tööga ülekoormatust, mistõttu kõigi ehitusbuumi ajal väljastatud ehituslubade andmeid ei jõutud ehitisregistrisse kanda (Harku vald).

Kas teadsite, et

Ülenurme vald väitis Riigikontrollile algul, et Õssu külas Hõbepaju tänavas asub omavoliline ehitist. Hiljem tuvastas vald ehitise püstitamiseks 2002. aastal väljastatud ehitusloa.

Vallavalitsuse korraldusest, ehitusloa taotlusest ega ehitusloast ei ole võimalik täpselt aru saada, kas tegemist on just sellele aadressile väljastatud ehitusloaga, kuna loa väljastamise ajal oli kinnistul teine nimi ja katastritunnus. Uue ja vana kinnistu seost on võimalik tuvastada üksnes detailplaneeringu jooniselt, kuhu on kantud moodustatava krundi nimetus.

Selliseid asju võimaldab valla selgituste kohaselt tuvastada ainult ametnike mälu.

14. 48 ehitusloata ehitise hulka kuulus Saku ja Luunja vallas kummaski kaks ehitist, kõigis ülejäänutes oli neid vähemalt viis. Enim oli ehituslubasid puudu Kiili (9), Rae (9), Tartu (8) ja Jõelähtme (7) vallas asunud ehitistel (vt ka tabel 4 ja lisa A).

Tabel 4. Auditis hõlmatud ehitised

Omaavalitsus	Ehitiste arv valimis	Ehitiste arv, millel puudus ehitusluba
Kiili vald	12	9
Rae vald	13	9
Tartu vald	12	8
Jõelähtme vald	12	7
Ülenurme vald	10	6
Harku vald	11	5
Saku vald	8	2
Luunja vald	7	2
KOKKU	85	48



Ebaseaduslik elamu Jõelähtme vallas Iru külas. Kuna ehitisregistrist ei õnnestunud ehitusluba tuvastada, asus Jõelähtme vald hoone seaduslikkust kontrollima hoone omanikult saadud dokumentide alusel. Omanik esitas vallale naabri ehitusloa, ning kuna mõlema krundi moodustamise aluseks oli üks detailplaneering, tuvastas vald hoone ebaseaduslikkuse alles põhjalikuma kontrolli tulemusel.

Foto: Riigikontroll

15. Mitmed omavalitsused asusid probleemsete ehitiste seaduslikkust kontrollima alles seoses Riigikontrolli auditiga. Vähesed auditeeritud (näiteks Kiili vald) väitsid, et Riigikontrolli valimisse kuulunud ehitiste ebaseaduslikkuse kohta oli neil info olemas juba varem, kuid hoolimata sellest ei olnud nad nende ehitistega midagi ette võtnud. Saku, Rae ja Luunja vald olid auditeeritustest ainsad, kes Riigikontrollilt saadud eelandmete põhjal olid suutnud auditi ajaks juba saadetud infole reageerida ning võtnud ühendust probleemsete ehitiste omanikega asjaolude väljaselgitamiseks.

16. Omavalitsused peavad probleemiks ehitamise alustamist enne ehitusloa saamist, nende väitel on paljudel juhtudel ilma loata ehitamist alustatud teadmatusest. Kiili vald oli kuue auditi valimisse kuulunud ebaseadusliku ehitise puhul ehitusloa taotluse tagasi lükanud, neist neljal korral oli palutud parandada ehitusprojekti. Kinnistuomanikud olid aga edasise paberivormistamise asemel eelistanud eluhooned valmis ehitada ilma loata.



Kiili vallas Sausti külas asuv ebaseaduslik elamu. Vald oli keeldunud ehitusloa väljastamisest, kuna hoone ei vastanud detailplaneeringule. Omanik eelistas seejärel hoone valmis ehitada ilma loata, vald pole ette võtnud midagi.

Foto: Riigikontroll

17. Seadus annab omavalitsustele järelevalve teostajana küll võimalused, kuid tihti sõltuvad tulemused ja suutlikkus otseselt inimestest, kes järelevalvetoiminguid teevad. Riigikontrolli korraldatud fookusrühma¹ arutelul tõdeti, et omavalitsustes on nõrga ehitusjärelevalve peamiseks põhjusteks ametnike puudus, vähene kompetentsus ning vallajuhtide seatud muud prioriteedid. Leiti, et intensiivsema ehitustegevusega omavalitsustes ületas buumi ajal ehitus- jm lubade menetlemise mahu vajadus võimekuse piirid. Samas toodi positiivse poole pealt välja, et on näiteid võimekatest kohalikest omavalitsustest ja ametnikest, kes on suutelised tegema tulemuslikult nii järelevalvetoiminguid kui ka pidama korda oma ehitusandmestikus.

18. Riigikontroll jõudis seisukohale, et tihti ei sõltu omavalitsuse ehitusjärelevalve võimekus mitte omavalitsuse suurusest ja ehitustegevuse intensiivsusest, vaid omavalitsuse prioriteetidest. Seda, et Kiili ja Jõelähtme vallas ei ole ebaseaduslike ehitistega tegelemine prioriteetne, näitas Riigikontrolli audititoimingute järgne mõlema omavalitsuse tegevusetus – kummagi valla ehitusametnikud ei vaevunud ilma ehitusloata ehitatud ja auditi käigus tuvastatud ehitistega tegelema.

19. Riigikontrolli hinnangul puudus valdavas osas auditeeritud omavalitsustes selliselt korraldatud järelevalve, mis võimaldab saada ülevaadet valla territooriumil toimuva ehitustegevuse kohta ning tuvastada seeläbi ebaseaduslikku ehitustegevust süsteemselt. Süsteemse järelevalve puudumine loob eeldused probleemide tekkeks, mida on käsitletud auditaruande järgmistes alapeatükkides.

Suvilapiirkonna elanikud muutuvad püsielanikeks

20. Riigikontroll peab vajalikuks eraldi välja tuua suvilapiirkondades toimuva ehitustegevusega seotud probleeme, mida on auditis käsitletud üldisemalt. Lisaks uusehitistele puudus auditeeritud valdavalt ülevaade oma suvilapiirkondades toimuvast ehitustegevusest. Mitmed perekonnad on alaliselt asunud elama oma suvilatesse, mida teadlased on käsitlenud kui valglinnastumise teist lainet.² Uuringute järgi on Tallinna ja Tartu lähivaldades ning mereäärsetes suvilapiirkondades asuvatest hoonetest püsivas kasutuses juba 35%, prognooside kohaselt võib see protsent veelgi suureneda. Seejuures vajab suvila kasutuselevõtt elamuna tihti selle laiendamist, milleks peab olema renoveerimis- või rekonstrueerimisprojekt ja ehitusluba. Ehitusjärelevalvesse oma suvilapiirkondades ning ülevaate saamisesse sealsest ehitustegevusest omavalitsused aga väga ei ole panustanud.

21. Suvilapiirkonnad on järgmine potentsiaalne probleemiallikas, sest sealne taristu (nt vee- ja kanalisatsioonisüsteem, teed) ei ole üldjuhul välja ehitatud selliselt, et võimaldaks seal paljude perekondade aastaringset elamist. Samas ei ole auditeeritud omavalitsused valdavalt oma planeeringutes määranud, kas nad soovivad suvilapiirkondade kujunemist alalisteks elamupiirkondadeks (ja planeerinud vastavaid tegevusi) või mitte ning lasknud asjadel kulgeda omasoodu. Ainsana oli suvilatega seotud uuringu tellinud Saku vald (valla ühisveevärgi ja

¹ Vt fookusrühma arutelu kokkuvõtet lisast C.

² Leetmaa, K., Anniste, K. Nõukogudeaegsete suvilaalade kujunemine elamualadeks Tallinna ja Tartu linnaregioonides. Tartu Ülikool, 2010.

-kanalisatsiooni arengukava raames), et saada teada, kui palju on suvilates püsielanikke ning milline on suvilate kasutamine suvel ja talvel.

22. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele: selgitada välja, kui palju suvilapiirkondades asuvaid ehitisi on kasutusel alaliseks elamiseks, seada sellest lähtudes nendes piirkondades toimuva suhtes selged eesmärgid ning teha vastavad muudatused oma üldplaneeringus.

Auditeeritud valdade vastused

Saku Vallavalitsus leiab, et soovitus on mõistlik. Saku valla üldplaneeringus on näiteks ehituskeelualaks määratud ka endiste aiandusühistute haljasalad, samuti on piiratud aiandusühistute piirkonnas ehitusõigust.

Kiili Vallavalitsus kinnitas, et valla suvilapiirkondade taristute planeerimisel on eeldatud, et enamik suvilaid muutub alalisteks elukohtadeks ning valla vee- ja kanalisatsioonivarustuse projekteerimisel on arvestatud kõikide kinnistute liitmiseks rajatavate torustikega.

Jõelähtme Vallavalitsus teatas, et valla üldplaneeringus on ette nähtud suvilapiirkondade edasine kasutus elamumaana. Selleks koostatakse nende piirkondade hoonestustingimuste ja vajaliku taristu kavandamiseks detailplaneeringud ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukavad.

Ülenurme Vallavalitsus teatas, et seoses piirkonna vee- ja kanalisatsioonivarustuse projekteerimisega on kavas saada selgust suvilate kohta, mida kasutatakse alaliseks elamiseks.

Tartu Vallavalitsus märkis, et suvilapiirkondades toimuvat on analüüsitud juba Tartu valla üldplaneeringu koostamise ajal ja on jõutud seisukohale, et perspektiivis ehitatakse suvilad alalisteks elamuteks, ning seetõttu on need alad määratud üldplaneeringus elamualaks.

Luunja Vallavalitsus lubas selgitada välja, kui palju suvilapiirkondade ehitisi on võetud kasutusse alaliseks elamiseks ja vajaduse korral teha muudatused valla üldplaneeringus ning koostada tegevuskava edasiseks. Samas märkis vallavalitsus, et suvilapiirkondade kujundamisel elamupiirkondadeks on kõige suuremaks probleemiks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni väljaehitamine.

Detailplaneeringut ehitamisel valdavalt järgitakse

23. Ehitise püstitamiseks ja laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks on detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning omavalitsuse väljastatud lisatingimused, mis täpsustavad selliseid ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisalda. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral on ehitusprojekti aluseks omavalitsuse väljastatud projekteerimistingimused.

24. Auditeeritud valdades oli valimisse kuulunud 37 ehitusloaga hoone ehitusloa väljastamise aluseks olnud enamjaolt detailplaneering. Valdavalt oli ehitusprojekti ja detailplaneeringus määratud tingimustega ka arvestatud. Mõnel juhul polnud võimalik kontrollida, kas ehitusprojektile oleks pidanud eelnema detailplaneering või mitte, sest üldplaneering puudus ja omavalitsus otsustas iga kord eraldi, kas

Detailplaneeringu koostamise kohustus on ehitamisel linnades ja alevites. Väljaspool neid määratakse detailplaneeringu koostamise kohustusega alad üldplaneeringuga või maakonnaplaneeringuga.

Allikas: planeerimisseadus, § 7–8

nõutakse detailplaneeringu koostamist või väljastatakse kohe projekteerimistingimused.

25. Jõelähtme vallas oli 4 ja Kiili vallas 1 ehitise ehitisluba väljastatud tiheasutusalal ehitamiseks ilma detailplaneeringut koostamata, mistõttu tegelikult puudus ehitusloa väljastamiseks seaduslik alus. Neil juhtudel oli ehitisluba väljastatud projekteerimistingimuste alusel.

