

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

(ALGUS AJALOOLINE AJAKIRI 2024, NR 2)

Triinu Rennu

Maakorraldus Tartu rahulepingu alusel Eesti Vabariigiga liidetud endistel Vene aladel

Hoopis teistel alustel kui mujal Eestis toimus esialgu maaküsimuse lahendamise Petserimaal ja Narva-tagusel alal. Petserimaal olid Vabadussõja lahingud lõppenud 1919. aasta veebruariks ja detsembris 1919 olid Tartus alanud läbirääkimised rahu sõlmimiseks. Ajutise valitsemiskorra § 12 alusel¹ võttis Vabariigi Valitsus 18. jaanuaril 1920 vastu seaduse nr 71 talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas² ja seda veel enne, kui sai sõlmitud rahuleping. Narva-tagune maa-ala jäi seaduse reguleerimisalast esialgu välja seetõttu, et Narva kaitselahingute tõttu oli olukord seal endiselt pingeline.

Seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas nägi ette, et maakorraldus Petseri maakonnas toimub endise Vene impeeriumi 29. mai 1911. aasta maakorralduse seaduse³ alusel. Maakorralduse läbiviimise vajadus oli möödapääsmatu seetõttu, et sealne maakasutus oli äärmiselt killustunud, samuti vajas muutmist külakogukondlik maakasutussüsteem, kuna see erines Eestis välja kujunenud maaomandisuhetest.⁴ Petserimaa

¹ Asutava Kogu poolt 20. detsembril 1919. a vastuvõetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 12 sätestas, et Asutava Kogu ja seadusandliku delegatsiooni istumiste vaheaegadel täidab “rutuliku iseloomuga” jooksva seadusandluse ülesandeid Vabariigi Valitsus, *Riigi Teataja* (edaspidi RT), nr 109, 24.12.1919.

² “Seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas”, RT, nr 14–15, 31.01.1920.

³ “Polozhenie o zemleystroictve”, *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoï imperii*, nr 35370, 29.05.1911. Edaspidi Vene maakorraldusseadus.

⁴ Tartu rahulepinguga liidetud alade integreerimise kohta vt lähemalt: Kari Alenius, “Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning Idaalade maine Eesti avalikkuses 1920–1925”, *Akadeemia*, 11 (1999), 2301–2322.



Kujutis 1. Vabadussõda. Lahingutes hävinud talu elanikud lauda varemetses Zaretšje külas Ingerimaal, mai 1919. Rahvusarhiiv (edaspidi RA), EFA.57.A.269.339

elatusel oli madalaim Eesti Vabariigis ja suure asustustiheduse juures valitses pidev maapuudus – maa ei suutnud elanikkonda ära toita. Suhteliselt rohkem oli Petseri maakonnas ka Vabadussõja-aegseid purustusi.⁵ Soov integreerida Setumaad muu Eestiga ja kehv elatusel nõudsid maa-küsimuse kohest korraldamist.

Petserimaal ja Narva-tagusel maa-alal vabastati talurahvas pärisorjusest 19. veebruaril 1861 nagu mujalgi Sise-Venemaal. Seal oli maa kasutamise aluseks Vene kogukondlik maaomandisüsteem. Maa ei olnud mitte üksikute talupoegade, vaid külakogukonna (*mir*) omandis. Külakogukonna maad kuulusid külakogukonnale kui juriidilisele isikule, kusjuures külakogukonna liikmele-majaperemehele kuulus sellest maast nn hingemaa kasutamise õigus. Külakogukonna põllumaa oli jagatud siiludeks, et saaks maad anda kasutusse ühtlaselt igast liigist ja kaugusest. Nii koosnes Petserimaal hingemaatalu põllumaa läbisegi umbes 75–90 tükikesest, mida hariti kolmeväljasüsteemi kohaselt.⁶

Küla andis maa oma liikmetele tarvitada mitte üldiste ja kõikjal ühesuguste normide järgi, vaid nii, kuidas see kuskil kombeks oli saanud. Maad

⁵ Indrek Jäätis, "Setude etnilise identiteedi ajalugu I", *Akadeemia*, 6 (1998), 1147.

⁶ Johannes Mitnits, "Maakorraldus agraarolude parandustegurina", *Konjunktuur*, 17 (4) (1936), 253.

olid jagatud põldudeks ja igal talul oli igas põllus oma riba ehk siil. Külakogukonna otsuse põhjal, mis pidi tehtama 2/3 häälteenamusega ja kinnitati seejärel madalama astme omavalitsuses (*volost*), võis maad elanike vahel ümber jagada 12-ks või rohkemaks aastaks.⁷

Vene 1911. aasta maakorraldusseaduse eesmärk oli olnud külakogukonnale kuulunud hingemaade jagamine ja mõõtmine kruntideks ning maa andmine talupoegadele eraomandisse. Kuna külamaad jagunesid siiludeks ja vaheldusid tihti teiste isikute omandis olevate maadega (nt teise külakogukonna maa), siis peeti maade müümisel talupoegadele tarvilikuks maade kruntimist kompaktseteks maatükkideks. Maakorraldus viidi läbi maa väärtuse alusel ja maade kruntimisel võis väärtuslikuma maa saamisest toimuda maa eest ka rahaline hüvitamine (§ 8 ja § 9). Kõnealune maakorraldusseadus oli tuntud ka Stolõpini seadusena.⁸

1911. aasta maakorraldusseadus ei olnud esimene katse nn Sise-Venemaal maakasutust korrastada. Juba 9. novembri 1906. aasta seadusega⁹ oli antud igale hingemaa pidajale õigus nõuda temale kuuluva maaosa kinnistamist tema omandisse ja seda võimaluse korral ühes tükis. Omandisse antud maad võisid talupojad küll võõrandada ja osta, aga niisuguste ühes tükis maade eraldamine muust külakogukonna maast oli selle seaduse järgi väga raske.¹⁰ Maade korraldamine Petserimaal oli siiski alanud juba 1906. aasta seaduse järgi. Samas kaasnes talumaade kruntimisega väljarändamine Siberisse ja teistesse Venemaa piirkondadesse, kuna maad ei tahetud osta ribadena ja ühes tükis sai neid Siberis või mujal väheasustatud piirkondades lihtsamini välja mõõta.¹¹ Kui aga küla jõudis ühisele otsusele kogukonnamaad ära kruntida, siis tegi seda Pihkva maakorralduskomisjon tasuta. Kui vaid üks talunik tahtis lasta endale maa välja mõõta, siis toimus see tema kulul ja ribadena.¹²

1906. aasta seadust muutis osaliselt riigiduum 14. juuni 1910. aasta seadus.¹³ Puusep pidas 1910. aasta seaduse puhul kõige tähtsamaks seda,

⁷ Peeter Puusep, "Maakorraldus Petserimaal ja Narva tagusel maa-alal", *Õigus*, 7 (1923), 169.

⁸ Mitnits, "Maakorraldus agraarolude parandustegurina", 253.

⁹ "O dopolnenii nekotorykh postanoblehiï deïstvuyushchego zakona, kasayushchikhsya krest'yanskogo zemlevladieniya i zemlepol'zovani" (Seadus kehtiva talurahva maaomandit ja maakasutust käsitleva seaduse täiendamise kohta), *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii*, nr 28528, 09.11.1906.

¹⁰ Puusep, "Maakorraldus Petserimaal", 170–171.

¹¹ Villem Buck, *Petseri eestlased* (Tartu: Postimees, 1909), 13, 18.

¹² Buck, *Petseri eestlased*, 18.

¹³ "Ob izmenenii i dopolnenuu nekotorykh postanovlenii o krest'yanskom zemlevadenii" (Talurahva maaomandit puututavate määruste muutmine ja täiendamine), *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii*, nr 33743, 14.06.1910.

et kutsuti ellu maakonna ja kubermangu maakorralduskomisjonid (§ 37) ja anti neile laialdased õigused. Maakorralduskomisjonide otsustada oli maa väljaeraldamine külakogukonna maadest ühte tükki. Komisjonid otsustasid ise kõik seejuures tekkinud tüliküsimused ja vaidlused. Komisjoni koosseisus oli ette nähtud kohtuasutuste esindaja – komisjon ei olnud nimelt otsustusvõimeline, kui puudus maakonnas asuva ringkonnakohtu liige.¹⁴ Kohtuliikme roll komisjonis oli tagada, et maa eraldamine sünniks erapooletult ja õiguspäraselt.

