



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

# LIGIPÄÄSETAVUSE RAKKERÜHM

Riikliku korralduse töögrupp  
Lõpparuanne

**Tellijaja:** Riigikantselei  
Keit Parts  
keit.part@riik.ee

**Teostaja:** Endrik Mänd  
endrik.mand@gmail.com

# SISUKORD

<b>Sissejuhatus</b> .....	<b>3</b>
<b>Tänane olukord</b> .....	<b>5</b>
<b>Probleemide kaardistus</b> .....	<b>8</b>
Vaade ligipääsetavusele on liiga kitsas.....	8
Ligipääsetavus ei ole riiklikul tasandil prioriseeritud.....	8
Teadlikkus ligipääsetavusest on liiga madal .....	9
Kontroll ehitusprojektide ja ehitiste ligipääsetavuse nõuetele vastavuse üle on ebapiisav .....	9
Puudub motivatsioon ehitiste ümber ehitamiseks ligipääsetavaks .....	10
<b>Lahenduste ettepanekud</b> .....	<b>11</b>

## SISSEJUHATUS

Riikliku korralduse teemagrupp hakkas Riigikantselei ligipääsetavuse rakkerühma juures tööle 2020. aasta kevadel, et kaardistada elukeskkonna ligipääsetavuse hetkeolukord ning probleemid õigusloomes ja avaliku sektori menetlustes ning teha ettepanekud parema elukeskkonna kujundamiseks, kus kõigile on loodud võimalused iseseisvaks ja väärrikaks toimetulekuks.

Teemagrupi tööst võttis osa ligi nelikümmend valdkonna spetsialisti ja ametnikku ligipääsetavuse küsimustega igapäevaselt kokku puutuvatest mittetulundusühingutest, riigiametitest ja ministriumidest, samuti kohalike omavalitsuste esindajad.

Poole aasta jooksul peeti viis mahukat arutelu, milles käsitleti ligipääsetavuse aluspõhimõtteid, termineid, õigusloomet, avaliku sektori menetlusprotsesse ja järelevalvet, aga ka erinevate nõuete koos- ja vastasmõju ehituses ning valdkondlikku nõustamist ja haridust.

Ligipääsetavuse riikliku korralduse teemagrupp lähtus teema käsitlemisel koostatava [strateegia Eesti 2035](#) eesmärkidest ja põhimõtetest.

Hooliv ühiskond on tähelepanelik ja abivalmis. Siin on igaühel võimalus eneseteostuseks terve elukaare ulatuses ning tagatud on selleks vajalik tugivõrk. Töö-, pere- ja eraelu ühitamine on toetatud, ühiskondlikesse ja kultuurilistesse tegevustesse panustab igaüks sõltumata east ning inimeste heaolu on paranenud. [*Eesti 2035, Aluspõhimõtted, lk 16*]

Teemagrupi fookuses oli ligipääsetavuse põhimõtete laiapõhjaline rakendamine ruumiloomes, eelkõige ehitiste projekteerimisel, ehitamisel ja kasutamisel.

Elukeskkonna kujundamisel arvestatakse kõigi inimeste vajadustega ning otsustes järgitakse läbivalt kvaliteetse ruumi põhialuseid ja kaasava disaini põhimõtteid, et tagada igaühele nii vaimse, füüsilise kui ka digiruumi ligipääsetavus ja mugavus. Kasutusel on uuenduslikud tehnoloogiad ja looduslähedased lahendused, mis vähendavad ajakulu vahemaade läbimisel ja tagavad hea elukeskkonna terves Eestis. [*Eesti 2035, Elukeskkond, lk 17*]

Seejuures võeti lähtepositsiooniks nn ligipääsetavuse lai vaade, milles hõlmatakse liikuvuspõhiselt kõiki kasutajagruppe kogu elukaare vältel.

Tagame ligipääsetavuse kõikidele inimestele elukaare vältel. See hõlmab maa- ja linnaruumi planeerimist, ehitiste arhitektuuri, välis- ja siseruumi ning on säästva ja tervikliku ning segregatsiooni vältiva elukeskkonna loomise aluseks. [*Eesti 2035, Ruum ja liikuvus, lk 25*]

Eesti ühiskond on kahanev ja vananev. Koos oodatud eluea ja tervelt elatud aastate tõusuga suureneb inimeste vajadus eneseteostuseks ja soov osaleda väärrikalt ja iseseisvalt ühiskondlikus elus, seda sõltumata east, isiklikest võimetest või elukohast. Tööealise elanikkonna vähenedes muutub üha olulisemaks sundliikumiste vähendamine, sest valdavalt autoga tehtavad kohustuslikud sõidud on ühest küljest aja- ja rahakulud, teisalt koormaks nii inimeste tervisele kui ka keskkonnale.

Selleks, et lapsed ja eakad, ratastooliga ja lapsevankriga liikujad, vaegnägijad ja -kuuljad iseseisvalt vajalikud liikumised väärrikalt, turvaliselt ja mugavalt tehtud saaks ning neile vajalikud teenused oleksid kättesaadavad, peab meie ruumilist ja teenuskeskkonda kujundama oluliselt ligipääsetavamaks. Linnatänavad tuleb kavandada jala käidavaks, keskmiste vahemaade läbimiseks tuleb luua soodsad ja turvalised võimalused kergliiklusvahenditele ning maakohtades, kus asustus hõredam ja vahemaad pikemad, arendada ühistransporti. Hooned tuleb kavandada selliselt, et inimesed tunneksid end seal teretulnuna ja kõikidele ruumidele oleks tagatud juurdepääs minimaalsete takistustega sõltumata külalise vanusest või individuaalsest eripärast.