Ebaseaduslikud ehitised seadustatakse valdavalt tagantjärele

26. Ilma ehitusloata ehitamise eest tuleb ehitusjärelvalvet tegeval ametiisikul teha ehitise omanikule või seda ehitavale isikule ettekirjutus. Ehitusseadus näeb ette, et ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel tuleb õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanikul oma ehitis lammutada. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral saab määrata sunniraha nii kaua, kuni ettekirjutus täidetakse. Samuti on seaduses öeldud, et kui omanik ehitist nõuetega vastavusse ei vii või ei lammuta, siis peab selle tema eest korraldama kohalik omavalitsus.

27. Riigikohus on leidnud³, et iga ehitise, sh ka omavolilise ehitise kohustuslik likvideerimine piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab alati omanikule kahju. Likvideerimist, sh lammutamist tuleb kaaluda igal üksikjuhtumil eraldi. Omavalitsus peab omavolilise ehitise avastamisel kaaluma ehitusnormide rikkumise raskust ja iseloomu ning ehitise lammutamise vajalikkust. Riigikohus märgib, et ehitise edasist saatust silmas pidades võib ka lammutamisele mittekuuluvale omavolilisele ehitisele pärast puuduste kõrvaldamist anda kasutusloa (ehk ehitist tagantjärele seadustada).



Harku vallas asuvas hoones laiendati ebaseaduslikult eluruumide pinda 45% võrra. Ehitusloa taotlus ehitise laiendamiseks esitati vallale tagantjärele. Kuna vald ei tuvastanud rikkumist piisavalt kiiresti, juhtis omanikku esindanud jurist valla tähelepanu sellele, et väärtegu on aegunud ning vald oli sunnitud väljastama ehitusloa. Hoone omanikuks oli auditi läbiviimise ajal Riigikogu liige.

Foto: Riigikontroll

28. Auditi raames tuvastatud 48 ehitisega, millel polnud ehitisluba, olid auditeeritud poole aasta jooksul pärast auditit (01.11.2010. a seisuga) käitunud järgmiselt (vt ka lisa A):

- Kiili vald vastas oma 9 ebaseadusliku ehitise kohta, et pole ühelgi juhul teinud mitte midagi. Hiljem tuvastas Riigikontroll ehitisregistrist, et 2 ehitisele oli siiski vahepeal tagantjärele väljastatud ehitisluba.
- Jõelähtme vald ei olnud poole aasta jooksul ette võtnud midagi, kuid asus seejärel oma ebaseaduslike ehitistega tegelema. 13.12.2010. a seisuga oli 2 ehitise omanikule koostatud väärteto protokoll ning mitmed omanikud välja kutsutud.
- 13 juhul oli omanikku teavitatud ja välja kutsutud (Harku vallas tähtitud kirjaga, Tartu ja Ülenurme vallas suuliselt). 2 juhul oli seda püütud teha, kuid ei saadud omanikku kätte (Tartu vald).
- 3 juhul jätkus juba auditi käigus toimunud seadustamisprotsess.
- Rae vald oli 7 juhul alustanud või jätkanud menetlustoiminguid. Mitmel juhul oli arendaja pankrotistumise tõttu jõutud õiguslikku tupikusse, kus leiti, et enne arendaja kohustuste täitmist valla ees või üleandmist ehitist seadustada ei saa.

³ Kohtulahend nr 3-3-1-64-02

- 8 juhul oli ehitised seadustatud, sellest 7 juhul (4 Saku ja Luunja valla ehitised, 2 Rae valla ehitised ning 1 Jõelähtme valla ehitised) ehitusloa andmisega, ühel juhul (Tartu vald) kasutusloa andmisega. Saku vald oli mõlemal juhul teinud omanikele enne seadustamist ka ettekirjutuse ehitise seadustamiseks.



Ülenurme vallas Soinaste külas asuv ehitatav kortermaja oli Riigikontrolli valimisse kuulunud ebaseaduslikest ehitistest suurim. Ülenurme vald kirjalikke järelevalvetoiminguid teinud ei olnud. Samuti on tähelepanuväärne, et Ülenurme valla üldplaneering ei sätesta, millist liiki elumaju (kas üksikelmuid või suuri kortermaju) võib sellesse piirkonda üldse ehitada.

Foto: Riigikontroll

29. Seni ei ole ükski auditeeritud omavalitsus pidanud vajalikuks ühtki oma territooriumil õigusliku aluseta ehitatud ehitist lammutada (v.a väikeehitised, mida auditis ei käsitleta). Mitme valla esindajad (Harku, Rae) olid seisukohal, et pahatahtlikult ning igasuguseid reegleid eirates ehitatud ehitised tuleb põhimõtteliselt lammutada, kuid nende ehitiste omanikud on tavaliselt juriidiliselt enam kaitstud kui omavalitsused.

30. Kuna auditeeritud õigusliku aluseta ehitiste lammutamist ei nõua, seadustavad nad enamiku neist tagantjärele. Seadus tagantjärele seadustamist ei reguleeri, mistõttu rakendatakse oma väljakujunenud tava:

- Olemasolevale hoonele algatatakse tagantjärele detailplaneering või väljastatakse projekteerimistingimused, mille tulemusena omanik taotleb ehitus- ja kasutusluba, s.t kogu protsess tehakse tagantjärele algusest lõpuni formaalselt läbi (Harku, Jõelähtme, Luunja, Saku ja Kiili vald).
- Omanik esitab omavalitsusele ehitise olemasolu teatise koos mõõdistusprojektiga, mille tulemusel võtab omavalitsus ehitise ehitisregistris arvele ning väljastab sellele kasutusloa (Ülenurme, Tartu, Rae vald).

31. Auditeeritute kirjeldusel algab ebaseadusliku ehitise tuvastamine sellega, et valla järelevalveametnik fikseerib olukorra, võtab maaomaniku selgitused ning võrdleb, kas ehitatud hoone vastab projekteerimistingimustele või detailplaneeringule. Vajaduse korral

tehakse ettekirjutus või algatatakse väärteomenetlus. Igal konkreetsel juhul lähtutakse ehitise ja kinnistu olukorrast, ehitise omaniku selgitustest ja seaduse rikkumise ulatusest. Omavolilise ehitise omaniku ja valla koostöö laabudes on eesmärgiks enamasti hooned seadustada.

32. Riigikontroll juhib tähelepanu, et detailplaneeringu tagantjärele koostamine ei täida planeerimisseadusest tulenevaid eesmärke, kuna omavalitsusel ega avalikkusel ei ole enam kuidagi võimalik mõjutada detailplaneeringu sisulist lahendust, sest maja on juba valmis. Lisaks koormab selline detailplaneeringumenetlus halduslikult omavalitsust.



Rae vallas Peetri külas asuv hoone, mille omanik pärast vallalt ebaseadusliku ehitustegevuse kohta ettekirjutuse saamist kohe heausksele ostjale maha müüs.

Foto: Riigikontroll

33. Praktikas kasutatakse tihti skeemi, kus ilma ehitusloata hoone ehitanud omanik müüb selle maha ning uus omanik esineb juba kui heauskne ostja ning soovib omavalitsuselt hoone seadustamist. Omanike vahetus ei anna siiski omavalitsusele põhjust ega õigust katkestada ebaseadusliku ehitise menetlemisega seonduv protsess.

34. Mitmed auditeeritud pidasid kõige suuremaks probleemiks lõpuni väljaehitamata arendusalasid, kus maaüksused on detailplaneeringu järgi kruntideks jaotatud, kuid arendaja on tegevuse lõpetanud ning jätnud taristu välja ehitamata. Inimesed, kes on sellisel arendusalal endale krundi ostnud, soovivad ehitada, kuid vald ei saa seda lubada, sest taristu terviklahendus piirkonna kohta puudub ja raha selle tegemiseks napib.

35. Riigikontrolli soovitus majandus- ja

kommunikatsiooniministrile: algatada õigusaktide muudatus õigusliku aluseta ehitiste seadustamiseks, kui kohalik omavalitsus, olles kaalunud ehitise suhtes lammutusettekirjutuse tegemist, ei ole pidanud seda põhjendatuks ja sooviks valida muu võimaluse. Seejuures ei tohi menetlus õigusliku aluseta ehitise seadustamiseks olla üksnes formaalne ette otsustatud tulemuse vormistamine, vaid omavolilise ehitustegevuse kohta peab jääma jälg ehitisregistrisse, näiteks ettekirjutuse kaudu. Samuti ei tohi välja töötatav lahendus olla ebaseadusliku ehitise omanikule vähem koormav õiguspärasest käitumisest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Justiitsministeerium on algatanud ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise, et töötada välja uus ehitus- ja planeerimisseadustik. Seetõttu esitab ministeerium Riigikontrolli ettepaneku hinnangu andmiseks Justiitsministeeriumile kui kodifitseerimisprotsessi algatajale. Minister on nõus, et õigusliku aluseta ehitiste seadustamisega seotud küsimused vajavad täpsustamist.

Praegu saab ebaseaduslikke ehitisi seadustada, läbides analoogilised etapid nagu ehitisele ehitusloa saamisel. Seega ei saa ebaseadusliku ehitise ehitaja põhjendamata eelist seaduslikku korda järgiva loataotleja ees. Eriregulatsiooni kehtestamist ebaseaduslike ehitiste seadustamiseks on kaalutud ka planeerimisseaduse ja ehitusseaduse kodifitseerimise protsessis, kuid kahjuks ei ole töörühm leidnud sobilikumat meetodit, mis ei annaks ebaseaduslikele ehitistele põhjendamatu eelist. Praegu vaadatakse ehitusseaduses üle erinevaid väärtegade koosseise ja karistuste suurusi, sealhulgas karistuste suurusi ebaseadusliku ehitamise eest.

Rikkumistele reageerimise praktika on omavalitsustes väga erinev

36. Auditeeritud kasutasid väga erineval määral ehitusseadusest tulenevaid sunnivahendeid rikkujate korralekutsumiseks. Kõige rohkem oli aastatel 2008–2009 ehitusseaduse nõuete rikkumise tõttu teinud ettekirjutusi (117) ja määranud nende mittetäitmise eest sunniraha Saku vald, kus Riigikontrolli arvates oli ehitusjärelvalve kõige paremini korraldatud. Ehitusalaseid väärteguseid oli enim menetletud Jõelähtme ja Harku vallas. Märkimist väärib, et Tartu vald ei olnud nimetatud perioodil teinud ühtegi ehituslikku ettekirjutust ega menetlenud ühtegi ehitusalast väärtegu, olematu või väga tagasihoidlik oli see tegevus ka Kiili ja Ülenurme vallas (vt ka tabel 5).

Tabel 5. Ehitusseaduse rikkumisel tehtud ettekirjutuste arv, ettekirjutuste täitmata jätmise eest määratud sunniraha, menetletud väärteloasjade arv ja väärteloamenetluse korras määratud rahatrahvide summa auditeeritud valdades aastatel 2008–2009

Omavalitsus	Ettekirjutuste arv	Määratud sunniraha (kr)	Ehitusalaste väärtelude arv	Määratud rahatrahvid (kr)
Saku vald	117	186 000	46	400 000
Rae vald	24	20 000	25	64 460
Harku vald	19	0	63	348 552
Luunja vald	14	0	0	0
Jõelähtme vald	10	30 000	64	587 500
Kiili vald	3	5 000	0	0
Ülenurme vald	3	0	1	6 000
Tartu vald	0	0	0	0

Allikas: kohalike omavalitsuste poolt Riigikontrollile esitatud andmed



Harku vallas Suurupi külas asuv elamu, mille ebaseaduslikku ehitamist alustati valla hinnangul juba 1990ndate lõpul. Vallaametnike sõnul on nad sellest kogu aeg teadlikud olnud, kuid kuni Riigikontrolli auditini ei olnud nad midagi teinud.