Puusep ei pidanud 1910. aasta lahendust siiski veel piisavaks: “aga ka 1910. a. 14. juuni seadus oli veel puudulik ja ei võimaldanud maareformi külades niisugusel määral ja tempos läbi viia, kui see valitsusele soovitatav oli. Maakorralduse-komisjonide koosseis, asja-ajamise kord ja võimupiirid ei olnud seaduses lähemalt ära tähendatud.”¹⁵ 1911. aasta Vene maakorraldusseadusega uuendati ja täiendati eelnevat regulatsiooni veel kord ja määrati kindlaks maakorralduskomisjonide koosseis ja pädevus, niisamuti asjaajamise kord. Täpsustati ka seda, kuidas pidi toimuma maa väljaeraldamine kohapeal. 1911. aasta maakorraldusseaduse § 64 märkus 2 põhjal andis maakorralduse komitee 19. juunil 1911 välja juhendi,¹⁶ mille alusel pidid maakorralduskomisjonid maareformi teostama. Juhend reguleeris kogu maakorraldusprotsessi: tööde ettevalmistamist, maakorralduse tööplaani kinnitamist, maakorralduskavade koostamist ja nende tutvustamist elanikkonnale, maakorralduskavade läbivaatamist maakorralduskomisjonides avalikul istungil ja kavade kinnitamist, samuti otsuste täitmise ja vaidlustamise korda. Juhendil oli seitse lisa: maakorraldustööde tehnilised eeskirjad (lisa 1), piirimärkide paigaldamise reeglid (lisa 2), eeskirjad osapoolte, huvitatud isikute, tunnistajate ja asjatundjate väljakutsumise kohta (lisa 3), reeglid protokollidele ja välipäevikutele (lisa 4), maakorraldusküsimustes tõendite kogumise ja kontrollimise eeskirjad (lisa 5), maakorraldusasjades advokaatide osalemise eeskirjad (lisa 6), väljavõte ringkirjast, millega määrati tööplan ja ajagraafik (lisa 7). Maakorralduse tehnilised eeskirjad reguleerisid üksikasjalikult maakorraldustoimingute käigus maakorralduse ala määramist, veevarustuse arvestamist kava koostamisel,

¹⁴ Puusep, “Maakorraldus Petserimaal”, 171.

¹⁵ Samas.

¹⁶ *Zakon’ o zemleustroictvë 29 maya 1911 g. i izdannõi na osnovanii sego zakona nakaz zemleustroitel’ nÿm’ Kommissiyam’ ot’ 19 iunya 1911 goda* (S-Peterburg’: Tipografia “Sel’ekago Vëetnika”, 1911), https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003782325?page=1&rotate=0&theme=white, (19.01.2024).

teevõrgu korrastamist, maade tasaarvestamist ja hindamist ning maaüksuste moodustamist.¹⁷

Vene maakorraldusõiguse kohaselt kinnitas maakorraldustööde järjekorra ja tööde plaani kubermangu maakorralduskomisjon vastavalt maakonna maakorralduskomisjoni ettepanekule. Vene maakorralduskomisjonidel olid laialdased õigused eraldada kogukonnaliikmetele maad ka ilma kõigi huvitatud isikute nõusolekuta, s.h ilma külakogukonna nõusolekuta (§ 6 ja § 8).

Maakorralduse läbiviimiseks määrati kõigepealt kindlaks piirid ehk maakorraldusala, misjärel maakorraldaja koostas maamõõtja abiga maakorralduskava. Maakorraldajale olid abiks määratud maamõõtjad, kes tegid ettevalmistustöid ja tehnilist mõõdistamist. Maamõõtjad allusid kubermangu maamõõtjale, kes kontrollis nende tööd. Vastutus kava koostamise korrektsuse eest lasus maakorraldajal (§ 76 ja maakorralduskomitee 19. juunil 1911. aastal kinnitatud juhtnõoride punktid 15 ja 16).¹⁸ Maakorraldust mõisteti Vene impeeriumis ja ka hiljem Eesti Vabariigis nii, et see ei hõlmanud ainult maaomandi piiride tehnilist ja juriidilist vormistamist, vaid ka maa valdamise majanduslikku külge, st pidi looma eeldused maa majanduslikult otstarbekaks kasutamiseks.¹⁹

Maakorralduskava koostamine ja maatükkide piiritlemine toimus asjast huvitatud isikute osavõtul (§ 79). Kui tekkis vaidlus seni kasutuses olnud maavalduse piiride üle, pidi maamõõtja suunama vaidluse osapooled kokkuleppele. Vajadusel tuli maamõõtjal tunnistajate ülekuulamisel lähtuda semstvo jaoskonnaülemate kohtumenetluse eeskirjadest (§ 92), mis olid kehtestatud jaoskonnaülemate ja linnakohtunike pädevuses olevate menetluste läbiviimiseks.²⁰ Pärast kava koostamist tutvustas maa-

¹⁷ *Zakon o zemleustroïtvê 29 maya 1911 g.*

¹⁸ 1906. aastal tuli vene keeles esmakordselt kasutusele mõiste “zemleustroïstvo” (maakorraldus). 1911. aasta Vene maakorraldusseaduses kasutatakse maakorralduse mõistet maakorraldusasutuste ja -toimingute kohta ja maakorraldaja on seaduses nimetatud kui maakonna maakorralduskomisjoni alaline liige. Mõiste “zemleustroïtvê” (maakorraldaja) on kasutuses maakorralduskomitee 19. juunil 1911 välja antud juhendis.

¹⁹ Vt lähemalt: Aleksandr Astaškin, “Maamõõtmise ja maakorralduse vahekorra”, *Geodeet*, 21 (45) (2000), 31.

²⁰ “Pravila o proizvodstve sudebnykh del, podvedomstvennykh zemskim nachal'nikam u gorodskim sud'yam” (semstvo jaoskonnaülematele ja linnakohtunikele alluvate kohtuasjade esitamise eeskirjad), nimetatud ka kui “Polozhenie o zemskikh uchastkovykh nachal'nikakh” (semstvo jaoskonnaülemate määrused), *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoï imperii*, nr 6196, 12.07.1889, täiendatult *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoï imperii*, nr 8226, 06.01.1892, mis sätestasid nii tsiviil- kui ka kriminaalasjade menetlemise korra jaoskonnaülematele ja linnakohtunikele alluvates kohtuasjades ja olid lihtsustatud kokkuvõtte tsiviil- ja kriminaalprotsessi seadustikest.

mõõtja etteteatatud ajal seda osalistele. Kõik kavale esitatud vastuväited protokolliti ja allkirjastati. Kui maamõõtja ei pidanud õigeks kava muuta, siis esitas ta kava ja vastuväidete protokollini ning enda kirjalikud seletused nende kohta maakonna maakorralduskomisjonile (§-d 97 ja 98). Huvitatud isikutel oli, olenemata sellest, kas nad osalesid kava esitlemisel või mitte, õigus esitada oma vastuväiteid maamõõtja poolt maakorralduskomisjonile esitatud projektile 30 päeva jooksul pärast selle esitamist. Need vastuväited esitati otse maakondlikule komisjonile (§ 99). Komisjon teatas kõigile huvitatud isikutele maakorraldusprojekti läbivaatamiseks määratud päeva ja koosolekule kutsuti kava koostanud maamõõtja (§-d 101 ja 102). Maakorralduskava sai komisjon muudatusteta heaks kiita, muuta või tagastada maamõõtjale ümbertegemiseks. Kui maakorralduskomisjon pidas vajalikuks kava muuta ja selle otsustamine toimus poolte puudumisel, siis määras ta kava läbivaatamise päeva ja teavitas sellest kõiki huvitatud isikuid (§ 103). Nii maakonna maakorralduskomisjoni kui ka kubermangu maakorralduskomisjoni menetlus viidi läbi jaoskonnaülemate ja linnakohtunike pädevuse all olevate kohtumenetluse eeskirjade kohaselt (§-d 106 ja 112).

Maakorralduskomisjonide süsteemi esimene aste oli maakonna maakorralduskomisjon ja teine aste kubermangu maakorralduskomisjon. Need komisjonid allusid struktuuriliselt põllumajanduse ja maakorralduse peakomiteele, nendesse kuulusid erinevate osakondade ametnikud ja kohaliku omavalitsuse esindajad.²¹ Riigi tasemel juhtis maakorraldusprotsessi põllumajanduse ja maakorralduse peakomitee.

Maakonna maakorralduskomisjoni kuulus juhina maakonna aadli juht, peale tema veel semstvo nõukogu esimees, komisjoni alaline liige ehk maakorraldaja, maakonna ringkonnakohtu liige või tema asetäitja, jaoskonnaülem (zemstvo natšalnik) ja kolm valitud liiget nii maakonna semstvo kui ka külakogukonna esindajatest (§ 1). Kubermangu maakorralduskomisjoni juhtis kuberner või tema asendaja ja komisjon koosnes kubermangu semstvo nõukogu esimehest või tema asetäitjast, ringkonnakohtu esimehest või tema määratud isikust, ringkonnakohtu määratud liikmest, komisjoni alalisest liikmest ehk maakorraldajast, maamõõtjast ja kahest maakonna talurahvaasjade liikmest ja semstvo assamblee liikmetest (§ 3). Nii maakonna kui ka kubermangu maakorralduskomisjonid olid segakomisjonid, kus olid kohaliku võimu esindajad ja kohtu liikmed, kuid ka erialainimesed, s.o maakorraldajad ja maamõõtjad.

²¹ G. V. Garbuz, "Nepremennye tsleny uezdných zemleustpoitel'nykh komissii", *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*, 2 (22) (2018), <https://cyberleninka.ru/article/n/nepremennye-chleny-uezdnih-zemleustroitelnih-komissiy/viewer> (18.01.2024).