Ligipääsetav Eesti 2035 eesmärgina ei eelda ilmtingimata suuremaid kulutusi kui teha neid teadlikult, läbimõeldult ja järjepidevalt. Vastupidi – kui selle tulemusena väheneb sundliikumiste arv ja vajadus spetsiifiliste sotsiaalteenuste järele ning paraneb inimeste tervis ja enesehinnang, siis on ligipääsetav ühiskond pikas perspektiivis nii majanduslikult, sotsiaalselt kui kultuuriliselt edukam. Ei ole takistusi, et koheselt alustada parema elukeskkonna kujundamist ning kui seada see riigi prioriteediks, siis saab 15 aastaga väga palju korda saata.

Tööd finantseeritakse Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“.

## TÄNANE OLUKORD

Riiklikul tasandil on ligipäasetavus õigusaktides reguleeritud lähtudes kitsalt puudega inimeste erivajadustest. Ehitusseadustikus sisalduv viide kasutab just sellist määratlust, nagu ka samas paragrahvis sisalduva volitusnormi alusel kehtestatud ministri määrus. Planeerimisseadusest leiame küll elukeskkonna parendamise põhimõtte, milles puudub aga otsene viide ligipäasetavusele kui kvaliteetse ruumilise keskkonna kujundamise ühele aluspõhimõttele. Samuti ei kuulu ligipäasetavuse põhimõtete määramine ühegi planeeringuliigi enam kui kahekümne ülesande hulka.

*Ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad ...asjakohasel juhul puudega inimeste erivajadusi; [EhS § 11. lg2. p8.]*

*Valdkonna eest vastutav minister võib määrusega täpsustada ehitisele esitatavaid nõudeid. [EhS § 11. lg4.]*

*Elukeskkonna parendamise põhimõte. Planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlike väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi. [PlanS § 8.]*

Peamiseks valdkonda reguleerivaks õigusaktiks ongi ehitusseadustiku alusel kehtestatud ettevõtlus- ja infotehnoloogia ministri määrus 29.05.2018 nr 28 "Puudega inimeste erivajadusest tulenevad nõuded ehitistele" [edaspidi Määrus 28]. Määrus 28 kitsendab ligipäasetavuse nõuete rakendamise kohustust veelgi, lähtudes täiendavalt ka ehitise tüübist. Põhimõtteliselt tähendab see, et väga suurele osale ehitistest [eelkõige elukondlikule kinnisvarale, aga ka eraomandis olevale ärikinnisvarale] ligipäasetavuse nõuded ei rakendu.

*Määrust kohaldatakse järgmisele ehitisele või selle osale:*

1. kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust;
2. asulasisene avalikult kasutatav tee ja avalikkusele ligipäasetav eratee;
3. ehitis või selle osa, mis planeeringu või projekteerimistingimuste kohaselt peab vastama puudega inimeste erivajadustest tulenevatele nõuetele. [Määrus 28 § 1. lg2.]

Määrus 28 sätestab konkreetsed ja täpsed nõuded ehitistele, kuid võimaldab sealjuures neid mitte rakendada juhul kui ehitis vastab muule asjakohasele tehnilisele normile või standardile või puudega inimese erivajadust on arvestatud muul asjakohasel viisil. Sealjuures ei reguleeri määrus, mil viisil sellisel juhul tagatakse ehitise nõuetele vastavus. Näitena võib tuua, et tänavate projekteerimisel võetakse sageli aluseks standard EVS 843 "Linnatänavad", ent selles ei käsitleta ligipäasetavust määrus 28-ga võrdsel tasemel. Määruse sõnastuseks jääb ebaselgeks, kas sellisel juhul ei saa kõnealust standardit pidada asjakohaseks või võibki standardi alusel projekti koostades rakendada ehitisele leebemaid nõudeid. See muudab keeruliseks järelevalve teostamise, sest üldjuhul toetub järelevalve konkreetsete määruses toodud nõuete kontrollimisele.

Mittetulundusühingute initsiatiivil on küll koostatud valdkondlike juhendmaterjale nagu näiteks juhendmaterjal "[Kõiki kaasava elukeskkonna kavandamine ja loomine](#)" [tellijaja: Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, 2012] ja projekteerimisjuhend "[Ehitatud keskkonna ligipäasetavus nägemispuudega inimestele](#)" [Eesti Pimedate Liit, 2016], aga projekteerijate, ehitajate ja kohaliku omavalitsuse ametnike teadmised nende allikate olemasolu, kättesaadavuse ja sisu kohta on võrdlemisi kasinad.

*Ehitis ja selle osa vastab määruses sätestatud puudega inimese erivajadust arvestava takistusega liikumise ja ehitise kasutamise nõuetele ka juhul, kui ehitis ja selle osa vastab muule asjakohasele tehnilisele normile või standardile või on puudega inimese erivajadust arvestatud muul asjakohasel viisil. [Määrus 28 § 1. lg3.]*

Reguleerimata on, kuidas ja mil määral tagatakse ligipäasetavusnõuete kooskõlalisis teiste ehitistele esitatavate (eri)nõuetele – näiteks muinsuskaitse- või tuleohutusnõuetele. Kui muinsuskaitseaduses on olemas vastav üldsõnaline säte, siis siseministri määruses 30.03.2017 nr 17 "Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele" [edaspidi Määrus 17] vastav teemakäsitlus sisuliselt puudub.

