

MAAKORRALDUS KUI OLULINE SOTSIAAL-MAJANDUSLIK PROTSESS EESTI VABARIIGI ALGUSAEGADEL (I)

Triinu Rennu

Maaküsimus oli 19. sajandi lõpus ja 20. sajandi alguses praegusel Eesti alal üks peamisi teemasid, mille üle käis vilgas arutelu. Eramõisatele kuulus kuni iseseisvuse saavutamiseni üle poole Eesti pindalast, s.o 2 428 087 ha ehk 58,0%.¹ 1916. aasta loenduse andmetel oli maaelanikest (umbes 864 000) maata ligikaudu pool miljonit, mis moodustas umbes 2/3 Eesti elanikest.² Sel ajal tähendas maata olek sissetuleku puudumist või enamasti väheta-sustatud ja tihti sõltuvat töötamist kellegi teise maal.

Vastloodud Eesti Vabariigi ametlikes teadaannetes puudutati maa-küsimust erinevas vormis ja sõnastuses.³ Maaküsimus ei olnud pelgalt eraõiguslik maa kasutamise probleem, vaid seostus palju ulatuslikumate poliitiliste reformieesmärkidega. Kuna maata inimesi oli palju, võimaldas Ajutise Valitsuse lubadus anda maad kiiresti kasutusse neile, kes võitlesid Vabadussõjas.⁴ Maapäev omakorda lubas maad eraldada mõisamaa arvelt.⁵

¹ *Eesti põllumajandus. Statistiline album* (Tallinn: Riigi Statistika Keskbüroo, 1928), 3. Need andmed on ilma Petserimaa ja Narva-taguste valdadeta, mis said Eesti Vabariigile Tartu rahulepingu järgi.

² “Maareform”, *Eesti Entsüklopeedia* V, toim P. Treiberg, J. V. Veski (Tartu: Loodus, 1935), 806.

³ 24. veebruaril 1918 avaldatud “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele” seadis Eesti Vabariigi ajutisele valitsusele ülesandeks “viibimata seaduse-eelnõu välja töötada maa-küsimuse, töolisteküsimuse, tootlusasjanduse ja rahaasjanduse küsimuste lahendamiseks laialistel demokratlistel alustel”. *Riigi Teataja* (edaspidi RT), nr 1, 27.11.1918; Ajutise Valitsuse 16. novembri 1918 pöördumises Eesti Vabariigi kodanikele on maaküsimuse lahendamine seatud samaväärselt oluliseks põhiseaduse vastuvõtmisega: “Asutav Kogu peab Eesti põhjusseaduse kinnitama ja ära otsustama maaküsimuse Eestis, nagu seda Eesti rahva tulevane edenemine nõuab. Eesti pind peab Eesti rahva omaks saama. Maa peab Eestis nende kätte minema, kes teda harivad”, RT, nr 1, 27.11.1918.

⁴ “Ajutise Valitsuse määrus 20. detsembrist 1918”, RT, nr 9, 24.12.1918.

⁵ Ajutise Maanõukogu (Maapäeva) 27. detsembri 1918. aasta istungil vastu võetud üleskutses “Kogu maailma demokraatiale” öeldi esimest korda välja, et uuenduste läbiviimisel seisab esimesel kohal maaküsimuse lahendamine, mida tehakse mõisnike suurmaaomanduse likvideerimise arvelt. RT, nr 1, 10.01.1919.

1919. aastal kokku tulnud Asutav Kogu asus esmajärjekorras välja töötama maaseadust, mis andis rahvale usku, et maa antaksegi otseste harijate kätte ja seeläbi tagatakse rahva elatis ning majanduslik toimetulek.

Talumaade killustatus ja visalt püsiv ühismaade kasutamine mitme pere poolt takistas majanduslikult elujõuliste talude kujunemist. Maa- korralduse eesmärk oli suurendada põllumajanduse tasuvust sellega, et lahustükkides talumaad koondati hoonete juurde. Seni ühiselt kasutatud heina- ja karjamaad tuli jagada talude vahel ja kruntida hoonete juurde. Optimaalse suurusega talud pidid tagama talupere toimetuleku ja majandusliku kindlustunde. Maade ümberkorraldamine polnud lihtne ülesanne, kuna selleks oli vaja selgeid õiguslikke aluseid, mis lubaksid maaomandi piire ja asukohta muuta nii, et tagada maade võimalikult otstarbekas kasutamine. Eesti Vabariigi esimese maareformi puhul tuli aga juurde veel teinegi suur (sotsiaalne) eesmärk, mis läks sellest majanduslikust eesmärgist kaugemale: anda võimalikult suurele osale maaelanikkonnast või koguni igale maaelanikule kasutada maatükk, mis võimaldaks enese ülalpidamist. Teisisõnu ja tollast keelepruuki kasutades: lahendada pikalt päevakorras olnud maaküsimus. Lisaks oli ka “riiklikpoliitiliselt seisukohalt vaja viivitamata Saksa soost parunite suurmaapidamine lõpetada ja mõisad talude näol riigitruudele kodanikkudele välja tükeldada.”⁶

Maakorralduse õnnestumiseks vajalike abinõude ja teiste riikide praktikaga⁷ oldi juba enne Eesti Vabariigi aega väga hästi kursis. Kapitali vajadus suuremahulisteks töödeks nagu maa kuivendamiseks ning teede rajamiseks ja hoonete püstitamiseks; samuti maade kruntimine, juurdelõigete andmine – kõik see vajas selget maauuenduse⁸ kava, mis pidi arvestama kohalikke olusid ja läbi viidama koha peal. Valdav oligi arusaam, et

⁶ Timotheus Grünthal, *Maareform ja selle elluviimine. Kodaniku väike käsiraamat* (Tartu: Noor-Eesti, 1922), 11.

⁷ Vt näiteks: Konstantin Päts, *Maa-küsimus* (Tallinn: Koit, 1907); Olev Saarkund, *Maaküsimus: Eesti maaomandamise seaduse korraldamiseks* (Kuopio: Nooreestlaste Kirjastuse-Osühisus, 1907); Villem Buk, *Rahvas ja maa* (Tartu: J. Reevits, 1909); Hans Pöogelmann, “Murdjooned põllumajanduses”, *Põllumajandus [Kogumik]* (Tallinn: Mõte, 1914), 41–52; Eduard Laaman, *Maaküsimus ja maauuenduskavatsused* (Tallinn: Eestimaa Kooliõpetajate Selts, 1917); Hans Kruus, “Kõne Eesti Sotsialistide-Revolutsionääride Partei II kongressil”, *Sotsialistide-Revolutsionääride Partei agraarprogramm ja maaolud Eestis* (Tallinna: E. S. –R. P. Kirjastuse Osühisus “Töö ja Võitlus”, 1917), 20.

⁸ Tolleaegses keelepruugis kasutati “maareformi” asemel enamasti sõna “maauuendus”. Seega tuleb maauuenduse all siinses kontekstis mõista maaseaduse alusel läbiviidavaid maareformitoiminguid. Nii on selgitanud Elmar Järvesoo eessõnas kordustrükile Theodor Pool, *Maauuendus Eestis ja selle tulemusi*, Üliõpilasseltsi Liivika toimetis, 15 (Toronto/Tartu: Üliõpilasselts Liivika, 1993), 1.

maauuendus tuleb läbi viia kohalike omavalitsuste või eraldi moodustatud kohalike komisjonide kaudu.

Artikli eesmärk on analüüsida maaküsimuse lahendamist maakorralduslikust aspektist peamiselt Eesti Vabariigi esimesel kümnendil (1918–28). Periood 1918–28 hõlmab suuri muutusi maakasutuse ja -omandi ümberkorraldamisel eelkõige endiste mõisamaade planeerimisel ja jagamisel, samuti teisi maakorraldusteid, mille eesmärk oli maakasutuse ümberkujundamine nii, et see tagaks elatusallika võimalikult paljudele inimestele. Maakorraldust viidi läbi nii riigi- kui ka eramaal ja kokkuleppe puudumise korral sunduslikult.

Kõik see vajas toimivaid institutsioone. Käesolevas uurimuses vaadeldakse Eesti Vabariigi maakorraldusõiguse kujunemist, sh maakorraldusasutuste pädevuse ja otsustusõiguse muutumist, näidates selle seost Vene 1911. a maakorraldusseadusega.

Artikli kirjutamisel on kasutatud teemakohast kirjandust, Rahvusarhiivi materjale ja omaaegseid õigusakte ning seaduseelnõude seletuskirju. Rahvusarhiivi fondidest on kasutatud põllutööministeeriumi katastri ja maakorralduse osakonna (fond 62) ja põllutööministeeriumi üld-, statistika, varade ja arveosakondade materjale (fond 58) ning sõjaministeeriumi kirjavahetust põllutöö- ja tootlusministeeriumiga tootlusküsimuste ja maaomandi asjus (fond 2315). Oluliseks abiks on olnud ka Riigikohtu administratiivosakonna lahendite kokkuvõtted.⁹

Eesti Vabariigis ilmusid aastatel 1918–40 maareformi ja sellega seotud maakorraldust puudutavad ülevaatekäsitlused Toomas Sinbergi¹⁰, Armin Peetsi¹¹ ja Theodor Pooli¹² sulest, mis kirjeldavad tol ajal kehtinud õiguslikku raamistikku ja maauuenduse tulemusi. Teavet maakorralduslike tööde institutsioonide ja arvandmete kohta leiab Vabariigi Valitsuse koostatud valitsusasutuste tegevuse ülevaadetes¹³ ja Eesti statistika väljaannetest¹⁴.

⁹ Riigikohtu lahendite põhiseisukohad tehti kättesaadavaks kokkuvõtete kaudu, mis oli käsiraamatuks kõigile, kes seadust rakendasid. Esimene Riigikohtu administratiivosakonna lahendite kokkuvõte ilmus aastate 1920–27 kohta: Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927. a. lahendatud küsimusi* (Tartu: Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929). Edaspidi ilmusid Riigikohtu administratiivosakonna lahendite kokkuvõtted ühe või kahe aasta kaupa.

¹⁰ Toomas Sinberg, “Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel”, *Agronoomia*, 2 (1928), 41–56.

¹¹ Armin Peets, “Maakorraldus”, *Geodeet*, VIII lisa (1934), 94–116.

¹² Theodor Pool, “Maauuendus Eestis ja selle tulemusi”, *Fenno-Ugrica*, V, (1936), 1–41.

¹³ Vt näiteks: “Põllutööministeerium”, *Valitsusasutuste tegevus 1918–1934* (Tallinn: Riigikantselei väljaanne, 1934), 142–208.

¹⁴ Vt näiteks: J. Oisma, “Maareformi teostamine”, *Eesti statistika kuukiri*, 6–8 (1922), 48–66; Juhan Janusson, “Maareformi teostamine 1919–26”, *Eesti Statistika*, 27 (1928), 87–96.

Ilmus ka maakorralduse tehnilist ja õiguslikku külge kitsamalt käsitlevaid artikleid, mille autoriteks olid nii maamõõtjad – Armin Peets¹⁵, Paul Kamel¹⁶ ja Jaan Spuul¹⁷ – kui ka juristid – Peeter Puusep¹⁸, Johan Jans¹⁹ ja Johannes Mitnits²⁰.

Kui Eesti Vabariigi iseseisvus oli taastatud, pöörati pilk uuesti esimesele iseseisvusperioodile. 1990. aastatel ilmus Feliks Virma sulest lühiülevaateid Eesti Vabariigi aegsest maakorraldusest.²¹ Feliks Virma põhjalik käsitus (339 lehekülge) maakorralduse arengust Eestis läbi sajandite ilmus 2004. aastal pealkirjaga “Maasuhted, maakasutus ja maakorraldus Eestis”.²²

Ajaloolastest on Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia kokku koondanud Tiit Rosenberg²³, täiendatult on see ilmunud tema artiklikogumikus “Künnivaod. Uurimusi Eesti 18. –20. sajandi agraarajaloost”²⁴. Viidatud historiograafiat siinkohal uuesti ei korrata. Tiit Rosenberg on käsitlenud maareformi põhjusi, eeldusi ja tulemusi²⁵ ning võrrelnud Eesti

¹⁵ Armin Peets, “Maakorralduse ulatusest”, *Geodeet*, VII (1932), 77–78; Armin Peets, “Maakorraldus”, *Geodeet*, VIII lisa (1934), 94–116; Armin Peets, “Maakorraldus ja kinistamine”, *Geodeet*, I (1935), 21–24.

¹⁶ Paul Kamel, “Maakorralduse töödest Petserimaal”, *Geodeet*, VIII (1934), 71–78.

¹⁷ Jaan Spuul, “Maakorralduse seaduse muutmisest”, *Geodeet*, VII (1932) 82–90; Jaan Spuul, “Maakorraldus ja mets”, *Geodeet*, V/VI (1935), 2–3; Jaan Spuul, “Lapimaade korraldamine”, *Geodeet*, VIII (1934), 78–108.

¹⁸ Peeter Puusep, “Administratiivkohtu korraldus”, ettekanne I Õigusteadlaste päeval, *Õigus*, 8 (1922), 235–241; Peeter Puusep, “Maakorraldus Petserimaal ja Narva tagusel maa-alal”, *Õigus*, 7 (1923), 171–175.

¹⁹ Johan Jans, “Mõned jooned Eesti agraarseadusandluse arenemisloost” ettekanne III Õigusteadlaste päeval, *Õigus*, 4 (1924), 81–97; Johan Jans, “Kogukonna-, asutiste- ja erarendimaade korraldamise seadus” 1. –2. osa, *Õigus*, 2 (1927) 33–40 ja *Õigus*, 8 (1927) 225–228.

²⁰ Johannes Mitnits, “Maakorralduse seaduse muutmise põhijooned”, *Geodeet*, VII (1932), 62–77; Johannes Mitnits, “Maakorraldus agraarolude parandustegurina”, *Konjunktuur*, 17 (4) (1936), 249–256; Johannes Mitnits, “Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus”, *Õigus*, 1 (1937) 1–25.

²¹ Feliks Virma, “Maakorraldusest Eesti Vabariigis”, *Maakorraldus*, 27 (1991), 3–13; Feliks Virma, “Asundustegevus Eestis”, *Geodeet*, II (1992), 16–20; Feliks Virma, “Maakorraldus”, *Teadus Eesti põllumajanduse arenguloos II osa (1918–1940)* (Tartu: Akadeemiline Põllumajanduse Selts, 2003), 12–15; Feliks Virma, “Maakorralduse seisund ja probleemid ennesõjaaegse Geodeedi valguses”, *Geodeet*, 26 (50) (2002), 4–7.

²² Feliks Virma, *Maasuhted, maakasutus ja maakorraldus Eestis* (Tartu: Halo, 2004).

²³ Tiit Rosenberg, “Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia”, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 1994–1999* (Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002), 125–161.

²⁴ Tiit Rosenberg, “Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia”, *Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013), 379–400.

²⁵ Tiit Rosenberg, “Agrarfrage und Agrarreform in Estland 1919: Ursachen, Voraussetzungen und Folgen”, *Eesti Teaduste Akadeemia toimetised* (Humanitaar- ja sotsiaalteadused), 3 (1994), 324–335; uuesti avaldatud: “Maaküsimus ja 1919. aasta maareform

1919. aasta maareformi teiste Ida- ja Kesk-Euroopa maadega.²⁶ 1919. aasta maareformist on kaitstud ka magistritöid²⁷ ja kirjutatud muid uurimusi²⁸. Viidatud töödest saab hea ettekujutuse selle kohta, kuidas maa jagamisel eelisõigusi rakendati ning kui palju ja millises suuruses erinevaid maakohti isikutele kasutusse anti. Maade planeerimise organisatoorne ülesehitus ja alluvussuhted on leidnud vaid nimetamist. Maauuendust on käsitletud kui ühte tervikprotsessi ja mitte alati ei ole eristatud maaseaduse alusel maade planeerimist teistest maakorralduslikest toimingutest.

Maareformile eelnenud maaküsimusega seotud arutelusid Eesti alal aastatel 1905–16 on vaadelnud Margo Roasto oma doktoritöös.²⁹ Viidatud käsitlus annab küll ideoloogilise ülevaate tolleaegsetest erinevatest arusaamadest, kuidas maaomandisuhteid peaks ümber korraldama, kuid ei puuduta omandisuhete muutmise korralduslikku poolt.

Maareformi õiguslikest alustest ja teostusest on kirjutanud Marju Luts-Sootak ja Karin Visnapuu.³⁰ Kõige põhjalikum eestikeelne käsitlus pealkirjaga “Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel” on avaldatud kogumikus “Maareform 30. Artiklid ja meenutused”.³¹ Magistritöö³² ja üliõpilaste uurimistööde tasemel on vaadeldud maareformiga seotud

Eestis: põhjused, eeldused ja tulemused”, *Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013), 373–378.

²⁶ Tiit Rosenberg, “Eesti 1919. aasta maareform: võrdlusjooni Ida- ja Kesk-Euroopa maadega”, *Kaks algust: Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad* (Tallinn: Umara, 1998), 73–79; uuesti avaldatud: *Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013), 401–417.

²⁷ Vt näiteks: Kadri Tael, 1919. a. maareform Vana-Põltsamaa vallas (magistritöö, Tartu Ülikool, 2013); Ene Holsting, *Eesti Vabariigi 1919. aasta maareform Kohila vallas* (magistritöö, Tartu Ülikool, 2013).

²⁸ Vt näiteks: Kadri Tael, “Maareformi elluviijad kohtadel: riigimaade ülemad ja ringkonna valitsejad”, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2016* (2017), 94–107; Matis Leima, *Maareformi läbiviimine Võrumaa Misso ja Petserimaa Pankjavitsa valdades 1922–1940* (bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2016); Krista Serglov, *Veltsi mõis Virumaal 1796–1930. Mõisamajandi moderniseerimisest Eesti Vabariigi maareformi elluviimiseni* (bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2006).

