



Õiguskantsler

Andi Tubin  
ATTELA Advokaadibüroo  
andi.tubin@attela.ee

Teie 26.09.2024 nr

Meie 19.12.2024 nr 6-1/241536/2407496

## Maaparandusseaduse § 67 lõike 1 kooskõla põhiseaduse §-ga 48

Austatud Andi Tubin

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [maaparandusseaduse](#) (MaaParS) § 67 lõige 1 on [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) kooskõlas. Selles sättes on öeldud, et maaparandusühistu põhiliige on maaparandusühistu liige maaparandusühistu õigusvõime tekkimisest alates.

Teie hinnangul piiratakse kohustusliku liikmestaatuse kehtestamisega isikute õigusi, mis on vastuolus PS §-st 48 tuleneva ühinemisõiguse põhimõttega. Leiate, et isikuid saab kohustada maaparandussüsteemi hooldamise kulusid kandma ka põhiõigusi vähem riivavate meetmetega. Märkisite, et maaomanikku, kelle maal maaparandussüsteemi osa asub, saab kohustada tema kinnistul asuvat maaparandussüsteemi osa ise korras hoidma või tasuma proportsionaalset hoiutasu maaparandussüsteemi tervikuna haldavale maaparandusühistule.

Leian, et maaparandusühistusse kuulumise kohustus ei ole vastuolus põhiseadusega.

Põhiseaduse § 48 järgi on igal isikul õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. PS § 48 kaitseb ka isiku õigust ühingusse mitte kuuluda. Põhiseaduse mõttes on ühingud püsivad ning eesmärgistatud organisatsioonid. Ühinemisvabaduse isikulisse kaitsealasse kuuluvad kõik inimesed ja eraõiguslikud juriidilised isikud, kelle tegevuse eesmärk seda võimaldab.<sup>1</sup>

Maaparandusühistu on valdavalt hoiutööde ühiseks korraldamiseks loodud mittetulunduslik organisatsioon. Maaparandussüsteemi omaniku kohustus kuuluda maaparandusühistusse piirab §-st 48 tulenevat põhiõigust, kuid ühinemisvabaduse piirangud on lubatud, kui need on sätestatud seadusega ja on proportsionaalsed.

Riigikogu on otsustanud, et isik, kelle maal asub maaparandussüsteem, peab kuuluma kord juba asutatud maaparandusühistusse ning tal ei ole võimalik ühistust välja astuda. Arvestades maaparandusühistu liikmeks olemise kohustuse eesmärke ja kasu, ei ole selline põhiõiguse piirang ebaproportsionaalne.

---

<sup>1</sup> S. A. Ehrlich, O. Kask. Paragrahv 48 kommentaarid. – Ü. Madise (toim) jt. [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#), 2020.

## I. Maaparandusühistu liikmeks olemise kohustuse kehtestamise eesmärk

1. Maaparandusühistute asutamist ja liikmesust puudutavad maaparandusseaduse muudatused jõustusid 1. jaanuaril 2019. aastal. Enne muudatuse jõustumist tegutsesid ühiseks maaparandushoiuks loodud ühistud mittetulundusühingutena, ent pärast seadusemuudatuse jõustumist on need eritüübilised eraõiguslikud juriidilised isikud – maaparandusühistud. Nende ühistute liikmed on ühe või mitme tervikliku maaparandussüsteemi omanikud (MaaParS § 58 lg 1). Maaparandusühistu õigusvõime tekib selle kandmisega maaparandusühistute registrisse (MaaParS § 59 lg 1).

2. Maaparandusühistu asutamine on vabatahtlik. Ühistu asutatakse siis, kui asutamiskoosolekul on selle poolt üle poole maaparandussüsteemi omanikest või kui kordusasutamiskoosolekul on selle poolt need maaomanikud, kelle kinnisasjadel on üle poole maaparandussüsteemi maa-alast või ühiseesvoolu pikkusest (MaaParS § 62 lg 2). Maaparandussüsteemi toimimisest lähtudes ei saa maaparandusühistut moodustada üksnes osale süsteemist, vaid kogu süsteemile või mitmele süsteemile tervikuna.<sup>2</sup>

3. Maaparandusühistu põhiliikmeteks saavad seaduse järgi need maaomanikud, kelle maal maaparandussüsteem asub. Maaparandusühistu põhiliige on ühtlasi juba asutatud maaparandusühistu liige.