Võttes arvesse Venemaa haldusjuhtimise negatiivseid kogemusi, seadis Stolõpini valitsus maakorralduskomisjonidesse ametikohtade määramisel esiplaanile just professionaalse pädevuse põhimõtte. Maakorralduskomisjonide alaliste liikmete ehk maakorraldajate kandidaatide valimisel ei mänginud suurt rolli kinnisvara omamine või klassipäritolu. Peamiseks kriteeriumiks oli haridus, soovitatavalt juriidiline või agronoomiline kõrgharidus.²² Maakorraldajal oligi kande roll nii maakorralduskava koostamisel kui ka seda puudutavate otsuste tegemisel, kuivõrd maakorraldaja oli ühtlasi ka maakonna maakorralduskomisjoni alaline liige. Kohtu liikme roll komisjonis oli tagada komisjoni töö erapooletus ja õiguspärane tegutsemine. Tuli tagada maakorralduskava osaliste õigused maa eraldamisel ja muude juriidiliste küsimuste, s.h maakorralduskava käigus tekkinud vaidluste õiguspärane lahendamine.

Maakorralduskomisjoni lahendada olid kõik maakorralduse käigus ette tulnud vaidlused maaosade suuruse üle, piirivaidlused (§ 62), aga ka maakorraldusest endast tekkinud vaidlused. Nimetatud küsimustes olid komisjoni otsused lõplikud ja neid tüliküsimusi ei saanud kohtus uuesti algatada (§ 18). Kuivõrd maakorralduskomisjonidele oli antud kõigi maakorraldusega seotud õigusküsimuste lahendamine, näiteks õigus määrata maaomandi piire, teha otsuseid maa väärtuse kohta ja lahendada teisi maakorraldusest tulenevaid vaidlusi, siis olid nendel haldusasutustel sisuliselt kohtulikud funktsioonid.

Maakorralduskomisjoni otsust ei olnud võimalik kohtusse edasi kaevata, nagu oli võimalik muude riigiasutuste otsuste puhul. Maakonnakomisjoni otsuse peale võis kaevata kubermangu maakorralduskomisjonile ja alles seejärel oli selle otsuse peale võimalik kaevata Valitsevale Senatile (2. departemangu) ehk kõrgeimale kohtule. Valitsev Senat vaatas kaebuse läbi siseministri ning põllumajanduse ja maakorralduse peakomitee esindaja osavõtul ja pärast peaprokuröri järelduste ärakuulamist. Otsus tehti kohalviibivate senaatorite, ministri ning põllumajanduse ja maakorralduse peakomitee esindaja häälteenamusega, hääle võrdsuse korral sai määravaks esimehe arvamus (§ 115). Senatisse sai asja kaevata üksnes siis, kui kubermangukomisjon oli rikkunud seadust või ületanud talle antud volitusi (§ 114). Selline kohtulike funktsioonidega mitmeastmeline komisjonide süsteem nähti ette kavandatud reformide elluviimise kiirendamiseks.²³

²² Garbuz, "Nepremennye".

²³ V. F. Antonov, I. V. Volkoba, M. I. Grishchina, L. V. Kornilov, M. Ū. Lachaeva, L. M. Lyashenko, A. N. Prockupyakova, G. V. Tyukavkik, N. N. Chekhovskaya, *Khestomatiya po istorii SSSR (1861–1917)* (Moskva, 1990), <https://istmat.org/node/36385> (18.01.2024).

Seega oli Venemaal olnud Stolõpini maareformi aluseks maakorraldus-seadus, mis nägi ette kaheastmelise maakorralduskomisjonide süsteemi. Internetis kättesaadavates allikates on peetud maakorraldusasutuste süsteemi ka kolmeastmeliseks ja kolmanda astmena on välja toodud põllumajanduse ja maakorralduse peakomitee,²⁴ mille baasil 26. oktoobril 1915. aastal kujundati põllumajandusministeerium.²⁵ Oma olemuselt oli siiski tegemist maakorralduskomisjone koordineeriva ja korraldava asutusega, mitte iseseisva instantsiga maakorralduskavade kinnitamiseks või õiguste määramiseks. Maakorraldusega seotud kaebuse korral osales peakomitee esindaja vaid kaebuse läbivaatamise juures Senati 2. departemangus.

Tartu ülikooli riigiõiguse professor Nikolai Maim on oma loengutes selgitanud, et Tsaari-Venemaal ei kujunenud välja administratiivkohut, vaid asjade otsustamine toimus kantseleilikult. Venemaal olid administratiiv-asjade otsustamiseks kubermangudes segakomisjonid, mis polnud siiski oma koosseisult kohtud, vaid administratiivasutused, sest need koosnesid administratiivametnikest, kellele lisandus ainult üks või kaks kohtuvõimu esindajat. Ka asjaajamine ei toimunud neis kohtupidamise põhimõttel, s.o avalikult ja poolte võistluse alusel, vaid kinnise bürokraatliku arutlusena. Kõrgemaks instantsiks administratiivasjade jaoks olid Valitseva Senati 1. ja 2. departemang. Ent ka kõrgem instants ei vastanud kohtule ei koosseisu ega asjaajamiskorra poolest. Esiteks koosnes see senaatoritest, kes pidid olema vähemalt kolmanda järgu aukandjad, s.o salanõunikud või sõjaväes kindralid. Vajalik polnud ka juriidiline haridus. Seepärast polnud senaatorid pädevad ega võinud korralikult juriidilisi probleeme lahendada. Asja arutamine ei olnud avalik ja puudus ka “poolte võistlus”.²⁶

Armin Peets kirjutas Vene maakorraldusseaduse kohta:

See Vene maakorraldusseadus, või nõndanimetatud Stolõpini seadus, ei ole mingisugune Vene omapärasus, vaid sisaldab kõiki neid samu maakorralduse toiminguid, mis teisedki Lääne-Euroopa maakorralduse seadused. Seaduse enda väljatöötamine sündis sel teel, et alguses pandi maksma erimääruse alusel maakorralduse tööd. Siis tõlgiti vene keelde kõik Lääne-Euroopa maakorralduse seadused, neid käsitades kohustati tegelikke maakorraldaja töö täitmise juures üleskerkinud küsimusi ette kandma ja tegeliku elu nõuetest juhitud oma arvamisi küsimuste lahendamiseks avaldama. Selle tulemusena leiti kõige kohasemaks Austria

²⁴ “Stolýponskaya agraraya reforma, 4.2.4. Deyatel’nost’ zemleustroitel’nykh komissii”, *Wikipedia* <https://ru.wikipedia.org/>, (18.01.2024).

²⁵ “Ministerstvo zemledeliya Rossijskoï imperii”, *Wikipedia*, <https://ru.wikipedia.org/>, (18.01.2024).

²⁶ Nikolai Maim, *Administratiivprotsess* (Tartu: Notitia, 1933), 4–5.

maakorralduse seadus, mis ka Vene maakorralduse seaduse aluseks võeti ja mida täiendati tegelikude maakorraldajate näpunäidete järgi. Valminud maakorralduse seadus vaadati läbi Saksa ja Daani maakorralduse asjatundjate poolt, kes seda väga õnnestunuks pidasid.²⁷

Eeskujude otsimine välismaalt²⁸ viitab sellele, et Vene seadusesse võeti üle euroopalikke mõtteid ja arusaamu maade korraldamise majanduslikest ja sotsiaalsetest eesmärkidest. Puusep kirjeldas reforme positiivses võtmes: “Lõuna-Venemaal läks maakorraldus niisuguses tempos, et kui mitte sõda ei oleks tulnud, siis maakorraldus paljudes maakondades oleks läbi viidud täies ulatuses.”²⁹ Stolõpini reformide kohta on meenutanud Eestimaa rüütelkonna peamees Eduard von Dellingshausen:

1908. aastal olid Riigiduuma mõlemad kodad vastu võtnud kogukonna-maade ülemõõtmise ja üksiktalude loomise otsuse (Liivi- ja Eestimaal läbi viidud kruntimise eeskujul). 25 aasta pärast oleks Venemaal olnud selle suure töö tulemusena 16 miljonit väikemaomanikku, kes oleks moodustanud suure konservatiivse rahvakihi. Põllumajandusministri Krivošeini energilise tegutsemise all oli viie aasta jooksul enne sõja puhkemist rohkem kui viiendik sellest tööst tehtud. Sõja-aastatel jäi töö seisma ja 1917. aasta revolutsioon hävitas kõik varem saavutatu.³⁰

Petserimaal oli Vene ajal krunditud umbes 13–14% maapidamistest.³¹ 1920. aasta augustis keelati seal hingemaade korrapärased ümberjagamised külakogukonna liikmete vahel.³² Keelu peamine eesmärk oli kiirendada maakorralduse läbiviimist ja seeläbi parandada talude majanduslikku toimetulekut.

Eesti seadus Petserimaa talumaade korraldamise kohta määras Vene seaduses ette nähtud maakorraldust läbiviivate asutuste ja ametnike asemele vastavad Eesti asutused ja ametnikud. Vene maakonna maakorralduskomisjonile vastas Petseri maakonna maakorraldusnõukogu (§ 1). Selle

²⁷ Armin Peets, “Maakorraldus”, *Geodeet*, 8 (1934), 101.

²⁸ Vene maakorraldusseaduse eeskujude otsimist Euroopast, Ameerikast ja Kanadast on kirjeldanud: G. P. Volgireva “Sbornik zakonov u raspryazhenii “zemleustroistvo” 1914 goda”, Kättesaadav: <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-1-11-2011/8-2010-12-01-13-31-58/-1-11-2011/144-2011-1-3>, (23.12.2023).