²⁹ Margo Roasto, *Maaküsimus, rahvuslikud vastuolud ja poliitiliste ideoloogiate retseptsioon: ühiskondlik mõte Eesti alal 1905–1916* (Tartu: Tartu Ülikool, 2023).

³⁰ Vt näiteks: Marju Luts-Sootak, Karin Visnapuu, “The Aims and Discussions of the Foundation of Land Reform in Estonia After the WWI”, *Journal of the University of Latvia Law*, 14 (2021), 111–128; Karin Visnapuu, “Riigikohtu kontroll maareformi teostamise üle Eesti Vabariigi esimesel iseseisvuspärioodil”, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2018* (2019), 133–149.

³¹ Karin Visnapuu, Marju Luts-Sootak, “Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel”, *Maareform 30. Artiklid ja meenutused*, koost Triinu Rennu jt (Tallinn: Maaamet, 2021), 11–41.

³² Karin Visnapuu, *Maareformi reguleerinud õigusaktide rakendamine Riigikohtu tsiviilosakonnas 1920–1924* (magistritöö: Tartu Ülikool, 2017); Annika Jõgiste-Johanson,

seadusandlust³³ ja kohtulahendeid³⁴. Viidatud kirjatööd puudutavad eelkõige maareformi teostamise õiguslike aluste järkjärgulist kujunemist, samuti seost riigikorra ülesehitamisega ja rahvusvaheliste küsimustega. Käsitlemist leiab maareformiga seotud kaebuste lahendamine Riigikohtu tasandil, eelkõige see, milline oli kohtu roll paljude uute õigusaktide rakendamisel, ja kohtualluvuse küsimused – kas kaebus tuli esitada tsiviil- või administratiivkohtusse. Nendes töodes ei puudutata aga maakorraldust kui praktilist tööriista maaüüenduse eesmärkide täideviimisel.

Nii Eesti Vabariigi esimese maareformi eesmärgi kui ka eramaade korraldamisel tehtud maakorraldustoimingute kohta annab eespool viidatud kirjandus olulist teavet, kuivõrd maakorraldusõiguse kujunemisel mängivad rolli nii õiguslikud probleemid kui ka praktilised küsimused. Ükski senine uurimus 1919. aasta maareformi kohta ei ole siiski üksikasjalikumalt analüüsinud maareformi elluviimiseks hädavajalikke maakorralduslikke toimemehhanisme, nende õiguslike aluseid ega praktilise maakorralduse mõju Eesti maakorraldusõiguse kujunemisele.

Kaks olulist etappi Eesti Vabariigi maakorralduse kujunemisel

Eesti Vabariigi esimese kümnendi võib maakorraldustööde sisust ja maakorraldusasutuste organisatsioonilisest ülesehitusest lähtudes jagada kaheks.

Esimest etappi 1918–26 iseloomustas juba enne maaseaduse vastuvõtmist alanud ja maaseaduse³⁵ alusel läbi viidud mõisamaade planeerimine ja tükeldamine. Sel perioodil toimus eelkõige maade ümberjagamine kiirkorras. Maaseaduse alusel toimunud maakorralduse läbiviimise õiguslikud alused kehtestati mitte maaseaduse enda, vaid maareformi teostamise määrustega³⁶ ja nende alusel välja antud riigimaade planeerimise tehniliste juhtnööridega.³⁷ Esimene neist määras ära maakorraldusasutused ja

1926. aasta kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus maareformi üldeesmärkide teostamisel (magistritöö: Tartu Ülikool, 2020).

³³ Kristjan Kers, *Maareformi teostamise määrtuste muutmine* (uurimistöö: Tartu Ülikool, 2018); Sven Põierpaas, *Eesti Vabariigi agrarseadusandlus aastatel 1919–1929* (kursusetöö: Tartu Ülikool, 1991); Sirje Värvi, *Maareformid Eestis* (diplomitöö: Tartu Ülikool, 1992).

³⁴ Lii Zeret, *Maareform ja tsiviilõigus riigikohtu tsiviilosakonna praktikas 1925–1929* (magistritöö: Tartu Ülikool, 2019).

³⁵ “Maaseadus”, RT, nr 79–80, 25.10.1919.

³⁶ “Vabariigi Valitsuse poolt 28. jaanuaril 1920. a. vastuvõetud “Määrused maareformi teostamiseks””, RT, nr 16/17 04.02.1920.

³⁷ “Riigimaade planeerimise tehnilised juhtnöörid”, RT, nr 69–70, 12.05.1920.

maasaajate nimekirjade koostamise ning kinnistamise korra. Tehnilistes juhtnöörides olid sätestatud maakorralduse nõuded maakohtade määramisel, samuti riigimaa väljaeraldamine, teede rajamise nõuded jm piiride määramiseks olulised maakorralduse tingimused. Ajajärgule on omane, et maasaajate nimekirjade kinnitamine ja maatükkide moodustamine oli erinevate komisjonide korraldada, mis põhjustas omajagu segadust. Eesti Vabariigiga liidetud Petserimaal ja Narva-tagusel alal tekitas kogukonnamaa maakorralduslik jagamine talupoegadele omaette probleeme, millest tuleb allpool eraldi juttu.

Teise etappi 1926–28 jäid maakorraldusseaduse (1926)³⁸ ja kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse (nn popsiseadus, 1926)³⁹ kehtestamine ja maaseaduse teostamise määruste uuendamine⁴⁰. Nimetatud õigusaktid tõid muudatusi maakorraldusasutuste struktuuris ja nende funktsioonides. Seda perioodi iseloomustab maakorraldusasutuste ühtne institutsionaalne ülesehitamine ja maakorraldustööde ühtlustamine. Mõisamaade planeerimisel tuli arvestada ka sellega, et ümberkaudsed eramaad saaksid juurdelõikeid ja väheneks lahustükkide arv. Erinevatel õigusaktidel oli siiski üks ja ühine eesmärk: varustada võimalikult paljud maal elavad inimesed maaga nii, et tagatud oleks majanduslik toimetulek.

Kuivõrd esmane maa ümberjaotamine maareformi tulemusel sai 1928. aasta lõpuks enam-vähem tehtud, hakati seejärel otsima juba “uusi teid ja võimalusi maata elanike maaga varustamiseks ja rahva juurdekasvu ärapaigutamiseks”⁴¹. Niisiis oli eesmärk ka järgneval perioodil ikka veel sama: kindlustada maaelanikele äraelamiseks oma maa. Uues olukorras tuli seda aga teha uuel moel ning uue õigusliku aluse löid Riigikogu poolt 19. märtsil 1929. aastal vastu võetud asunduskapitali seadus⁴² ja Vabariigi Valitsuse poolt sama aasta 12. juunil välja antud “Asundustegevuse korraldamise ajutine määrus”⁴³. Kui siin artiklis vaadeldaval perioodil oli tegemist suurmaaomanikelt võõrandatud maade kohese ümberjagamisega ja seejuures arvestati ka eramaade korraldamise vajadusega, siis 1929. aastal jõudis maakorralduskavade koostamine ja asundustalude loomine esialgu

³⁸ “Maakorraldusseadus”, RT, nr 23, 04.03.1926.

³⁹ “Kogukonna- asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus”, RT, nr 16, 26.02.1926.

⁴⁰ Vabariigi Valitsuse poolt 24. septembril 1926 a. vastu võetud “Maareformi teostamise määruste §§ 2–6, 8–14, 51–64, 85–87 ja 89–91 muutmise ja täiendamise määrus”, RT, nr 73, 08.10.1926.

⁴¹ Ernst Ant, “Põhijooni meie senise asundustegevuse korralduses”, *Agronomia*, 12 (1934), 470.

⁴² “Asunduskapitali seadus”, RT, nr 29, 05.04.1929.

⁴³ Vabariigi Valitsuse poolt 12. juunil 1929 a. vastu võetud “Asundustegevuse korraldamise ajutine määrus”, RT, nr 57, 21.06.1929.

riigi maafondi jäetud maadeni.⁴⁴ Kuivõrd need rajati seni põllumajanduslikust kasutusest välja jäänud maale, siis tuli teha põhjalikke eeltöid (kui-vendamine, teede rajamine, raadamine), mis olid kulukad. Käesolevas töös ei leia käsitlemist 1929. aastal alanud riigimaa asunduspoliitika elluviimise organisatoorne külg. Küll aga uuritakse maakorraldusasutustes 1930. aastatel ette võetud muudatusi, mille eesmärk oli maakasutuse majanduslikult parem korraldamine eramaadel. Maakorralduse üldine eesmärk jäi siiski samaks ja selle toimimismudel oli juba välja kujunenud 1920. aastate lõpuks, ehkki reeglistik oli laiali erinevates õigusaktides. Järgnevalt vaadeldakse lähemalt, kuidas nii kaugele jõuti.

Suurmaapidamiste kontrolli alla võtmine ja maalubaduse kiire täitmine Vabadussõja ajal

Eesti Ajutisel Valitsusel oli esmatähtis saavutada rahva usaldus ja võitlustahe. Maa jagamisega veel enne sellekohase seaduse vastuvõtmist näitas valitsus, et sõja algul antud lubadus maad saada ei jää ainult lubaduseks, vaid see võetakse ette ka tegelikkuses. Ehkki maaseadus võeti Asutavas Kogus vastu 1919. aasta 10. oktoobril, algas maareformi õigusliku aluse kujundamine juba varem.⁴⁵ Paljud suurmaapidajad olid maalt põgenenud ja majapidamised saatuse hoolde jättnud, mis omakorda tähendas hoopi põllumajanduslikule tootmisele.⁴⁶ Mõisate olukorda Saaremaal Saksa okupatsioonijärgse lõpu on kirjeldatud nii: “põllud söötis, põllutööriistad raua puudusel võimatus olukorras, hooned töötavate käte puudusel lagunened, loomad kärnas, jõuetud töötegemiseks. Mõnes mõisas oli asi kogunisti nii kaugele läinud, et loomadele roogudelt majakatused ära söödeti, et neid aga kuidagi elus hoida.”⁴⁷

Et naljaohtu ära hoida, võttis riik paljud suurmaapidamised hoolekande alla.⁴⁸ Hoolekande alla võeti 229 peamõisat ehk 19,9% kõigist mõisatest. Selliseid mõisaid oli kõige enam Saare maakonnas, kust ilmasõda

⁴⁴ Asunduspoliitika kohta vt: Elo Lutsepp, “Asunduspoliitikast Eesti Vabariigis: Asundusameti tegevus 1927–1941”, *Ajalooline Ajakiri*, 3/4 (2007), 443–462; Toomas Sinberg, “Asundustegevuse võimalusi Eestis ja selle korraldamise põhijooni”, *Asunduskomisjoni väljaanne*, 2 (1933); Ernst Ant, *Uudismaa-asunduste areng 1930–34* (Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, 1937); Toomas Sinberg, *Uue asundustegevuse arendust Eestis 1929–1935* (Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, 1937).

⁴⁵ Vt lähemalt: Visnapuu; Luts-Sootak, “Lõputa lugu”, 16–17.

⁴⁶ Õisman, “Maareformi teostamine”, 55.

⁴⁷ Victor Negro, *Maaküsimus Saaremaal* (Tallinn: Üleriikline Põllumeeste Esitus, 1921), 7.

⁴⁸ Õisman, “Maareformi teostamine”, 55.

oli eriti rüüstavalt üle käinud. Saare maakonnale järgnesid Võru ja Valga maakonnad, kuhu Vabadussõda jättis sügavamaid jälgi.⁴⁹

Mõisate kontrollimist ja hoolekande alla võimist ning selle korraldamist tehti erinevate õigusaktide alusel. Maanõukogu 27. novembri 1918. aasta määrused mõisamaade kontrolli alla võtmise ja maaolude esialgse korraldamise kohta⁵⁰ nägid ette, et “rahva varanduse ja näljaohu eest kaitsmise otstarbel” läheksid kõik mõisamaad vallanõukogu kontrolli alla (§ 1). Kõik kroonu ja kroonupõllupanga mõisad ja metsad, mis olid tunnistatud Eesti Vabariigi omandiks, läksid põllutöoministeeriumi valitsemise alla (§ 2). Põllutöoministeeriumile tehti ülesandeks viibimata hakata eeltöid tegema kantnike ja popside maatarvituse laiendamiseks ning maatameeste maaga varustamiseks (§ 3).

Ajutise Valitsuse 17. detsembril 1918. aastal vastu võetud mõisamaade kontrolli alla võtmise määruse lähemad juhtnöörid⁵¹ täpsustasid, et mõisate majapidamiste kontrollimiseks valib vallanõukogu kontrollkomisjoni, kus on vähemalt kolm liiget. Komisjon valis esimehe ja määras kirjatoimetaja. Määruses oli märkus, et kui põllutöoministeeriumil oli instruktor kohtapeal, siis oli tal õigus osa võtta kontrollkomisjoni tööst “nõuandva häälega”.

Ajutise Valitsuse 17. detsembril 1918. aastal vastu võetud määrus mõisate korratu majapidamise ja laastamise asjus⁵² nägi ette, et mõisate hoole alla võtmist otsustas kolmeliikmeline komisjon, kuhu kuulusid põllutöoministeeriumi esindaja, kohaliku maakonna valitsuse ja kohaliku valla valitsuse liige. Põllutöoministeerium määras mõisale valitseja. Nii oma valitsusasutused kui ka riigivõimu omad olid kohustatud ministeeriumit teavitama igast halvas olukorras olevast mõisast.

Pärast seda, kui Ajutine Valitsus tunnistas 17. veebruari 1919. aasta seadusega rüütelkonna mõisad Eesti Vabariigi omandiks⁵³, võeti kõik mõisad põllutöoministeeriumi valitsemise alla. Põllutöoministeerium lahutati 1918. aasta 24. novembril toitusministeeriumist ja iseseisva põllutöoministri ametisemääramine võimaldas põllutöoministeeriumil hakata tegelema

⁴⁹ Samas.

⁵⁰ “Määrused mõisamaade kontrolli alla võtmise ja maaolude esialgse korraldamise kohta”, RT, nr 5, 07.12.1918.

⁵¹ Ajutise Valitsuse poolt 17. detsembril 1918 a. vastu võetud “Mõisamaade kontrolli alla võtmise määruse lähemad juhtnöörid”, RT, nr 10, 31.12.1918.

⁵² Ajutise Valitsuse poolt 17. detsembril 1918 a. vastu võetud “Määrus mõisate korratu majapidamise ja laastamise asjus”, RT, nr 10, 31.12.1918.

⁵³ Rüütelkonna mõisate Eesti Vabariigi omanduseks tunnistamise seadus, RT, nr 11, 22.02.1919.

oma otseste ülesannetega.⁵⁴ Neist saigi kõige tähtsamaks riigi maafondi korraldamine.

Ajutise Valitsuse 28. veebruari 1919 esimene täiendav määrus mõisate korratu majapidamise ja laastamise asjus⁵⁵ lubas hoolekande alla võetud mõisat pidada põllutöoministeeriumi määratud valitsejal endal või seda välja rentida, kas tervelt või tükeldada väikemaapidamiseks. Selle kava pidi mõisa valitseja esitama põllutöoministrile kinnitamiseks (§ 3). Seejuures on tähendatud, et mõisa tükeldamise juures tuli silmas pidada, et see ei takistaks maaküsimuse lõplikku otsustamist Asutavas Kogus. Tükeldatud maad anti kasutamiseks mõisatöölisele, kandimeestele, vabadikkudele (popsidele) ja maatameestele üheks kuni kuueks aastaks (§ 4). Seejuures oli mõisa valitsejal õigus mõisa inventari ministeeriumi loaga maakasutajatele kas võõrandada või rentida (§ 5). Juba enne maaseaduse kehtima hakkamist oli riigi omandisse üle võetud 128 mõisat.⁵⁶

Kuivõrd maakasutuse ümberkorraldamise vajadus oli väga suur ja maanälg nii terav, siis algas mõisamaade väljajagamine juba talvel 1918/19.⁵⁷ Seega oli maade “rekvireerimisest” üksi vähe – maanäljas elanikkonnale tuli need ka välja jagada. 9. aprillil 1919 saatis põllutöoministeerium “maakorralduse eritundjale härra Balsile” kirja, milles teatati 3. aprillil 1919 otsusest asutada planeerimise komisjon mõisate ja maade tükeldamise kavade läbivaatamiseks ja heakskiitmiseks.⁵⁸ Kodukorra väljatöötamine pidi jääma komisjoni enda hooleks.⁵⁹

Põllutöoministeeriumi nõukogu võttis 20. mail 1919 vastu “juhatuskirja” mõisate tükeldamiseks. Selles olid üldised maakorralduslikud nõuded: moodustatava talu suurus – “normal talude suurus on 10 kuni 50 hektari, selle seas põllumaad vähemalt 10 hektari, nii et iga rajatud talud elujõuline oleks kohalisi olusid silmas pidades” –, juurdepääs, joogivee olemasolu. Juhatuskiri määras ka, millistest maadest tuleb talumaad moodustada

⁵⁴ “Põllutöoministeerium”, *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934* (Tallinn: Riigikantselei väljaanne, 1934), 142.

⁵⁵ Ajutise Valitsuse poolt 28. veebruaril 1919 a. vastu võetud “Esimene täiendav määrus mõisate korratu majapidamise ja laastamise asjus”, RT, nr 15, 15.03.1919.

⁵⁶ Toomas Sinberg, “Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel”, *äratrükk kuukirjast Agronoomia*, 2 (1928), 2.

⁵⁷ Sinberg, “Ülevaade maakorraldusest”, 2.