4. Maaparandusühistel on seadusega kindlaksmääratud eesmärk: ühistu peab ühiselt korraldama maaparandushoiutöid (MaaParS § 58). See tähendab, et ühistu hooldab ühiseesvoolu<sup>3</sup>, poldriühistu ka pumbajaama, kaitsetammi ja regulaatorit. Lisaks sellele võivad ühistu liikmed põhikirjas ja tegevuskavas kokku leppida need tegevused, mis tulenevad maaparandussüsteemi toimimisega seotud avalikust või maaparandusühistu liikmete ühisest huvist. Selline avalik ja ühishuvi võib olla näiteks süsteemi keskkonnarajatiste<sup>4</sup> rajamine ja hoid ning süsteemi teenindava tee hoid.

5. Üks maaparandusühistu asutamise ja ühistusse kuulumise kohustuse peamine eesmärk on hoiukulude õiglane jagunemine. Hoiukulude jagamiseks on kehtestatud põhimõte, et hoiukulude tasumisel osalevad kõik ühistu põhiliikmed vastavalt sellele, kui suur osa süsteemist neile kuulub.

6. Üha sagedamini on avalikust huvist lähtuvalt vaja rajada maaparandussüsteemi keskkonnarajatise ja neid korras hoida.<sup>5</sup> Keskkonnarajatised on vajalikud ka mitmete maaomanike tegevuse tulemusena tekkiva hajukoormuse vähendamiseks. Oleks ilmselgelt ebaproportsionaalne, kui avalikes huvides ehitatava keskkonnarajatise ehitamise ja edasise hoiu kohustus jäetakse üksnes sellele omanikule, kelle maale rajatis ehitatakse. Ühistuliikmed saavad omavahel kokku leppida ja põhikirjas sätestada ka avalikes ja ühishuvides tehtavate tegevuste maksed.

7. Heas seisukorras maaparandussüsteemid aitavad hoida ja suurendada põllumaa väärtust ja tagada maa keskkonnahoidlikku kasutamist. Kuigi maaparandussüsteemid rajatakse peamiselt põllumajandus- ja metsamaa sihtotstarbelise kasutamise tagamiseks, on maaparandus oluline ka keskkonnahoiu seisukohast, eelkõige veekogude ökoloogilise seisundi säilitamiseks ja parandamiseks. Seega täidavad maaparandusühistud olulist avalikku ülesannet ning neid ülesandeid saab täita vaid ühiselt tegutsedes.

<sup>2</sup> [Maaparandusseaduse eelnõu](#) 524 SE seletuskiri, lk 71.

<sup>3</sup> MaaParS § 4 lõige 5 avab ühiseesvoolu mõiste: „Ühiseesvool on eesvool, mille veeseisust või toruveejuhtme läbilaskevõimest sõltub mitme omaniku kinnisasjal paikneva maaparandussüsteemi nõuetekohane toimimine.“

<sup>4</sup> MaaParS § 4 lõige 8 avab keskkonnarajatise mõiste: „Keskkonnakaitseks vajalik rajatis käesoleva seaduse tähenduses on keskkonnakaitseõuete täitmiseks, eelkõige maatulundusmaa kasutamisest tuleneva hajukoormuse leviku ohu minimeerimiseks ja eesvoolu võimalikult suure isepuhastusvõime tagamiseks vajalik rajatis.“

<sup>5</sup> Maaparandusseaduse eelnõu seletuskiri, lk 72; [maaparandusseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus](#), lk 16.

8. MaaParS § 67 lõikel 1 on ühinemisvabaduse piiramisel järelikult legitiimne eesmärk.

## II. Maaparandusühistu liikmeks olemise kohustuse proportsionaalsus

9. Maaparandussüsteemi toimimine ja hoiukulude jaotus tuleb tagada seadusega. Riigikogul tuleb leida kõige tõhusam ja samal ajal maaomanike seisukohast kõige vähem koormavam meetod maaparandushoiu tagamiseks.

10. PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele vastavust tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmes astmes. Kõigepealt peaks hindama abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajaduse korral ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt seda, kui ulatuslikult ja intensiivselt on põhiõigust piiratud, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust (Riigikohtu 21.01.2014 otsus nr [3-4-1-17-13](#), punktid 32–35; Riigikohtu 06.03.2002 otsus nr [3-4-1-1-02](#), p 15).

11. Eeltoodud eesmärkide saavutamiseks saab sobivaks pidada abinõu, mis näeb ette kõigi maaparandussüsteemi omanike kuulumise maaparandusühistusse. Maaparandussüsteemi korrashoid sõltub kõigist kinnisasja omanikest, kelle maal maaparandussüsteem asub. Iga kinnisasja omanik on tema kinnisasjal paikneva süsteemi osa omanik, kuna süsteem on kinnisasja oluline osa (MaaParS § 3 lg 1). Maaparandushoid on eelkõige maaparandussüsteemi omaniku kohustus (MaaParS § 49).

12. Ühinemisvabaduse piirangu vajalikkuse hindamiseks tuleb hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks on teisi sama tõhusaid, kuid leebemaid piiranguid.

13. Maaparandussüsteem võib olla väga suur ja hõlmata paljusid kinnisasju. Kui üks süsteemi osa jäetakse hooldamata, põhjustab see paratamatult probleeme teistes süsteemi osades ning mõjutab teiste kinnisasjade omanikke. Näiteks kui süsteemi eesvooluks on süvendatud sängiga endine jõgi või oja, võib selle korras hoidmine (õgvendamine, sette ja takistuste eemaldamine vms tegevus) olla vaid ühele maaomanikule tehniliselt ja rahaliselt väga koormav. Samal ajal saavad nende maaomanike tegevusest kasu ka teised maaomanikud, kelle kinnisasjadel ühiseesvoolu ei ole või kes suunavad väljaspool süsteemi kogutud lisavee maaparandussüsteemi rajatistesse. Ilma koordineeritud ühistegevuseta on ühiseesvoolu korrashoid veelgi keerulisem, sest mõnel maaomanikul võib selle vastu huvi puududa. Kui aga ühiseesvoolu hooldatakse piisavalt vaid üksikutel kinnisasjadel, siis kahjustab see süsteemi tervikuna, sest koostöötava maaparandussüsteem lihtsalt ei toimi.

14. Maaparandusseaduse muutmise käigus jõuti järeldusele, et kõige mõistlikum on ühiseesvoolu hooldada ühistegevuse käigus. Sestap leidis Riigikogu, et maaparandussüsteemi – eelkõige ühiseesvoolu toimimise – tagamiseks on tõhusaim meetod ühistuline tegevus. Maaparandusseaduse muutmise seletuskirjas on öeldud, et kui ühistut ei moodustata, langeb väljaspool reguleerivat võrku oleva eesvoolu omanikule ebaproportsionaalselt suur hoiukohustus, seevastu need omanikud, kelle maal ühiseesvoolu ei ole, ei osale ka ühiseesvoolu hooldamises. Ühistu raames jagatakse ühiseesvoolude hoiukulud õiglasemalt, kui see toimuks ilma ühistut moodustamata. Seaduse järgi on maaparandushoid iga kinnisasja omaniku kohustus, kuid ühistuna tegutsedes ja koormust jaotades on maaomanikel seda kohustust kergem täita.

15. Ühistu olemasolu korral peavad maaparandushoius osalema ka need isikud, kes juhivad maaparandussüsteemi rajatistesse lisavett, kuid ise selle süsteemi osa ei oma (MaaParS § 53 lg 9). Ilma ühistuta on süsteemi omanikel keeruline jõuda süsteemist väljaspool asuvate isikutega kokkuleppele, et ka nemad peavad ühisesse hooldusesse oma osa andma. Ühel maaomanikul on keeruline nõuda väljaspool süsteemi asuvalt maaomanikult hoiukohustuse täitmiseks maksete tegemist. See omakorda tähendab, et maaparandushoid ei ole piisavalt tagatud.