Foto: Riigikontroll

37. Riigikontroll leidis auditi käigus, et mitmed auditeeritud (eelkõige Tartu ümbruse vallad) olid ehitusjärelvalve teostamisel eelistanud suulisi pöördumisi ametlikele kirjalikele järelepärimistele ja ettekirjutustele. Ka Riigikontrolli tuvastatud ebaseadusliku ehitustegevuse peatamiseks olid mõned omavalitsused endi sõnul varem küll samme astunud, kuid ühtegi kirjalikku dokumenti neil selle tõendamiseks esitada ei olnud.

38. Riigikontrolli hinnangul ei kasutanud enamik omavalitsusi kõiki oma võimalusi ebaseadusliku ehitustegevuse tõkestamiseks rikkujaid korrale kutsudes. Kui omavalitsus vaatab ebaseaduslikku ehitustegevust sekkumata pealt ega tee ettekirjutusi, tekitab see olukorra, kus inimestel ongi mõnel juhul mugavam alustada ehitust ilma ehitusloata, lootes ehitise hilisemale seadustamisele. Eriti taunib Riigikontroll nende omavalitsuste käitumist, kes olles Riigikontrollilt saanud teavet oma territooriumil asuvate ebaseaduslike ehitiste kohta, ei võtnud nende suhtes sisuliselt mitte midagi ette.

Rahvastikuregister – riiklik andmebaas, kus kajastuvad andmed inimese isiku ja elukoha kohta. Elukoha registreerib ja kannab rahvastikuregistrisse kohalik omavalitsus.



Kiili vallas Kangru alevikus asuva elamu püstitamiseks oli esitatud ehitusloa taotlus. Kiili vald lükkas taotluse tagasi, paludes muuta ehitusprojekti. Omanik eelistas seejärel maja valmis ehitada ilma loata. Praeguseks on Kiili vald registreerinud ebaseaduslikku ehitist elanikuna neli inimest. Seejuures väitsid Kiili valla esindajad auditi käigus Riigikontrollile, et nad ei registreeri elanikke hoonetesse, millel puudub ehitusloa.

Foto: Riigikontroll

Omavalitsused lubavad elada hoonetes, mis pole tunnistatud elamiskõlblikuks või on ehitatud üldse ilma loata

39. Ehitise kasutamiseks peab olema kasutusloa. Kasutusloa väljastab kohalik omavalitsus, kes kinnitab sellega, et valminud ehitist vastab ette nähtud nõuetele (see eeldab, et valmis peavad olema ehitatud näiteks veevarustus, kanalisatsioonitrassid, tuletõrjevee süsteem) ning ehitist võib kasutada kavandatud kasutamise otstarbe kohaselt. Kui inimene soovib valminud elamu või korteri registreerida [rahvastikuregistris](#) oma elukohaks, peab see olema kasutatav alaliseks elamiseks.

40. Riigikontroll leidis auditi käigus, et omavalitsused ei kontrolli üldjuhul uute elanike registreerimisel, kas hoone, kuhu end registreerida soovitakse, on püstitatud seaduslikult ning kas selle kasutamiseks alalise elukohana on väljastatud kasutusloa. Auditeeritute selgitusel on peamiseks põhjuseks omavalitsuse registripidaja ja ehitusjärelevalveametnike koostöö puudumine, kuid sellise koostöö vajalikkust pole üldjuhul endale ka teadvustatud. See näitab, et konkurents uute elanike ning sellega seonduva tulubaasi kasvu pärast kaalub praktikas üles kohustuse täita korrektselt ehitusseadust.

41. Riigikontrolli auditi käigus tuvastatud 48-st ilma ehitusloata püstitatud ehitisest oli alalisi elanikke registreeritud 12 ehitisse, enim oli selliseid ehitisi Kiili ja Jõelähtme vallas (vt ka tabel 6). Kokku oli sellistesse ehitistesse registreeritud 28 inimest.

Tabel 6. Elukohana registreeritud ebaseaduslikud ehitised

Omavalitsus	Ilma ehitusloata ehitiste arv valimis	Nendest elukohana registreeritud hooneid
Kiili vald	9	3
Rae vald	9	1
Tartu vald	8	1
Jõelähtme vald	7	3
Ülenurme vald	6	0
Harku vald	5	2
Saku vald	2	1
Luunja vald	2	1
KOKKU	48	12

Allikas: Riigikontrolli analüüs rahvastikuregistri andmete põhjal

42. Auditeeritud omavalitsuste puhul analüüsiti ka, kui paljudele elukohana registreeritud uuselamutele on väljastatud kasutusloa (vt tabel 7). Analüüsi tulemusel selgus, et kasutusloa on elukohana registreeritud aadressidest uusasustuspiirkondades väljastatud ainult 23%-le hoonetest. Kõige vähem oli kasutuses olevatele uutele eluhoonetele kasutusloa väljastatud Tartu (9%) ja Jõelähtme (9%) vallas.

Tabel 7. Kasutusloaga uuselamud auditeeritud omavalitsustes

Omavalitsus	Uusasustuspiirkonnas asuvate hoonete arv, kuhu on registreeritud elanikke*	Nendest kasutuslubadega hoonete arv
Rae vald	653	187
Harku vald	418	62
Ülenurme vald	364	76
Saku vald	194	39
Luunja vald	149	54
Jõelähtme vald	97	9
Kiili vald	83	32
Tartu vald	70	6
KOKKU	2028	465

* Kohalike omavalitsuse poolt uusasustuspiirkondades määratud uute aadresside ning rahvastikuregistris alates 01.01.2003. a elukohana märgitud aadresside võrdlus.

Allikas: Riigikontrolli analüüs

43. Riigikontroll juhib tähelepanu, et tabelis 7 esitatud andmed võivad olla puudulikud, kuna riigi eri andmebaasides kasutusel olevad aadressiandmed ei pruugi olla identsed. Samuti ei pruugi ametnike puuduliku infovahetuse tõttu ühe registri aadressiandmetes tehtud parandused kajastuda teises registris. Kuigi kohalikul omavalitsusel on kohustus aadressiandmete muutumise korral teha parandused ka rahvastikuregistris, seda tihtipeale ei tehta ning rahvastikuregistris ja ehitisregistris olevad aadressiandmed seetõttu sageli ei ühti.



Rae vallas Rae külas asuvalle kinnistule on ehitamist lubav detailplaneering veel kehtestamata ja maaüksus jagamata, kuid sinna on püstitatud juba kolm ebaseaduslikku hoonet. Seejuures kuulub ebaseaduslike hoonetega kinnistu 10 isiku kaasomandisse, kes on vara soetades võtnud teadlikult riski, et õigust ehitamiseks ei pruugi tulevikus saada. Arendaja pankrotistumise tõttu on suures osas välja arendamata ka piirkonna tehniline taristu. Kui kaasomanikud ei soostu tegemata töid arendusalal omal kulul tegema, siis Rae vallavalitsus kujunenud olukorrale lahendust ei näe.

Foto: Riigikontroll

44. Riigikontrolli arvates peegeldab auditis välja toodud probleemide jada omavalitsuste tegevuse süsteemitust uuselanike „värbamisel“. Esmalt puuduvad üldplaneeringud, mis peegeldaksid kogukonna kokkulepet selle kohta, kui palju vald on suuteline uuselanikke vastu võtma ja kuhu selle tarbeks ehitada. Seejärel on rakendamata võimalused, et tagada endale ülevaade ehitustegevusest oma territooriumil, mistõttu ei suudeta ebaseaduslikku ehitustegevust tuvastada ega tõkestada. Juhuslikul teel ebaseaduslikust tegevusest teada saades aga ei rakendata oma pädevuses olevaid sunnivahendeid, et rikkujaid korrale kutsuda. Uute vallakodanike registreerimisel ei kontrollita, kas eluhoone, kuhu end registreeritakse, on püstitatud seaduslikul teel ja kas selle kasutamise ohutus ja kõlblikkus on kindlaks tehtud ning võetakse seega endale kohustus pakkuda ka oma eluaseme ebaseaduslikult ehitatud või elamiseks mittekõlblikusse hoonesse registreeritud uutele vallakodanikele teenuseid, millele neil on omavalitsuse elanikuna õigus. Neid teenuseid aga tihti pakkuda ei suudeta, kuna oma taristut ei suuda omavalitsused isevoolu teel suureneva elanike arvu kasvuga samas tempos uuendada.

45. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Siduda rahvastikuregister aadressiandmete süsteemi kaudu ehitisregistriga, mis võimaldaks registripidajal kaardil seostada olemasolevad ehitised ja nende elanikud. See välistaks aadressiandmete lahknevused eri registrites.

- Täiendada rahvastikuregistri seadust nõudega, et elukohateate esitamisel kontrolliks omavalitsus sisuliselt, kas elukohaks registreeritav hoone kajastub ehitisregistris ning on ette nähtud alaliseks elamiseks.

Regionaalministri vastus: Minister toetab eelnõus tehtud ettepanekut rahvastikuregistri ja ehitisregistri sidumise kohta ning märgib, et Siseministeeriumil on 2011. aastal kavas alustada projekti rahvastikuregistri liidestamiseks aadressiandmete süsteemiga.

Minister toetab põhimõtet, mille kohaselt on elukohateadet menetleval omavalitsuse asutusel kohustus kontrollida elukohateate vastavust nõuetele (sh vajaduse korral andmeid ehitusregistrist), kuid kindlate kontrolliviiside kehtestamist seadusega ei pea põhjendatuks.

Rahvastikuregistri seaduse kohaselt peab ruum, mille aadressi isik elukohateates elukohana märgib, olema elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks, välja arvatud

- 1) kui isik taotleb talle kuuluva ehitatava hoone või muu talle kuuluva ruumi aadressi enda ja temaga koos elavate isikute elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmist;
- 2) kui isik tõendab ruumi, mis pole eluruum, kasutamist elukohana.

Seega võib erandina ruum, mille aadressi registreerimist elukohana taotletakse, olla mitteeluruum ehk tegu võib olla ruumiga, mis ei ole ette nähtud alaliseks elamiseks. Seda põhimõtet toetab ka rahvastikuregistri seadus, mille kohaselt peab rahvastikuregistri objektiks olev isik hoolitsema enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris ehk seega peab olema isikul võimalus esitada oma elukohana ruum, mida ta tegelikult elukohana kasutab, kuid mis ei ole ette nähtud alaliseks elamiseks.

Rahvastikuregistri seadus näeb ette kohaliku omavalitsuse pädeva asutuse kohustuse kontrollida, kas elukohateade vastab nõuetele. Kindlat viisi elukohateate nõuetele vastavuse kontrollimiseks rahvastikuregistri seadus ette ei näe, mistõttu tuleb nõuetele vastavuse kontrollimisel lähtuda haldusmenetluse seaduse üldisest uurimispõhimõttest teha vajaduse korral päringuid mitmetesse registritesse ning kontrollida elukohateate nõuetele vastavust muul sobilikul viisil.