²⁹ Puusep, “Maakorraldus Petserimaal”, 175.

³⁰ Eduard von Dellingshausen, *Kodumaa teenistuses. Eestimaa rüütelkonna peamehe mälestused* (Tallinn: Eesti Päevaleht, 2011), 230.

³¹ Paul Kamel, “Maakorralduse töödest Petserimaal”, *Geodeet*, 8 (1934), 72.

³² “Seadusandliku delegatsiooni poolt 28. juulil 1920. a. vastuvõetud seadus hingemaa jagamise (Seaduste kogu IX köite lisa I jagu §§ 24–37) seisma panemise kohta Eesti-Vene rahulepingu põhjal Eesti Vabariigi külge liidetud maakondades”, RT, nr 115–116, 11.08.1920.

esimehe määras põllutööministeerium ja liikmed olid põllutööministeeriumi vanem maamõõtja, Petseri maakonna metsade ülem, põllutööministeeriumi loomakasvatuse instruktor, maakonna valitsuse esindaja, kolm Petseri maakonnakohtuniku esindajat ja rahukohtunik kohaliku rahukogu määramisel. Ajutised komisjoni liikmed olid üks kohaliku vallakohtuniku esindaja ja kaks usaldusmeest külast, mille maakorraldustööd nõukogu arutati.

Kaebused maakorraldaja poolt valmistatud maakorralduse projektile tuli esitada maakonna maakorraldusnõukogule enne projekti arutelu (§ 3). Maakonna maakorraldusnõukogu poolt heaks kiidetud maakorraldusplaanid kinnitas põllutööministeeriumi planeerimise peakomisjon, mis vastas kubermangu maakorralduskomisjonile 1911. aasta Vene maakorraldusseaduse järgi (seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas § 4 ja § 6). Kaebused maakonna maakorraldusnõukogu otsuste peale vaadati läbi põllutööministeeriumi planeerimise peakomisjonis (§ 5). Seaduse § 8 sätestas, et planeerimise peakomisjoni otsused olid lõplikud. See tähendas, et Petserimaalt anti kaebused maareformi teostamise asjus Riigikohtu administratiivosakonnale peakomisjoni kaudu. Otsuste vaidlustamise regulatsioon oli sarnane mõisamaade planeerimiskavade vaidlustamisega. Seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas määras, et Vene maakonna ja kubermangu maakorralduskomisjonide liikmete kohused maakorralduse alal pannakse vastavalt maakonna maakorraldusnõukogu ja planeerimise peakomisjoni liikmete peale (§ 9).

Vene maakorraldusseaduse rakendamist laiendati 1921. aastal lisaks Petserimaale ka Viru maakonna Narva-tagusele alale.³³ Ühtlasi võeti uuesti ette muudatusi maakorraldusasutuste struktuuris ja kõrvaldati komisjoni koosseisust küla esindajad kui asjast huvitatud isikud.³⁴ Esimese astme maakorralduskomisjon sarnanes oma koosseisult 1921. aastal muudetud maareformi teostamise määruste kohase maakonna planeerimiskomisjoniga. Teise astme komisjoni ehk maakorralduse peakomisjoni lisati Tallinna-Haapsalu rahukogu liige, kes pidi koosolekul osalema, et tagada komisjoni otsustusvõimelisus. 1920. aasta seadusest oli teise astme kohtunik välja jäänud, kuid tema osalemine oli vajalik, kuna Vene seaduse järgi oli maakorraldusasutustel kohtu õigused ja seepärast pidi ka teises komisjonistmes olema kohtu esindaja.³⁵

³³ "Seadus talumaade korraldamise kohta Petserimaal ja Virumaa Narvataguses osas", RT, nr 88–89, 13.10.1921.

³⁴ RA, ERA.31.3.1595: Motiivid 18. jaan. 1920 aasta seaduse muutmiseks.

³⁵ Samas.

Seaduseelnõu talumaade korraldamise kohta Petserimaal ja Virumaa Narva-tagusel alal saatis kohtuminister Jaak Reichmann 27. septembril 1921 tagasi Vabariigi Valitsusele ja selgitas, miks ta ei pea võimalikuks Vene maakorraldusseaduse kehtestamist kavatsatud kujul:

Mainitud maakorraldamise seaduse § 112 teostamine sünnitab meil raskusi; § 113-at on täiesti võimata käsitada; § 115 kutsub Riigikohtu istungist hääleõigusega osavõtma Sise- ja Põllutöoministrid, mis ei ole kokkõlas Riigikohtu seadusega, mis eemaldas kõik ministrid Riigikohtust. Lõpuks ei saa meie krepsti-jaoskonnad teostada § 123, sest et meie hüpoteegi süsteem Vene omast liiga lahkuminev on. Sellepärast arvan, et elnõu tuleks Põllutöoministrile ümbertöötamiseks tagasi anda.³⁶

Seejärel muudeti elnõu nii, et maakorralduse peakomisjoni otsuste kohta esitatud kaebusi pidi Riigikohus läbi vaatama oma harilikus koosseisus. Selle seaduse kohaselt tulid kõik Petseri maakorraldusnõukogu poolt seni heaks kiidetud maakorralduskavad otsustamisele peakomisjonis uues koosseisus. Seda põhjendati elnõu seletuskirjas järgmiselt: "Seniajani ei ole planeerimise komisjonis veel ühtki Petseri maakonna asja kinnitatud, aga kohal on palju asju otsustatud, kus juures otsused kodusel viisil tehtud. Nende järele on kinnitatud maamõõtja poolt tehtud kava, aga andmed omanikkude ja nende omanduse õiguse ja suuruse kohta puuduvad täiesti, kuna seaduse järele otsuses peavad andmed olema, mille järele uued dokumendid omanikkudele peavad väljaantud saama."³⁷

Põllutöoministeeriumi 12. detsembri 1921. aasta määrus täpsustas Petseri ja Narva maakorralduskomisjonide moodustamise korda³⁸, eelkõige seda, kuidas maakonnavalitsuse, maakonnanõukogu ja valla nõukogud valivad kohalikud esindajad komisjoni. Kuivõrd Petserimaal ja Narva-tagusel alal tuli rakendada Vene õigust, siis tuli nii maakorralduse peakomisjonil³⁹ kui ka Riigikohtul korduvalt tõlgendada ja rakendada Vene õigust⁴⁰. Kuna Rii-

³⁶ Samas.

³⁷ Samas.

³⁸ "Põllutöoministeeriumi määrus Petseri ja Narva maakorralduse komisjonide moodustamise kohta", RT, nr 115, 20.12.1921.

³⁹ RA, ERA.62.5.140, l. 19: Maakorralduse komisjoni korraldava koosoleku protokoll nr 4, 10.07.1922; RA, ERA.62.5.141, l. 3–5: Maakorralduse komisjoni korraldava koosoleku protokoll nr 2, 23.03.1923.

⁴⁰ Nt Riigikohtu administratiivosakonna 20.03.1923 otsus Jakob Viitkari kassatsiooni-kaebus maakorralduse peakomisjoni otsuse peale 8.11.1922. a Vjasmovo küla endise Grigori Grigorjevi 2/3 hingemaa jagamise asjus ja 16.10.1923. a otsus Aleksei tulu ja Vassili Oina kaebus maakorralduse peakomisjoni otsuse peale 06.06.1923. a Toomasmäe küla maade kruntimise asjus. Otsused on kättesaadavad: 1923. aasta Riigikohtu otsused (Tartu, 1924), 53–54, 106–108; Riigikohtu administratiivosakonna 08.05.1925 otsus Liisa Rebase

gikohus ei saanud enam asju sisuliselt otsustada või ise tõendeid hinnata, siis puudutas tema praktika pigem menetlusreegleid. Riigikohus käsitles muu hulgas seda, et Riigikohtus ei saanud arvesse võtta asjaolusid, mida maakorralduskomisjonidele esitatud kaebustes ei puudutatud ja mida need komisjonid ei olnud arutanud.⁴¹ Ka kaebused maa-ala külade vahel jagamise asjus tuli esitada maakorralduskomisjonidele, kuna esmakordselt alles Riigikohtule esitatud dokumenti ei saanud enam arvesse võtta, samuti ei saanud Riigikohtus enam esile tuua uusi asjaolusid, mis maakorralduskomisjonides arutlusel ei olnud.⁴²

Eestiga liidetud aladel algasid maakorraldustööd külamaade jagamiseks talupoegadele niipea kui võimalik ja Riigikogu poolt 29. juunil 1922 vastu võetud seadusega⁴³ laiendati ka maaseadus nendele aladele. Viidatud seadusega võõrandati riigile kõik tähendatud maakondades asunud maaomandid, mis olid üle 75 tiinu, kusjuures igale omanikule jäeti alles 50 tiinu kõlblikku maad. Riigile võetud maa kuulus planeerimisele ja väljajagamisele maareformi teostamise määruste järgi. Matis Leima on leidnud Pankjavitza valla näitel Petserimaal, et maaseaduse elluviimise viibimine tekitas olukorra, kus riigi sekkumise ajaks oli võõrandatavaid maid alles väga vähe. Kuivõrd Postimehes ilmus 1921. aastal teade, et uued omanikud on Pankjavitza mõisas juba hooneid ehitama hakanud, siis oletas Leima, et paljud maatükid jõuti vormistada alla 75-hektarilisteks tükkideks ja seetõttu ei küündinudki mõis suuruseni, mis maaseaduse alusel võõrandamisele kuulunuks.⁴⁴

Tartu rahulepingu alusel Eestiga liidetud Petserimaal ja Narva tagustel aladel ei olnud maaomandi ümberjagamine kantud üksnes majandusliku kasu kaalutlustest, vaid see oli ühtlasi õiguslik reform, mille abil püüti jõuda ühetaoliste maaomandisuheteni kogu Eesti Vabariigis. Maareformi teostamine nii Eesti tuumaladel kui ka Tartu rahulepingu alusel liidetud aladel näitas muu hulgas, kui vajalikud on ühtsed alused maakorraldustööde tegemiseks.

voliniku Ivan Rebase ja Mari Pilleri kassatsioonkaebused maakorralduse peakomisjoni otsuse peale 25.10.1924. a Petseri vallas Šlähova-Rogova-Gora puustuse-eramaast maa eraldamise asjas. Otsus on kättesaadav: 1925. aasta Riigikohtu otsused (Tartu, 1925), 53–55.