⁵⁸ Rahvusrhiiv (edaspidi RA), ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi kiri maakorralduse eritundjale härra Balsile, 09.04.1919. Komisjoni kuulusid: juhatajana põllutöoministeeriumi maakorralduse eritundja Bals, maakorralduse osakonna juhataja Lehtmann, riigimaade osakonna juhataja Leik, tehnika osakonna juhataja Zimmermann ja põllutöoministeeriumi agraarolude eritundja sekretär Mets.

⁵⁹ RA, ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi kiri maakorralduse eritundjale härra Balsile, 09.04.1919.



Kujutis 1. Asundustalu omaniku esialgne eluase vanades varemetes, RA, EFA.30.o.39728

ning millised maad välja arvata.⁶⁰ Lisaks oli põllutöoministeeriumi planeerimise komisjon kinnitanud 10. aprillil 1919 kodukorra, mis andis juhised maade tükeldamise kavade läbivaatamiseks ja heakskiitmiseks.⁶¹

Põllutöoministeeriumi planeerimise komisjoni protokollide järgi 1919. aasta 10. aprillist 17. detsembrini (kokku 92 protokoll)⁶² on kavad esialgu kinnitatud etteantud kujul, kuid juba suvest 1919 tuli järjest enam juhtnööre kavade muutmiseks. Soovitusi on antud näiteks heinamaa juurdelõigete andmiseks, kuid valdavalt on juhiseid antud seoses metsamaaga. Näiteks soovitati metsa taludele mitte juurde anda⁶³ ja “kui talumaade ja riigile jäätavate metsade piirid kokku puutuvad, siis need piirid võimalikult sirgjoones ajada, aga nii, et mets piirijamise juures rikutud ei saaks”.⁶⁴

⁶⁰ RA, ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi Nõukogu 20. mail 1919. a juhatuskiri mõisate tükeldamiseks.

⁶¹ RA, ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi planeerimise komisjon 10. aprillil 1919. a kinnitanud kodukord.

⁶² RA, ERA.62.1.93: Planeerimise peakomisjoni koosolekute protokollide ära kirjad 1919.

⁶³ RA, ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi planeerimise komisjoni protokoll nr 29, 27.06.1919.

⁶⁴ RA, ERA.62.1.93: Põllutöoministeeriumi planeerimise komisjoni protokoll nr 14, 06.05.1919.

Planeerimise peakomisjoni 153 protokollil 1920. aastast sisaldavad juba hulgaliselt muudatusi kavade tegemisel, s.h osapoolte sooviavalduste ärakuulamist ja nendega arvestamise või mitteamvestamise põhjendusi.⁶⁵

Mõisate ülevõtmisega riigile, mõisamaade tükeldamise ja mõisate inventari müümisega oli maareform juba sisuliselt käivitatud ja seda ei saanud enam seisma panna. Ka maareformi korralduslik pool oli hoo sisse saanud. Kui mõisate olukorra kontrollimine oli pandud kohaliku omavalitsuse liikmetest moodustatud komisjoni ülesandeks, siis mõisamaade hoolekande alla võtmine oli juba omavalitsuse ja põllutööministeeriumi segakomisjoni otsustada. Mõisamaade tükeldamine ja välja jagamine oli aga esialgu ainult põllutööministeeriumi pädevuses. Seega veel enne kui Asutav Kogu kogunes 23. aprillil 1919 ja valis 26. aprillil 1919 maaküsimuse lahendamiseks maaseaduse komisjoni, oli maauuenduse sisu Ajutise Valitsuse aktidega paljuskki paika pandud ja kohtadel käis selle kibe elluviimine.

Maa jagamine juba Vabadussõja ajal tekitas ka omajagu pingeid, seda just seoses algul antud lubadusega anda maad sõduritele. Need aga olid ju veel rindel. Sõjaministri abi Andres Larka esitas 12. mail 1919 põllutööministrile resolutsiooni: "Palun eesliinil olevate sõdurite huvisid kaitsta. Liinile avaldab halba muljet, et seljatagused nüüd maad jagavad, sest seal arvatakse, nemad ilma jäävad".⁶⁶ Samas edastati just sõjaministeeriumist mitmeid palvekirju hukkunud sõdurite perekondadele maa jagamiseks.⁶⁷ 23. augustil 1919, s.o ikka veel enne maaseaduse vastuvõtmist, saadeti seal põllutööministeeriumisse järgmise sisuga teade: "Sõjaministri Abi käsul annan Teile siin juures 2 diviisi tagavara pataljoni sõdurite nimekirja 23 isiku peale, kes vahvuse eest hinnata maasaamiseks on esitatud".⁶⁸

Mari Raamot on mälestuses kirjeldanud oma abikaasa Jaan Raamoti⁶⁹ tegevusi maareformi elluviimisel järgmiselt:

Varsti töötas Raamot põllutööministri abina, ka tegelik maareformi elluviimine tehti temale ülesandeks. Maatahtjaist olid iga päev ministeeriumi

⁶⁵ RA, ERA.62.1.94: Planeerimise peakomisjoni koosoleku protokollid 23.01.–20.12.1920.

⁶⁶ RA, ERA.2315.1.43, l. 114: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁶⁷ RA, ERA.2315.1.43, l. 48, 158, 172: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁶⁸ RA, ERA.2315.1.43, l. 173: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁶⁹ Jaan Raamot (1873–1927) oli hariduselt agronoom ja kuulus Eesti Ajutise Valitsuse koosseisu kui põllutöö- ja toitlusminister, hiljem toitlustusminister. Maaliidu nimekirjas valiti Raamot Asutavasse Kogusse, kus ta osales maaseaduse väljatöötamisel. Jaan Raamot nimetati 11. märtsil 1921. aastal Vabariigi Valitsuse poolt põllutööministri abiks ja 1922. aastal oli ta maakorralduse peakomisjoni esimees.

ooteruumid ja koridorid täis. Kauge maa tagant tulnud meestel olid leivakotid kaasas. Need tehti eesruumis pingil lahti ja peeti lõuna ära. Teinekord oli isegi tegu õhtul mehi ruumist välja saada ja uksi sulgeda. Tuntumatele sõjaväejuhtidele andis Raamot nende valitud krundid ja mõisasüdamed kätte, kui ei olnud veel sellekohast seadustki. Kord koju lõunale tulles seletas ta minule ja kindral Sootsile, kes ikka veel meie juures elas: "Noh, täna ladusin kõrgematele sõjameestele maa kätte. Ma tahaksin näha, kes või missugune seadus neilt selle tagasi võtab!" Pärastpoole, kui ilmus vastav seadus, kinnitas valitsus selle toimingu tagantjärele.⁷⁰

Segadust oli palju ja välistatud ei olnud ka vastupidine olukord, kus pere-mees küll sõdis rindel, aga perelt taheti seni kasutatud maa käest ära võtta. Nii on teada soomusrongide divisjoni adjutandi pöördumine, mille tulemusel peatati põllutöoministeeriumi maakorralduse peavalitsuse korraldusel maa äravõtmine ja mille põhjal "peab Pärsamaa mõisas sõjaväelaste perekondadele see maa mida nemad tegelikult on harinud ja täiskülvanud tarvitada jääma, ega saa seda mitte osauhisuse kätte anda."⁷¹

Maaomandi ümberkorraldamise ettevalmistamist ja selle kiiret läbiviimist takistas omajagu ka asjaolu, et erialase ettevalmistusega inimesed (agronoomid, maakorraldajad, maamõõtjad) olid täitmas sõjaväekohustust. Vabadussõja tõttu oli puudus nii sõjaväelastest kui ka erialainimestest. 1918. aasta 30. novembril avaldas Ajutine Valitsus deklaratsiooni, mille kohaselt "Ajutine Valitsus tahab kohe sammusid astuda, et temal tulevaste suurte põllumajandusliste uuenduste läbiviimisel tarvilised tehnilised tööd ette valmistatud ja korraldatud oleks, et Asutav Kogu maa küsimust lõpulikult ära otsustada ja kiirelt elus läbi viia võiks".⁷²

Erialainimeste pöördus oli nii suur, et Jaan Raamot ja hilisem minister Theodor Pool pöördusid korduvalt sõjaministri poole taotlustega vabastada tarvilikke ametnikke sõjaväekohustusest. Nii näiteks pöördus põllutöoministeerium 7. aprillil 1919. a sõjaväeministeeriumi poole järgmise sooviga: "Põllutöoministeerium palub Saksa sõjavangist tagasi tulnud ja veel mitte sõjateenistusse astunud leitnant Arro, Johannes Jaani p., kui maakorralduse tööde läbiviimiseks tarvilikku tööjõudu, Põllutöoministeeriumi juurde komandeerida ehk, kui võimalik, sõjaväeteenistusest vabastada. Leitnant

⁷⁰ Mari Raamot, *Minu mälestused I–II*, kolmas trükk (Eesti Päevaleht AS, 2010), 201. Esmatrükid: *Loodus* (1937); *Kultuur* (1962).

⁷¹ RA, ERA.2315.1.43, l. 152: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁷² "Ajutise Valitsuse deklaratsioon", RT, nr 3, 30.11.1918.

Arro on Kostroma maamöödu kooli 1915 aastal lõpetanud.⁷³ Küsimus saadeti arvamuse kujundamiseks sõjavägede ülemjuhataja staapi, mille peale vastas sellele palvele ja ka varasematele taolistele küsimistele staabi ülem Jaan Soots resolutsiooniga: "Suure üleüldise ohvitseride puuduse tõttu ei ole mitte kohane sõjaväge nõrgestada ohvitseride ja ülepea intelligent jõudude väljapumpamisega."⁷⁴ Selle vastuse edastas sõjaministri abi põllutöoministeeriumile veidi leebemas toonis: "Ohvitseridest on suur puudus. Vabastada ega komandeerida praegu ei või".⁷⁵ Johannes Arro oli astunud 8. detsembril 1918. aastal kaitsevähke ja on teada, et ta teenis veel jaanuaris 1924 topograafina sõjaväe staabis.⁷⁶

Sõjavägede ülemjuhataja tegi 29. märtsil 1919. aastal sõjaministrile ettekande, milles heideti ette, et mõned eriteadlased on "frondilt ära tulnud" ja otsinud endale "soojasid kohtasid /.../. Väga võimalik, et need, kes juba nüüd soojade kohtade otsimisega ametis on, ka sõja lõpul nende kohtade peale jäävad, kuna need, kes sooje kohtasid ei otsi, vaid frontidel sõdivad, sõja lõpul kodanlikes teenistuses kohta ei leia, sest need juba sõja ajal teistele on antud. See aga oleks nende kohta suureks ülekohtuks."⁷⁷ Seepeale tegi Laidoner ettepaneku välja anda määrus, mille kohaselt eriteadlased, s.h agronoomid, kes sõjaväes teenivad, saaksid sõja lõpus Eesti Vabariigi teenistusse. Sõjaministrile vastas põllutöominister Pool: "Mis sellesse puutub, nagu ei leiaks frondil sõdivad eriteadlased sõja lõpul kodanlikes teenistuses kohta, siis tähendan, et ei ole põhjust karta, et nimetatud sõjamehed ilma kohata jäävad, sest et eriteadlastest suur puudus on".⁷⁸ Laidoneri ettepanekust teadaolevalt asja ei saanud ja eriteadlased võeti hiljem tööle teistega samadel alustel.

Suurmaaomandi ulatuslik ülevõtmine ning maa kiire andmine vahetutele harijatele aitas ühelt poolt suurendada usaldust noore riigi vastu, aga pidi aitama ka vältida võimalikku näljahäda. Vabadussõja ajal toimus uute väikekohtade loomine endiste mõisate põllumajanduslikul maal. See tähendas, et esimestena jagati välja mõisate põllud, niidud ja karjamaad.⁷⁹

⁷³ RA, ERA.2315.1.43, l. 110: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁷⁴ RA, ERA.2315.1.43, l. 113: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁷⁵ RA, ERA.2315.1.43, l. 108: Kirjavahetus Põllutöö- ja Toitlusministeeriumiga toitlusküsimuste ja maaomandi asjus.

⁷⁶ RA, EAA.2100.1.635: Leitnant Johannes Arro palve Tartu Ülikooli rektorile, 29.01.1924.

⁷⁷ RA, ERA.58.1.13, l. 89: Sõjavägede ülemjuhataja kiri nr 2151 sõjaministrile, 29.03.1919.

⁷⁸ RA, ERA.58.1.13, l. 90: Põllutöoministri kiri sõjaministrile, 14.04.1919.

⁷⁹ Öisman, "Maareformi teostamine", 53–55.

Need olid valdavalt heas seisukorras maad, mida sai ka kohe kasutusele võtta. Kindlat tahet muuta seniseid maasuhteid ja viivitamatut tegutsemist maade jagamisel ei pärssinud ka sõjaolukord, milles tuli tegutseda, kuid see lisas siiski omajagu pingeid. Kuivõrd maa jagamine tagalas juba käis, siis kartsid rindelolijad maast ilma jääda. Puudusid ju selged õiguslikud juhtnöörid selle kohta, kes olid maasaamisel eelistatud, ja seetõttu polnud teada, mis alustel hakatakse maad jagama.

Maaseadus kui Eesti Vabariigi esimese maareformi raamseadus

Asutaval Kogul tuli maaküsimus lahendada keerulises olukorras, kuna käimas oli Vabadussõda ja riigi institutsioonidki olid alles kujunemas. Puudus ka üldine teadmine, kuidas uut riiki üles ehitada. Otsest eeskujut ei olnudki kusagilt võtta, ka mitte maareformile. Terves Euroopas oli sarnane otsingute faas, mõeldi, mida tegelikult tähendab demokraatia ja mis on selle sisu rahvusriigi kontekstis. Uusi rahvusriike oli I maailmasõja järel tekkinud omajagu. Ka neis oli maaküsimus ja reformivajadus terav ja päevakohane.⁸⁰ Eesti maareformi suhtelist radikaalsust teistega võrreldes on seostatud just maade võõrandamise ulatuslikkusega.⁸¹ Hoopis vähem on rahvusvahelisel võrdlemisel ja ka riigisiseste protsesside analüüsimisel pööratud tähelepanu võõrandatud maade ümberjagamise mehhanismidele ja probleemidele.

Eelnevast ajalooperioodist oli Eesti Vabariik pärinud omapärase õiguskorra. Toomas Anepaio on seda iseloomustanud nii: “20. sajandi algul oli Eesti üsnagi omapärase õiguskultuurilises olukorras: kohapeal oli valitsevaks Skandinaavia sugemetega saksa provintsilik õiguskultuur, millele keskvalitsuse abiga surus järjest tugevamini peale vene õiguskultuur, eriti õiguslikud asutused ja õiguslik käitumine”.⁸² Vene agraaruuendustega 19. sajandi lõpus ja eelkõige 20. sajandi alguses⁸³ olid hästi kursis need eest-

⁸⁰ Maaseaduse eesmärkide ja arutelude kohta vt lähemalt Luts-Sootak, Visnapuu, “The Aims and Discussions”, 111–128; Visnapuu, Luts-Sootak, “Lõputa lugu”, 11–41.

⁸¹ Teiste maade maareformide kohta vt lähemalt Rosenberg, “Eesti 1919. aasta maareform”, 401–417.

⁸² Toomas Anepaio, *Eesti Vabariigi kohtunikekorpus (1918–1940)* (magistritöö: Tartu Ülikool, 1993), 5.

⁸³ Venemaa agraarreformi kohta vt lähemalt Sirje Kivimäe, “Die Agrarreform Stolypins in den baltischen Gouvernements”, *Die baltischen Provinzen Russlands zwischen den Revolutionen von 1905 und 1917 = The Russian Baltic provinces between the 1905/1917 revolutions* (Köln: Böhlau, 1982), 93–114; Toomas Karjahärm, Sirje Kivimäe, “Ülemkihid ja agraarreformiküsimus Eestimaal kahe demokraatliku revolutsiooni vahelisel ajal”, *Eesti Teaduste Akadeemia toimetised, Ühiskonnateadused*, 2 (Tallinn: Perioodika, 1979), 98–111.

lased, kes olid olnud Vene Riigiduumas saadikud aastatel 1906 kuni 1917.⁸⁴ Riigiduumas tõstatati ja arutati agraarküsimust korduvalt, m.h mitmel korral Eesti saadikute algatusel. Tollal oli nende jaoks agraarküsimus veel autonoomia ja omavalitsuse poliitiline probleem. Madis Jaakson on välja toodud, et Konstantin Päts aitas koostada Aleksander Terrase kõnesid ja Martin Schulzenbergiga koos algatatud III Vene duuma (1907–12) viit seaduseprojekti.⁸⁵ Pätsi tollaegsete kirjutiste (sh raamat “Maaküsimus”, 1907) ideed ja arutluse stiili elemendid on äratuntavad eesti duumasaadikute ettepanekutes.⁸⁶

Maaseaduse aruteludes osalesid endistest duumasaadikutest Jaan Tõnisson, Jaan Raamot ja Kaarel Parts. Kogemus Vene Riigiduumast ei olnud aga otseselt üle kantav. Eesti ja Vene olud olid erinevad, sest Sise-Venemaal oli pärast talurahva vabastamist seatud sisse kogukondliku maaomandi süsteem. Pjotr Stolõpin, kes oli 1906. aasta maist siseminister ja juulist peaminister, oli algatanud laiaulatusliku agraarreformi. 1906. aasta 9. novembri erakorralise ukaasi⁸⁷ ja 1911. aasta Vene maakorraldusseadusega⁸⁸ loodi õiguslikud alused külakogukonna maade ümbervormistamiseks talupoeegade eraomandisse. See regulatsioon ei sobinud aga Balti mõisnike suurmaaomandi ümberjagamiseks. Seetõttu otsiti Eesti Vabariigi enda maa-reformiks eeskujusid ka välismaalt. Nii pöördus põllutöoministeerium 8. veebruaril 1919 välisministeeriumisse, paludes abi telegrammi saatmisel Eduard Laamanile, kes parasjagu oli Pariisis välissaatkonna juures. Telegramm sisu oli järgmine: “Laamanile Pariisis. Palun väljamaa agrarolusid tundma õppida ja tarvilist kirjandus koguda iseäranis viimaste Inglis agraruuenduste kohta. Põllutöominister.”⁸⁹ Kahjuks ei ole teada, kas Laamanil õnnestus mingeid asjakohaseid materjale leida ja kas ta neid Eestisse saatis.