Saku Vallavalitsus leiab, et rahvastikuregistri seaduse mõistes ei ole isiku sissekirjutamisel vajalik, et ehitisel oleks kasutusluba. Tekib küsimus, millisel õiguslikul alusel saaks kohaliku omavalitsuse ametnik keelduda isikut registreerimast, kui elamul puudub kasutusluba. Rahvastikuregistri seadus sellele küsimusele vastust ei anna ning ehitusseadus ei reguleeri praegu elukoha registreerimist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et kohalik omavalitsus peab arvestama laiemalt uurimispõhimõtte ülesandega tagada kogu haldustegevuse seaduslikkus. Kuigi rahvastikuregistri seaduse eesmärgist ei tulene otsesõnu, et elukohateate menetlemisel peaks omavalitsus välja selgitama eluruumi ehitamise õigusliku aluse, oleks see kohaliku omavalituse ülesandeid silmas pidades vajalik. Nii oleks elukohateadet menetledes võimalik vajaduse korral ületada taotluse piire ning teha omanikule ettekirjutus hoone vm ruumi nõuetega vastavusse viimiseks. Regionaalminister peaks kohalikke omavalitsusi juhendama, milliseid

uurimispõhimõtte rakendamise aspekte saaksid nad elukohateate menetlemisel senisest enam arvestada.

Riigi tugi omavalitsuste ehitusjärelvalvele

Ehitisregistris olevad andmed on puudulikud ja paljuski kasutud

46. Maa-amet tuvastas 2009. aastal, et kui tegelikult on Eestis umbes 772 000 hoonet, siis neist ehitisregistrisse on kantud umbes 650 000, seega on ehitisregistrist ligikaudu 125 000 hoonet üldse puudu. Suurel osal hoonetest on aadress ainult omavalitsuse või küla tasemeni, hoone lähiaadress (nt talu nimi, tänava nimi või number) on registrist puudu. Ainult 8%-l hoonetest oli määratud asukoht kaardil. Kuna ehitisregistri andmed polnud piisavad tulevase rahvaloenduse korraldamiseks, algatati [aadressiandmete korrastamise projekt](#).

47. Riigikontrolli valimisse kuulunud 37-st ehitusloaga ehitisest olid audititoimingute ajal ainult 20 andmed ehitisregistrist kättesaadavad.

48. Riigiasutused süüdistavad ehitisregistri andmete kehvast kvaliteedist omavalitsusi, oletades, et need ei pea väheste ressursside tingimustes andmete töötlemist registris prioriteediks ega sea andmete korrastamist endale eesmärgiks. Samas ei kontrolli riik, kas ja kui kvaliteetselt andmeid registrisse kantakse, ning andmete esitamata jätmise eest ei ole ette nähtud ka mingeid sanktsioone.

49. Probleemi üheks põhjuseks, miks ehitiste andmed ei ole registrist tihti tavaotsinguga leitavad, on registrisse sisestatud aadressiandmete ebakorrektsus. [Katastritunnuseid](#), mis võimaldaks tuvastada maaüksuse, millel ehitis asub, pole paljudel juhtudel sisestatud. Suures osas on andmed puudulikud ka seetõttu, et ehitisregistri loomisel võeti hoonete kohta vanadest registritest (hooneregister, ehitusregister) üle ebatäpsed andmed ning nende korrastamisega pole olulisel määral tegeletud.

Aadressiandmete korrastamise projekt on Euroopa Regionaalarengu Fondi rahastatud projekt, mille käigus koguti kokku Eesti hoonete ja korterite aadressid, hoonete kasutusotstarvete andmed ning viidi need aadressiandmete süsteemi.

Allikas: Maa-amet

Katastritunnus on katastrisse kantud maaüksusele antud unikaalne identifikaator.

Kas teadsite, et

riiklikku ehitisregistrit hakati pidama alates 01.01.2003. Varem sisaldas seesuguseid andmeid riiklik hooneregister, mille volitatud töötlejad olid maavalitsused ja/või maakondlikud hooneregistri bürood ning mille tegevus lõpetati 31.12.2003.

The screenshot shows the 'Ehitised ja dokumendid | Sisene | EHR-GIS | Abi' header. Below it, there are two tabs: 'Aadressi otsing' (selected) and 'Katastritunnuse otsing'. A red message states: 'Päringule vastavaid andmeid ei leitud.' Below this, there is a 'Klassifikaatoripõhine otsing' section with a 'Näita juhendit' link. The search filters include: 'Otsingus kasutatavad klassifikaatorid:' with a dropdown for 'Maakond', and several other dropdowns for 'Omavalitsus', 'Asustusüksus', 'Väikekoht', 'Liikluspind', 'Nimi', and 'Aadressnumber'. There are radio buttons for 'kehtivad' (selected) and 'kõik'. An 'Otsi' button is at the bottom.

Ehitisregistri vaade. Kuigi ehitisregistris võivad paljude hoonete andmed olemas olla, saab tavakasutaja tüüpiliselt vastuseks „Päringule vastavaid andmeid ei leitud.“

50. Ehitisregistris peaks iga objekti juures kajastuma ka info selle objekti ehitustegevusega seotud keskkonnamõju hindamise kohta. Kui omavalitsus on kaalumise tulemusel jõudnud järeldusele, et objekti ehitamisega kaasnevat keskkonnamõju pole vaja hinnata, tuleb vastav

märke teha ka registrisse. Keskkonnamõju hindamisega seotud infot ei olnud ükski auditeeritu registrisse kandnud.

51. Riigikontroll leiab, et ehitisregister ei täida oma eesmärki ka andmete informatiivse ja statistilise tähenduse osas, kuna ka üksnes auditi tulemusel võib väita, et riiklik ehitusstatistika, mida registri baasil saadakse, ei ole täpne. MKM ei ole registri volitatud ja vastutava töötajana suutnud tagada, et ehitisregister koondaks, hoiaks ja avalikustaks tegelikkusele vastavat infot.

Ehitisregistri tulevikuvision on avalikkuse jaoks ebamäärane

52. Ehitisregistri pikaajalisemat arengustrateegiat ei ole fikseeritud üheski avalikus dokumendis. MKMi hinnangul on registri olulisem arengusuund teiste registritega [ristkasutuse](#) ja dokumentide veebipõhise menetluskeskkonna loomine.

53. Omavalitsused heitsid MKMile ette, et info puudumise tõttu ehitisregistri võimalike arengusuundade kohta ei saa nad langetada otsuseid, kui palju peavad omavalitsused ise tulevikus omal initsiatiivil andmeid koguma ja tehnilisi lahendusi välja töötama ning millises osas on oodata riigilt tuge. See on tinginud olukorra, kus mõned omavalitsused on loomas omi infosüsteeme, et katta vajakajäämised riiklikus registris. Ehitisregistri arendamisel ilma neid kaasamata näevad omavalitsused riski, et register ei rahulda nende igapäevaseid vajadusi.

54. Praegu on ehitisregister oma olemuselt eelkõige dokumendiregister, mis on üles ehitatud dokumentide arhiveerimisele. MKM on kinnitanud, et tulevikus peaks ehitisregister olema nii menetluskeskkond kui ka dokumentide andmepank. Dokumendid peaks olema lihtsalt kättesaadavad ning süsteem igale kasutajale arusaadav. Kõik vajalikud andmed (sh hoone asukohta ja tehnilised andmed) peaks sisestama juba koos ehitusloa taotlusega. Selline lahendus peaks kokkuvõttes oluliselt vähendama omavalitsuste töökoormust ning tagama, et kõik vajalikud andmed registrisse jõuaksid. Andmete sisestamisel peab olema selge vastutus ja kohustus ning selle tagatiseks oleks andmetele mingis osas õigusliku tähenduse andmine.

55. Riigikontroll leiab, et ehitisregistri kasutamiseks nii töövahendi kui ka teabeallikana peavad olema täidetud järgmised eeldused:

- Registrile osaliselt õiguslikku tähendust andes **tuleks registris eristada kohustuslikud ja informatiivsed andmed**. Esimeste hulka peavad kuuluma andmed hoone ehitusloa ja kasutusloa kohta ning koordinaadid, mis tekitavad hoone ruumikuju kaardile.
- **MKM peab mõjutama kohalikke omavalitsusi** ehitisregistri andmete puudustega tõsisemalt tegelema. Et tagada andmete esitamine praegusest kiiremini, võiks vanade andmete registrisse kandmise aluseid oluliselt lihtsustada, kuid see eeldab seaduste muutmist.
- **Ehitisregistrisse andmete sisestamise üle peab toimuma süsteemne kontroll**. Kui kohalike omavalitsuste suure hulga tõttu ei suuda MKM andmekvaliteeti tagada, tuleks kaaluda

Ristkasutus on mitmes andmekogus sisalduvate andmete infotehnoloogiline töötlemine, sealhulgas andmete ülekandmine ühest registrist teise

näiteks maakatastri eeskujul regionaalsete tugiüksuste loomist, mis tagaksid omavalitsuste esitatud andmete õigsuse nende andmete järjepideva kontrolli kaudu.

Riigi andmekogude olemasolevate ja tulevikuvõimalustega saab ehitusjärelvalvet muuta oluliselt lihtsamaks

56. Auditeeritud omavalitsused leidsid, et olemasolevad riigi andmekogud neid ebaseadusliku ehitustegevuse tuvastamisel eriti ei aita. Ebaseaduslikke ehitisi avastatakse valdavalt kas tänu kaebustele või üksikutes valdades (nt Saku) ka järelvalveametnike regulaarsete vaatluste tagajärjel. Parima pinnase ehitusjärelvalve teostamiseks registrite põhjal tagaks auditeeritud omavalitsuste arvates selline ehitisregister, kus hoonetel oleks ka n-ö ruumikuju, s.t registris olevad hooned oleks seostatavad nende asukohaga kaardil.

Eesti topograafiline andmekogu on Maa-ameti andmekogu ja geoinfosüsteem, mille põhieesmärgiks on topograafiliste ruumandmete andmehõive ja kaartide koostamise korraldamine ning ühiskonna varustamine ruumandmete ja ruumandmete baasil toodetud kaartidega.

Ortofoto on töödeldud foto õhust pildistatud maapinnast ja selle objektidest.

57. Praegu saab ehitiste kohta infot ehitisregistrist ning [Eesti topograafilisest andmekogust](#) ja selle tarbeks toodetud [ortofotodelt](#). Efektivse ehitusjärelvalve tegemine eeldab muu hulgas nende andmete järjepidevat võrdlemist, s.o ehitisregistri andmete sidumist tegelikult olemas olevate objektide andmetega.

58. Kõik Eesti topograafilises andmekogus ja ehitisregistris olevad hooned koondatakse ka aadressiandmete süsteemi (vt ka punktid 6–8), mille andmed uuenevad tänu andmevahetusele topograafilise andmekogu ja ehitisregistriga automaatselt ning on avalikkusele kättesaadavad Maa-ameti kaardiserveris asuva aadressiandmete kaardi kaudu. Kaart võimaldab seostada looduses oleva hoone selle hoone kohta ehitisregistris olevate andmetega, kui nende hoonete ruumikujud (koordinaadid) on hoonele ehitusloa andmise ajal sisestatud. 2010. aasta alguses oli paraku vaid 8% ja sama aasta lõpuks tänu aadressiandmete projektile 23% ehitisregistri hoonetest seostatud ruumikujuga. Maa-amet leiab, et kui omavalitsused seostaksid kaardil olemas olevaid hooneid käsitsi aadressiandmete süsteemis olemasolevate ruumikujudega, siis oleks võimalik saavutada ehitisregistris väga oluline andmekvaliteedi paranemine suhteliselt väikese töömahuga.