⁴¹ Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927. a. lahendatud küsimusi* (Tartu: Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929), 106, R.o 16 X 23. a nr 51.

⁴² Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927*, 106, Adm. t. nr 374 I/23.

⁴³ “Maaseaduse laiendamise seadus Naroova taguste ja Petserimaa maa-alade peale”, RT, nr 89, 15.07.1922.

⁴⁴ Matis Leima, *Maareformi läbiviimine Võrumaa Misso ja Petserimaa Pankjavitza valdades 1922–1940* (bakalaureusetöö: Tartu Ülikool, 2016), 27.

Maakorralduse ühtlustamine ja organisatsiooniline korrastamine alates 1920. aastate teisest poolest

Kui võrrelda Eesti maaseaduse ja selle rakendusaktide õiguslikku ülesehitust 1911. aasta Vene maakorraldusseaduse ja selle alusel antud rakendusaktidega, siis Eesti õiguses oli seaduse tasandi regulatsioon üsna piiratud. Maaseaduse kui raamseaduse põhirõhk oli suunatud suurmaaomandi ülevõtmisele riigi omandisse ja riigi maatagavara kasutusse andmisele. Maareformi teostamise määrad löid õigusliku aluse planeerimiskomisjonide moodustamisele ja määrasid nende pädevuse. Riigimaade tehnilistesse juhtnööridesse olid kokku surutud nii riigimaade eraldamine, talude suurus ja nende vahetamine kui ka planeerimise tehnilised juhised ehk maakorralduse nõuded talude moodustamiseks. Vene õiguses olid seaduse tasandil üsna täpselt sätestatud maakorraldustööde sisu, läbiviijad, maakorralduskomisjonide koosseis ja pädevus. Juhtnöörid reguleerisid üksikasjalikumalt maakorralduskava koostamise protsessi ja maakorralduskomisjonide tööd. Juhendi lisad andsid põhjalikud maakorralduslikud juhised maade kokkukoondamiseks ja piirimärkide paigaldamiseks.

Maareformis vastas riigimaade planeerimise organisatoorne ülesehitus ja toimetehhanism peaaegu üks ühele Vene maakorraldusseadusele. Seal oli maakorralduse üldkoordineerija põllumajanduse ja maakorralduse peakomitee, kellele allusid maakonna ja kubermangu maakorralduskomisjonid. Eestis suunas põllutöoministeeriumi käepikendusena maakorraldust kohalikul tasandil riigimaade ülem, kes ühtlasi määras maakorraldusnõukogu kaudu tööde planeerimise järjekorra koostöös kohaliku omavalitsuse esindajatega. Põllutöoministeeriumile alluvad maamõõtjad ja maakorraldajad tegid eeltööd ja koostasid planeerimiskava ning andsid kava kohta selgitusi, vajadusel tegid kavasid muudatusi. Kui kava sai kokku, siis kogunes maakorralduskomisjon, kes vaatas kava läbi. Kava lõplik kinnitamine oli planeerimise peakomisjoni otsustada. Maakorralduskomisjonides olid esindatud alalise liikmena põllutöoministeeriumi määratud maakorraldajad. Maakorralduskomisjonide kaheastmeline süsteem ja keskne otsustamisõigus ning nende otsuste kohtuliku vaidlustamise võimalus vaid kõrgemas kohtus näitab, et maade planeerimismenetluse regulatsiooni kujundamisel võeti eeskuju Vene õigusest. Eesti regulatsioon mõisamaade jagamisel talupoegadele erines Vene maakorraldusseadusest vaid selle poolest, et Vene seaduse kohaselt kinnitas üks ja sama maakorralduskomisjon nii külakogukonna liikmetest maasaajad kui ka maatükid.

Eesti riigi algusaastatel olid maakorralduse teostamiseks vajalikud õiguslikud normid kehtestatud vaid maareformi teostamiseks ja Tartu



Kujutis 2. Asunik V. Adrikorni elumaja Kabala asunduses, 1925. RA, EFA.279.A.119.9

rahulepinguga liidetud aladel kogukondliku maaomandi asendamiseks krunditud talukohtadega. Samas puudus maakorralduse üldregulatsioon, mis näiteks Saaremaa eriolude tõttu oli lausa hädavajalik. Samuti kavandati ikka veel maata jäänud elanikkonna, nn popside ülalpidamise probleemi lahendamiseks uute õiguslike aluste kehtestamist. Ka see tõstis uuesti päevakorda vajaduse läbi vaadata maakorraldusasutuste ülesehitus ja nende pädevus.

Esialgu oli plaanis laiendada Vene maakorralduse seaduse kehtimine üle riigi, kuid sellest tuli loobuda Eesti ja Vene olude erinevuse tõttu, millest oli juttu eespool. Vahepeal oli välja töötatud Saaremaa maakorralduse eriseaduse kava.⁴⁵ Seaduseelnõu kava järgi taheti lapimaid kruntida maakorralduse nõukogu kaudu riigimaade planeerimise kohta üldiselt kehtivatel põhimõtetel. Samuti nähti ette maaparandustööde sunduslik läbiviimine. Eelnõu esitati seisukoha võtmiseks põllumeeste seltsidele, kes olid kriitilised sunniabinõude ja ametnikele ette nähtud laialdaste võimupiiride pärast. Maa kasutajale pidi selle elnõu kohaselt oma majapidamise korraldamisel jääma ainult pealtvaataja osa.⁴⁶

⁴⁵ Autoril ei ole seni õnnestunud leida elnõu teksti. Maakorralduse eriseaduse kavast Saaremaa jaoks on juttu Päevalehes, 06.12.1919, 3.

⁴⁶ Peets, "Maakorraldus", 101.

Saaremaa kohta eraldi maakorraldusseadust siiski vastu ei võetud ja 1924. aastal algasid eeltööd üldise maakorralduse seaduse väljatöötamiseks. Vahepeal valmis kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise või lühidalt nn popsiseaduse eelnõu, mille juurde oli tarvis kiires korras luua maade eraldamise ja korraldamise alused. Seepärast kiirustati ka maakorralduse seaduse koostamisega, et see enne popsiseadust vastu võtta.⁴⁷ Mõlemad seadused võeti vastu 1926. aasta alguses, kuid nn popsiseadus⁴⁸ siiski nädal enne maakorralduse seadust⁴⁹.

Maaseadus ei puudutanud mõisatest juba varem talupoegadele müüdud maid. Neil asus aga hulgaliselt väikemaapidajaid ehk popse, kellel oli eluasemeks väike maatükk. Kuna popsimaa asus talumaal, siis oli nende väikemaapidajate olukord ebakindel, kuigi enamasti olid nad oma hoonete omanikud. Seejuures puudus aga popsil hoone omanikuna korralik õiguslik kaitse. Enamasti puudus tal leping maaomanikuga ja maaomanik võis maakasutajat sundida igal ajal lahkuma koos oma hoonega. Õiguslik kindlus puudus ka suuremal hulgal rendi alusel kasutatavail maapidamistel ehk renditaludel linnadele, kogukondadele ja asutustele kuulunud mõisate maal, mis jäid maaseadusest puutumata.⁵⁰

Nendele väikemajapidamistele andis nüüd õigusliku kaitse kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, mis võeti Riigikogu poolt vastu 11. veebruaril 1926. aastal. See seadus andis võimaluse väljaspool linnade, alevite ja alevikkude piire asetsevate rendimaade kasutajatele nendel rendil olevate maade ostmiseks. Seaduse kohaselt võis eraldamisele määratud rendikohti eraldada mitte üle 50 ha maa-alaga koos tarvilike majapidamishoonetega. Popsikohtadele eraldati eratalumaadest mitte üle 5 ha põllu-, õue ja aiamaad koos koha juurde kuuluva rohumaa. Seadust viisid ellu kohalikud korralduskomisjonid, kelle ülesanne oli toimetada maade eraldamist võimalikult poolte kokkuleppel. Kui talupidaja ja pops kokkuleppele ei jõudnud, eraldati popsikohale talumaast maatükk sunduslikult. Maa hind määrati samadel alustel, mis kehtisid maaseadusega võõrandatud maade müügi kohta. Tasu sundkorras hinnatud vara eest maksis riik kolme aasta jooksul. Seejuures sai maa omandaja riigile tasu hüvitada samadel alustel, nagu tasusid riigilt maa omandajad maaseaduse alusel.⁵¹

Kohalikku korralduskomisjoni kuulusid põllutöoministeeriumi poolt määratud esimees ja kaks liiget, kellest üks oli maaomanike ja teine

⁴⁷ Peets, "Maakorraldus", 101.