⁸⁴ Balti kubermangude I–IV Riigiduumas liikmete nimekirja vt lähemalt Toomas Karjahärm, *Vene impeeriumi parlament ja Baltikum 1906–1917* (Tallinn: Argo, 2021), 60–65.

⁸⁵ Madis Jaakson, “Jälle seltskondlikule tööle. Mälestusi K. Pätsi elust ja tegevusest 1907–1911”, *K. Päts. Tema elu ja töö. Kaasaegsete mälestusi*, koost Tupits, A. K. Pätsi 60. a sünnipäeva mälestamise komitee (Tallinn: Ühiselu, 1934), 132–133. Konstantin Pätsi seostest duumaga: Toomas Karjahärm, *Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. I osa: vabameelne opositsionäär (1874–1916)* (Tartu: Rahvusarhiiv, 2018), 235–256.

⁸⁶ Toomas Karjahärm, *Vene impeerium ja rahvuslus: moderniseerimise strateegiad* (Tallinn: Argo, 2012), 168.

⁸⁷ О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающегося крестьянского землевладения и землепользования (Seadus kehtiva talurahva maaomandi ja maakasutuse käsitlevate sätete täiendamise kohta). Vene impeeriumi täielik seadustekogu, nr 28528, 09.11.1906.

⁸⁸ О землеустройстве (edaspidi Vene 1911. a maakorraldusseadus). Vene impeeriumi täielik seaduste kogumik, nr 35370, 29.05.1911.

⁸⁹ RA, ERA.58.1.13: Põllutöoministeeriumi kiri välisministeeriumisse, 08.02.1919.

Kõigele lisaks oli seadusloome kõigi eestlaste, ka eesti juristide jaoks suhteliselt uus tegevusvaldkond. Tsaariaegses Eestis oli küll eestlasi, kes töötasid vandeadvokaatide või kohtuametnikena, kuid õigusaktide välja-töötamises olid osalenud vaid üksikud juristid.⁹⁰ Näiteks oli Nikolai Maim osalenud Vene impeeriumi siseministeeriumi ametnikuna aastail 1915–17 uue omavalitsuskorralduse ettevalmistamisel Balti kubermangudele.⁹¹

Maareformi põhimõttelised alused määras 10. oktoobril 1919. aastal vastu võetud maaseadus.⁹² Maaseaduse sisu on lihtsasti kokku võetav. Selleks oli mõisamaade riigile ülevõtmine ja seejärel riigistatud maade kasutusse andmine eelisjärjekorras Vabadussõjas osalejatele ja nende peredele ning seejärel maata talupoegadele. Võõrandatavad maad ja inventar läksid seaduse alusel Eesti Vabariigi omandisse ja vara tuli üle anda põllu-töoministeeriumile.

Maaseadus sätestas, kellel oli õigus saada maad (§-d 16 ja 18) ja millises ulatuses (§ 17), kuid ei reguleerinud seda, kuidas pidi toimuma mõisatelt võõrandatud maa jagamine ning kuidas seda tuli korraldada. Ainuke paragrahv, mis maaseaduses andis aluse maakorralduslikel eesmärkidel maaomandi ümberkujundamiseks, oli § 22 järgmises sõnastuses: “Riigistatud maade saamiseks, mis seni väiketaludena rendil olid, antakse eesõigus nende talude rentnikkudele, kuid selle juures võib riik maid uuesti kruntida (§§ 17. ja 18. alusel)”. Nimetatud säte andis eelisõiguse maade saamisel senistele väiketalude rentnikele just seetõttu, et tagada maa uuesti-kruntimise või piiride muutmise kaudu selliste väiketalude parem majanduslik toimetulek.

Maaseaduse tegelik ellurakendamine tehti maaseaduse § 28 alusel üles-andeks Vabariigi Valitsusele koos õigusega anda selleks vajalikke määrusi. Maareformi teostamise määrused⁹³ olid oma õigusliku sisu ja reguleerimise ulatuse poolest märkimisväärselt laiad. Määrustega loodi maakorraldus-asutused, määrati kindlaks maakorralduse alused ja asjaajamise kord ning riigimaade kasutamise tingimused. Viimati nimetatud sätted olid määruse tähtsaim osa, kuna see küsimus oli maaseadusega hoopis lahtiseks jäetud.⁹⁴ Määruse sisu saab jagada kaheks. Esiteks oli reguleeritud mõisate

⁹⁰ Maie Pihlamägi, “Kohtuministeeriumi tegevusest aastail 1918–1940”, *Juridica*, 1 (1999), 6.

⁹¹ Lea Leppik, Marju Luts-Sootak, Hesi Siimets-Gross, “Nikolai Maim Eesti rahvus-ülikooli õigusteaduskonna alusepanija ja teadlasena”, *Riigikogu toimetised*, 40 (2019), 152.

⁹² “Maaseadus”, RT, nr 79–80, 25.10.1919.

⁹³ Vabariigi Valitsuse poolt 28. jaanuaril 1920. a. vastuvõetud “Määrused maareformi teostamiseks”, RT, nr 16/17, 04.02.1920.

⁹⁴ Sinberg, “Ülevaade maakorraldusest”, 6.

vara ülevõtmine riigile (s.h vara hindamine, selle valitsemine ja kasutusse andmine), teiseks selle väljajagamine: riigi poolt üle võetud maade planeerimine, maasaajate nimekirja kinnitamine ning planeeritud maade kasutusse andmine (s.h maa kasutusse andmise tingimused, metsa ja hoonete kasutamine riigi rendimaadel jm).

Maaseaduse kolmandal lugemisel Asutavas Kogus 7. oktoobril 1919. aastal ütles põllutööminister Theodor Pool: "See maaseadus, mis praegu kolmandal lugemisel on, moodustab ainult maaseaduse kondikava ehk kui piltlikult ütelda ehituse vundamenti ja väliseid seinu, millel sisevarustus puudub, siis lubage seda viimast teile kujutada".⁹⁵ Seejärel kirjeldaski Pool üksikasjalikult mõisamaade tükeldamise põhijooni ja selle elluviimist. Igasse maakonda oli planeeritud üks põllutööministeeriumi maakorralduse peavalitsuse esindaja, kellele pidi olema abiks mitu instruktorit. Riigimaade ülema ülesanne oligi kõigi maakorraldustööde juhatamine. Selleks, et maakorraldus oleks ühtselt juhitud ja oleks tagatud koostöö põllutööministeeriumi ja maakonna valitsuse vahel, oli plaanis luua "iseäralised maakorralduse nõukogud". Nõukogu ülesandeks pidi saama tähtsamate maakorralduslike küsimuste otsustamine.⁹⁶

Pool rõhutas maakorralduse tähtsust: "Et talud võimalikult ühte tükki ja ruudukujulised tuleksid."⁹⁷ Pool lisas: "Et mannermaa mõisate tükeldamise juures suuri raskusi ei ole, raskusi on meil aga Saaremaa ja Petseri maakondade mõisate jaotamisel, kus täiesti eriolud valitsevad, seal on talumaad mõisamaadega segi ja maatükeldamise läbiviimisel tulevad eriseadused niihästi planeerimise kui ka jaotamise suhtes läbi viia."⁹⁸

Planeerimistööde kohta selgitas Pool:

Tükeldamistööde kord ja aparaat on järgmine: kui mingi mõis tükeldamise alla tuleb – tükeldamisel hakatakse viletsamal järjel olevatest mõisatest peale – saadetakse maamõõtja välja kõike materjale ja sooviavaldusi temale kaasa andes. Maamõõtja vaatab majapidamise natuuras üle ja kõiki sooviavaldusi silmas pidades, teeb tükeldamisplaani valmis. Kui piirjooned ära märgitud, kutsub ta kohaliku planeerimiskomisjoni kokku. Planeerimiskomisjon seisab koos maakonnavalitsuse esitajast, ministeeriumi maakorralduse peavalitsuse esitajast ja kohalikust valla-nõukogu esitajatest. See komisjon revideerib tükeldamise plaani läbi ja

⁹⁵ Maaseaduse eelnõu kolmas lugemine 7. oktoobril 1919: "Asutava Kogu II istungjärg, protokoll nr 69 (42)", *Asutava Kogu II istungjärg: 17. juuni–20. dets. 1919.a.: protokollid nr. 28–97* (Tallinn: Asutav Kogu, 1920), veerg 1965.

⁹⁶ Samas, veerg 1968.

⁹⁷ Samas, veerg 1972.

⁹⁸ Samas, veerg 1972.

võtab arvesse kõik sooviavaldused ja iseärasused, nagu popsidele maa andmine – piiride muutmine, mida maamõõtjal enesel raske on tähele panna ja ära otsustada. Kui plaan nõnda kokku on seatud, läheb tema tehnika peavalitsusse, kus ta tehniliselt läbi vaadatakse. Sealt läheb ta planeerimiskomisjoni, mis peavalitsuse esitajatest ja eriteadlastest koos seisab: ma unustasin tähendamata, et kohalikus komisjonis ka metsavalitsuse esitaja on, kes kohapeal metsade huvisid kaitseb. Mainitud komisjon vaatab lõplikult tükeldamisplaani läbi, võtab arvesse kaebused ja sooviavaldused ning kinnitab plaani. Selle plaani järgi juba pannakse ristikivid paigale.⁹⁹

Pooli kirjeldus vastab hilisemale maareformi teostamise määruse regulatsioonile, mistõttu võib arvata, et maade planeerimise põhijooned olid põllutöoministeeriumis maaseaduse arutelude ajal juba paigas. Oma sõnavõtus ütles Pool ka seda, et maakorralduse ametnike võrgu kokkuseadmise kava oli ministeeriumis peaaegu valmis.¹⁰⁰ Samuti olid 1919. aasta suvel tehtud eeltööd ühiskondlike maavajaduste kaardistamiseks, nt koolimajade ja postiasutuste jaoks,¹⁰¹ mis oli hädavajalik eeltöö talukohtade planeerimisele.

Maareformi teostamise määruste § 64 alusel andis põllutööminister välja riigimaade planeerimise tehnilised juhtnöörid.¹⁰² Nendega määrati kindlaks maakorralduse nõuded maakohtade määramisel (iga talu plaani ideaal oli ruut), samuti täiendati riigimaa väljaeraldamise aluseid (raudteejaama ümbrus, ristteede piirkond, suvitamiseks või sadamakohaks kõlbulik mererand, suuremate koskede ümbrus jm), teede rajamise nõuded jm kruntide piiride määramiseks olulised maakorralduse tingimused.

Maaseadust, maareformi teostamise määrusi ja riigimaade planeerimise tehnilisi juhtnööre tuleb vaadata kui kompaktselt reeglistikku, mis pidid tagama noore Eesti riigi maauuenduse läbiviimise nii sotsiaalsel ja ka majanduslikul eesmärgid. Maareformi selge siht oli anda kümnetele tuhandetele perekondadele eluase ja tööpaik, et luua äraelamiseks võimalused. Maakorraldaja Toomas Sinberg¹⁰³ leidis, et uute talukohtade rajamine inimestele elamiseks ja töötamiseks pidi oluliselt leevendama rahvaarvu

⁹⁹ Samas, veerg 1972.

¹⁰⁰ Samas, veerg 1969.

¹⁰¹ Samas, veerg 1970.

¹⁰² "Riigimaade planeerimise tehnilised juhtnöörid", RT, nr 69–70, 12.05.1920.

¹⁰³ Sinberg kutsuti 1919. aastal veel loomisjärgus põllutöoministeeriumi teenistusse, kus ta töötas maakorralduse alal. Ta oli maakorralduse valitsuse juhataja (1920–27), maakorralduse ameti juhataja 1927–34 ja asundusameti juhataja 1934–40. 1944 põgenes Sinberg Saksamaale, kust siirdus USAsse. Vt lähemalt: "Toomas Sinberg 60-a", *Eesti Vaba Sõna*, 24.01.1953, 12.

juurdekasvust tingitud elatusprobleeme.¹⁰⁴ Väikekohtade suurendamine pidi parandama ja kindlustama nende perede toimetulekut. See kõik haalus hästi rahvuslike eesmärkidega – olla omal maal ise otsustaja ja vabandeda baltisakslaste maaülemvõimust. Maauuenduse lõpptulemus pidigi olema üldine elutingimuste paranemine, et seeläbi tagada eesti rahva rahulolu ja jõukuse tõus.

Maaseadus keskendus peamiselt suurmaaomandi võõrandamisele riigi omandisse ja määras vaid väga üldiselt, kellele antakse riigimaa kasutusse. Maareformi reaalse läbiviimise seisukohalt oli aga kõige olulisem maade jaotamine kruntideks (planeerimine) ja maasaajate nimekirjade tegemine. Nende toimingute õiguslikud alused olid maareformi teostamise määrustes. Kuivõrd maakorralduse läbiviimiseks oli vaja teada nii kruntideks määratud maa suurust kui ka maa tükeldamise põhimõtteid, siis võtan siin esmalt vaatluse alla riigimaa planeerimise organisatsioonilise ülesehituse ja asutuste pädevused. Seejärel kirjeldan maa saamiseks õigustatud isikute nimekirjade koostamist ja nende kinnitamist.

Riigimaa planeerimine

Maareformi teostamise määruste kohaselt (§ 49) pidi riigi poolt üle võetud maade planeerimist korraldama põllutöoministeerium. Maade planeerimine tähendas riigi poolt omandatud mõisamaade jagamist ühelt poolt riigile vajalikuks maaks,¹⁰⁵ mis pidigi jääma riigile, ja teisalt mõisate tükeldamist eesmärgiga anda nii loodud maatükid maa otseste harijate kätte. Maakorraldustööde läbiviimist maakondades juhtis riigimaa ülem, kelle nimetas ametisse põllutöominister (§ 2). Riigimaa ülema juures oli nõuandva asutusena maakonna maakorraldusnõukogu (§ 8). Maakorraldusnõukokku kuulusid riigimaa ülem, maakonna metsaülem, loomakasvatuse instruktor, vanem maamõõtja, maakonnavalitsuse esindaja, kohtu liige kohaliku rahukogu määramisel, kolm maakonnannõukogu esindajat ja kohalik maksuinspektor (§ 9). Maakorraldusnõukogu pidi arutama kõiki maakorraldusega seotud küsimusi ning tegema ettepanekuid planeerimisele tulevate maade järjekorra ja planeerimise põhimõtete kohta (§ 10). Maakorraldusnõukogu liikmete töö ei olnud tasustatud, kuid sõidukulud hüvitati

¹⁰⁴ Sinberg, "Asundustegevuse võimalusi Eestis", 6.

¹⁰⁵ Näiteks riigi poolt üle võetud metsad ja nendega ühenduses olevad maad anti metsade peavalitsuse valitseda.

(§ 13). Mõisamaade tükeldamine viidi kuni 1919. aasta novembrini läbi põllutöoministeeriumi tehnika osakonnale¹⁰⁶ alluvate maamõõtjate poolt.

Koostatud tükeldamiskavad esitas maamõõtja kohalikule planeerimiskomisjonile ülevaatamiseks (§ 53). Sisuliselt oli tegemist kohaliku tasandi maakorralduskomisjoniga, mis koosnes kohalike omavalitsuste esindajatest.¹⁰⁷ Ühest maavalitsuse ja kahest vallanõukogu esindajast, maakorralduse peavalitsuse esindajast (riigimaade ülem), metsade peavalitsuse esindajast (metsaülem) ning kava koostavast maamõõtjast (§ 54). Kohalike maakorralduskomisjonide koosolekud olid avalikud, huvitatud isikutel oli õigus neist osa võtta ja oma soovivaaldusi esitada (§ 57). Komisjoni istungid protokolliti. Lõplikult kinnitas planeerimiskavad ja otsustas kaebused kohaliku tasandi maakorralduskomisjonide otsuste peale planeerimise peakomisjon (§ 59), mis asus põllutöoministeeriumi maakorralduse peavalitsuse juures.