Positiivse aspektina saab välja tuua, et Muinsuskaitseamet on huvitatud kaitsealuste ehitiste ligipääsetavuse parandamisest nende renoveerimisel, kuna see suurendab oluliselt nende ehitiste kasutajaskonda, mis omakorda vähendab investeeringute tasuvusaega. Ühe näitena võib siinkohal eeskujuks tuua renoveeritud Meremuuseumi Paksu Margareeta torni ja uue püsiekspositsiooni kujunduse, kus vaatamata ajaloolise suurtükitorni muinsuskaitseliste piirangutele on loodud keskkond, mis on ligipääsetav nii liikumis-, nägemis- kui ka kuulmispuudega inimestele, aga eakatele ning ka igas vanuses lastega peredele. Loodud on ligipääsetavuse tervikkontseptsioon, mis tähendab, et lisaks hoone füüsilisele ligipääsetavusele on ligipääsetav ka ekspositsioon.

Tuleohutuse ehituslikud nõuded (näiteks nõuded evakuaatsiooniteede laiusele) on võrdlemisi sarnased nõuetele, millega tagatakse ratastooli kasutaja liikumisvõimalused ehitistes. Täpsemat määratlemist vajavad eelkõige nõuded tuleohutuse visuaalse ja audiaalse informatsiooni edastamisele, et see jõuaks kõigi kasutajagruppideni.

*Ajaloolises keskkonnas muudatuste tegemisel lähtutakse kultuuri- ja elukeskkonna mitmekesisuse ning kvaliteedi hoidmise põhimõttest. Lisatav uus peab toetama ja aitama esile tuua varem loodud väärtusi. Muudatuste tegemisel arvestatakse muu hulgas puuetega inimeste erivajadustega. [MuKS §3. lg3.]*

Vastavalt majandus- ja taristuministri määrusele 17.07.2015 nr 97 "Nõuded ehitusprojektile" [edaspidi [Määrus 97](#)] peab ehitiste ligipääsetavus olema käsitletud ehitusprojekti seletuskirjas ja arhitektuuriosas, samas kui näiteks tuleohutus ja energiatõhusus on ehitusprojekti eraldiseisvad osad.

Seda nõuet ehitusprojektides sageli ei täideta või täidetakse formaalselt. Üheks põhjuseks on, et projekteerijad järgivad ehitusprojekti koostamisel sageli standardit EVS 932 "Ehitusprojekt", milles puudub terviklik ligipääsetavuse käsitlus. Ehitusloa väljastaja (enamasti kohalik omavalitsus) tase nõude täitmise kontrollimisel on ebaühtlane – paljudel omavalitsustel puudub võimekus sisuliselt hinnata ehitusprojektide vastavust ligipääsetavuse nõuetele. Projekteerijate kogemused valdkonnas on sageli piiratud ning neil puudub konkreetne partner, kelle poole selles küsimuses pöörduda.

On ka positiivseid näiteid – Tallinna sotsiaal- ja tervishoiuameti sotsiaalhoolekande- ja terviseosakonna toetuste ja teenuste sektorisse on loodud vanemspetsialisti ametikoht, kelle ülesandeks on ehitusprojektide läbi vaatamine ja projekteerijate nõustamine ligipääsetavuse küsimustes. Samuti on koostatud arengudokument "[Tallinna ligipääsetavuse arengusuunad aastateks 2016–2022](#)" ning veebirakendus "[Tallinna ligipääsetavuse infosüsteem](#)".

Konkreetsest ehitisest tulenevalt sisaldab ehitusprojekt üldjuhul järgmisi osi vastavas täpsusastmes: ... tuleohutus; energiatõhusus;... [Määrus 97 §4. lg 1. p6. ja p7.]

*Eelprojekti seletuskirjas tuuakse asjakohasel juhul eraldi peatükina välja ehitise ligipääsetavuse ja kasutamise lahendused, mis arvestavad puudega inimeste erivajadusi. [Määrus 97 §8. lg10.]*

*Ehitusloa taotlemisel esitatakse arhitektuuri- ja asjakohasel juhul sisearhitektuuri ja maastikuarhitektuuri osas vähemalt: ...nõuded ja nõuetele vastavust tagavad lahendused puudega inimeste erivajadustest tulenevate liikumisvõimaluste kindlustamiseks; [Määrus 97 §16. lg1. p7.]*

Ligipääsetavuse tagamise seisukohast on hoonete ehitusprojektiga võrreldes veelgi halvemas olukorras avaliku ruumi objektide projekti menetlus. Avalike teede- ja tänavate puhul on tellija, rahastaja ja menetleja sama isik, mistõttu eksisteerib arvestatav huvide konflikt võimalus. Olukorra muudab keerukamaks, et ehitusseadustiku lisa 2 ei sea avalikele tänavatele kasutusloa taotlemise kohustust ning majandus- ja taristuministri määrus 02.07.2015 nr 82 "Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded" [edaspidi [Määrus 82](#)] nõuab teema käsitlemist vaid liikluskorralduse alapeatükis, kuigi mitmed olulised nõuded seatakse rajatise ehituslikele parameetritele, olgu selleks siis nõuded äärekivide kõrgusele või katendite pinnaviimistlusele.