⁴⁸ "Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus", RT, nr 16, 26.02.1926.

⁴⁹ "Maakorralduse seadus", RT, nr 23, 16.03.1926.

⁵⁰ Theodor Pool, "Maauuendus Eestis ja selle tulemusi", *Fenno-Ugrica*, 5 (1936), 24.

⁵¹ Pool, "Maauuendus", 24–25.

maakasutajate usaldusmees. Lisaks osales vastavalt vajadusele komisjoni töös ka kogukonna või asutuse esindaja (§ 6). Kohaliku korralduskomisjoni istungid olid avalikud ning komisjon pidi ära kuulama asjaosaliste endi, aga ka nende kutsutud tunnistajate ja ekspertide seletused (§ 12). Kohaliku korralduskomisjoni otsused pandi avalikult välja vallavalitsuses ja nende peale võis maakorralduskomisjonile edasi kaevata ühe kuu jooksul (§ 14). Maakorralduskomisjon vaatas maade korraldamise kavad läbi avalikul istungil koos sisse tulnud kaebustega, kuulas ära ilmunud asjaosaliste ja tunnistajate seletused ja vajadusel ka asjatundjate arvamuse ning tegi otsuse, mille peale võis kaevata ühe kuu jooksul maakorralduse peakomisjonile (§ 15). Maade korraldamine või eraldamine toimus maakorralduse seaduses sätestatud korras (§ 19).

1926. aasta 4. märtsil võeti vastu maakorralduse seadus, mille peamine eesmärk oli siilumaade, lapimaade/ribamaade korraldamine põllumajanduse edendamiseks.⁵² Paljudes Eesti maakondades, s.h Lääne-, Pärnu-, Viru- ja Petseri-, kõige rohkem aga Saaremaal, takistasid lapimaad maa mõistlikku majandamist. Kõigis maakondades oli levinud ühismaade kasutamine kas karja- või heinamaana, mis samuti "korraldamist tungivalt nõuavad".⁵³

Eelnõu seletuskirja kohaselt oli maakorralduse eesmärk maaomandite ümberpaigutamine, "suuremalt osalt omandiõiguse muutmiseta ja seetõttu siis ei ole tarvilik maakorralduse läbiviimiseks kõikide asjaosaliste nõusolekut, vaid seda võib hädaohuta teha ühele osale sunduslikuks, muidu ei oleks võimalik mingisugust maakorraldust läbiviia ja viimane ripuks ära üksikute maaomanikkude äranägemisest."⁵⁴ Kuivõrd maakorraldusel oli maade vahetamine ja maaomandite ümberpaigutamine möödapääsmatu, siis pidi see reeglina toetuma vabadele kokkulepetele, alles nende saavutamata korral riiklikule sunnile (§ 3).⁵⁵

Maakorralduse tehnilised tööd viidi läbi maakorralduse peakomisjoni poolt määratud maakorraldajate ja maamõõtjate kaudu (§ 14). Maakorraldusel on laiem sisu kui maamõõtmisel. Maamõõtja töö on eelkõige maaomandi piiride tehniline ja juriidiline vormistamine. Maakorraldaja roll on vaadata ka maatükkide majanduslikku külge, eelkõige maatükkide otsustavaks kasutamist ja juurdepääsu. Kuivõrd maakorralduses tuleb arvestada nii tehniliste, õiguslike kui ka majanduslike aspektidega, siis ongi oluline, et maakorralduskava kokkupanemine toimuks maakorraldaja

⁵² RA, ERA.80.2.828, l.70: Maakorralduse seadus. 29.05.1925–12.03.1926. Seletuskiri.

⁵³ Samas.

⁵⁴ Samas.

⁵⁵ Samas.

ja maamõõtja koostöös ning etteantud tööjaotuse alusel. Maakorralduse alustamiseks pidi maamõõtja kokku kutsuma kõik maakorralduspiirkonda kuuluvad maavaldajad ja tutvustama maakorralduse eesmärgi ning vastama küsimustele. Seejärel koostas maamõõtja piirkonna maakorralduskava, võttes arvesse ka asjaosaliste selgitusi, ja saatis selle kinnitamiseks kohalikule maakorralduskomisjonile (§ 21). Kui maakorralduspiirkond oli kinnitatud, kutsus maakorraldaja maavaldajad kutsetega koosolekule maakorralduse läbiviimise otsustamiseks ja selle aluste määramiseks ning usaldusmeeste ja hindajate valimiseks (§ 22). Kava poolt pidi olema vähemalt kolmandik maavaldajaid. Maamõõtja saatis otsuse kohalikule maakorralduskomisjonile, kes kontrollis otsuse seaduslikkust ja vastavust maakorralduse nõuetele ning saatis selle maakorralduse peakomisjonile töökavasse määramiseks (§ 26).

Maakorralduse peakomisjon teatas kavast kinnistusjaoskonnale, et see saaks kinnistusraamatusse kanda võõrandamise ja koormamise keelumärgused maakorralduse alla kuuluvatele maatükkide kohta (§ 27). Seejärel määras peakomisjon maakorraldajad tööde läbiviimiseks. Need pidid kõigepealt kindlaks määrama korraldatava maa-ala välispiirid looduses. Kui tekkis vaidlus maakorralduskava välispiiri määramisel, kuna poolel ei sõlminud kokkulepet, siis kuulas maakorraldaja või tema ülesandel maamõõtja tunnistajad üle tsiviilkohtupidamise korras ja edastas materjalid otsustamiseks maakorralduskomisjonile (§ 35). Maakorraldustöödest võtsid osa maavaldajad või nende valitud usaldusmehed, samuti hindajad. Maakorraldust viidi läbi maa väärtuse alusel ja seetõttu oli valitud hindajatel oluline roll. Kui keegi asjaosalistest ei olnud hindamisega rahul, siis võis maakorraldaja ette võtta uue hindamise, mis viidi läbi vallanõukogu määratud kolme erapooletu isiku poolt. See hindamine oli lõplik ja viidi läbi protesteerija kulul, kui erapooletu hindamine ei andnud teistsuguseid tulemusi (§ 39).

Maakorralduskava kokkuseadmisel esitatud kaebusi arutas maakorraldaja asjaosalistega ja kandis oma otsuse protokollis ning esitas oma arvamuse piiritülide lahendamiseks. Kava esitati kõigile asjaosalistele ja kui esitatud vastulaused olid põhjendatud, muutis maakorraldaja kava ning esitas selle asjaosalistele teistkordselt tutvumiseks (§ 44). Kui kokkulepped olid saavutatud, saatis maakorraldaja kava koos materjalidega kohalikule maakorralduskomisjonile kinnitamiseks.

Maakorralduskomisjonide süsteem oli kaheastmeline: kohalik maakorralduskomisjon ja maakorralduse peakomisjon. Maakorralduskava vaatas läbi kohalik maakorralduskomisjon avalikul istungil, järgides nii

administratiivkohtu korra⁵⁶ kui ka tsiviilkohtupidamise korra⁵⁷ reegleid, ja istungi toimumise ajast anti eelnevalt asjaosalistele teada (§ 58, § 59 ja § 63). Kohtumenetluse norme tuli kohaldada esindajate ja advokaatide osas, samuti kaebusele esitavatele nõuete, tunnistajate ülekuulamise ja ekspertide kaasamise, istungile kutsumise ning istungi pidamise korra ja istungi protokollimise ning otsuse tegemise suhtes.

Alates 1. oktoobrist 1926. a hakkasid tööle kaheksa kohalikku maakorralduskomisjoni (Harju, Lääne, Viru, Järva, Pärnu, Viljandi, Tartu ja Võru).⁵⁸ Viru ja Võru maakorralduspiirkonnad olid suuremad kui samanimelised maakonnad, näiteks käis Võru komisjoni alla ka Valgamaa. Kohalik maakorralduskomisjon koosnes esimehest, kes oli kohaliku rahukogu liige või rahukohtunik rahukogu määramisel, ja maakorralduskomisjoni alalisest liikmest (maakorraldaja) ning kohaliku maakonnavalitsuse esimehest. Sõnaõigusega võttis kohaliku maakorralduskomisjoni istungitest osa vallanõukogu esindaja (§ 71). Kohaliku maakorralduskomisjoni otsused tehti häälteenamusega ja komisjoni istungile võis kutsuda maakorraldaja ja vajadusel ka teisi asjatundjaid (§ 72 ja § 73). Kohaliku maakorralduskomisjoni alaline liige oli maakorraldaja, kes oli ühtlasi komisjonis ettekandja, ning temale allus sekretär ja kantselei (§ 74).