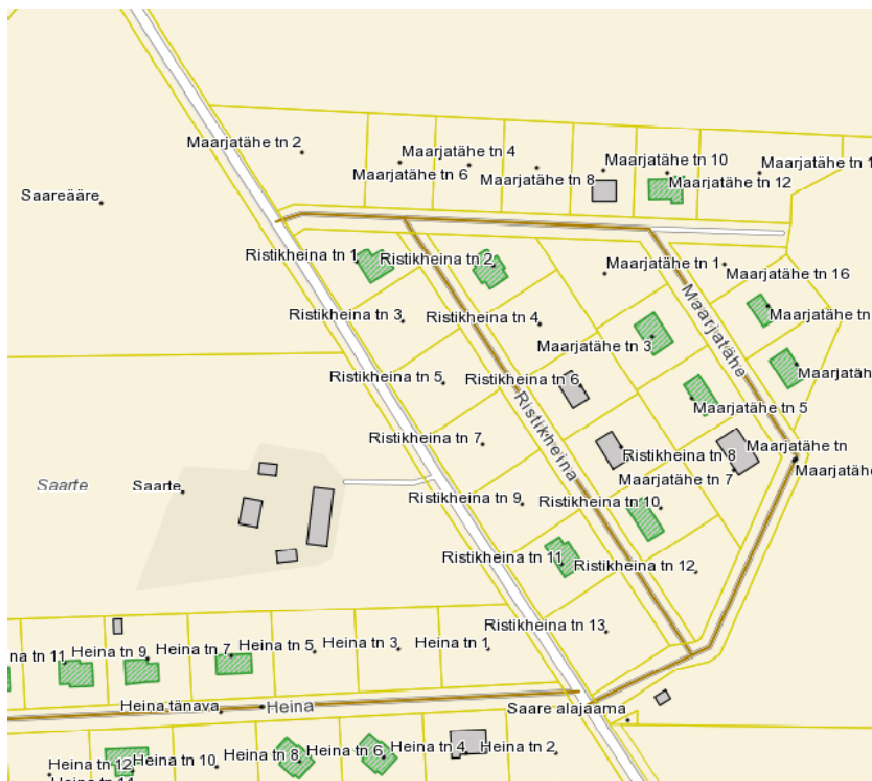
59. Paraku ei sisesta mitmed omavalitsused (auditeeritute test teevad seda ainult Saku, Kiili ja Rae vald) ka uute ehituslubade väljastamisel tekkiva hoone koordinaate, mistõttu ei teki ehituslubade andmisel kaardile ruumikujusid. Seega ei ole ka uute hoonete puhul tagatud ehitisregistri andmete seostatavus kaardiga. Jooniselt on näha, et kui ehitusloa andmeid ehitisregistrisse korrektselt ei sisestata, siis ei ole võimalik luua ka seoseid eri andmebaaside vahel.

60. Eesmärgiga leida võimalusi, kuidas ehitusjärelvalves paremini riiklikke andmebaase kasutada, kutsus Riigikontroll kokku fookusrühma⁴, kes jõudis järgmiste tõdemusteni:

- Maa-ameti topograafilisi andmeid (eelkõige ortofotosid) on võimalik uuendada sellise sagedusega, et omavalitsustel oleks võimalik kaardilt fikseerida uued hooned, olulisemad laiendamised jms ning kontrollida nende seaduslikkust.

⁴ Vt fookusrühma arutelu kokkuvõtet lisast C.

- Nimetatud tehnoloogiliste võimaluste realiseerimist piirab ehitisregistri andmete kehv kvaliteet. Mis tahes tehniline edasimineku ja võimekus taandub kokkuvõttes siiski kõige nõrgema lüli ehk ehitisregistri suutlikkusele.
- Kaardirakenduste ja registriandmete kasutamine on ennekõike abivahend. Kohalikud omavalitsused ei saa oodata, et nende endi vastutus seeläbi väheneks.



Väljavõte Maa-ameti aadressiandmete kaardirakendusest. Rakendusel on rohelisega tähistatud nende hoonete ruumikujud, mis on ehitisregistriga seostatavad; mustaga aga olemasolevate hoonete ruumikujud, mis ehitisregistriga seostatavad ei ole. Kui aga uute ehituslubade andmisel ei sisestata püstitatava hoone koordinaate korrektselt, ei teki kaardile üldse ruumikuju. Näiteks oli 29.10.2010 välja antud ehitusluba Ristikheina tn 5 üksikelamu püstitamiseks, mille ruumikuju kaardile ei tekkinud (vt kaart).

61. Kuigi MKM on ehitisregistri ühe olulise tuleviklahendusena välja toonud ehitisregistri seostatavuse teiste registritega, ei suudeta tagada, et praegu tekkivad uued ehitisregistri andmed oleks kaardiga ühitatavad, kuigi kõik eeldused selleks on loodud.

62. Riigikontrolli hinnangul on riigis võimalused ülevaate saamiseks tegelikust ehitustegevusest rakendamata. Olemasolev ülevaade on kaootiline ja seda eelkõige seetõttu, et riik ei ole suutnud tagada esitatavate andmete õigsust. Lahenduste pakkumisel on esmaseks eelduseks ehitisregistri andmete korrastamine ning registri sidumine kaardiga. See tähendab, et kui topograafiliste andmete uuendamisel tekivad kaardile objektid, mille andmeid pole ehitisregistris, siis saab kohe asuda selle põhjuseid välja selgitama. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et reaalne kasu omavalitsustele riiklike andmekogude kasutamisest ehitusjärelevalve teostamisel ei saa tekkida vägisi peale surudes, vaid selle eelduseks on omavalitsuste endi tahe. Alles seejärel tuleb arutada, kas Maa-amet uuendab topograafilisi andmeid piisavalt

tihti ja kas ta kasutab selleks kõige otstarbekamaid meetodeid (aeropildistamine, satelliitfotode töötlemine, välikaardistus). Riigikontroll leiab, et eesmärgiks tuleb seada riiklike andmekogude sidumine nii, et osapoolte vajadused ja ootused selgitataks välja neid kaasates.

63. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele: kontrollida ehitisregistri põhiandmeid (ehitusluba, kasutusluba, katastritunnus, ruumiandmed) ja sisestada või seostada puuduvad andmed.

Auditeeritud valdade vastused

Saku Vallavalitsus leiab, et soovitus on mõistlik, ja on asunud ehitisregistri andmeid korrastama. Vallavalitsuse arvates tuleb seadusega kehtestada nõue, et ehitisregistrisse oleks kantud kõik ehitised. On oluline, et ehitisregister kajastaks ka ehitisega seotud ettekirjutusi, mille kohta vajavad infot nii tehinguid (ost-müük) tõendavad notarid kui ka kinnisasja omandajad. Ei peeta normaalseks olukorda, kus kinnisasja omandanud isik saab pärast notaritehingut teada, et kinnistul asuv ehitis on ebaseaduslik ning püstitatud kas ilma õigusliku aluseta või ehitatud ehitusprojekti rikkudes.

Jõelähtme Vallavalitsus vastas, et ehitisregistrisse andmete sisestamisel jälgitakse, et sisestatud oleksid vähemalt ehitusloa, kasutusloa, katastritunnuse ja ehituslubade alusel rajatavate ehitiste koordinaadid. Vallavalitsus jätkab ehitisregistris ehitiste andmete, sh aadressiandmete korrastamist.

Tartu Vallavalitsus vastas, et ehitisregistri põhiandmete kontrolli ja puuduvate andmete sisestamisega tegeletakse pidevalt, aga andmete mahud on suured ning andmete õigsuse kontroll ja autentimine on ressursikulukas, mistõttu võtab see palju aega.

Luunja Vallavalitsus vastas, et ehitisregistrit korrastatakse järjepidevalt (näiteks lisatakse ehitistele aadress, lammutatud hooned kustutatakse registrist).

64. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Kontrollida süsteemselt ehitisregistri põhiandmete sisestamist, teha omavalitsustele vastavaid juhendmaterjale ja märgukirju.
- Kehtestada erinõuded vanade hoonete andmete lihtsustatud korras ehitisregistrisse kandmiseks.
- Kaaluda võimalust muuta ehitisregister pärast andmete korrastamist osaliselt õiguslikku tähendust omavaks.
- Avalikustada strateegilises dokumendis ehitisregistri tulevikuvision. Koostada omavalitsustele märgukiri registri tulevikuvisioni kohta.
- Kasutada ehitusjärelevalves aktiivsemalt riikliku järelevalve võimalusi ning täiendada vajaduse korral seadust nii, et kui ebaseaduslik olukord on tekkinud seepärast, et omavalitsus on jätnud ehitusjärelevalve tegemata, siis teeks järelevalvet ebaseaduslike ehitiste üle Tehnilise Järelevalve Amet.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on loonud registri kasutajatele toetena, samuti on registri veebilehel olemas kasutusjuhendid. Ministeerium jätkab sedalaadi tööd, luues infosüsteemis lisakontrolle, et vältida sisestusvigu.

Ministeeriumil ei ole alusandmeid, mille baasil teha sisestatud andmete üle lauskontrolli. Praegu on käsil määruse „Nõuded ehitise kasutusloa taotlemisel esitatavale ehitise mõõdistusprojektile“ ülevaatamine, et leevendada enne 1995. aastat ehitatud ebaseaduslikele ehitistele kasutusloa saamise nõudeid.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on käimas riigihange „Riikliku ehitisregistri e-teenuste mooduli loomine“, mille eesmärgi täitumisel on kavas muuta regulatsiooni selliselt, et ehitusregistris olevad ehitus- ja kasutusload oleks õigusliku staatusega. Tarkvaraarenduse eesmärgiks on luua ehitisregistri koosseisu e-teenuste moodul, mis võimaldaks registrisse edastada elektroonselt taotlusi ja projektdokumente, neid taotlusi elektroonselt menetleda ja anda taotlejatele tagasisidet menetluse käigu kohta. Projekti tulemusena loodud ehitisregistri e-teenuste kasutamisel ei pöörduks kodanikud ehitustaotluste esitamiseks kohaliku omavalitsusse, vaid esitaks taotlused ja ehitusprojektid digitaalselt, misjärel need talletatakse registrisse, mis suunab taotluse edasi omavalitsusse ning teistesse instantsidesse kooskõlastamiseks. Et ülalmainitud eesmärki saavutada, tuleb lisaks mooduli loomisele arendada või osaliselt asendada ka praegune ehitisregistri tarkvara. Samuti on kavas muuta andmebaasi struktuuri ning korrastada andmeid. Peale arenduslepingu sõlmimist on kavas kogu projekti kajastav info teha ehitisregistri veebilehel kättesaadavaks. Lisaks kaasatakse arendustöösse ka kohalikud omavalitsused, kellele on esmalt kavas eri piirkondades korraldada projekti tutvustusüritused koos tagasiside saamisega.

Ehitusseaduse järgi on ehitusjärelevalve ka ehitus- ja kasutuslubade menetlemine ja väljastamine. Tulevikus on plaanis muuta ehitus- ja kasutusload registripõhiseks. Koos ehitisregistri GIS lahenduse arendusega tekib arenduse realiseerumise järel võimalus avastada ebaseaduslikke ehitisi, tuginedes ka Maa-ameti andmetele.