16. Maaparandusühistut ei saa luua üksnes osale maaparandussüsteemist. Seetõttu ei toimiks ka lahendus, kus maaparandusühistusse kuuluksid vaid üksikud maaparandussüsteemi osade omanikud, kuid ühistu saaks hoiukohustuse täitmist ja hoiutasu nõuda ka neilt süsteemi osade omanikelt, kes ühistusse ei kuulu. Selline korraldus tekitaks osadele süsteemi omanikele kahtlemata ka lisakoormust maksete küsimisel ja väljanõudmisel.

17. Seega on MaaParS § 67 lõige 1 eesmärgi suhtes vajalik abinõu.

18. Piirangu mõõdukuse hindamisel on otsustav see, kas meetmega saavutatud legitiimne eesmärk (kasu) kaalub üles piirangust tingitud kahju. Mõõdukuse mõte on tagada, et piiranguga kaasnev kasu ja kahju on mõistlikus proportsioonis.<sup>6</sup>

19. Maaparandusühistute loomisel lähtuti samadest kaalutlustest, mis võeti aluseks korteriühistute loomisel. Nii nagu korteriühistu eesmärk on hoida korras korterelamut tervikuna, on ka maaparandusühistu eesmärk hoida korras kogu maaparandussüsteemi tervikuna, mitte pelgalt ühte konkreetsele maaomanikule kuuluvat osa tervikust.

20. Riigikohus on korteriühistu liikmeks olemise kohta öelnud, et otsustades omandada korteriomandi elamus, mille haldamiseks on moodustatud korteriühistu, nõustatakse ühtlasi liikmesusega korteriühistus (Riigikohtu 22.03.2000 otsus nr [3-2-1-22-00](#)). Maaparandusühistu ja korteriühistu kohustuslikku liikmesust võib põhiseaduse seisukohast käsitleda ühtemoodi. Kortermaja elanikel on õigus valida, kas koonduda korteriühistusse või mitte, tehes oma valiku korteriomandi omandamise ja võõrandamise kaudu. Niisamuti võivad maaomanikud teha valiku maaparandusühistusse kuulumise kohta. Kui isik omab maad, millel on maaparandussüsteem ja mille hooldamiseks on vabatahtlikkuse alusel asutatud maaparandusühistu, siis kuulub ka see isik ühistusse. Kui ühistusse kuuluda ei soovita, on võimalik kinnisasi võõrandada. Nii nagu eluruumi omanik on korteriomandi omandamisel võtnud korteriühistu liikmeks astumise kohustuse endale vabatahtlikult, nii võtab ka maaomanik endale maaparandussüsteemi omades kohustuse kuuluda kord asutatud maaparandusühistusse. Seega ei piira see tema vabadusi (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 01.02.2006 otsus nr [2-04-1107](#), punkt 17).

21. Võttes arvesse, et ühistu tegevusest saavad kasu nii maaparandussüsteemi omanikud kui ka avalikkus laiemalt, võib öelda, et süsteemi omanike kohustus maaparandusühistusse kuuluda on mõistlikus proportsioonis ühinemisvabaduse piiranguga. Selline korraldus tagab kõige tõhusamalt hoiukulude õiglase jaotuse süsteemi omanike ja teatud juhtudel ka süsteemist väljaspool olevate isikute vahel. See vähendab iga maaomaniku iseseisvat hoiukoormust ning väldib ka halduskoormust, mis kaasneks juhul, kui hoiutasude kogumist erinevatelt süsteemi omanikelt peaks korraldama või vahendama riik.

22. Kokkuvõtteks saab üldiselt hinnates öelda, et maaparandussüsteemi omaniku kohustus kuuluda maaparandusühistusse on mõõdukas ega piira ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 48 sätestatud ühinemisvabadust.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ivika Nõukas 693 8419, Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee

<sup>6</sup> H. Kalmo, O. Kask. Paragrahv 11 kommentaarid. – Ü. Madise (toim) jt. [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#), 2020.