Seadus usaldas maakorralduskomisjonidele keeruliste maakorraldusasjade otsustamise, osalt ka omandiõigusega seonduva. Seetõttu olid komisjonidel muu hulgas kohtulikud funktsioonid.⁵⁹ Komisjonid pidid nimelt lahendama maade korraldamisest tekkinud vaidlused, samuti piiri- ja teedetülid. Komisjoni poolt lahendatud vaidlused ei kuulunud uuesti lahendamisele kohtuasutustes. Menetlused tüliküsimustes, mille lahendamist olid kohtud juba alustanud, aga mis maakorralduse seaduse järgi allusid maakorraldusasutustele, jäeti kohtuasutustes seisma maakorralduskomisjoni sellekohase avalduse põhjal (§ 12). Kõik omandiõigusesse puudutavad vaidlused, peale piiri- ja teedetülide, ei kuulunud maakorralduskomisjonis lahendamisele, kuid need vaidlused ei takistanud maakorralduse korras maaomandi ümberpaigutamist (§ 13). Maakorralduskomisjonil oli õigus lõpetada ka maakorraldust takistavad või maakorraldusega otstarbetuks muutunud servituudid (§ 7).

⁵⁶ Administratiivkohtu korra § 19 ja 20 reguleerisid tõendite kasutamist asja otsustamisel ja tõendite kogumist ning tunnistajate ja ekspertide väljakutsumist.

⁵⁷ Kohaldamisele kuulusid tsiviilkohtupidamise seaduse järgmised paragrahvid: 46, 47, 48, 61, 75, 79, 83–86, 88–91, 93¹, 95–99, 101, 101¹, 102–105, 110–113, 119–123, 124¹, 124², 124³, 155², 155³, 155⁴, 155⁵, 171, 173–177 ja 181.

⁵⁸ "Põllutöoministeeriumi teadaanne", RT, nr 72, 01.10.1926.

⁵⁹ RA, ERA.80.2.828, l. 70: Maakorralduse seadus. 29.05.1925–12.03.1926. Seletuskiri.

Komisjon otsustas, kas kinnitada kava ettepanud kujul või muudatustega või saata tagasi maakorraldajale ümbertegemiseks (§ 60). Kohaliku maakorralduskomisjoni otsused kuulutati välja kas istungil või kahe kuu jooksul pärast seda ning anti teada edasikaebamise kord ja tähtaeg. Ärakirjad või väljavõtted otsusest anti asjaosalistele, kui nad seda soovisid. Kui kaebust tähtaegselt ei esitatud, siis maakorralduskava kinnitamise otsus jõustus. Kohaliku maakorralduskomisjoni otsuse peale sai kaebust esitada sama maakorralduskomisjoni kaudu maakorralduse peakomisjonile. Peakomisjoni istungid olid avalikud ning menetluse läbiviimisel ja otsuste tegemisel lähtuti samuti kohtumenetluse reeglitest. Maakorralduse peakomisjoni otsuste peale võis administratiivkohtu korras edasi kaevata Riigikohtule ühe kuu jooksul, arvates otsuse lõppvormis kuulutamise päevast (§ 68). Maakorralduse peakomisjoni otsused olid lõplikud ja nende täideviimist võiski seisata ainult Riigikohus (§ 69).

Selliseid laialdaste pädevustega komisjone nimetati kohtulikeks haldusasutusteks, kuna vaidluse korral oli otsusega mitte rahul oleval inimesel õigus pöörduda kaebusega otsuse teinud asutusest kõrgemal seisva, idee poolest täiesti erapooletu asutuse poole. See kõrgem instants haldusalal osutus teiseks astmeks, nagu kohtusüsteemis oli apellatsiooninstantis. Oma olemuselt sarnanes haldusinstantsidesse jaotuv kaebemenetlus täiesti halduskohtu omaga.⁶⁰ Maakorralduskomisjone on nimetatud ka “aposteroorseks haldusasutuse kohtuks”.⁶¹

Tartu ülikooli haldusõiguse ja -protsessi professori Artur-Tõeleid Kliimanni järgi pidid halduse erikohtud vastama kahele tingimusele: 1) oma iseseisva kohtuliku pädevuse piirides allusid nad oma kõrgema astme kaudu Riigikohtu administratiivosakonnale ja 2) kohtuliku haldusasutuse teise instantsi otsused pidid olema seaduse järgi lõplikud. Seejuures oli kohtusse pääsemise obligatoorseks tingimuseks kaebuse esitamine haldusasutusele. Kliimann leidis, et planeerimise peakomisjoni ei saa käsitada halduskohtuliku apellatsiooninstantisina ja Riigikohtu administratiivosakonda omakorda kassatsiooninstantisina, vaid et Riigikohus otsustab planeerimise peakomisjoni otsuste üle tavalise astmetu kohtuna.⁶²

⁶⁰ Ludmilla Kattal, *Halduskohtute ja kohtulikkude haldusinstantside esimesele astmele alluvad kaebused ja vaided ning revisjoni-, apellatsiooni ja kassatsioonikaebused* (auhinnatöö: Tartu Ülikool, 1936), 40.

⁶¹ Voldemar Alton, *Põllutööministeeriumi ametkonna raking* (diplomitöö: Tartu Ülikool, 1937), 25.

⁶² Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess* (Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1937), 96–100.



Skeem 1: Kahetasandiline maakorralduskomisjonide ülesehitus ja koosseis ajavahemikus 16.03.1926–06.05.1935

Maakorralduskomisjonile antud ulatuslikud õigused tingisid ka kõrgendatud nõuded komisjoni liikmetele. Seetõttu pidi kohaliku maakorralduskomisjoni esimees olema kohaliku rahukogu liige või rahukohtunik rahukogu määramisel; komisjoni liikmed olid maakorralduskomisjoni alaline liige ja kohaliku maakonnavalitsuse esimees. Sõnaõigusega võttis komisjoni istungitest osa vallanõukogu esindaja sellest vallast, mille pii-ridesse kuulus arutamisel olev maa-ala (§ 71). Maakorralduse peakomisjoni esimees oli kohtupalati liige kohtupalati määramisel ja liikmed olid maakorralduse peakomisjoni alaline liige, kelle määras Vabariigi Valitsus, ning põllutöoministeeriumi maamõõduameti juhataja (§-d 75 ja 77).

Kliimann on kirjutanud, et maakorralduse peakomisjon oli loodud sõltumatu kollegiaalse asutusena väljaspool aktiivse halduse ülenevate ja alanevate instantside astmestikku. Oma kohtulikes asjus toimis ta peamiselt teise astme erikohtuna, otsustades kaebusi maakorralduse küsimustes. Talle kui apellatsiooninstantstile allusid kontrolli korras (nt kui tuli hinnata maakorralduskava korrektset koostamist) kohalikud maakorralduskomisjonid, kes ühtlasi toimisid ka esimese astme kaebeinstantsidena.⁶³

Eesti 1926. aasta maakorralduse seaduse regulatsioon oli väga sarnane Vene 1911. aasta maakorraldusseaduse regulatsiooniga eelkõige maakorraldusasutuste ülesehituse ja maakorralduskomisjonidele antud laialdaste

⁶³ Kliimann, *Haldusprotsess*, 102–103.

õiguste poolest. Maakorralduskomisjonidel olid kohtulikud funktsioonid, kuna nende lahendada olid kõik maakorraldusest tekkinud vaidlused ja osalt ka omandiküsimused (piirivaidlused) ning komisjonide avalikud istungid toimusid kohtupidamise korras. Asjade läbivaatamine, s.h kaebuste läbivaatamine toimus kahes instantsis vaid komisjonis. Üksnes maakorralduse peakomisjoni otsuse peale võis edasi kaevata Riigikohtule administratiivmenetluse korras. Seda vaid juhul, kui sama asja üle oli kaebus esitatud ka varasemates, komisjoniastmetes. Vene maakorraldusseadusega oli sarnane ka komisjonide koosseis, eelkõige kohtuliikme kohustuslik osavõtt komisjoni tööst.

Tagantjärele hinnati, et maaseadus oli osutunud liiga radikaalseks, kuna piiras riigistatud maade endiste omanike õigusi rohkem, kui oli vaja maa-uunduse läbiviimiseks. Koos mõisamaaga riigistati ka mõisaomanikele kuulunud talukohad, niisamuti kõik mõisa maadel asunud tööstusettevõtted. Endistele mõisaomanikele ei jäetud maad alles üldse, tühistati ka kõik kuni maaseaduseni ilma riigi loata mõisa maatükkide kohta sõlmitud võõrandamislepingud, seda isegi siis, kui maatükid olid juba ostjate valduses ja nende kasutamine vastas maaseaduse mõttele.⁶⁴ Nende puuduste kõrvaldamiseks täiendati ja muudeti maaseadust korduvalt.⁶⁵

Riigikogu poolt 26. mail 1925. aastal vastu võetud maaseaduse täiendamise ja muutmise seadusega⁶⁶ anti endistele omanikele tagasi kõik maakohad, mis olid endise omaniku poolt omandatud enne rüütlimõisa omandamist, ning muud maakohad, mis olid lahutatud mõisaomanikele mitte kuulunud mõisast ja ei sisaldanud üle 50 hektari maad. Tagasi anti ka enne maaseadust alevite piires asunud ehituskrundid ja riigistatud metsadest võõrandamisaasta kasutus-norm (raielank). Tagasiantavate maade saajatel oli krundi planeerimise kohta sõna kaasa rääkida. Selle tõttu oli tarvis senist planeerimise korda oluliselt muuta ja planeerimist teostavate asutuste asjaajamine avalikuks teha, et võimaldada asjaosalistel oma õigusi kaitsta kavade kinnitamisel komisjonides.⁶⁷

Mõisatelt võõrandatud maadele rajatud renditalude maade planeerimise kohta võeti 1925. aastal vastu riigimaade põliseks tarvitamiseks ja

⁶⁴ Toomas Sinberg, "Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel", äratrükk kuukirjast *Agronomia*, 2 (1928), 4.