Tehnilise Järelevalve Ameti funktsioonide laiendamist kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve puuduliku töö tõttu ei ole esialgu ette näha. Olulisemaks peame omavalitsuste haldussuutlikkuse suurendamist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli

Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri, regionaalministri ning auditeeritud valdade vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Siseministriumile, samuti auditeeritud valdadele mitmeid soovitusi. Majandus- ja kommunikatsiooniminister, regionaalminister ning auditeeritud vallavalitsused saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele. Vastuste täistekstid on kättesaadavad Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Ehitustegevus suvilapiirkondades 22. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele: selgitada välja, kui palju suvilapiirkondades asuvaid ehitisi on kasutusel alaliseks elamiseks, seada sellest lähtudes nendes piirkondades toimuva suhtes selged eesmärgid ning teha vastavad muudatused oma üldplaneeringus. (p 20–21)	Auditeeritute vastused: Saku Vallavalitsus leiab, et soovitus on mõistlik. Saku valla üldplaneeringus on näiteks ehituskeelualaks määratud ka endiste aiandusühistute haljasalad, samuti on piiratud aiandusühistute piirkonnas ehitusõigust. Kiili Vallavalitsus kinnitas, et valla suvilapiirkondade taristute planeerimisel on eeldatud, et enamik suvilaid muutub alalisteks elukohtadeks ning valla vee- ja kanalisatsioonivarustuse projekteerimisel on arvestatud kõikide kinnistute liitmiseks rajatavate torustikega. Jõelähtme Vallavalitsus teatas, et valla üldplaneeringus on ette nähtud suvilapiirkondade edasine kasutus elamumaana. Selleks koostatakse nende piirkondade hoonestustingimuste ja vajaliku taristu kavandamiseks detailplaneeringud ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukavad. Ülenurme Vallavalitsus teatas, et seoses piirkonna vee- ja kanalisatsioonivarustuse projekteerimisega on kavas saada selgust suvilate kohta, mida kasutatakse alaliseks elamiseks. Tartu Vallavalitsus märkis, et suvilapiirkondades toimuvat on analüüsitud juba Tartu valla üldplaneeringu koostamise ajal ja on jõutud seisukohale, et perspektiivis ehitatakse suvilad alalisteks elamuteks, ning seetõttu on need alad määratud üldplaneeringus elamualaks. Luunja Vallavalitsus lubas selgitada välja, kui palju suvilapiirkondade ehitisi on võetud kasutusse alaliseks elamiseks ja vajaduse korral teha muudatused valla üldplaneeringus ning koostada tegevuskava edasiseks. Samas märkis vallavalitsus, et suvilapiirkondade kujundamisel elamupiirkondadeks on kõige suuremaks probleemiks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni väljaehitamine.
Ebaseaduslike ehitiste seadustamine 35. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: algatada õigusaktide muudatus õigusliku aluseta ehitiste seadustamiseks, kui kohalik omavalitsus, olles kaalunud ehitise suhtes lammutusettekirjutuse tegemist, ei ole pidanud seda põhjendatuks ja sooviks valida muu võimaluse. Seejuures ei tohi menetlus õigusliku aluseta ehitise seadustamiseks olla üksnes formaalne ette otsustatud tulemuse vormistamine, vaid omavolilise ehitustegevuse kohta peab jääma jälg ehitisregistrisse, näiteks ettekirjutuse kaudu. Samuti ei tohi välja töötatav lahendus olla ebaseadusliku ehitise omanikule vähem koormav õiguspärasest käitumisest. (p 26–34)	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Justiitsministeerium on algatanud ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise, et töötada välja uus ehitus- ja planeerimiseseadustik. Seetõttu esitab ministeerium Riigikontrolli ettepaneku hinnangu andmiseks Justiitsministeeriumile kui kodifitseerimisprotsessi algatajale. Minister on nõus, et õigusliku aluseta ehitiste seadustamisega seotud küsimused vajavad täpsustamist. Praegu saab ebaseaduslike ehitisi seadustada, läbides analoogilised etapid nagu ehitisele ehitusloa saamisel. Seega ei saa ebaseadusliku ehitise ehitaja põhjendamata eelist seaduslikku korda järgiva loataotleja ees. Eireregulatsiooni kehtestamist ebaseaduslike ehitiste seadustamiseks on kaalutud ka planeerimisseaduse ja ehitusseaduse kodifitseerimise protsessis, kuid kahjuks ei ole tööühm leidnud sobilikumat meetodit, mis ei annaks ebaseaduslikele ehitistele põhjendamatu eelist. Praegu vaadatakse ehitusseaduses üle erinevaid väärtegade koosseise ja karistuste suurus, sealhulgas karistuste suurus ebaseadusliku ehitamise eest.

Ilma ehitusloata hoonetes elamine 45. Riigikontrolli soovitud regionaalministritele: ■ Siduda rahvastikuregister aadressiandmete süsteemi kaudu ehitisregistriga, mis võimaldaks registripidajal kaardil seostada olemasolevad ehitised ja nende elanikud. See välistaks aadressiandmete lahknevused eri registrites. ■ Täiendada rahvastikuregistri seadust nõudega, et elukohateate esitamisel kontrolliks omavalitsus sisuliselt, kas elukohaks registreeritav hoone kajastub ehitisregistris ning on ette nähtud alaliseks elamiseks. (p 39–44)	Regionaalministri vastus: Minister toetab eelnõus tehtud ettepanekut rahvastikuregistri ja ehitisregistri sidumise kohta ning märgib, et Siseministeeriumil on 2011. aastal kavas alustada projekti rahvastikuregistri liidestamiseks aadressiandmete süsteemiga. Minister toetab põhimõtet, mille kohaselt on elukohateadet menetleval omavalitsuse asutusel kohustus kontrollida elukohateate vastavust nõuetele (sh vajaduse korral andmeid ehitisregistrist), kuid kindlate kontrolliviiside kehtestamist seadusega ei pea põhjendatuks. Rahvastikuregistri seaduse kohaselt peab ruum, mille aadressi isik elukohateates elukohana märgib, olema elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks, välja arvatud 1) kui isik taotleb talle kuuluva ehitatava hoone või muu talle kuuluva ruumi aadressi enda ja temaga koos elavate isikute elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmist; 2) kui isik tõendab ruumi, mis pole eluruum, kasutamist elukohana. Seega võib erandina ruum, mille aadressi registreerimist elukohana taotletakse, olla mitteeluruum ehk tegu võib olla ruumiga, mis ei ole ette nähtud alaliseks elamiseks. Seda põhimõtet toetab ka rahvastikuregistri seadus, mille kohaselt peab rahvastikuregistri objektiks olev isik hoolitsema enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris ehk seega peab olema isikul võimalus esitada oma elukohana ruum, mida ta tegelikult elukohana kasutab, kuid mis ei ole ette nähtud alaliseks elamiseks. Rahvastikuregistri seadus näeb ette kohaliku omavalitsuse pädeva asutuse kohustuse kontrollida, kas elukohateade vastab nõuetele. Kindlat viisi elukohateate nõuetele vastavuse kontrollimiseks rahvastikuregistri seadus ette ei näe, mistõttu tuleb nõuetele vastavuse kontrollimisel lähtuda haldusmenetluse seaduse üldisest uurimis põhimõttest teha vajaduse korral päringuid mitmetesse registritesse ning kontrollida elukohateate nõuetele vastavust muul sobilikul viisil. Saku Vallavalitsus leiab, et rahvastikuregistri seaduse mõistes ei ole isiku sissekirjutamisel vajalik, et ehitisel oleks kasutusloa. Tekib küsimus, millisel õiguslikul alusel saaks kohaliku omavalitsuse ametnik keelduda isikut registreerimast, kui elamul puudub kasutusloa. Rahvastikuregistri seadus sellele küsimusele vastust ei anna ning ehitusseadus ei reguleeri praegu elukoha registreerimist.
Riigi tugi ehitusjärelvalvele 63. Riigikontrolli soovitus auditeeritud valdadele: kontrollida ehitisregistri põhiandmeid (ehitusloa, kasutusloa, katastritunnus, ruumiandmed) ja sisestada või seostada puuduvad andmed. (p 46–62)	Auditeeritute vastused: Saku Vallavalitsus leiab, et soovitus on mõistlik, ja on asunud ehitisregistri andmeid korrastama. Vallavalitsuse arvates tuleb seadusega kehtestada nõue, et ehitisregistrisse oleks kantud kõik ehitised. On oluline, et ehitisregister kajastaks ka ehitisega seotud ettekirjutusi, mille kohta vajavad infot nii tehinguid (ost-müük) tõendavad notarid kui ka kinnisasja omandajad. Ei peeta normaalseks olukorda, kus kinnisasja omandanud isik saab pärast notaritehingut teada, et kinnistul asuv ehitis on ebaseaduslik ning püstitatud kas ilma õigusliku aluseta või ehitatud ehitusprojekti rikkudes. Jõelähtme Vallavalitsus vastas, et ehitisregistrisse andmete sisestamisel jälgitakse, et sisestatud oleksid vähemalt ehitusloa, kasutusloa, katastritunnuse ja ehituslubade alusel rajatavate ehitiste koordinaadid. Vallavalitsus jätkab ehitisregistris ehitiste andmete, sh aadressiandmete korrastamist. Tartu Vallavalitsus vastas, et ehitisregistri põhiandmete kontrolli ja puuduvate andmete sisestamisega tegeletakse pidevalt, aga andmete mahud on suured ning andmete õigsuse kontroll ja autentimine on ressursikulukas, mistõttu võtab see palju aega. Luunja Vallavalitsus vastas, et ehitisregistrit korrastatakse järjepidevalt (näiteks lisatakse ehitistele aadress, lammutatud hooned kustutatakse registrist).

Riigi tugi ehitusjärelevalvele 64. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile: ■ Kontrollida süsteemselt ehitisregistri põhiantmete sisestamist, teha omavalitsustele vastavaid juhendmaterjale ja märgukirju. ■ Kehtestada erinõuded vanade hoonete andmete lihtsustatud korras ehitisregistrisse kandmiseks. ■ Kaaluda võimalust muuta ehitisregister pärast andmete korrastamist osaliselt õiguslikku tähendust omavaks. ■ Avalikustada strateegilises dokumendis ehitisregistri tulevikuvision. Koostada omavalitsustele märgukiri registri tulevikuvisioni kohta. ■ Kasutada ehitusjärelevalves aktiivsemalt riikliku järelevalve võimalusi ning täiendada vajaduse korral seadust nii, et kui ebaseaduslik olukord on tekkinud seepärast, et omavalitsus on jätnud ehitusjärelevalve tegemata, siis teeks järelevalvet ebaseaduslike ehitiste üle Tehnilise Järelevalve Ameti. (p 46–62)	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on loonud registri kasutajatele toetena, samuti on registri veebilehel olemas kasutusjuhendid. Ministeerium jätkab sedalaadi tööd, luues infosüsteemis lisakontrolle, et vältida sisestusvigu. Ministeeriumil ei ole alusandmeid, mille baasil teha sisestatud andmete üle lauskontrolli. Praegu on käsil määruse „Nõuded ehitise kasutusloa taotlemisel esitatavale ehitise mõõdistusprojektile“ ülevaatamine, et leevendada enne 1995. aastat ehitatud ebaseaduslikele ehitistele kasutusloa saamise nõudeid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on käimas riigihange „Riikliku ehitisregistri e-teenuste mooduli loomine“, mille eesmärgi täitumisel on kavas muuta regulatsiooni selliselt, et ehitusregistris olevad ehitus- ja kasutusloa oleks õigusliku staatusega. Tarkvaraarenduse eesmärgiks on luua ehitisregistri koosseisu e-teenuste moodul, mis võimaldaks registrisse edastada elektroonselt taotlusi ja projektdokumente, neid taotlusi elektroonselt menetleda ja anda taotlejatele tagasisidet menetluse käigu kohta. Projekti tulemusena loodud ehitisregistri e-teenuste kasutamisel ei pöörduks kodanikud ehitustaotluste esitamiseks kohaliku omavalitsusse, vaid esitaks taotlused ja ehitusprojektid digitaalselt, misjärel need talletatakse registrisse, mis suunab taotluse edasi omavalitsusse ning teistesse instantsidesse kooskõlastamiseks. Et ülalmainitud eesmärki saavutada, tuleb lisaks mooduli loomisele arendada või osaliselt asendada ka praegune ehitisregistri tarkvara. Samuti on kavas muuta andmebaasi struktuuri ning korrastada andmeid. Peale arenduslepingu sõlmimist on kavas kogu projekti kajastav info teha ehitisregistri veebilehel kättesaadavaks. Lisaks kaasatakse arendustöösse ka kohalikud omavalitsused, kellele on esmalt kavas eri piirkondades korraldada projekti tutvustusüritused koos tagasiside saamisega. Ehitusseaduse järgi on ehitusjärelevalve ka ehitus- ja kasutuslubade menetlemine ja väljastamine. Tulevikus on plaanis muuta ehitus- ja kasutusloa registripõhiseks. Koos ehitisregistri GIS lahenduse arendusega tekib arenduse realiseerumise järel võimalus avastada ebaseaduslikke ehitisi, tuginedes ka Maa-ameti andmetele. Tehnilise Järelevalve Ameti funktsioonide laiendamist kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve puuduliku töö tõttu ei ole esialgu ette näha. Olulisemaks peame omavalitsuste haldussuutlikkuse suurendamist.
--	--