<b>Tee</b> [EhS Lisa 2]	Püstitamine Rajamine Paigaldamine	Ümberehitamine	Laiendamine	Osa asendamine samaväärsega
Avalikult kasutatav tee	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub
Avalikkusele ligipäätav eratee	Kasutusluba	Puudub	Kasutusteatis	Puudub
Sild, viadukt, tunnel	Kasutusluba	Puudub	Kasutusteatis	Kasutusteatis

*Liikluskorraldus- ja ohutusvahendite alapeatükis tuleb esitada ülevaade projekteeritavatest liikluskorraldus- ja ohutusvahenditest. Selleks tuleb esitada: ...puuetega inimeste liikumist soodustavad lahendused; [Määrus 82 §20. lg2. p10.]*

Riikliku järelevalve teostamise kohustus on ehitusseadustikus pandud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile [edaspidi TTJA], kes kontrollib Määrus 28 alusel pisteliselt kasutuses olevaid ehitisi, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust. See tähendab, et eelduslikult on kontrollitav ehitis ehitatud nõuetekohase ehitusloa või ehitusteatisel alusel ning sel on kehtiv kasutusluba või kasutusteatis. Samas ei rakendu ehitusseadustiku volitusnorm määrus 28 paragrahvi 1. lõike 2. punktides 2. ja 3. toodud ehitistele, sealhulgas asulasisestele avalikult kasutatavatele teedele, mille puhul riikliku järelevalvet teostab Maanteeamet.

Praktikas on TTJA-l keeruline hinnata, kas ehitise osade mittevastavuse korral Määrus 28 nõuetele on varasemates loamenetlustes pädev isik lahendust sisuliselt kontrollinud ja leidnud, et see arvestab puudega inimese erivajadusega muul asjakohasel viisil [Määrus 28 §1. lg3.], või mitte. Samuti muudab kontrollimise keerukaks see, et Määrus 28 mõiste "avalikkusele suunatud teenus" on õiguslikult määratlemata, mis põhjustab sagedasi vaidlusi, kas kontrollitavale ehitisele määruse nõuded üldse rakenduvad.

Kokkuvõtvalt – täna puudub nii kohustus kui ka võimekus kontrollida kõigi ehitiste vastavust ligipäätavuse nõuetele ning pistelist kontrolli tehakse tagantjärele kasutuses olevatele ehitistele, mille puhul nõuete rikkumise ilmnemisel võib puuduste likvideerimine osutada ülemäära kulukaks või isegi võimatuks.

*Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teostab riiklikku järelevalvet, täites selleks järgmisi ülesandeid: ...kasutuses oleva ehitise või selle osa, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust, puudega inimeste erivajadustest tulenevatele nõuetele vastavuse kontrollimine. [EhS §130. lg3. p7.]*

## PROBLEEMIDE KAARDISTUS

Riikliku korralduse vaates saab välja tuua neli probleemset teemavaldkonda.

### Vaade ligipääsetavusele on liiga kitsas

Teemagrupi aruteludel jõuti üksmeelsele seisukohale, et tänane vaade ligipääsetavusele on liiga kitsas. Ühest küljest on ligipääsetavuse "laia vaate" puudumise tõttu valdkondlik teemakäsitus õigusaktides jäänud puudega inimeste erivajaduste keskseks. Osaliselt on see tingitud kasutatavast rahvusvahelisest terminoloogiast. [Ligipääsetavus](#) [*accessibility*] terminina ongi eelkõige kasutusel kirjeldamaks ehitiste, teenuste või informatsiooni kättesaadavust puudega inimestele, samal ajal kui [universaalne disain](#) [*universal design*] seab eesmärgiks arvestada võimalikult paljudele kasutajagruppidega ning [kaasava disain](#) [*inclusive design*] kasutab elukeskkonna kujundamisel erinevate sihtgruppide pakutavat parimat kasutajakogemust.

Pelgalt puudega inimeste erivajadusi arvestav lähenemine võimaldab taandada kogu ligipääsetavuse temaatika võrdlemisi väikese ühiskonna osa vajadustele, mis omakorda võimaldab argumenteerida ühiskonna jaoks näiliselt kulutõhusamate suunatud erilahenduste poolt [nt invatarko vs ligipääsetavad ühistranspordipeatused ja veerem]. See tähendab, et sihtühimadena ei arvestata lapsi, väikelastega vanemaid, eakaid ja ajutise vigastusega inimesi nagu seda eeldaks [inimese elukaarel põhinev kaasava disaini põhimõtetest lähtuv ligipääsetavuse kontseptsioon](#).

Sama probleemiasetuse teine aspekt on, et puudub [kaasava disaini põhimõtetest lähtuv ligipääsetavuse liikuvusepõhine kontseptsioon](#). Täna hinnatakse ligipääsetavuse seisukohast vaid üksikobjekti või -teenust. See, et näiteks perearstikeskuse ruumid või muuseumi püsiekspositsioon on lahendatud ligipääsetavana lähtudes kaasava disaini põhimõtetest ei taga veel kõigile juurdepääsu teenuseni, kui tänavaruum või ühistransport ei toeta samu põhimõtteid. Terviklahenduse puudumine ei võimalda vähendada sihtgrupi liikumisvajadustest [nt lapse viimine kooli, liikumispuudega inimese viimine teatrisse või eaka viimine arsti juurde] tingitud teise isiku sundliikumisi sellisel määral, et sellega kaasneks ühiskonna jaoks märgatav kulude kokkuhoid, olgu see siis transpordi, keskkonnahoiu või sotsiaalhoolduse valdkonnas.