Planeerimise peakomisjon koosnes põllutöoministri poolt määratud esimehest ja teistest põllutöoministeeriumi struktuuriüksuste juhtidest, kelleks olid maakorralduse peavalitsuse juhataja, tehnikapeavalitsuse juhataja, metsade peavalitsuse juhataja, tehnika peavalitsuse maamõõduosakonna juhataja ja maakorralduse peavalitsuse riigirendimaade osakonna juhataja (§ 61). Peakomisjoni roll oli kontrollida, kas kavad olid kooskõlas õigusaktidega. Isegi juhul, kui keegi kaebust ei esitanud, pidi peakomisjon vajadusel planeerimiskava muutma või saatma selle uueks läbivaatamiseks kohalikule komisjonile.¹⁰⁸ Pärast kava heakskiitmist tähistati rajatud krundid looduses piirimärkidega, arvutati välja pinna suuruse ja maatulukuse andmed rendi määramiseks ning selle järel anti maasaajatele kohad välja.¹⁰⁹

18. jaanuaril 1921 muudeti maareformi teostamise määruste¹¹⁰ regulatsiooni: edaspidi määras põllutöoministeerium ära nii maasaajate arvu

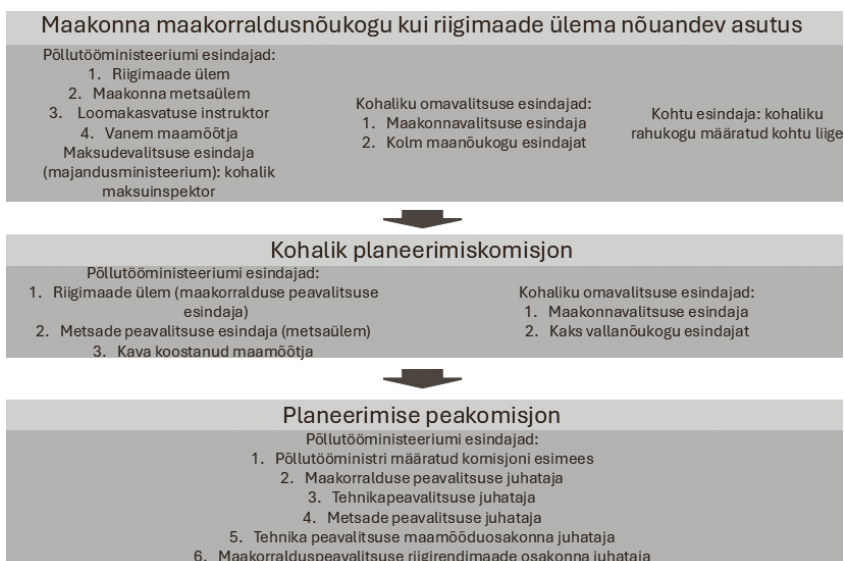
¹⁰⁶ Alates 1919. a novembrist Tehnika peavalitsus. Vt lähemalt: "Põllutöoministeerium", *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934* (Tallinn: Riigikantselei väljaanne, 1934), 142.

¹⁰⁷ Eestis oli kahetasandiline kohalike omavalitsuste süsteem: esmasel tasandil vallad, alevid ja linnad, ning teisel tasandil maakonnad. Vt lähemalt: Marju Luts-Sootak, Hesi Siimets-Gross, *Eesti õiguse 100 aastat* (Tallinn: Post Factum, 2019), 70–73; Evald Dolf, "Kohalik omavalitsus", *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim Hans Kruus (Tartu: Haridusministeerium, 1926), 1237–1245.

¹⁰⁸ Riigikohtu administratiivosakonna otsus nr 78 – 1924. Viidatud: *Seadused ja määrused maareformi alal: ühes Riigikohtu otsustest võetud seletustega*, koost Johannes Kaiv (Tallinn: Põllutöoministeerium, 1929), 34. Siin ja edaspidi on kohtulahendite viitamisel järgitud väljaandes kasutatud viitamissüsteemi.

¹⁰⁹ "Katastri ja maakorralduse osakond", *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934* (Tallinn: Riigikantselei väljaanne, 1934), 145.

¹¹⁰ Vabariigi Valitsuse poolt 18. jaanuaril 1921. a vastuvõetud määrus "Maareformi teostamise määruste §§ 68 ja teiste täiendamise ning muutmise kohta", RT, nr 7, 28.01.2021.



Skeem 1. Riigimaade planeerimiskomisjonide ülesehitus ja koosseis ajavahemikus 04.02.1920–04.08.1921

iga üksiku mõisa kohta kui ka maaüksused, mille kohta vallanõukogud maasaajaid võivad üles seada. Muudatust peeti vajalikuks, et maatükkide suuruse ja arvu määramine oleks otseselt põllutööministeeriumi juhtida, kes teeks seda maakorraldusnõukogudega läbi rääkides.¹¹¹ Võib arvata, et probleem seisnes selles, et kohalik maakorralduskomisjon sekkus just omavalitsuse esindajate kaudu planeerimiskavade koostamisse. Maade planeerimine nõudis aga üleriigilist koordineerimist, et vältida olukorda, “et ühel pool maasoovijad maata jäävad, kuna teisel pool maa söötis seisab”.¹¹²

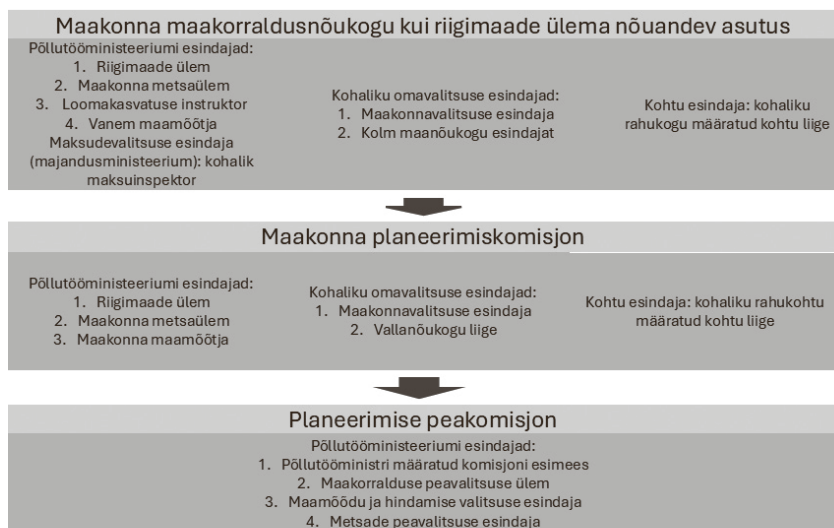
Kohalikud maakorralduskomisjonid kaotati 1921. aasta augustis,¹¹³ kuna põllutööministeeriumi arvates pidid nüüd loodavad maakonnakomisjonid olema erapooletumad kui kohalikud komisjonid ning lahendamata tüliküsimusi ja kaebusi kompetentsemalt.¹¹⁴ Maareformi teostamise määruste muutmismäärusega pandi maamõõtjale kohustus tutvustada

¹¹¹ RA, ERA.31.5.525, l. 2: Põllutööministeeriumi kiri nr 173 Vabariigi Valitsusele, 18.01.1921.

¹¹² RA, ERA.31.5.525, l. 2: Põllutööministeeriumi kiri nr 173 Vabariigi Valitsusele, 18.01.1921.

¹¹³ Vabariigi Valitsuse poolt 27. juulil 1921 a. vastu võetud “Määrus maareformi teostamise määruste peatükk VI §§ 51–62 täienduse ja muutmise kohta”, RT, nr 65, 05.08.1921.

¹¹⁴ RA, ERA.31.3.1592, l. 4: Maareformi teostamise määruste täienduse ja muutmise määruse seletuskiri.



Skeem 2. Riigimaade planeerimiskomisjonide ülesehitus ja koosseis ajavahemikus 05.08.1921– 07.10.1926

planeerimiskava kohalikele elanikele ja asjast huvitatud isikutele enne kava esitamist maakonna planeerimiskomisjonile (§ 53). Kui asjast huvitatud isikud tegid kava kohta ettepanekuid, siis maamõõtja kirjutas need üles ja lisis sinna juurde oma arvamuse. Kui ettepanekud kava muutmiseks olid põhjendatud, muutis maamõõtja kava ja esitas selle uuesti ülevaatamiseks (§ 54). Kava kohta võisid asjast huvitatud isikud esitada kaebuse maakonna planeerimiskomisjonile. Pärast kava koostamist paigaldas maamõõtja looduses ajutised piirimärgid ja andis planeerimise kava koos asjasse kuuluva materjaliga maakonna maamõõtjale, kes esitas selle kinnitamiseks maakonna planeerimiskomisjonile (§ 55).

Maakonna planeerimiskomisjoni moodustasid riigimaade ülem või tema abi, maakonna metsaülem, maakonnavalitsuse esitaja, kohtu liige kohaliku rahukogu määramisel, maakonna maamõõtja ja vallanõukogu liige vallast, kuhu kuulus korralduse all olev maa (§ 57).

Maakonna planeerimiskomisjoni otsuse peale võis kaevata planeerimise peakomisjonile (§ 59), kelle oli õigus kava lõplikult kinnitada (§ 60). Maakonna planeerimiskomisjon vaatas planeerimise kava ning selle kohta tähtjaks esitatud kaebused üle ja tal oli seepeale õigus kas kava kinnitada etteantud kujul, teha selles väiksemaid muudatusi või saata see tagasi uue kava koostamiseks (§ 56). Seejuures anti kohalikele elanikele avalikult koha peal teada kava kinnitamise päev ja komisjon kuulas enne kava kinnitamist

ära komisjoni istungile ilmunud asjast huvitatute suusõnalised seletused kirjalike kaebuste kohta.

Alates 1921. augustist muudeti planeerimise peakomisjoni koosseisu, kuhu edaspidi kuulusid põllutöoministri poolt määratud esimees, kes oli ühtlasi ministri abi, maakorralduse peavalitsuse ülem, maamõõdu ja hindamise valitsuse esindaja ja metsade peavalitsuse esindaja (§ 61). Planeerimise peakomisjoni koosseisust arvati välja riigirendimaade osakonna juhataja ja seletuskirjas toodi põhjuseks, et sooviti kaitsta riigi enda ja tööstusettevõtete maahuvisid.¹¹⁵

Maakorralduse üldise käigu eest vastutas põllutöoministeerium ja viis seda ellu riigimaade ülemate ja maakorralduskomisjoni liikmete kaudu. Maakorraldusasutuste ülesehitus oli maareformi algusaastatel kahetasandiline. Esimese astme moodustas kuni 1921. aasta märtsini kohalik planeerimiskomisjon ja pärast seda maakonna planeerimiskomisjon. Teiseks astmeks oli põllutöoministeeriumi juures asuv planeerimise peakomisjon, mille ülesanne oli planeerimiskavade kohta sisse antud kaebuste läbi vaatamine ja kavade kinnitamine. Maakorralduskomisjone tuleb pidada administratiivasutusteks, kuna komisjoniliikmed olid ametnikud, vaid selle erandiga, et 1921. aasta muudatuste tulemusel osales edaspidi esimese astme komisjoni töös ka kohtu liige. Komisjonide istungid olid avalikud ja esimese astme komisjoni otsuse peale sai esitada kaebuse järgmisele ehk teise astme komisjonile; otse kohtusse ei olnud võimalik esimese astme komisjoni otsust kaevata. Teise astme maakorralduskomisjoni otsused olid halduse siseselt lõplikud, mis tähendas, et alles kohustuslikus teise astme komisjonis kaebuse rahuldamata jätmise korral oli võimalik kaebus esitada Riigikohtu administratiivosakonda.

Eraldiseisvad ja kohalikust võimust sõltumatud komisjonid pidid tagama talude erapooletu planeerimise, mis vastaks maakorralduse tunnustatud nõuetele. Selline organisatoorne ülesehitus aitas kaasa maareformi suure eesmägi saavutamisele, et igaljuhul oleks võimalik saada maalapp, mis tagaks tema majandusliku toimetuleku ja ülalpidamise.

Maasaajate nimekirjade koostamine ja kinnitamine

Kui riigimaade planeerimine allus põllutöoministeeriumile, siis maasaajate nimekirjad seadis kokku kohalik vallanõukogu ühisel koosolekul riigimaade ülemaga. Riigimaade ülema ülesanne oli vaid valvata, et maasaajate

¹¹⁵ RA, ERA.31.3.1592, l. 11: Maareformi teostamise määruste täienduse ja muutmise määruse seletuskiri.

nimekirja koostamine oleks seaduslik ja et oleksid kaitstud ka sõdurite huvid (§ 68). Seejuures oli põllutöoministeeriumil õigus määrata sõduritele maad ilma vallanõukogu otsuseta (§ 68 märkus). Riigikohus selgitas, et maareformi teostamise määrad ei näinud ette, et põllutööminister oleks võinud pärast maavalitsuse poolt maasaajate nimekirja kinnitamist anda ühele maasaajale juba määratud maa teisele maasaajale.¹¹⁶

Maasaajate nimekirja pääsemiseks tuli sooviavaldusega pöörduda selle vallavalitsuse poole, kus asus väljaandmisele kuuluv maa. Vallavalitsuse otsused protokolliti ja iga maatahtja kohta märgiti ära, mis alusel ta on maasaajate nimekirja võetud või välja jäetud (§ 73). Seejärel saatis vallavolikogu maasaajate nimekirjad koos protokolliga ärakirjaga maakonnavalitsusele kinnitamiseks. Maakonnavalitsus vaatas läbi nimekirjade kohta tulnud kaebused ja määras kindlaks maasaajate nimekirjad. Pärast seda saadeti maasaajate nimekiri riigimaa ülemale, kes sõlmis maasaajatega rendilepingud esialgu kuueks aastaks (§-d 66 ja 75).

Märtsis 1921 muudeti maareformi teostamise määrase¹¹⁷ nii, et vallanõukogude otsuste peale esitatud kaebused vaadati läbi maakonnavalitsuse koosolekul, millest võttis sõnaõigusega osa maakonna rahvaväeülem ja kus määrati kindlaks maasaajate nimekirjad. Kui maakonnavalitsus ja rahvaväeülem olid maasaajate kandidaatide asjus eriarvamusel, siis protokolliti viimase arvamus ühes maakonnavalitsuse otsusega ja saadeti kogu asja kohta käiv materjal koos nimekirjade ja protokolliga ärakirjaga põllutöoministrile seisukoha võtmiseks. Põllutöoministrilt tagasi saadud materjali põhjal tegi maakonnavalitsus lõpliku otsuse maasaajate kohta ja saatis nimekirjad edasi kohalikule riigimaade ülemale (§ 75). Kui maakonnavalitsuse ja rahvaväeülem vahel maasaajate osas erimeelsusi ei olnud, siis saadeti nimekirjad otse kohalikule riigimaade ülemale.

1921. aasta märtsi muudatustega¹¹⁸ täiendati oluliselt ka maasaajate nimekirja kokkupanemise aluseid ja määrati ära, kellel oli nimekirja pääsemisel eesõigus. Maasaajate nimekirjade kokkuseadmisel tuli silmas pidada, et maatahtjal oleks "sarnaseid kalduvusi ja kogemusi põllutöö alal, et ta suudaks temale määratud kohta pidada" (§ 77). Maasaajate nimekirja saamisel oli eelisõigus mõisamaade väikerentnikel ja Vabadussõjast osavõtnutel.

¹¹⁶ *Seadused ja määrad maareformi alal*, 39, Rkh. Admm. Os.o. nr 58 –1920.

¹¹⁷ Vabariigi Valitsuse poolt 22. veebruaril 1921. a vastu võetud "Määrus maareformi teostamise määruste §§ 9, 74, 75, 77, 78 muutmise ja täiendamise kohta", RT, nr 17, 11.03.1921.

¹¹⁸ Vabariigi Valitsuse poolt 22. veebruaril 1921. a vastu võetud "Määrus maareformi teostamise määruste §§ 9, 74, 75, 77, 78 muutmise ja täiendamise kohta", RT, nr 17, 11.03.1921.

Sõjas osalenute eelistamise järjekord oli järgmine: 1) Vabadussõjas silma paistnud sõdurid, kellele oli määratud maa ja teise liigi vabaduserist; 2) Vabadussõjas silma paistnud sõdurid, kellele oli tasuta maa määratud; 3) Vabadussõjas vigastatud sõdurid (üle 40% tööjõust kaotanud), kellele oli antud teise liigi vabaduserist; 4) Vabadussõjas lahingutest osa võtnud sõdurid, kellele oli antud teise liigi vabaduserist, ja Vabadussõjas vigastatud sõdurid (üle 40% tööjõust kaotanud). Ka oli “vabaduseristi omanikkudest kõrgema järgu risti omanikul alama järgu risti omaniku kõrval eesõigus”. Seejärel oli õigus maad saada Vabadussõjas langenud sõdurite perekondadel ja Vabadussõjas lahingutest osa võtnud sõduritel, seejuures arvestati eesliinil viibimise aega. Kõigil teistel oli õigus maad saada pärast eespool mainitud. Kui ühte ja sama kohta soovisid saada mitu ühel viisil õigustatud isikut, otsustati maasaamine liisuga.

Kuivõrd maaseaduse § 22 nägi ette väikerentnike eelisõiguse maa saamiseks, siis ei saanud sellest eelisõigusest mõõda vaadata ka maareformi teostamise määrustes ega reformi elluviimisel. Kadri Tael on oma magistrیتööös kirjeldanud Kamari karjamõisat, kus planeeriti 11. mai 1920. aasta seisuga 63 iseseisvat krunti, neist enamik olid endised rentnikumaad, mis neile ka määrati. Lisaks võeti veel kuus kandidaati juurde, kes vastasid järgmistele tunnustele: haavatud sõdur; sõdur; sõdur, kel oli varandus maa pidamiseks; talumees, kes omas hobust, lammast, lehma ja põllutööriistu; ning ühiselt kaks inimest, kellel oli tarvilik arv loomi. Jagamisel anti sõduritele eesõigus valida endale sobiv maatükk. Vallanõukogu protokoll järgi ei olnud eesõigusi maa saamiseks 17 inimesel, nende vahel viidi läbi loosimine.¹¹⁹

Taela uurimistöö kohaselt oli Vana-Põltsamaa vallas kuni 1921. aastaks avaldanud 309 inimest maasoovi, millest 109 soovi rahuldati. Maaseaduse § 21¹²⁰ põhjal tahtsid maad saada 130, vääriliseks maasaajaks tunnistati vähem kui pooled ehk 50 inimest. Samas maaseaduse § 22 põhjal, s.t väikerentnikena said maad 12 inimest 13-st. Erilise eesõigusega maasoovijaid olid kokku 161, neist 43 tunnistati maasaajaks.¹²¹

Vana-Põltsamaal jäid maapuuduse tõttu paljud soovi avaldanud maast siiski ilma. Tael toob välja, et veebruariks 1921 end üles andnud 145 isiku

¹¹⁹ RA, ERA.3142.1.428, l. 66–66a: Vana-Põltsamaa vallanõukogu koosoleku protokoll nr 13, 27.04.1920. Viidatud: Kadri Tael, 1919. a. *maareform Vana-Põltsamaa vallas* (magistrیتöö, Tartu Ülikool 2013), 47.