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Tallinna ja Tartuga piirnevate valdade tegevusele hoonete ehitamise seaduslikkuse ja nõuetele vastavuse tagamisel. Selleks valiti välja kogum nendes valdades asuvaid uusehitisi (valminud või valmivaid elamuid), mille andmed polnud riiklikust ehitisregistrist leitavad. Lisaks hinnati, kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ehitisregistri vastutav ja volitatud töötleja on taganud valimis olevate hoonete kohta ehitisregistris kajastuvate andmete nõuetekohasuse. Rikkumiste tuvastamisel oli eesmärgiks selgitada välja nende põhjused.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Kohalik omavalitsus on väljastanud ehitamiseks ehitusloa (EhS, § 12 lg 2).
- Ehitise püstitamiseks või laiendamiseks koostatud projekti aluseks on olnud detailplaneeringu koostamise kohustusega alal detailplaneering (EhS, § 19 lg 1 p 1).
- Ehitise püstitamiseks või laiendamiseks koostatud projekti aluseks on olnud detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused (EhS, § 19 lg 1 p 2).
- Väljastatud projekteerimistingimused, mille on kinnitanud kohalik omavalitsus, on koostatud kooskõlas planeeringutes või muul viisil maakasutust korraldatavates dokumentides sisalduvate ehituslike tingimustega (EhS, § 19 lg 3).
- Kohalik omavalitsus on riikliku ehitisregistri veebilehel avalikustanud andmed ehitusloa ja kasutusloa kohta (EhS, § 16 lg 9, § 22 lg 4 ja § 32 lg 4) ning ehitustegevusega kaasnevatest keskkonnamõjudest (KeHJS, § 11 lg 2, § 12 lg 2).
- Kohalik omavalitsus on õigusliku alusega ehitatud ehitised kaardistanud ning teinud vajaduse korral ettekirjutusi (sh lammutamiseks) (EhS, § 60 lg 1 p 1, 5–7, 10–12).
- Ehitisregistri volitatud ja vastutav töötleja (MKM) on teinud andmete sisestajale järelepärimisi andmete õigsuse kohta ning teinud infotehnoloogilisi arendusi, et ehitisregister koondaks, hoiaks ja avalikustaks tegelikkusele vastavat infot kõikide ehitatavate ja kasutatavate ehitiste kohta (riikliku ehitisregistri asutamine ja pidamise põhimäärus, § 27 lg 3–6, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus, § 12 p 5 ja § 20 p 1).
- Püsiva elukohana registreeritud ja kasutuses olevatele ehitistele on kohalik omavalitsus väljastanud kasutusloa (rahvastikuregistri seadus, § 40 lg 5 ja EhS, § 32 lg 1–3).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi valimisse kuulus kaheksa valda, neist viis piirnes Tallinna ja kolm Tartuga.

Auditi tarvis edastas Maa-amet Riigikontrollile hinnangulised nimekirjad auditeeritavate valdade uuselamupiirkondades asuvatest ehitistest, mille kohta ehitisregistris andmeid polnud. Riigikontroll võrdles nimekirja eri andmebaasidega ning saatis probleemseks jäänud ehitiste nimekirja edasi kohalikele omavalitsustele, et välja selgitada, kas nende ehitamiseks on väljastatud ehitusloa või mitte. Kohalikele omavalitsustelt saadud tagasiside põhjal moodustas Riigikontroll ehitistest valimi ning analüüsis nende ehitamisega seonduvat menetlusprotsessi.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati novembris 2010. Auditoimingud sooritati maist septembrini 2010.

Auditi meeskond

Auditijuht Illar Tõnisson, vanemaudiitor Rait Sannik, audiitor Sigrid Rajangu.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/11/50040/13.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid planeerimis- ja ehitusvaldkonnas

21.11.2007 – Ehitustegevus ranna- ja kaldaaladel

19.06.2008 – Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest

15.05.2009 – Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Auditi käigus käsitletud ehitised, millel puudus ehitusluba

KOV	Aadress	KOV	Aadress
Harku vald	Adra küla, Adra tee 15	Saku vald	Saku alevik, Kodu tn 4
Harku vald	Adra küla, Humala tee 9	Saku vald	Metsanurme küla, Kuldkinga tee 18
Harku vald	Suurupi küla, Kirsi tee 1	Tartu vald	Tila küla, Koidu tn 40
Harku vald	Liikva küla, Otsa tn 32	Tartu vald	Vahi küla, Taanieli 16 maaüksus
Harku vald	Rannamõisa küla, Vilipi tee 9	Tartu vald	Vahi küla, Saamueli 3 maaüksus
Rae vald	Peetri küla, Niidu tee 32	Tartu vald	Vahi küla, Nõmmeringi tn 15
Rae vald	Peetri küla, Niidu tee 34	Tartu vald	Vahi küla, Jõekalda maaüksus
Rae vald	Peetri küla, Küti põik 4	Tartu vald	Vahi küla, Raadimõisa tn 24
Rae vald	Ülejõe küla, Lagle tee 1	Tartu vald	Vahi küla, Joosepi 1 maaüksus
Rae vald	Rae küla, Loopera maaüksus	Tartu vald	Vahi küla, Jõela maaüksus
Rae vald	Pajupea küla, Oja tee 2	Ülenurme vald	Laane küla, Loojangu tn 11
Rae vald	Peetri küla, Salu tee 27	Ülenurme vald	Tõrvandi alevik, Kaera tn 12
Rae vald	Rae küla, Tammeraja tee 11	Ülenurme vald	Tõrvandi alevik, Karikakra tn 15
Rae vald	Peetri küla, Vägeva tee 26a	Ülenurme vald	Soinaste küla, Rehetare 1 maaüksus
Kiili vald	Vaela küla, Kadaka tee 24	Ülenurme vald	Laane küla, Loojangu tn 17
Kiili vald	Vaela küla, Kadaka tee 35	Ülenurme vald	Õssu küla, Linnu tee 21
Kiili vald	Kangru alevik, Kivila tn 3	Luunja vald	Veibri küla, Kaare tee 2
Kiili vald	Kiili alev, Padi tn 10	Luunja vald	Veibri küla, Kaare tee 36
Kiili vald	Lähtse küla, Rätsepa tee 11		
Kiili vald	Nabala küla, Uus-Sepa 3 / Kuldnoka tee 9		
Kiili vald	Kangru alevik, Mareti tn 29		
Kiili vald	Sausti küla, Kaljula tee 10		
Kiili vald	Luige alevik, Side AÜ 29		
Jõelähtme vald	Ruu küla, Metsaveere tee 9		
Jõelähtme vald	Liivamäe küla, Käpa põik 5		
Jõelähtme vald	Loo alevik, Liivakandi tee 2a		
Jõelähtme vald	Uusküla küla, Künka tee 3		
Jõelähtme vald	Uusküla küla, Künka tee 7		
Jõelähtme vald	Ülgase küla, Jäätma II maaüksus		
Jõelähtme vald	Iru küla, Metsa tee 7a		

Lisa B. Auditi käigus tehtud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu	Kohtumisel osalenud
18.02.2010	Maa-amet	Kristian Teiter (geoinformaatika osakonna juhataja kt), Hanno Kuus (geoinformaatika osakonna peaspetsialist), Mall Kivisalu (aadressiandmete büroo juhataja)
31.05.2010	Saku vald	Maire Laur (ehitus- ja planeerimisteenistuse juht), Anne Kadaja (ehitusspetsialist)
03.06.2010	Tartu vald	Aivar Soop (vallavanem), Reemo Timmermann (vallaarhitekt)
08.06.2010	Kiili vald	Andres Õunap (ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja), Toomas Kärvet (ehitusjärelvalve spetsialist), Heli Märtsen (ehitusjärelvalve spetsialist)
15.06.2010	Rae vald	Enno Harmipaik (Ehitusameti juhataja), Vaike Saretok (vanemspetsialist)
29.06.2010	Luunja vald	Tamur Tensing (ehitus- ja keskkonnanõunik)
30.06.2010	Ülenurme vald	Tiit Lukas (ehitusnõunik)
08.07.2010	Jõelähtme vald	Kari Jaago (ehitusnõunik)
14.07.2010	Harku vald	Veiko Toomingas (planeerimis- ja ehitusosakonna juhataja), Ivi Nõmm (ehitusjärelvalve insener)
09.09.2010	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Margus Sarmet (ehitus- ja elamuosakonna juhtaja), Mare Braun (ehitisregistri talituse juhataja), Viktor-Valter Kitsberg (ehitisregistri e-teenuste projektijuht), Valentina Konks (ehitisregistri talituse peaspetsialist)
16.09.2010 18.10.2010	Tartu Ülikool	Tõnu Oja (geoinformaatika ja kartograafia õppetooli juhataja), Tiit Tammaru (inimgeograafia professor), Kadri Leetma (inimgeograafia teadur)
23.11.2010	Siseministeerium	Enel Pungas (rahvastiku toimingute osakonna juhataja); Aire Leht (rahvastiku toimingute osakonna juhataja asetäitja rahvastikuregistri alal); Mairis Kungla (rahvastiku toimingute osakonna nõunik)

Lisa C. Fookusrühma kokkuvõte

Teema: kohalike omavalitsuste ehitusjärelvalve tõhustamine riiklike registrite ja andmebaaside abil.

Riigikontrollis 21. oktoobril 2010

Osalejad:

- Margus Sarmet – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna juhataja;
- Mare Braun – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitisregistri talituse juhataja;
- Viktor-Valter Kitsberg – ehitisregistri e-teenuste projektijuht;
- Tõnu Oja – Tartu Ülikooli geoinformaatika ja kartograafia õppetooli juhataja;
- Kristel Lelov-Brossard – Tallinna Linnavalitsuse geomaatika teenistuse direktor;
- Kristian Teiter – Maa-ameti geoinformaatika osakonna juhataja kt;
- Maire Laur – Saku Vallavalitsuse ehitus- ja planeerimisteenistuse juhataja;
- Enno Harmipaik – Rae Vallavalitsuse ehitusameti juhataja;
- Veiko Toomingas – Harku Vallavalitsuse planeerimis- ja ehitusosakonna juhataja;
- Siim Männik – regionaalministri nõunik;
- Margus Lehesaar – Siseministeeriumi KOVi menetluskeskkonna infosüsteemi projektijuht;
- Sandra Mikli – Justiitsministeeriumi nõunik, ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupi juht.