Elukeskkonna [kaasava disaini põhimõtetest lähtuv kõikehõlmav ligipääsetavuse kontseptsioon](#) peaks seadma eesmärgiks, et iga uus ehitis projekteeritakse ja ehitatakse ligipääsetavana, et tagada sellega pakutavate teenuste kättesaadavus. See lähtub arusaamast, et kuigi olemasolevate ehitiste ligipääsetavaks ümberehitamine võib osutuda kulukaks, ei ole projekteerimise faasis loodud ligipääsetav lahendus kallim niinimetatud tavalahendusest. Kehtiva regulatsiooni kohaselt rakenduvad ligipääsetavuse nõuded vaid hoonetele, milles pakutakse avalikkusele suunatud teenust ning asulasisestele avalikult kasutatavatele teedele ja tänavatele. Kuna mõiste on üheselt määratlemata jätab see võimaluse "hallide alade" tekkeks, millega kogemuslikult kaasneb kõrgem halduskoormus nii ehitus- ja kasutuslubade kui ka riikliku järelevalve menetlustes. Isegi juhul kui mõiste täpsemini määratleda, loob selline lähenemine võimaluse, et suur hulk teenuseid jääb sihtgruppidele kättesaamatuks, mis väärlikaks eneseteostuseks ja ühiskonnaelus osalemiseks võrdsete võimaluste loomise seisukohast ei ole aktsepteeritav. Siinjuures on oluline kokku leppida, et ühtegi avaliku sektori poolt rahastatavat teenust ei pakutaks hoones, mis ei vasta seatud ligipääsetavuse nõuetele.

### Ligipääsetavus ei ole riiklikul tasandil prioriseeritud

Täna ei ole ligipääsetavus riiklikul tasandil prioriseeritud ja jääb seetõttu tahaplaanile võrreldes teiste teemavaldkondadega nagu näiteks tuleohutus või energiatõhusus. Ehitusseadustikus keskendutakse eelkõige ehitise ohutusele, seetõttu on ehitusprojektide menetlemisel väga olulisel kohal tuleohutuse nõuetele vastavuse kontrollimine. Samal ajal ei pöörata ehitise ruumikvaliteedile (sealhulgas ligipääsetavusele) reeglina sama suurt tähelepanu. Praktikast on need valdkonnad võrdlemisi sarnased – mõlemal juhul on ministri määruses kehtestatud valdkondlikud nõuded ehitistele ning vajadusel lubatakse ehitise spetsiifikast tulenevaid erilahendusi. Tuleohutuse alal on pädevaks asutuseks Päästeamet, kes nõuetele vastavust kontrollib ja erilahendused kooskõlastab.



Teise valdkonnana on ehitamise juures riiklikult tähtsaks peetud energiatõhusust. Määrus 97 kohaselt on tuleohutus ja energiatõhusus ehitusprojekti eraldiseisvad osad, seevastu ligipäasetavus üks mitmest alateemast, mida käsitletakse arhitektuuri osa all. Ehitusseadustikus on energiatõhususele pühendatud lausa eraldiseisev peatükk [EhS 2. osa "ERIEHITISED JA ERINÕUDED", 7. peatükk "Hoone energiatõhusus"]. Ka siin on võimalik leida valdkondade vahelisi sarnasusi. Näiteks on kohustus määrata ehitusprojekti ehitise energiaklass ja koostada vastav märgis. See tuleneb asjaolust, et erinevate hoonete energiatõhusus on erinev ja see erinevus on aktsepteeritav eeldusel, et täidetud on riiklikult seatud miinimumnõuded. Ka ehitiste ligipäasetavuse tase on erinev, see koosneb mitmetest komponentidest ning seda on põhimõtteliselt võimalik hinnata ja väljendada mingil kokkuleppelisel skaalal.

Ehitusprojektide koostamisel ja riikliku järelevalve teostamisel puututakse sageli kokku väitega, et ligipäasetavuse nõuete täitmine on raskesti ühildatav teiste ehitistele esitatavate erinõuetega – näiteks muinsuskaitseeritavate nõuetega. Siingi on peamiseks põhjuseks see, et kuna arhitektuurimälestiste kaitset on peetud riiklikul tasandil väga oluliseks, kehtivad selle kohta ka ranged õiguslikud regulatsioonid ning Muinsuskaitseametile on antud tugev volitus esitada ehitusprojekti koostamiseks eritingimusi ning teostada hiljem ka nende täitmise üle järelevalvet, sealhulgas ka kooskõlastajana ehitus- ja kasutusloa menetluses. Ligipäasetavuse puhul täna paljudel juhtudel ehitus- ja kasutusloa menetluses sarnane kontroll puudub ning järelevalve kohustus rakendub ehitusseadustiku kohaselt alles pärast ehitise kasutusse võtmist.

## Teadlikkus ligipäasetavusest on liiga madal

Ligipäasetavuse alane kompetents Eestis on piiratud, teadmised ja kogemused vähesed ning hoiakud iganenud. Vähestes kohalikes omavalitsustes on spetsialist, kes valdab ligipäasetavuse temaatika kõiki aspekte. Määrus 28 sisaldab küll tehnilisi nõudeid, aga see ei anna veel teadmist, millised elulised olukorrad on tinginud nende nõuete ellu kutsumise. Samas on teemavaldkond ka keerukas – sageli on vajadus "rätsepalahenduse" järele, mille puhul kehtestatud miinimumnõuete täitmisest üksi ei piisa, vaid tuleb leida parimal praktilisel ja kaasava disaini põhimõtetel tuginev lahendus. Valdandlikud mittetulundusühingud [näiteks Eesti Puuetega Inimeste Koda, MTÜ Ligipäasetavuse Foorum, Eesti Pimedate Liit, Eesti Vaegkuuljate Liit jpt] koondavad küll spetsiifilisi teadmisi, aga neil puudub nii ajaline kui majanduslik ressurss, et pakkuda üleriigilist kaasava disaini alast nõustamist vajalikus mahus.