¹²⁰ Maaseaduse § 21 sätestas, et esimestena saavad maad: 1) kodanikud, kes Eesti vabastussõjas väerinnal iseäralikku vahvust on näidanud; 2) sõdurid, kes vabastussõja võitlustes vigastatud; 3) vabastussõjas langenud sõdurite perekonnad; 4) sõdurid, kes vabastussõjas tegevusest vaenlase vastu osa võtnud, silmas pidades tegevuse kestust.

¹²¹ RA, ERA.3070.1.46, l. 18: Vana-Põltsamaa mõisa valjaandmise aeg 27.IV.20, 11.V.20 ja 12.II.21 aastal. Viidatud: Tael, 1919. a. *maareform*, 50.

maasooviavaldused lükati tagasi. Põhjendus oli maapuudus, eesõiguste põhjendamatus, maasoovi esitamise õige aja möödalaskmine, aga ka juba eelnev maatüki olemasolu teises vallas või vanemal. Mõnel puhul leiti ka, et neil polnud piisavalt põllumajanduslikku inventari, majanduslikku kindlustatust või peeti takistuseks kõrget vanust.¹²²

Väikerentnike samavõrdne õigus maa saamiseks kui sõjaväelastel ja maade planeerimise viimine põllutööministeeriumi kontrolli alla¹²³ tekitasid pingeid sõjaministri Jaan Sootsi ja põllutööministri Bernhard Rostfelti vahel veel pärast sedagi, kui Vabadussõjast osavõtjate eelistamise järjekord oli maareformi teostamise määruuses juba täpsemalt reguleeritud. Sõjaminister Soots saatis 30. juunil 1921 riigisekretärile kirja, milles kurtis, et talle on palju kaebusi esitatud maareformi teostamise üle ja nende kohaselt selgub, et Vabadussõjast osavõtjad ei saa tegelikult pea mingit eesõigust maasaamisel. Soots kirjutas: “Kõige halvem nähtus siinjuures on see, et isegi neil, kellele vabariigi valitsuse poolt vabadussõja lahingutes ülesnäidatud vahvuse eest tasuta maad otsustatud anda, tegelikult väga raske maad saada. Kuid kui kord neile otsustatud autasuna isamaa kaitsmise eest maad anda, siis peab ka neil selle autasu kättesaamine igal juhtumisel võimalik olema”.¹²⁴ Rostfelt selgitas seepeale oma 19. juuli 1921. aasta kirjas riigisekretärile, et maade planeerimisel peavad kõik maaüksused (talud, käsitööliskoht, tööstuskoht jne) olema määratud otstarbel elujõulised ja “siin ei või arvesse võetud saada kellegi isiklikud soovid, vaid võivad mõeldav olla ainult üldelised tehnilised ja majanduslised põhimõtted”.¹²⁵

Maareformi läbiviimisel oligi kombineeritud kahel kandval eesmärgil maauuenduse elluviimine: tagada eelistuse kaudu väikerentnike parem majanduslik toimetulek ja maade planeerimisel sellega arvestada ning uued planeeritud talud pidid samuti olema elujõulised. Ju saadi aru sellest, et kui maa oli juba välja jagatud, siis ei olnud enam võimalik lahendada olemasolevate väikerentnike täiendavat maavajadust. Teisalt polnud mingit mõtet luua uusi talusid nii, et nende elujõulisus oleks küsitav. Maareformi ja asundustegevust koordineerinud Toomas Sinberg leidis tagantjärele, et “maaseadusega loodud asunduskorraldus on oma eesmärkide poolest üldjoonetes sarnane teiste Euroopa maade asunduskorraldustele, erineb

¹²² Tael, 1919. *a maareform*, 41.

¹²³ Vabariigi Valitsuse poolt 27. juulil 1921. a vastu võetud “Määrus maareformi teostamise määruste peatükk VI §§ 51—62 täienduse ja muutmise kohta”, RT, nr 65, 5.08.1921.

¹²⁴ RA, ERA.31.3.1592, l. 3: Sõjaministri Jaan Sootsi kiri nr 4271 riigisekretärile, 30.06.1921.

¹²⁵ RA, ERA.31.3.1592, l. 8: Põllutööministri Bernhard Rostfelti kiri nr 2648 riigisekretärile, 19.06.1921.

ainult selles, et sotsiaalse ja majandusliku ülesandega on püütud ühendada ka vabadussõjast osavõtnud kodanike honoreerimist, milline eesmärk varsti peale asundamise töö algust (1922 a.) prevaleerivaks muutus ja eelmised tahaplaanile surus.”¹²⁶ Siiski nentis Sinberg, et “väikekohtade suurendamisel on võimalik olnud pidada silmas asunduspoliitilisi eesmärke peasihina”.¹²⁷ Kuigi maakorralduses on pearõhk erinevatel eesmärkidel ja eri suurusega maaüksuste moodustamine (talu, käsitöökoht), ei olnud võimalik mööda vaadata ka maaseadusega määratud õigustatud isikutest. Maakorralduse planeerimisel ei olnud oluline ainult tehniline maade jagamine, vaid tähtis roll oli ka isikutel, kellele õigusaktidega antud õigustega tuli maakorralduskava koostamisel samavõrd arvestada kui tehnilise poolega. Selline erinevatest asjaoludest kombineeritud kava koostamine oligi keeruline protsess, mis lõpptulemusena pidi vastama nii õiguslikele kui ka majanduslikele kriteeriumidele.

Maasaajate nimekirjade koostamine ja kinnitamine oli seega samuti kaheastmeline, kuid selle vahega, et nimekirja tegi vallanõukogu ja maasaajad kinnitas maakonnavalitsus. Paraku ei olnud praktika maasaajate otsustamisel maakonnavalitsustes sarnane. Ühe põhjusena toodi välja vallanõukogude ja maakonnavalitsuste muutuv koosseis, mis takistas ühtse praktika kujunemist ja teatava vilumuse tekkimist asjade otsustamisel.¹²⁸

Kuigi maareformi teostamise määrusi muudeti maareformi algusaastatel korduvalt, jäigi ühelt poolt maade planeerimine ning teisalt maasaajate nimekirjade koostamine erinevate komisjonide ja asutuste kanda. Maakorralduskomisjonid (esialgu kohaliku ja hiljem maakonna planeerimis-komisjoni kavad kinnitas planeerimise peakomisjon), kes rajasid krunte majapidamise tüübi järgi, allusid sisuliselt põllutöoministeeriumile. Maasaajate määramine ja kinnitamine toimus aga kohaliku omavalitsuse asutuste (vallavolikogu ja maakonnavalitsus) kaudu. Nii määraski maavalitsus kindlaks ainult maasaajate nimekirjad, aga kohtade määramine ning kättenäitamine tema võimupiirkonda ei kuulunud. Seetõttu ei toimunud maade kruntideks jaotamine ja neile maasaajate määramine ühtselt juhitud protsessina. See omakorda tõi kaasa palju segadust ja kohtuvaidlusi, millest tuleb allpool veel eraldi juttu.

¹²⁶ Sinberg, “Asundustegevuse võimalusi”, 6.

¹²⁷ Samas.

¹²⁸ Peeter Puusep, “Maasaajate määramine ja administratiivkohus”, *Õigus*, 1 (1922), 7.

Praktikas ilmnenu kitsaskohad riigimaade planeerimisel

Võiks ehk arvata, et võõrandatud mõisamaade jagamine oli iga maakorraldaja unistus, kuna pindalalt suured alad võimaldasid maakorralduse eesmärgist lähtuvalt jagada maad mõistlikeks majandusüksusteks ehk taludeks. Siiski ei osutunud maade ümberjagamiskavade tegemine lihtsaks, kuna maakorralduskava koostamisel tuli arvestada juba olemasolevate talumaadega, mis paraku ei olnud alati moodustatud maakorralduse põhimõtetest lähtuvalt. Tihti olid talumaad mitmes lahustükis ning need omakorda üksteisest võrdlemisi kaugel, esines ka siilu- ja lapimaid. Hulgaliselt oli väiketaluks, mis enese äramajandamiseks vajasis maa-alade suurendamist juurdelõigetega.

Planeerimise kiirele tempole lisandus esimestel maareformi aastail veel asjaolu, et puudus selgitav materjal (uurimused, statistika) ning tööd tuli alustada kas vilumata või vähekoogenenud isikutega. 1919. aastal puudusid isegi veel tarvilikud maamõõduriistad. Seetõttu oli esialgne riigimaade planeerimine kaunis primitiivne, jättes arvestamata maaühiskonna struktuuri ja tulevaste maaharijate võimete ja vajaduste mitmekesisuse. Tihti peale ei arvestatud ka hoonete kasutamise edaspidise otstarbekusega.¹²⁹

Maa kiire väljajagamise huvides anti maad kasutada ka ilma maad looduses piiritlemata. 1920. aasta mais anti väikekohtadena välja 232 139 tiinu ehk 38,21% kogu tükeldamisele kuuluvast maast.¹³⁰ Seejuures anti 1920–22 kogu maast vaid 14,4% välja mõõdistatud maana; ilma maad eelnevalt mõõdistamata anti kasutamiseks 17,6% maast.¹³¹ Tuli ette ka maade ajutist väljaandmist planeerimata maade peale, s.t ilma maasaajate maasaamise õigust kindlaks määramata. Niimoodi saadud maatükk ei andnud aga maasaajatele mingisuguseid eesõigusi maa saamiseks, kuna maasaajate järjekorra määras kindlaks esmalt maaseadus¹³² ja seda täpsustasid rakendamismäärused.

Praktikas anti maad kasutada ka maaharijate ühingutele¹³³ maareformi teostamise määruste § 40 alusel. Saaremaal tekkiski 1920. aastal iselaadi maakasutamise viis maaharijate ühingute näol, kes said maad riigilt kasutamiseks terve mõisana ning jagasid oma liikmete vahel põllumaad, heinamaad ja osalt ka karjamaad.¹³⁴ Selline maakasutus moodustas 6,2% 1920–22

¹²⁹ "Katastri ja maakorralduse osakond", 145.

¹³⁰ Öisman, "Maareformi teostamine", 56.

¹³¹ Samas.

¹³² Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 116, Adm. t. nr 633 I/25.

¹³³ Maareformi teostamise määrus kasutab mõistet "maaharijate ühing", tolleaegses keelepruugis on samatähenduslikult kasutuses ka mõiste "maaharijate ühisus".

¹³⁴ Öisman, "Maareformi teostamine", 57.

välja jagatud maast.¹³⁵ Victor Negro¹³⁶ raamat “Maaküsimus Saaremaal” kirjeldab värvikalt Saaremaa olusid, m.h maakasutuse murekohti, aga ka maakonnavalitsuse “isevalitsemisest” ja vastasseisust Ajutise Valitsusega tulenenud ning mõisamaade kontrolli alla võtmisega seotud segadusi.¹³⁷ Saaremaa maakasutuse kohta on Negro kirjutanud:

nii on näituseks Lümmadas ühel taluperemehel talu 31,5 tiinu suur ja seisab koos 108 üksikust tükist, milledest kõige kaugem talust 27 vers-ta eemal on. Ehk jälle, näit. on Pöidel ühel talul 13 tiinu heinamaad, mis 82 tükist koos seisab ja sealjuures on tükid kitsastes siiludes nii, et pere-meess niitmise juures omal heinamaal täit kaart ei saa lüüa, kui ta naab-ri heina ühtlasi ka maha ei taha niita. Asetab ta ennast peale lõunat na-tukene puhkama ja sirutab põigiti üle oma siilu, siis mahub ainult kere omale maale, kuna pea ühe naabri ja jalad teise naabri heinamaal viibi-vad. Niisugune lugu ei olnud ainult üksikute taludega vaid see on hari-lik ja üleüldine nähtus Saaremaa talude juures.¹³⁸

Kohaliku mässu järel anti Saaremaal 1919. aasta kevadel kõigi 50 mõisa maad rendile maaharijate ühingutele.¹³⁹ Probleemiks osutus aga see, et ühingutes oli liikmeid liiga palju ja maad sellega võrreldes vähe, mistõttu ei suutnud ühingu liikmed kuni uue lõikuseni oma perekonda ära elatada ja pöördusid abi saamiseks valla poole.¹⁴⁰ Saaremaal ei tulnud ainult mõi-samaid planeerida, vaid ka kõik endised talud vajasid maakorralduse läbi-viimist, kuna need olid väga tükeldatud.¹⁴¹

Järvamaal algas maa andmine maaharijate ühingute kasutusse 1922. aastal.¹⁴² Kuivõrd maaharijate ühingutele väljaandmisel maad samuti ei planeeritud, siis ligikaudu 60% juhul ($17,6 + 6,2 = 23,8\%$ kogu planeerimi-sele kuuluvast maast) said maatahtjad kasutusse planeerimata maa. Kii-ruga välja antud maakasutusõigus maaharijate ühingutele oli siiski ajutine lahendus, et leevendada toimetuleku probleeme. Kohus leidis, et maaha-rijate ühingul ei olnud maareformi käigus eesõigust maa saamiseks, kui

¹³⁵ Samas.

¹³⁶ Victor Negro oli Eesti poliitik, pedagoog ja haridustegelane, kes oli õppinud Peterburi ülikooli füüsika-matemaatika teaduskonnas. Vt lähemalt: “Viktor ja Lucia Negro hõbepulm”, *Postimees*, 22.07.1939, 6.

¹³⁷ Negro, *Maaküsimus Saaremaal*.

¹³⁸ Samas, 8–9.

¹³⁹ Samas, 35–36.

¹⁴⁰ Samas, 36–37.

¹⁴¹ Samas, 50.

¹⁴² Õisman, “Maareformi teostamine”, 58.

ühingu käes tarvitada olev maa pärast planeerimist kruntide viisi välja anti. Niisugune eesõigus sai olla ainult ühingu liikmetel.¹⁴³

Ka nende maade osas, mis planeeritult välja jagati, oli olulisi puudujääke. Näiteks asuti 1920. aastal maade planeerimisele, ilma et sellest oleks elanikkonda teavitatud, mistõttu kuulati ära ainult nende maapidajate soovid, kes elasid vahetult mõisa külje all.¹⁴⁴ Selline toimimine oli valdav, kuna sel ajal puudus maareformi teostamise määrustes nõue elanikkonna laialdasemaks teavitamiseks. Alates 1921. aastast anti ümbruskonnas elavatele inimestele asjast aegsasti vallavalitsuse käskjalgade kaudu teada, mispeale kõik huvitatud isikud said esitada oma soovid. Seetõttu avanes väga tihti võimalus korraldada mõisast eemal asuvate maapidamiste piiride muutmine ja vahetused nii, et võimalusel said korraldatud ka popsikülad.¹⁴⁵

Eriti kehv oli aga olukord plaanide ja tegelikkuse kokkulangemisega, näiteks pindalade vahed, erinevus loodusliku situatsiooni ja plaani vahel. Kohati olid kaardid, mille peale planeerimiskava tehti, 50–70 aastat vanad.¹⁴⁶ Maamõõdu tehnilises osas oligi töö raskuspunkt peamiselt puuduva plaanimaterjali kogumises, et saada vajalikku ülevaadet ja alust kavade koostamiseks. Riiast katastri arhiivist saadud materjalile tuli koguda lisa Eesti- ja Saaremaa osas maaomanikelt ning riigi- ja seisuslike või eraasutuste arhiividest. Puuduvad osad tuli ka uuesti mõõta, eriti Petserimaal ja Narva-tagusel, kus Venemaalt saadud materjal osutus täiesti väärtusetuks.¹⁴⁷

Kuna mõisamaade planeerijad ei käinud tihti mõisasüdamest kaugemal kohapeal, siis kanti piirid kaardile nii, et need nägid välja ilusad sirged, kuid ei arvestanud looduslike piiridega. Tuli ette, et heinamaana anti kasutada hoopis palgimets või et käsitöölisekoht planeeriti surnuaeda.¹⁴⁸ See näitab, et aluskaardid ei vastanud tegelikule olukorrale ja kabinetis tehtud plaanid tuli pärast seda, kui loodusesse mindi piire maha märkima, hoopis ümber teha.

Kuna kõiki õiguslikke ja tehnilisi nõudeid planeerimisel ehk maakorralduskavade koostamisel ei arvestatud, siis tuli kavad täielikult ümber teha ja neid ei olnud võimalik parandada vaid väikesemate muudatustega.

¹⁴³ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 112, Adm. T. nr 583/22, 166 I/23.

¹⁴⁴ RA, ERA.58.1.190, l. 37: Maamõõdu ja hindamise valitsuse juhataja H. Krause ja Maamõõduosakonna juhataja H. Persmanni kiri põllutööministrile, 06.10.1921.

¹⁴⁵ RA, ERA.58.1.190, l. 37: Maamõõdu ja hindamise valitsuse juhataja H. Krause ja Maamõõduosakonna juhataja H. Persmanni kiri põllutööministrile, 06.10.1921.

¹⁴⁶ RA, ERA.31.3.1592, l. 4: Maareformi teostamise määruste täienduse ja muutmise määruse seletuskiri.

¹⁴⁷ "Katastri ja maakorralduse osakond", 156.

¹⁴⁸ RA, ERA.58.1.190, l. 37: Maamõõdu ja hindamise valitsuse juhataja H. Krause ja Maamõõduosakonna juhataja H. Persmanni kiri põllutööministrile, 06.10.1921.