Käsitletud teemad:

1. Millest on tingitud omavalitsuste puudulik ülevaade oma territooriumil asuvatest ebaseaduslikest ehitistest ning suutmatust teha efektiivset järelvalvet?

* Osaliselt on puuduliku ülevaate põhjuseks see, et vanad, hooneregistrist üle võetud andmed ei ole küllaldased ning KOVidel ei jätku võimekust neid andmeid tagantjärele tuvastada ning registrisse kanda. Puuduolev andmete hulk on märkimisväärne. Teema on väga oluline, kuna ehitisregistri (EHR) arendused ei likvideeri vanade objektidega seotud probleeme. Siinkohal on nii riigi kui ka KOVide arvates oluline kohustada ka kodanikke esitama registrile andmeid ning samal ajal peaks survestama omavalitsusi registriprobleemidega tõsisemalt tegelema. Et tagada andmete esitamine praegusest kiiremini, võiks vanade andmete registrisse kandmise aluseid kindlasti oluliselt lihtsustada. See eeldab omakorda seaduse muutmist. Ühe võimalusena võiks kaaluda andmete digiteerimist tõukefondide toel.

* Ülevaadet ei ole võimalik saada ka seetõttu, et värskemate (alates EHRi loomisest 2003. aastal kuni tänaseni) andmete süsteemne registrisse kandmine on puudulik. Omavalitsused ei ole paljudel juhtudel andmeid EHRi kandnud korrektselt. Paljud seaduslikud hooned registris ei kajastu, aadressiandmed ei ole korrektsed, katastritunnuseid ei ole sisestatud või on valesti sisestatud. Seetõttu otsingumootoriga infot kätte ei saa. Riik ei ole mitte mingil moel kontrollinud, kas ja kui kvaliteetselt andmeid registrisse kantakse, ega kehtestanud asjakohaseid sanktsioone andmete esitamata jätmise eest. Riigi roll on seni olnud pigem kasutajatoe pakkumine.

* Omavalitsuste seisukohalt on nõrga ehitusjärelvalve olulisteks põhjusteks ametnike vähesus ja puudulikud oskused (intensiivsema ehitustegevusega omavalitsustes ületab ehitus- jm lubade menetlemise hulk inimvõimekuse piirid) ning vallajuhtide seatud teised prioriteedid. Seadusega on KOVidele antud

küll võimalused järelevalvet teha, kuid tihti on tulemused ja suutlikkus kinni otseselt konkreetsetes inimestes, kes järelevalvetoiminguid korraldavad. On näiteid väga võimekatest omavalitsustest (ametnikest), kes on teinud järelevalvetoiminguid tulemuslikult ning korrastanud andmeid süsteemselt. See näitab selgelt, et kui KOVi enda seatud prioriteedid on paigas, on võimalik ka praeguste seaduste juures efektiivselt toimida ning ülesannetega hakkama saada.

2. Millised on olemasolevad võimalused teha ehitusjärelevalvet riiklike andmebaaside ja registrite kaudu ning millised on probleemid?

* Tehnilised võimalused parema ehitusjärelevalve tegemiseks on ühelt poolt juba loodud. Maa-amet teeb igal aastal (ajakohasus on üheksa kuud pildistamisest kuni ortofotode avalikustamiseni) umbes poole Eesti territooriumi kohta ortofotosid, mille põhjal on võimalik kontrollida hoonete olemasolu, laiendamist jms. Olemasolevate tehniliste võimaluste potentsiaal on suur. Eesti topograafilises andmekogus (ETAK) on hoonete digiteeritud kujud, mida on täiendatud aadressiandmete korrastamise projekti käigus (lisati AS Regio ja Eesti Posti andmed) ning mille tulemusel on ETAKis praegu Eesti parim hoonete ruumikujude andmestik. ETAKi andmed hoonete ruumikujude kohta on kõigile vabalt kasutatavad ka Maa-ameti kaardiserveris hübriidkaardi koosseisus. ETAKi ja ehitisregistri andmed on koondatud aadressiandmete süsteemi ning tehtud kättesaadavaks ADSi avaliku päringu- ja kaardirakenduse kaudu ning samuti on need andmed kättesaadavad otse ehitisregistri kaardirakenduses.

* Praeguseid võimalusi piirab asjaolu, et teised andmekogud ei ole ruumiandmete kasutusvõimalusi veel täielikult endale teadvustanud, rakendanud ega pööra piisavalt tähelepanu andmete kvaliteedile ning tegelikku potentsiaali pole seetõttu ära kasutatud. Objekte, millele EHRis on ruumikuju antud, saab juba praegu tehniliselt väga lihtsasti kontrollida. Seostades kaardiinfo EHRis oleva muu infoga, saab kontrollida ka hoone või selle osa seaduslikkust. Kuid kuna paljudel EHRi kirjetel (77%) puudub praegu ruumikuju, siis ei saa sellist kontrolli täies ulatuses teha ja kontroll ei anna piisavalt efektiivset tulemust. Et olukord muutuks, on vajalik luua seosed hoonete ruumikujude ja EHRi kirjete vahel, kuid see ei ole EHRi ebakvaliteetsete andmete tõttu tihti võimalik või on lihtsalt väga käsitöömahukas ega ole seni ka olnud EHRi pidajate prioriteediks.

* Maa-amet märgib, et perspektiivis on olemas valmisolek ning tehnilised võimalused intensiivsema ehitustegevusega piirkondade tihedamaks pildistamiseks ning kaardiinfo loomiseks. Maa-amet on valmis koguma andmeid ehitiste kohta, MKM peab leidma võimekuse nende muudatuste ja infoga midagi peale hakata.

* Võimalusi EHRi kinnistusraamatuga sidumiseks praegu ei ole, kuid käimas on projekt nende registrite mõlemapoolseks ühitamiseks. Siin on aga jällegi suur vastutus ja kohustus kohalikel omavalitsustel, kes peaks EHRi andmeid pidevalt täiendama nii katastritunnuste kui ka korrektsete aadressiandmetega. See tagab lõppkokkuvõttes registrite ühitamise.

* Osalejad toonitavad aga, et KOVide ehitusjärelevalve peab kindlasti toimima ka igapäevaselt ning olenemata registrite toimimisest. On terve hulk objekte ja probleeme, mis ei ole seotud EHRi kaardirakenduste ega teiste registritega. Kaardirakenduste ja registriandmete kasutamine on ennekõike abivahend ning väga oluliseks tõendusmaterjaliks mõne ebaseadusliku objekti võimaliku järelevalvemenetluse korral. Riigilt ei saa oodata, et eri süsteemid pakuksid KOVidele kohest ja adekvaatset infot ning KOVide endi vastutus oleks seeläbi väiksem. Küsimus on kindlasti ka rahas, kuna ametniku välitöö on kindlasti odavam kui pidev kaartide täiendamine.

3. Mida osapooled ootavad ehitisregistrist tulevikus (registri funktsioonid, andmete õiguslik tähendus, eri süsteemide ühitatavus jms)? Kuidas tagada, et andmed registrisse kantakse?

* Esmane ootus ehitisregistri uuendamisel on see, et funktsioonide paikapanemisel oleksid täpselt välja selgitatud erinevate kasutajate vajadused. Seni on KOVid, kes on tegelikult peamised infosisestajad ning registriga töötajad, olnud siiski tugevas infosulus. See on omakorda tinginud ka olukorra, kus KOVid on

loomas enda infosüsteeme, et katta vajakajäämised riiklikus registris. Uue registri loomises näevad KOVid riske, et ideed ning igapäevased vajadused ei lähe tulevikus kokku.

* KOVid ootavad, et praeguses EHRis tehtaks ära nn pisimuudatused, mis võimaldavad registriga töötada ka selle aja jooksul, mil uus register veel ei tööta (vähemalt 1,5 aastat). Hädavajalikud on kohesed lahendused praeguses registris tekkinud probleemidele (otsingumootorid, infoväljad, andmete sisestamine, kuvamine jms) ning põhimõteteliste küsimustele, kuna praegusest tööst sõltub ka uue registri toimimine. Üheks oluliseks ja sisuliseks puudujäägiks ning segaduste allikaks on muu hulgas näiteks aadressiandmete sisestamine EHRi. Seni saavad osapooled aadressiandmete tähendusest erinevalt aru (kas ehitise või katastriüksuse aadressiandmed, mille eristamine ei ole praegu võimalik, kuid vajadus neid otsida on nii ühe kui ka teise alusel).

* Andmete õigusliku tähenduse asjus lähevad seisukohad riigi ja teiste osapoolte vahel lahku. Põhimõtteline seisukoht on siiani välja kujundamata ning võimalusi nähakse mitmeid. Mõistetakse erinevalt ka „õigusliku tähenduse“ mõistet. Riigi seisukoht on hetkel pigem see, et EHR võiks olla register, kus kajastuvad seaduslikud hooned (st hooned, mille seaduslikkuses on võimalik veenduda läbi registrist leitavate dokumentide). Teisalt võiks õiguslikku tähendust omavaid andmeid mõista selliselt, et need on andmed, millel on õiguslikud järeloomid. Näiteks kui EHRis esitatud andmed ei vasta tegelikkusele, siis võiks lugeda hoonet selles osas ebaseaduslikuks. Ei peeta kindlasti vajalikuks kinnistusraamatu kopeerimist, kuid õigusliku tähenduse andmine EHRis olevatele andmetele on siiski oluline ning seda ennekõike ehitusjärelevalve tegemise kontekstis. Osalejate hinnangul on notariaaltoimingute tegemisel tavaliseks, et EHRi kandeid ei kontrollita ning ebaseaduslikult püstitatud hoone müüakse edasi. Omavalitsuste hinnangul lõpevad aga sellest hetkest võimalused ehitusjärelevalve menetlusega jätkata ja reaalse tulemini jõuda.

* Tulevikus (ja ka juba praegu) võiks toimida süsteemne kontroll EHRi andmete sisestamise üle. Siinkohal võiks EHRi toimimist võrrelda maakatastriga. Viimase puhul toimub pidev andmete kvaliteedi kontroll maakondlike büroode kaudu. Kuna eespool nimetatud registrite ühendamise ja adekvaatse info kättesaadavuse võimalused sõltuvad otseselt sellest, kui kvaliteetselt andmete kandmine registrisse toimub, võiks EHRi korralduslikku poolt selles kontekstis muuta.

* Väga oluliseks on lahendada registri olemuslik küsimus. Üritatud on integreerida kahte põhimõtetelise käsitlust – EHR kui dokumendiregister ning EHR kui ruumiinfot kajastav objektipõhine register. Et õigusakte täiendada, peab kontseptsioon olema kõigile arusaadav.

* EHR peaks olema tulevikus nii menetluskeskkond kui ka dokumentide andmepank. Kõik vajalikud andmed (sh ruumikuju ja muud tehnilised andmed) peaks sisestama juba loa taotleja. Dokumendid peaksid olema lihtsalt kättesaadavad ning süsteem igale kasutajale arusaadav. Taoline lahendus peaks kokkuvõttes oluliselt vähendama KOVide töökoormust ning tagama ka selle, et kõik vajalikud andmed registrisse jõuaksid. MKMi hinnangul võivad KOVid säilitada oma loodud infosüsteemid, kuid kindlasti on kohustuslik andmed EHRi kanda.