Pädevaid spetsiliste, sealhulgas projekteerijaid ja planeerijaid, napib ning seetõttu ei jõua kaasava disaini lahendused planeeringutesse ja sageli ka ehitusprojektidesse. Üheks põhjuseks on kindlasti see, et planeerijaid, arhitekte, maastikuarhitekte, sisearhitekte, insenere, disainereid, programmeerijaid ja teisi valdkonnaga tihedalt kokku puutuva spetsialiste koolitavate kõrgkoolide õppekavades kas puudub kaasavat disaini käsitlev distsipliin või on see võrdlemisi väikesemahulisena integreeritud mõne teise õppeaine koosseisu. Samuti puudub täna pädevate spetsialistide, näiteks planeerijate, arhitektide, maastikuarhitektide, sisearhitektide jt. kutsestandardites nõue, et kutse taotlejal peaks olema ligipäasetavuse ja kaasava disaini alased teadmised.

Ühiskonna üldise madala ligipäasetavuse alase teadlikkuse tõttu puudub ka tellijapoolne – olgu selleks siis kinnisvaraettevõtte või lõpptarbija – surve kaasava disaini lahendusi nõuda. Kinnisvaraettevõtted kas ei ole teemaga kursis või näe kaasava disaini lahenduste pakkumises konkurentsieelist. Üheks levinud müüdiks on, et ligipäasetavad lahendused on kallimad kui niinimetatud tavalahendused ning teenivad vaid ühe kitsa grupi ehk puuetega inimeste huve, mis üldjuhul ei vasta tõele. Lõpptarbija küll oskab reeglina hinnata oma hetkevajadusi (sõltuvalt näiteks sellest, kas pereliikmete hulgas on puudega inimesi, eakaid või väikelapsi), aga ei pea sealjuures iseenesestmõistetavaks nõuda arendajalt madaldatud lävepakke, laiemaid ja kergelt avanevaid uksi või invatualeti olemasolu, mis on sama loomulikud kui rõdu, panipaik või parkimiskoht.

## Kontroll ehitusprojektide ja ehitiste ligipäasetavuse nõuetele vastavuse üle on ebapiisav

Kuigi ligipäasetavuse nõuded ehitistele kehtivad juba pikka aega, siis tulenevalt pädevate spetsialistide nappusest kohalikes omavalitsustes ei pöörata ehitus- ja kasutuslubade menetlemisel ehitusprojektide ja ehitiste nõuetele vastavusele piisavalt tähelepanu. Selle tulemuseks on lahendused, kus näiteks on võimalik

pääseda ratastooliga välisukseni, aga sealt edasi enam mitte, või siis on võimalik hoones liikumine, aga väliruumi lahendus ei võimalda kõigile iseseisvat pääsu hooneni.

Riikliku järelevalve teostamise pädevus puudega inimeste erivajadustest tulenevate nõuete täitmise üle on ehitusseadustikus antud TTJA-le, aga seaduse sõnastusest tulenevalt on see pädevus piiratud ainult ühe osaga määrus 28 rakendusala (ehitiste või selle osaga, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust) ning järelevalvet teostatakse kasutuses olevale ehitisele. Selline korraldus teeb järelevalve teostamise praktikas keeruliseks, sest üheselt on määratlemata avalikkusele suunatud teenuse mõiste. Kuna järelevalve hetkeks on ehitisele väljastatud kasutusluba tekib küsimus ja hoone omanikul õigustatud ootus, et sellega on juba kinnitatud ehitise vastavust kõigile nõuetele (sealhulgas ka puudega inimese erivajadusega arvestamist muul asjakohasel viisil) ning kui nõuetele mittevastavus ka tuvastatakse, siis võib selle likvideerimine osutada ülemäära kalliks või isegi võimatuks.

Eraldi tuleb välja tuua asulasiseste avalikult kasutatavate teede ligipääsetavuse alase riikliku järelevalve seotud probleemid. Teede ja tänavate ligipääsetavus on äärmiselt oluline, sest tegemist on teisi objekte ühendava taristuga, mille puuduliku kvaliteedi korral ei täida pingutused hoonete ligipääsetavaks ehitamiseks oma lõppeesmärgi. Seetõttu on problemaatiline, et ligipääsetavuse nõuded ei laiene asulavälisele teede taristule, mis võib saada takistuseks üleriigilise sidusa ja kvaliteetse elukeskkonna kujundamisel. Asulasiseste avalikult kasutatavate teede puhul on reeglina ehitusprojekti tellijaks, ehitusloa väljastajaks ja ehitushanke läbiviijaks kohalik omavalitsus või Maanteeamet. Seejuures on oluline erisid võrreldes teiste tähtsamata rajatistega, et teedele ei rakendu kasutusloa taotlemise kohustus, mistõttu ei ole välistatud, et valmiv ehitise erineb ehitusloa taotlemisel ehitusprojekti kajastatust. Kuna ette ei ole nähtud ka sõltumatut riikliku järelevalve menetlust (riikliku järelevalve teostajaks on samuti Maanteeamet), siis puudub kindlus, et avalikult kasutatavate teede puhul lahendatakse ligipääsetavus parimal võimalikul viisil ning mitmed valminud lahendused näitavad, et sageli ei olegi seda kahjuks tehtud.

## **Puudub motivatsioon ehitiste ümber ehitamiseks ligipääsetavaks**

Täna puuduvad ka motivatsioonimeetmed, mis ühest küljest aitaks tõsta ühiskonna teadlikkust, teisalt aga looks eelduse, et kinnisvaraomanikud sooviksid olemasolevaid hooned ümber ehitada lähtudes kaasava disaini põhimõtetest. Näiteks on olemas riiklikud toetusmeetmed hoonete energiatõhususe parandamiseks või muinsuskaitsealuste ehitiste renoveerimiseks ja restaureerimiseks. Vaja oleks luua sarnased meetmed ka ehitiste ligipääsetavaks ehitamiseks või seada ligipääsetavuse tagamine üheks hindamiskriteeriumiks olemasolevatest meetmetest raha taotlemisel. See tagaks tervikrenoveerimise põhimõtete suunas liikumise, sest vastasel juhul tehakse investeeringud hoonetesse lähtuvalt ühest eesmärgist, mitte kõikide kasutajate vaatest.