Piiride määramisel tehti hulgaliselt vigu, mille tulemusena hulk põllumaad läks kaduma ja võsastus, sest ei olnud otstarbekas harida põlluriba, mis oli lisatud karjamaale juurdelõikena. Piiride määramisel ei arvestatud piisavalt vee äravoolu suunaga. Probleemseks osutus ka teede rajamine, sest enne projekteeriti krundid ja siis määrati teed nende piire mööda. Seetõttu kujunesid teed siksakiliseks ja pikemaks ning rajati sageli mööda pehmet maad, mis nõudis liiga suuri ehitamis- ja hooldamiskulusid. Maakorralduse põhimõtete kohaselt oleks pidanud teedevõrk olema valmis enne kruntide projekteerimist ning looduses üle vaadatud ja ära märgitud.¹⁴⁹ “Kabinlikult põhijoonte korras koostatud kavade skeemid osutusid eluvõrasteks ja seejuures oli riivatud ka õiguslik külg”,¹⁵⁰ väitis tagantjärele Armin Peets¹⁵¹, kes oli samaaegselt maakorralduse peakomisjoni¹⁵² ja planeerimise peakomisjoni liige¹⁵³. Rohkem pandi rõhku sellele, et krundi piirid näeksid plaanil ilusad välja, kuid tagaplaanile oli jäänud maakorralduse põhieesmärk: et krunte saaks kasutada võimalikult otstarbekohaselt.¹⁵⁴ Vastutus otstarbekohaste piiride määramise eest oli täiel määral maamõõtjal, kes pidi loodusliku situatsiooni kohapeal üle vaatama.

Maamõõdu ja hindamise valitsus viis 1920. aastal läbi planeerimistööde revideerimise, mida tehti Viru, Järva, Võru ja osalt Harju ja Saare maakondades. Läbi käidi umbes 60 mõisat, “kus töö sisaldas suures osas ruttamise tunnuseid. 1920. aasta tööde juures paistab selgelt välja vahe kontragentide¹⁵⁵ ja ametnikkude tööde vahel, kus viimased märksa paremad; iseärasuseks on kontragentide tööde juures veel asjaolu, et kätte puutuvamates kohtades töö hea, kõrvalistes aga halvasti tehtud.”¹⁵⁶

Enne Eesti iseseisvumist oli Eesti-, Liivi- ja Saaremaal maamõõtmise valdkonna korraldamine aadli ja linnade omavalitsuste õigus ja kohustus. Mõõtmist ja maade kruntimist teostasid kõikjal eramaamõõtjad. Seejuures ei olnud Eestimaal eramaamõõtjate registreerimist ega ka mingit

¹⁴⁹ Peets, “Maakorraldus”, 97.

¹⁵⁰ Samas, 96.

¹⁵¹ Peets sai erihariduse Ufa maamõõdukoolis ja Peterburi sõja-topograafia koolis. Pärast Eestisse naasmist töötas ta 1923–26 Petseri ja Narva maakorralduse peakomisjoni alalise liikmena. Peetsi kohta sisaldab põhjalikke eluloolisi materjale ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee lõpetatud uurimistoimikute kollektisioon. RA, ERAF.130SM.1.1417-1.

¹⁵² RA, ERA.31.3.14069: Põllutööstusministri 19.05.1926 ettepanek ja Vabariigi Valitsuse 21.05.1926 otsus Armin Peets'i nimetamise kohta Maakorralduse peakomisjoni alaliseks liikmeks.

¹⁵³ “Uus töökorraldus põllutööstusministeeriumis”, *Kaja*, 04.11.1926, 5.

¹⁵⁴ Peets, “Maakorraldus”, 97.

¹⁵⁵ Siin on mõeldud lepingulisi eramaamõõtjaid.

¹⁵⁶ RA, ERA.58.1.190, l. 37: Maamõõdu ja hindamise valitsuse juhataja H. Krause ja Maamõõduosakonna juhataja H. Persmanni kiri põllutööstusministrile, 06.10.1921.

kontrolli või järelevalvet nende tegevuse üle. Põhja-Liivimaal oli mõõtmiste tegemiseks õigus ainult Riias rüütelkonna katastriametis registreeritud vannutatud maamõõtjail. Maaplaanidest koguti katastriametisse teiseid ja eramaamõõtjate tööde üle peeti järelevalvet.¹⁵⁷

Agraarreformide elluviimiseks Venemaal avati 20. sajandi alguses mitmeid uusi maamõõdukoole ja tehti ajutisi maamõõdukursusi. Pea kõik eestlastest maamõõtjad olid oma erihariduse saanud Venemaa maamõõdukoolides ja otsisid ka teenistust Venemaal.

1912. aastal eramaamõõtja Peeter Pätsi¹⁵⁸ kaebuste peale seletas Vene impeeriumi Valitsev Senat, et mittevannutatud maamõõtjatel on ka Baltimaal õigus maamõõdu töid teha.¹⁵⁹ Kael (Karp) Koemetsa hinnangul oli Eestis 1922. aastal 200 maamõõtjat, kellest ligi 75 töötasid eramaamõõtjana ja suuremal osal neist oli vähe tööd.¹⁶⁰

1929. aasta 1. detsembri seisuga oli Eestis ülikooliharidusega maamõõtjaid 19 ja neist vaid üks ei olnud maamõõtja kutseharidust eelnevalt saanud Venemaal. Kõrgharidus oli omandatud kolmel Lääne-Euroopas (Dresden, Nancy, Bonn), viiel Venemaal ja 11 olid õppinud Tartu ülikoolis. Kõrgharidusega maamõõtjatest töötas erialasel riigitööl kuus ja kolm töötas maamõõtjana. Kõik neli maamõõdukoolis õppinud ja hiljem Tartu ülikooli õigusteaduskonnas kõrghariduse omandanud isikut olid 1929. aastaks



Kujutis 2. Peeter Päts, 20. sajandi algus, ERA.1621.1.53.16

¹⁵⁷ "Katastri ja maakorralduse osakond", 156.

¹⁵⁸ Peeter Päts oli Tallinna linna maamõõtja 1909–18 ja 1918 Tallinna Linnavalitsuse maamõõduosakonna juhataja. 1921–27 oli ta Eesti-Läti piirikomisjoni liige ja esimees, 1927–34 Petseri ja Narva-taguste maade kinnistuskomisjoni liige, 1934–35 Kadrioru pargi valitseja, Konstantin Pätsi vend.

¹⁵⁹ Kael (Karp) Koemetsa küsimine Vabariigi Valitsusele vannutatud maamõõtjate ja maamõõtjate-väljamaalaste kohta, "Riigikogu 6. istungjärgu portokoll nr 125 (9)", I Riigikogu: VI istungjärg: 25. aprill–1. juuni 1922: protokollid nr. 117–130 (Tallinn: Riigikogu, 1922), veerg 302.

¹⁶⁰ Samas, veerg 303.



Kujutis 3. Johannes Rutopõld, riigimetsade vanim maamõõtja 25 aastat riigiteenistuses, 1920–30, EAA.2111.1.10989.1

saanud advokaatideks (Juhan Kurvits, Leo Oesso, Villem Reier ja Otto Tief).¹⁶¹

Kutseharidusega maamõõtjaid oli Eestis 1929. aastal 106. Neist 91 olid saanud oma hariduse Venemaal erinevates maamõõdukoolides (Pihkva, Kostroma, Ufa, Omsk, Tiflis jt) ja 15 olid saanud maamõõtja-tehniku kutse Tallinna Tehnikumist (lõpetatud aastatel 1927 ja 1928). Lisaks on 1929. aasta statistikas välja toodud 111 maamõõtjat, kel puudus eriharidus. Valdav enamus neist töötas maamõõdu ja katastri ametis või teiste asutuste juures maamõõtjana.¹⁶²

Eramaamõõtjaid kaasati selleks, et tõsta maamõõdistamise tempot. Esimene sellekohane määrus anti põllutöoministeeriumi poolt välja Peterimaa ja Narva-taguste alade talumaade korrastamiseks.¹⁶³ Põllutöoministeeriumi maamõõdu ja hindamise valitsusele anti selle määrusega õigus anda eramaamõõtjatele luba maamõõdutööde tegemiseks. Hingemaade valdajate nõudmine maade kruntimise järele oli nii suur, et riik ei jõudnud kõiki töid oma maamõõtjate abil teostada. 1934. aasta andmete kohaselt olid hingemaadel pindala järgi 42% maamõõtmise tehnilistest töödest teinud maavaldajate palgatud eramaamõõtjad.¹⁶⁴

Eramaamõõdistamise kinnisasjade jagamise ja mõõdistamise tööd eramaamõõtjate poolt kuulusid 1923. aastast alates riikliku kontroll alla, kui kehtestati juhatuskiri katastri plaanide valmistamiseks.¹⁶⁵ 1926. aastal laiendati eramaamõõtjate kasutamist ka riigimaade plaanide ettevalmistamiseks.¹⁶⁶

Maareformi tehnilist läbiviimist raskendas oludele vastavate aluskaartide ja ka maamõõduriistade puudus. Samuti polnud piisavalt heal tasemel maamõõtjaid, kes oleksid jõudnud tutvuda kohalike oludega. Seetõttu tuli algselt paberile joonistatud krundid ümber korraldada, kui selgus, et need ei ole kooskõlas õigustatud isikute õiguste või maastiku eripäradega. Kogu segadus tekitas mitte ainult pahameelt, vaid ka hulgaliselt kohtuvaidlusi.

¹⁶¹ RA, EAA.5241.1.110: Eesti Vabariigis elavate kutseõigusliste maamõõtjate nimestik 1. detsembriks 1929.a. Koostanud maamõõduinspektor Jakob Lukats.

¹⁶² RA, EAA.5241.1.110: Eesti Vabariigis elavate kutseõigusliste maamõõtjate nimestik 1. detsembriks 1929.a. Koostanud maamõõduinspektor Jakob Lukats.

¹⁶³ "Põllutöoministeeriumi määrus eramaamõõtjate tööde kohta Petseri maakonna ja Viru maakonna Naroova taguse osa talumaade korraldamisel", RT, nr 45, 07.04.1922.

¹⁶⁴ "Katastri ja maakorralduse osakond", 152.

¹⁶⁵ "Juhatuskiri katastri plaanide (kaartide) valmistamiseks", RT, nr 131, 13.11.1923.

¹⁶⁶ "Põllutöoministri juhtnõuired riigimaade jaoks täpsete plaanide valmistamise kohta eramaamõõtjate kaudu", RT, nr 54, 02.06.1927.

Maasaamis- ja planeerimisotsuste vaidlustamine

Maad ihaldasid väga paljud ja kõik soovisid võimalikult head maad. Isegi juba olemasolevad talud, eriti väiketalukohad lootsid oma maad suurendada juurdelõigetega. Planeerimiskavade koostamisel tuligi arvestada erinevate ühiskondlike ja eraisikute maavajadusega. Esmajärjekorras tuli planeerimiskava tegemisel välja arvata nt koolimajade ja postiasutuste maad ning metsamaa, seejärel määrata olemasolevatele väikekohtadele vajalikud juurdelõiked ja vabaks jäänud maa tuli planeerida talude ja käsitööliskohtadena, mille suurused olid erinevad. Maasaajate õigustega, eriti väiketalukohtade omanikega, tuli maakorralduskavade koostamisel arvestada ja see mõjutas ka väljagatavate maakohtade ja seeläbi nimekirja kinnitavate isikute arvu.

Kus maad jagati, oli selle üle ka palju vaidlusi. Riigikohtu administratiivosakonna esimees Peeter Puusep kirjutas, et “ei võinud vist küll ette aimata, et maareformi teostamine suure hulga, kui mitte kõige rohkem, asju administratiivkohtule annab”.¹⁶⁷ Administratiiv- ehk tänapäevase nimetusega halduskohtupidamine, s.t halduse kohtulik kontroll oli Eesti õiguskorras uus nähtus. Administratiivkohtupidamise kord oli Ajutise Valitsuse poolt vastu võetud 12.02.1919¹⁶⁸ ja halduskohtupidamise süsteem¹⁶⁹ oli alles kujunemisjärgus.¹⁷⁰

Kuna maade planeerimine ja maasaajate nimekirja kinnitamine oli erinevate komisjonide otsustada, siis toimus erinevalt ka nende otsuste vaidlustamine. Maade planeerimine algas riigimaade ülema eeltöödega, mille eesmärk oli välja selgitada kohalikud olud ja vajadused. Seejärel kinnitati planeerimisele tulevate maade järjekord ja rakendatavad planeerimise põhimõtted maakonna maakorraldusnõukogus. Kirjeldatud otsused tehti ametiülesannete korras, lähtudes väga üldisel tasandil maakorralduse läbiviimise põhiseisukohtadest, ja seetõttu polnud ka elanikkonna kaasamist ette nähtud.

¹⁶⁷ Puusep, “Maasaajate määramine”, 4.

¹⁶⁸ “Administratiiv-kohtu kord”, RT, nr 10, 19.02.1919.

¹⁶⁹ Riigiõiguse professor Nikolai Maim on kirjutanud, et Eestile ja ka teistele endise Venemaa osadest tekkinud riikidele sai halduskohtupidamise süsteemi aluseks Venemaal pärast veebruarirevolutsiooni väljatöötatud seadus, mis seal enamlaste poolt tühistati. Vt lähemalt: Nikolai Maim, *Administratiivprotsess* (Tartu: Notitia, 1933), 5.

¹⁷⁰ Kohtukorralduse kohta vt lähemalt: Kaarel Parts, “Kohtu korraldus”, *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim Hans Kruus (Tartu, Haridusministeerium, 1926), 1207–1214. Administratiivkohtupidamise kujundamise kohta Eesti Vabariigis vt lähemalt: Ivo Pilving, “Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda”, *Juridica*, 9 (2019), 657–670; Visnapuu, Luts-Sootak, “Lõputa lugu”, 11–41.

Pärast seda, kui maamõõtja oli koostanud täpse planeerimiskava, esitas ta selle kohalikule planeerimiskomisjonile. Komisjoni koosolekud olid avalikud ja asjast huvitatud isikutel oli õigus oma sooviavaldusi komisjonile esitada. Kui kohalik komisjon oli kava läbi vaadanud, siis esitati see koos kohaliku planeerimiskomisjoni protokollide ja kõigi nende juure kuuluvate materjalidega läbivaatamiseks ja kinnitamiseks planeerimise peakomisjonile. Asjast huvitatud isikutel oli õigus kümne päeva jooksul pärast kohaliku planeerimiskomisjoni istungit esitada kaebusi ja sooviavaldusi planeerimise kohta planeerimise peakomisjonile.

Maareformi teostamise määruste 1921. aasta augusti muudatustega kaotati kohalikud planeerimiskomisjonid ja asendati maakonna planeerimiskomisjoniga. Kuivõrd selleks ajaks oli juba ette nähtud planeerimiskava põhjalikum tutvustamine kohalikele elanikele, siis oli kohe pärast kava kokkuseadmist ja tutvustamist maamõõtja poolt võimalik esitada planeerimise kava kohta kaebus ka esimese astme komisjonile ehk maakonna planeerimiskomisjonile. Nimetatud komisjon andis avalikult teada kava kinnitamise päeva ja kuulas avalikul istungil kaebused üle. Maakonna planeerimiskomisjoni otsuse peale võis kaevata planeerimise peakomisjonile kahe nädala jooksul, arvates päevast, mil maakonna komisjoni otsus avalikult vallamajas välja pandi. Seejuures tuli kaebused sisse anda planeerimise peakomisjonile maakonna planeerimiskomisjoni kaudu. Lõplikuks kinnitamiseks saatis maakonna planeerimiskomisjon planeerimiskava koos juurdekuuluva materjaliga planeerimise peakomisjonile ühe nädala jooksul, arvates kaebuste sisseandmise tähtaja lõpust.

Nii kohaliku, hiljem maakonna planeerimiskomisjoni kui ka peakomisjoni roll oli arutada ja lahendada kaebusi ja vaidlusküsimusi, mis olid tekkinud kruntide planeerimisel. Esimese tasandi komisjoni otsust kohustus vaidlustada ei saanud, sest õigusaktidega oli ette nähtud otsuse vaidlustamise kord, mis nägi ette kaebuse esitamise võimaluse halduskohtusse vaid planeerimise peakomisjoni otsuse peale.

Maareformi teostamise määruse § 63 kohaselt olid planeerimise peakomisjoni otsused lõplikud. See tähendas, et ükski haldusasutus neid otsuseid enam ümber otsustada ei saanud. Samas ei tähendanud see, et kohtul ei oleks olnud õigust kontrollida nende seaduspärasust, kui mingi konkreetse otsuse peale kaevati.¹⁷¹ Planeerimise peakomisjoni otsuse peale sai kaebuse esitada Riigikohtu administratiivosakonnale (administratiivkohtu korra § 6).

¹⁷¹ Puusep, "Administratiivkohtu korraldus", 238.

Omajagu vigu tehti väikekohtade ümberplaneerimisel. Harvad polnud juhud, kus planeerimisel olid ühe talu hooned pandud hoopis teise talu krundi sisse. Väikekohapidaja jäeti maast ilma ja tema endine koht planeeriti teise koha külge koos hoonetega, kuigi maaseaduse ja maareformi teostamise määruse järgi oli tal õigus saada maad hoonete juurde.¹⁷² Vallanõukogu ja maakonnaavalitsus püüdsid sellisel juhul viga parandada ja määrasid ühe koha peale rohkem kui ühe maasaaja. See tekitas omakorda uue segaduse. Maakonnaavalitsus püüdis aidata ka väikekohtade pidajaid, kellel olid mõisa piiri ääres majad ja mõne vakamaa jagu maad ning kes planeerimisel olid tähele panemata jäetud, ning määras naabruses vabaks jäänud krundi neile mitme peale.¹⁷³ Puusep on kirjutanud, et

kannatajal¹⁷⁴ oleks parem olnud, kui tema käes tarvitada olnud maad ei oleks ülepea planeeritud, oleks puutumata jäetud. Tihti ei ole need, kes on kannatanud, teadnudki, et nende maad ümber planeeriti. Nad on näinud, et maamõõtja on koha peal käinud ja märgid üles seadnud, aga mida kavatseti nende maaga teha, seda ei ole neile teada antud. Planeerimiskava aga on peakomisjoni poolt kinnitatud, peakomisjoni otsused aga on lõpulikud. Oleks võinud peakomisjoni otsuse peale Riigikohtusse edasi kaevata, aga tähtaeg on lastud mööda minna, sest et ei ole kaebamiskorda teada olnud.¹⁷⁵

Hoopis teistel alustel käis aga maasaajate nimekirjade kohta kaebuste esitamine. Maasaajate nimekirja seadis kokku vallanõukogu. Maasaajate nimekirjad pandi kõigile tutvumiseks välja ja kahe nädala jooksul pärast nimekirjade avaldamist võisid asjast huvitatud isikud vallanõukogu otsuse peale kaebuse esitada kohalikule maakonnaavalitsusele. Viimane vaatas sisestulnud kaebused läbi ja määras kindlaks maasaajate nimekirjad.

Riigikohtu administratiivosakond selgitas, et maasaajate määramisel planeeritud kohtadele oli oluline kohe reageerida kaebusega komisjoni tasandil, sest kes ei kaevanud vallavolikogu otsuse peale maavalitsusele, sel ei olnud õigust kaevata hiljem ka maavalitsuse otsuse peale.¹⁷⁶ Vallavolikogu poolt kokku seatud maasaajate nimekirju võis maavalitsus muuta ainult kaebuste põhjal. Uusi kandidaate maavalitsus omal algatusel nimekirja määrata ei tohtinud ka juhul, kui nad olid maa saamiseks soovi avaldanud vallavolikogus.¹⁷⁷ Maasaajate järjekorra kindlaksmääramise

¹⁷² Puusep, "Maasaajate määramine", 6.

¹⁷³ Samas.

¹⁷⁴ Siin on mõeldud väikekoha pidajat, kelle maa tema teadmata ära planeeriti.

¹⁷⁵ Puusep, "Maasaajate määramine", 6.

¹⁷⁶ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 114, Adm. T. nr 87 I/23.

¹⁷⁷ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 113, R. o. 31 I 23.a 1081 I/26.

otsuseid, kui need oli asjaosalistele teatavaks tehtud, ei võinud maavalitsus ise enam muuta.¹⁷⁸

Kaebus maavalitsuse otsuse peale tuli esitada rahukogule.¹⁷⁹ Rahukogu oli teise astme kohus, aga teatud administratiivasjades – s.h kaebused maakonnaavalitsuse komisjonide otsuste peale – tuligi kaebus esitada otse rahukogule (administratiivkohtu korra § 1 ja § 5) ehk siis nendes asjades oli rahukogu esimese astme kohus.¹⁸⁰ Riigikohtu administratiivosakond leidis, et maaseaduse § 20 alusel määras maavalitsus maasaajate järjekorra kindlaks vallavolikogu ettepanekul ja seepärast ei võinud rahukogu maavalitsuse otsuse tühistamisel talle ette kirjutada, et ühele isikule kinnitatud maa määrataks hoopis teisele.¹⁸¹ Seega ei võinud kohus maasaajaid nimekirja nimetada.¹⁸²

Kohus selgitas ka seda, et kui maavalitsuse otsused maasaajate nimekirja kindlaksmääramise kohta saadeti administratiivkohtu poolt tagasi uueks otsustamiseks, tuli maasaajate nimekirja kindlaksmääramiseks (maareformi teostamise määrused § 74 ja § 75) arvesse võtta ainult neid maatahtjate esitatud tõendeid, mis vallavolikogule olid juba varem esitatud ja arutluse all olnud ja mis olid maavalitsusele enne maasaajate nimekirja lõplikku kinnitamist välja toodud, sest maatahtjad pidid juba vallavolikogule ja kaebuse korral maavalitsusele ära näitama kõik tõendid, mis kinnitasid nende õigusi või eesõigusi maa saamiseks.¹⁸³

Kui rahukogu otsus kaevati edasi, siis läks asi Riigikohtu administratiivosakonda otsustamiseks revisjoni korras. Revisjoni korras kaebuse läbi vaatamine Riigikohtus tähendas seda, et asja arutamise juurde ei kutsutud asjaosalisi, sest revisjoni korras asja arutamisel ei saanud enam arutusele ja hindamisele võtta tõendeid, mis jäid esimese astme kohtule (mis maasaajate nimekirja kinnitamisel oli rahukogu) esitamata ja viimase poolt

¹⁷⁸ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 110, Adm. T nr 247/23, Õ. nr 3/23.

¹⁷⁹ Eesti kohtusüsteemis oli Rahukogu esimese astme kohus kõigi tsiviil-, administratiiv- ja kriminaalasjade jaoks, välja arvatud rahukohtunikudele alluvad väiksema tähtsusega asjad. Vt lähemalt: Kaarel Parts, “Kohtu korraldus”, *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim Hans Kruus (Tartu: Haridusministeerium, 1926), 1209; Ilmar Rebane, *Kohtud Eestis läbi aegade: lühiülevaates* (Toronto, 1982); Toomas Anepaio, “Eesti Vabariigi kohtute kujunemine”, *Eesti Jurist*, 3 (1994), 33–38.

¹⁸⁰ “Administrativ-kohtu kord”, RT, nr 10, 19.02.1919.

¹⁸¹ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 115, Adm. toim nr 792 I/23.

¹⁸² Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 111, Adm. toim. nr 334/22, Adm. Toim. Nr 1328 I/25.

¹⁸³ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 113, Adm. T. nr 260 I/22, Õ. nr 4/22.

hindamata.¹⁸⁴ Riigikohtusse ilmunud asjaosalised võisid asja arutamise ajal vaid suusõnalisi seletusi anda (administratiivkohtu korra § 34). Riigikohus vaatas asja sisuliselt läbi ja kui otsus, mille peale oli kaevatud, oli õiguspärane, jättis kaebuse tagajärjeta. Kui kaebus oli põhjendatud, siis kohus kas muutis rahukogu otsust või tühistas selle ja saatis asja uueks otsustamiseks esimese astme kohtusse tagasi (administratiivkohtu korra § 34).

Lisaks tavapärasele korrale oli põllutööstusteeringumil esialgu õigus määrata sõduritele maad ilma vallanõukogu otsuseta (§ 68 märkus), mis aga tekitas omakorda segadust. Kohus selgitas, et põllutööstusteeringumil oli küll õigus sõduritele maad määrata, kuid selline õigus ei ulatunud nende maadele, mille peale olid omavalitsuse asutuste poolt juba maasaajad kindlaks määratud.¹⁸⁵ Kohus ei saanud kohustada ka põllutööstusteeringut teatud krunti kellelegi välja andma, kuna õigus krunt välja anda oli antud vaid ministri otsustada. Kohtu kontrollile oleks võinud põllutööstusteeringu otsused alluda vaid juhtudel, kui minister seda õigust tegelikult kasutas ja oleks seejuures kellegi õigusi või huve seadusevastaselt rikkunud.¹⁸⁶ Kaebused põllutööstusteeringumi otsuste peale, mis puudutasid sõduritele maade eraldamist, tuli esitada otse Riigikohtule, sest kaebused ministeeringumide ja nende osakondade otsuste üle allusid kõrgemale kohtule (administratiivkohtu korra § 6). 1921. aasta muudatustega ühtlustati regulatsiooni nii, et vaidlused maasaajate nimekirja määratud sõdurite üle tuli saata põllutööstusteeringustrile, kes ütles selle kohta oma arvamuse. Pärast arvamusega tutvumist kinnitas maasaajate nimekirja maakonnavalitsus.

Puusepa hinnangul oli suurem osa rahukogudes otsustatud administratiivkohtuasjadest kaebused maakonnavalitsuse otsuste peale maade jagamise asjus.¹⁸⁷ Sama järelduse saab teha ka Riigikohtu administratiivosakonna 1920–34 lahendatud küsimuste ülevaate põhjal, kus võrreldes teiste asjadega hakkavad silma just maa määramisega seotud vaidlused; nende järel tulid maksuküsimused.¹⁸⁸ Aruandes Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal on välja toodud, et administratiivosakonnale esitati kõige rohkem kaebusi¹⁸⁹ põllutööstusteeringumi peale, kelle läbi viia oli maareform.

¹⁸⁴ Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a. lahendatud küsimusi* (Tallinn: Siseministeeringumi administratiivala kirjastuse väljaanne, 1935), 232, Adm. T. 57 I–27. I 33.

¹⁸⁵ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 111, R. O. 30. X 20.a nr 58.

¹⁸⁶ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 118, Adm. T. nr 754 I/26.

¹⁸⁷ Puusep, "Maasaajate määramine", 6.

¹⁸⁸ Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas*.

¹⁸⁹ Aruandes on välja toodud vaid Riigikohtu administratiivosakonna üldarvud. 369 lõpetatud kohtuasjast muudeti 126 otsust (34,1%), kaebused jäeti tagajärjeta 111 asjas

Põllutöoministeeriumi peale esitatud ja läbi vaadatud kaebustest rahuldati 30,5% ja jäeti "tagajärjeta" 69,5%.¹⁹⁰

Puusep küsis juba 1922. aastal ajakirjas *Õigus*, "kas on otstarbekohane, et maasaajate määramine on täiesti omavalitsuse asutuste, vallanõukogu ja maakonnavalitsuse peale pandud ja et põllutöoministeerium ennast sellest täiesti on kõrvaldanud."¹⁹¹ Puusep tõi välja ühetaolise praktika puudumise maakonnavalitsuste vahel asjade otsustamisel: ühed maakonnavalitsused otsustasid asju ühtemoodi, teised samasuguseid asju teisiti. Puusep oli veendunud, et maasaajate kindlaksmääramise ühtse praktika puudumist ei saanud kõrvaldada kohus.¹⁹²

Riigikohtu administratiivosakonna esimees Puusep nõudis juba 1922. aastal, et maareformiga seotud komisjonid tuleks ümber kujundada "sarnasteks, nagu nad Venemaal olid loodud Stolõpini maareformi elluviimiseks. Need Venemaa komisjonid töötasid küllalt otstarbekohaselt, nende koosseis tagas küllalt õiglast asjade otsustamist. Meie praegusel maakonna planeerimiskomisjonil ja veel rohkem maakorralduse nõukogul on palju sarnasust Venemaa maakonna maakorralduse komisjoniga."¹⁹³ Ta pani ette, et maakorralduskomisjonile võiks panna ka maakorraldusnõukogu ja maakonna planeerimiskomisjoni funktsioonid. Tema meelest oleks võinud ka maade eraldamise otstarbekohasuse üle otsustada sama komisjon, kuna siis toimunuks maasaajate määramine üle terve riigi ühtsete põhimõtete järgi. Puusep pidas oluliseks, et põllutöoministeerium võtaks osa nii maade planeerimisest kui ka maasaajate määramisest:

Väga heasti võiks maasaajate nimekirjade kinnitamine ja maasaajate kindlaksmääramine, esialgset maasaajate nimekirjade kokkuseadmist Vallanõukogude kätte jättes, anda Maakonnavalitsuste asemel sellekohase komisjoni kätte, millest ka põllutöoministeeriumi esindajad osa võtaksid. Siis oleks põllutöoministeeriumil võimalus jälgida, kuidas tegelikult maasaajad määratakse, missugused planeerimisel tehtud vead sealjuures avalikuks tulevad, missugused vaidlused maasaajate vahel kohtade pärast tekivad. Põllutöoministeeriumil oleks võimalus ühtlustada maasaajate määramise korda.¹⁹⁴

(30,1%), lõpetati 46 asjas (12,5%) ja kaebused kõrvaldati läbivaatamiselt 68 asjas (18,4%). Vt lähemalt: "Aruanne Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal", *Õigus*, 1 (1922), 15.

¹⁹⁰ "Aruanne Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal", *Õigus*, 1 (1922), 15.

¹⁹¹ Puusep, "Maasaajate määramine", 6.

¹⁹² Samas, 7.

¹⁹³ Puusep, "Maasaajate määramine", 9.

¹⁹⁴ Samas, 7.

Nii nagu Puusep, oli asjade esialgse korraldamise suhtes kriitiline ka maa-
korralduse peakomisjoni liige Armin Peets: “Kõige olulisemaks organisat-
siooni puuduseks oli see, et üks asutus rajas krunte teatava majapidamise
tüübi järgi ja teine asutus määras maasaajad, kusjuures küllalt ei arves-
tatud maasaaja võimetega.”¹⁹⁵ Sarnaselt Puusepaga oli ka Peets Venemaal
osa võtnud maakorralduskomisjoni tööst. Peets oli olnud maakorraldus-
komisjoni alaline liige ja samaaegselt maakonna kogu liige, kus omandas
kohtunikustaaži ja hiljem tegutseski rahukohtunikuna.¹⁹⁶

Puusep pidas oluliseks kohtuasjade vähendamist sellega, et anda maa-
korraldusasutustele kohtulikud funktsioonid, nagu need olid olnud Vene-
maal 1911. aasta maakorraldusseaduse järgi. Seejuures leidis ta, et maa-
konna komisjonide ja ka peakomisjoni istungid peaksid olema avalikud
asjast huvitatud isikutele ja neil peaks olema võimalus anda asja kohta ka
suusõnalisi seletusi.¹⁹⁷

Puusepa soovitud asjadekorraldus ei olnud Eestis päris tundmatu.
Nimelt rakendati Vene õigust Tartu rahulepingu alusel Eestiga liidetud
Petserimaal ja hiljem laiendati seda ka Narva-tagusele alale.

(Järgneb)

MÄRKSONAD: Eesti Vabariik; maakorraldus; maareform; maaseadus; maa-
mõõtmine; seadusandlus; 1918–1940

TRIINU RENNÜ on Tartu Ülikooli õigusteaduse nooremteadur-doktorant.*

¹⁹⁵ Peets, “Maakorraldus”, 95.

¹⁹⁶ “A. Peetsi ‘i juubelipäev”, *Geodeet*, 1–2 (1936), 33.

¹⁹⁷ Puusep, “Maasaajate määramine”, 7.

* Kirjavahetus: Õigusteaduskond, Tartu Ülikool, Näituse 20, 50409, Tartu. E-post: triinu.rennu@ut.ee

ABSTRACT: Land consolidation as an essential socio-economic process in the early days of the Republic of Estonia, I

The land question was crucial in the rise and survival of the independent Republic of Estonia. At the conclusion of the First World War, the army of the German Empire was leaving Estonia. The Republic of Estonia declared its independence on 24 February 1918. Russia invaded Estonia in November of 1918 to unite Estonia with Soviet Russia. The Estonian War of Independence began. Coupled with the favourable political situation for land reform, the significant land shortage that plagued Estonians played an essential role in the security of the Republic of Estonia. In December of 1918, the Estonian Provisional Government promised Estonian citizens who bravely fought for Estonia land for personal use. Prior to the declaration of Estonia's independence, private manors owned more than half of Estonia's land, i.e. 2,428,087 hectares or 58.0%. Most of the land belonged to Baltic Germans. However, the Estonian population grew, and based on data from 1916, there were approximately half a million rural residents without land, which was about 2/3 of Estonia's population. At that time, being landless meant having no income or being mostly low-paid and often dependent on work on someone else's land. Therefore, land-starved peasants wanted for themselves the manor lands that belonged to the Baltic Germans. The promise of giving land to the peasants brought many men to the ranks of the national army. The distribution of land already during the War of Independence boosted confidence in the young country. The Estonian dream of becoming master of their own land quickly came true in the republic's first years.

This analysis consists of two parts, the first of which focuses on land consolidation issues in the implementation of land reform (1918–24), while the second examines the development of land consolidation law after land reform. The period from 1918 to 1928 saw significant changes in the reorganisation of land use and ownership, particularly in the planning and division of former manor lands, as well as in other land consolidation efforts aimed at transforming land use to provide a source of livelihood for as many people as possible. These objectives were closely tied to the implementation of land reform because the distribution of manor lands to tenant farmers sometimes required the allocation of additional land to existing rental farms. The goal of this was to create economically viable farms. All this required functioning institutions. The article focuses on the

institutional framework for implementing land reform, which was intended to contribute to achieving land consolidation objectives.

At the beginning of Estonian land reform, the organisation of land planning and approval of lists of land recipients was not uniform. Initially, the regulation on implementing the Land Reform Act stipulated that local government institutions were to approve the lists of land recipients, while the Minister of Agriculture was responsible for land planning, i.e. the division of land plots. The multi-level collegial decision-making process for land planning resembled that provided for in the Russian Empire's land consolidation law (1911), which stipulated that decisions of local commissions would be reviewed by a commission at the regional and gubernatorial levels if the commissions exceeded their powers. It was possible to challenge the land consolidation plan in the state's highest court (in Russia, the Governing Senate, and in Estonia, the Supreme Court). Between 1919 and 1926, the main difference in the regulations for implementing land reform in the two countries was that, according to the Russian Empire's law, the approval of lists of land recipients was also the responsibility of the land consolidation commission, which had extensive powers in resolving land consolidation disputes.

The differences in the decision-making process regarding land distribution plans and the lists of land recipients, as well as the differing procedures for disputing them, caused several problems. Decisions on determining the lists of land recipients were contested in court so frequently that they accounted for most legal cases. A search for new solutions began in an effort to resolve land distribution and related disputes more effectively. That is what the forthcoming article will focus on.

KEYWORDS: Republic of Estonia; land consolidation; land reform; Land Reform Act; legislation; 1918–1940

TRIINU RENNU is Junior Research Fellow at the School of Law, University of Tartu.*

* Correspondence: Faculty of Law, University of Tartu, Näituse 20, 50409, Tartu, Estonia. E-mail: triinu.rennu@ut.ee