Üheks põhjuseks miks kaasavale disainile hoonete projekteerimisel ja ehitamisel vähe tähelepanu pööratakse on, et turg ei nõua vastavaid lahendusi. Lõpptarbija ei samasta end sageli sihtgrupiga, sest tänases käsitluses on kogu temaatika liialt puude keskne. Samas tehakse tihti valik uue eluaseme soetamiseks seoses uue eluetapiga, nagu näiteks lapse sünd või pensionile jäämine, aga seejuures ei oska inimesed oma vajadusi ligipääsetavuse aspektist hinnata ning vastavaid lahendusi nõuda.

Ehitusvaldkonna energiatõhususe alane praktika on näidanud, et üheks loomulikuks teadlikkuse tõstjaks ja motivaatoriks on olnud kohustusliku energiamärgise kasutuselevõtt. Märgis annab informatsiooni ehitise ruumilise kvaliteedi kohta ning mõjutab selle kaudu kinnisvara hinda, mis omakorda motiveerib kinnisvaraettevõtteid kujundama konkurentsivõimelise parema elukeskkonda. Nagu eespool märgitud, siis sama põhimõtet on võimalik rakendada ka ehitiste ligipääsetavuse hindamisel.

## LAHENDUSTE ETTEPANEKUD

Selleks, et 2035. aastal võiks Eestist rääkida kui ligipäasetavast riigist, tuleb ligipäasetavus ja kaasava disaini põhimõtete rakendamine riiklikul tasandil prioriseerida, kohandada vastavalt seadusandlust, tõsta teemavaldkonna osakaalu ehitiste projekteerimisel ning ehitus- ja kasutuslubade menetlemisel, tõhustada järelevalvet, rakendada erasektori kaasamiseks motivatsioonimeetmeid, luua üleriigiline nõustamissüsteem ning lisada teemakäsitlus õppekavadesse. Eesmärgi saavutamiseks teeb Riigikantselei ligipäasetavuse rakkerühma juurde moodustatud riikliku korralduse teemagrupp järgmised ettepanekud:

- Kasutada ligipäasetavuse käsitlemisel läbivalt mõistet **“kaasav disain”**, mille eesmärgiks on lisaks ligipäasetavuse miinimumnõuete täitmisele järjepidevalt luua paremat elukeskkonda lähtudes sihtgruppide parimast praktikast ja kasutajakogemusest.
  - × rõhutada käsitlust valdkonnaga seotud riiklikes arengudokumentides sarnaselt strateegiale Eesti 2035;
  - × kaaluda kvaliteetse elukeskkonna arengudokumendi koostamist, mis lähtuks kvaliteetse ruumi kujundamise põhimõtetest ning sisaldaks põhimõtete elluviimiseks vajalikke tegevusi eri ministriumide vastutusalaades;
  - × leida võimalused kajastada ligipäasetavust eraldi peatükina kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavades.
- Lähtuda kaasava disaini käsitlemisel **“laiast vaatest”**, mis annab kõigile kogu elukaare vältel liikuvusepõhise võimaluse eneseteostuseks ning väärilt ja iseseisvalt ühiskonnaelus osalemiseks.
  - × asendada ehituseadustiku paragrahvis 11. kitsas, puudega inimeste erivajadusi puudutav sõnastus ligipäasetavuse laia vaadet kirjeldava sõnastusega;
  - × asendada muinsuskaitseaduse paragrahvi 3. lõikes 3. kitsas, puudega inimeste erivajadusi puudutav sõnastus ligipäasetavuse laia vaadet kirjeldava sõnastusega;
  - × asendada Määrus 28 pealkirjas ja 1. peatükis “Üldsätted” kitsas, puudega inimeste erivajadusi puudutav sõnastus ligipäasetavuse laia vaadet kirjeldava sõnastusega;
  - × laiendada Määrus 28 kohaldusala kõigile ehitistele, olenemata nendes pakutavate teenuste iseloomust;
  - × täiendada ja täpsustada Määrus 28 nõudeid ehitistele lähtudes ligipäasetavuse laiast vaatest;
  - × asendada Määrus 82 kitsas, puudega inimeste erivajadusi puudutav sõnastus ligipäasetavuse laia vaadet kirjeldava sõnastusega.
- Tuua kaasava disaini põhimõtetest lähtuv ligipäasetavuse käsitlus planeerimisseadusesse, et tagada teema kestlik käsitlus kavandamisest ehitamiseni.
  - × täiendada vastavalt PlanS paragrahvi 8. “Elukeskkonna parendamise põhimõte” ning vajadusel paragrahve, milles sätestatakse erinevate planeeringuliikide ülesanded;
  - × koostada teemakohane planeerimisalane juhend vastavalt PlanS paragrahvile 7 või kvaliteetse elukeskkonna kujundamise põhimõttest lähtuv kogu ehitusprotsessi (planeerimine, projekteerimine, ehitamine, hooldamine) hõlmav juhendmaterjal.
- Tõsta kaasava disaini prioriteetsust ehitusprotsessis.
  - × lisada ehitusseadustiku 1. jakku “Põhimõtted” kaasavat disaini hõlmav kvaliteetse elukeskkonna kujundamise põhimõte;
  - × lisada ehitusseadustiku ligipäasetavust käsitlev peatükk analoogselt EhS 7. peatükile “Hoone energiatõhusus”;
  - × täiendada Määrus 97 paragrahvi 4. lõiget 1. lisades ligipäasetavus ehitusprojekti osade loetellu ning täiendada vastavalt Eesti Standardit EVS 932 “Ehitusprojekt”, et tagada kontroll ligipäasetavuse nõuete üle ehitus- ja kasutusloa menetluses ja hõlbustada riikliku järelevalve teostamist;
  - × lisada Määrus 82 paragrahvi 20. lõikesse 3 ligipäasetavust käsitlev punkt ning kustutada sama paragrahvi lõikest 10 punkt 2, mis võimaldab teemat käsitleda tee ehitusprojekti läbivalt, mitte pelgalt liikluskorralduse alapunkti raames.

- Muuta selgemaks ja lihtsamaks riikliku järelevalve teostamist ehitiste vastavuse üle kaasava disaini põhimõtetele tugineva ligipääsetavuse nõuetele.
  - × lisada määrusesse 28 regulatsioon, kuidas kavandatakse ja kontrollitakse ligipääsetavuse erilahendusi, mis asendavad määruses sätestatud nõudeid (näiteks nõuda sel juhul ehitusprojekti ekspertiisi ja ehitisele kasutuseelse auditi koostamist lähtudes ehitusseadustiku vastavatest sätetest, mida vajadusel täpsustatakse);
  - × kaaluda pädevuse ja ressursi andmist TTJA-le sõltumatu järelevalve loomiseks määruse 28 nõuete täitmise üle teetaru ehitamisel.
- Vältida vastuolusid ligipääsetavuse nõuete ning teiste valdkondade poolt ehitistele esitavate nõuete vahel.
  - × täiendada muinsuskaitseaduse paragrahvi 50. lõiget 4. punktiga, mille kohaselt tuleb muinsuskaitse eritingimustes käsitleda ka ligipääsetavuse nõudeid;
  - × lisada määrusesse 17 ligipääsetavuse käsitus ehitise tuleohutuse [eelkõige ohust teavitamise ja evakuatsiooni] nõuete seadmisel.
- Tõsta valdkonnaga seotud spetsialistide erialast pädevust.
  - × luua projekterijate ja ametnike nõustamiseks valdkondlike mittetulundusühingute, riigiasutuste ja kõrgkoolide konsortsiumina kaasava disaini alal pädevatest isikutest koosnev kompetentsikeskus, mis koondaks valdkondlike teadmisi ja kogemusi. Kompetentsikeskus võiks asuda Maa-ameti baasil loodava Ruumiameti juures;
  - × pakkuda kohaliku omavalitsuse ehitus- ja kasutuslubasid menetlevatele spetsialistidele ja riikliku järelevalvet teostavatele spetsialistidele koolitusi kaasava disaini põhimõtetele tugineva ligipääsetavuse nõuete täitmise kontrollimisel erinevates menetlustes;
  - × lisada seotud erialade (näiteks planeerijate, arhitektide, maastikuarhitektide, sisearhitektide jt) kutsestandardisse nõue, et kutse taotleja peab tõendama oma kaasava disaini põhimõtetele tugineva ligipääsetavuse alaseid pädevusi.
- Lisada ühiskondliku teadlikkuse tõstmiseks ja väärtushinnangute kujundamiseks ligipääsetavuse ja kaasava disaini õpe riiklikesse õppekavadesse.
  - × käsitleda ligipääsetavust ja kaasavat disaini põhikooli õppekavades ühiskonnaõppe tundides, suunates lapsi märkama erinevate inimeste vajadusi ja takistusi hoonetes ning avalikus ja inforuumis;
  - × käsitleda ligipääsetavust ja kaasavat disaini kõrgkoolide õppekavades eesmärgiga koolitada spetsialiste (näiteks urbaniste, arhekte, maastikuarhekte, sisearhekte, ehitusinseneri, disainereid, programmeerijaid jt), kelle erialased teadmised aitaksid kujundada ligipääsetavat kõrgetasemelist elukeskkonda;
  - × kinnistada elukestva täiendõppe raames eelpool toodud eriala spetsialistide, samuti õpetajate, omandatud teadmisi kaasava disaini põhimõtete ja meetodite tõhusaks juurutamiseks.
- Luua kinnisvaraettevõtete ja -omanike motiveerimise meetmed parema elukeskkonna kujundamiseks.
  - × luua ehitise vastavuse hindamiseks (nt koostöös Riigi Kinnisvara AS-iga) sarnaselt energiamärgisele kohustuslik kaasava disaini põhimõtetele tuginev ligipääsetavuse märgis, mille eesmärgiks on ehitiste ligipääsetavuse andmete talletamine, kasutajatele teabe jagamine ehitise ruumilise kvaliteedi kohta ning arendajate motiveerimine kujundama paremat elukeskkonda konkurentsiolekorras;
  - × luua riiklik toetusmeede (nt Kredexi kaudu) olemasolevate ehitiste vastavusse viimiseks ligipääsetavuse nõuetega või seada nendele nõuetele vastavus üheks oluliseks hindamiskriteeriumiks olemasolevatest meetmetest toetuse taotlemisel;
  - × täiendada muinsuskaitseaduse paragrahvi 35. lõike 2. alusel koostatud kultuuriministri määruse 09.05.2019 nr 22 "Mälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise säilitamise toetamise tingimused ja kord" paragrahvi 4. punktiga, mille kohaselt on toetatavaks tegevuseks ka ehitise vastavusse viimine ligipääsetavuse nõuetega.
  - × Jõuda avalikus sektoris kokkuleppele ja töötada välja korraldus, mille kohaselt avalikult rahastatavaid teenuseid ei pakuta hoonetes, mis ei vasta kehtivatele ligipääsetavuse nõuetele.