⁶⁵ "Maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus", RT, nr 95–96, 05.06.1925; "Maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus nr 2", RT nr 52, 28.05.1927; "Maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus nr 3", RT, nr 3, 11.01.1929.

⁶⁶ RT, nr 95–96, 05.06.1925.

⁶⁷ Peets, "Maakorraldus", 96.



Kujutis 3. Merivälja partselleerimise algus maamõõtja Arnold Lilienthali poolt. Seisavad paremalt Saku Suvituskoha Heakorra Eest Hoolitsemise Seltsi juhatusel liikmed Peeter Kirk, Aleksander Dreverk, Villem Kesker ja mõõtmast on Lilienthal. TLA (Tallinna Linnaarhiiv).1465.1.6504

omanduseks andmise seadus.⁶⁸ Selle seadusega kehtestati talumaa suurus puudutavad kitsendused, millega tuli arvestada maakorralduskavade koostamisel. Üks inimene võis saada põliseks tarvitamiseks või omandisse kuni 75 hektarit maad. Kui maakoht oli suurem, kui oli lubatud, toimus selle tükeldamine “ettenähtud normini” maakorralduse seaduse alusel.

Lisaks toimus eriseaduse alusel linnade ja alevite maaga varustamine.⁶⁹ Kuigi maareform oli põhjaneva tähendusega maarahvale, andis see niisiis tõuke ka Eesti linnade ja alevike arengule. Terve rida linna ja alevikke oli piiratud mõisamaadega ja ei saanud seetõttu laieneda. Maaseadus purustas need piirid ning võimaldas ka linna- ja aleviomavalitsusi maaga varustada. Seda võimalust kasutati ohtrasti. Saadud maadest eraldati kõigepealt linna- ja aleviomavalitsuse maavajadused ja ülejäänud

⁶⁸ “Riigimaade põliseks tarvitamiseks ja omanduseks andmise seadus”, RT, nr 109–110, 29.06.1925.

⁶⁹ “Linnade ja alevite maaga varustamise seadus”, RT, nr 113, 21.12.1927.



Skeem 2. Riigimaade korralduskomisjonide ülesehitus ja koosseis ajavahemikus 08.10.1926–19.01.1932

osa anti omavalitsuse poolt koostatud planeerimiskava järgi obrokile või müüdi omandisse ehituskruntidena.⁷⁰

1926. aastal muudeti oluliselt maareformi teostamise määrusi⁷¹ ning pandi senised maakorralduse nõukogu ja maakonna planeerimise komisjonide ülesanded ühele komisjonile, mida edaspidi nimetati riigimaade korralduskomisjoniks. Uued maakorralduskomisjonid loodi töö koondamiseks ja ühtlustamiseks, kuid ka selleks, et “kodanikud komisjonide rohkuse tõttu teadmatuses ei oleks, missugusele komisjonile iga üksik küsimus allub, tarvilik on, et maakorraldusse puuduvad küsimused võimalikult ühtede ja samade komisjonide poolt lahendatakse”.⁷²

Seejuures ühtlustati riigimaade korralduskomisjoni koosseisu maakorralduskomisjoni koosseisuga nii, et mõlemas komisjonis osales kohtuliige, kohaliku maakonnavalitsuse esimees ja maakorraldaja kas maakorralduskomisjoni alalise liikme või riigimaade ülema nime all. Nüüd vastas kogu maakorralduse protseduur riigimaade planeerimisel ja kaebuste esitamise kord, samuti komisjonide juhtimine kohtuliikmete poolt

⁷⁰ Pool, “Maauuendus”, 17–18.

⁷¹ 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.

⁷² RA, ERA.58.1.772, l. 21: Määruse eelnõu seletuskiri maareformi teostamise määruste §§ 2–6, 8–14, 51–64, 85–87 ja 89–91 muutmise ja täiendamise kohta.

sisuliselt maakorraldusseadusega kehtestatud reeglitele. Otseselt ei olnud reguleeritud vaid see, et riigimaade korralduskomisjonid oleks pidanud järgima kohtupidamise reegleid, aga samas olid mitmed sellised reeglid maareformi teostamise määrustes endis sätestatud. Ühenduslüliks maade planeerimise ja maasaajate nimekirja määramisel sai riigimaade ülem, kes osales mõlemas protseduuris. Seejuures ei toimunud ühtlustamine üksnes esimese astme komisjoni koosseisus, vaid ka teise astme ehk peakomisjoni tasandil. Nimelt määrati Vabariigi Valitsuse 21. mai 1926. aasta otsusega Armin Peets maakorralduse peakomisjoni alaliseks liikmeks⁷³ ja ta oli samaaegselt ka planeerimise peakomisjoni alaline liige.⁷⁴

Riigimaade korralduskomisjonide istungid muutusid avalikuks, et anda asjaosalistele võimalus oma huve kaitsta, mida senine kord täiel määral ei olnud kindlustanud. Maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus⁷⁵ taotles riigi ja tagasiantavate maade omanike vahekordade erapooletut lahendamist. Seda sai tagada aga ainult avaliku asjaajamisega. Samuti ei peetud enam vajalikuks, et kõik riigimaade korralduskomisjonide otsused oleksid kinnitatud planeerimise peakomisjonis. Riigimaade korralduskomisjonide otsused, mille vastu proteste ega eriarvamusi sisse ei antud, jäid jõusse ja viidi täide kohapeal.⁷⁶ Selline lahendus vähendas oluliselt kõrgema astme maakorralduskomisjoni töökoormust. Maakorralduskomisjonide kaudu kahes astmes toimus ka rendimaade korraldamine alevites ja alevikkude ehituspiirkondades.⁷⁷ 1932. aastal kaotati riigimaade korralduskomisjonid ja planeerimise peakomisjon ning nende ülesanded anti vastavalt maakorralduskomisjonidele ja maakorralduse peakomisjonile. Riigimaade ülemate ülesanded läksid üle maakorralduskomisjonide alalistele liikmetele.⁷⁸

Maakorraldusseaduse elluviimine, riigimaade korralduskomisjonide uus kord ja nn popsiseaduse teostamiseks tööde ühtlustamine pälvis kajastamist ka ajakirjanduses: “Ühteagu peeti põllutööstusteeringus ära ka riigimaade ülemate ja maamöödu revidentide ühine koosolek, kus maakorralduse peakomisjoni alaline liige (s.o Armin Peets) lähemalt tutvustas

⁷³ 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.

⁷⁴ “Uus töökorraldus põllutööstusteeringus”, *Kaja*, 04.11.1926, 5.

⁷⁵ Maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus, RT, nr 95–96, 05.06.1925.

⁷⁶ RA, ERA.58.1.772: Määruse eelnõu seletuskiri maareformi teostamise määruste §§ 2–6, 8–14, 51–64, 85–87 ja 89–91 muutmise ja täiendamise kohta.

⁷⁷ Alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus, RT, nr 104, 21.12.1928.

⁷⁸ Vabariigi Valitsuse poolt 15. jaanuaril 1932 vastu võetud “Maareformi teostamise määruste muutmise määrus”, RT, nr 6, 20.01.1932.

maakorralduse tehniliste nõuetega ja komisjonide kohtupidamise korraga. Ühtlasi arutati ka läbi riigimaade korralduskomisjonide uus avalik asjaajamise kord, tarviline eeltööde tegemine ja muud küsimused ühenduses popsiseaduse elluviimisega”.⁷⁹

Maauuenduse läbiviimine polnud kaugeltki mitte kerge ülesanne. Kogu senine maakasutus tuli uue pilguga üle vaadata, et planeerida majanduslikult otstarbekad talud ja tagada võimalikult paljudele peredele elukoht ja seeläbi reaalne toimetulek. Maakasutuse killustatus ja piirkondlikud eripärad (lapi- ja nõorimaad) tuli likvideerida samaaegselt uute talude kujundamisega, kuivõrd maa otstarbekas kasutamine sõltus otseselt nii maa paiknemisest, suurusest kui ka juurdepääsust. Seetõttu ei olnud maakorralduse eesmärgi saavutamisel suurt vahet, kellele konkreetset maa kuulus: kas riigile või eraomanikule. Riiklik huvi – tagada elatus ja ülalpidamine võimalikult paljudele –, määras ära maakorralduse võtted ja see põhjustas ka ulatuslikku sekkumist talupoegade eraomandisse nn popsiseaduse alusel. Armin Peets kirjutas:

Esialgsed maakorralduse seadused kutsusid esile pikemad vaielused, sest pörkavad kokku roomaõiguse põhialustega ja üldse terve rea õiguslikke normidega. Roomaõiguse nõue eraomanduse puutumatus kohta sai riivatud. Kuid tarvidus põllumajanduse arengut takistavate nähete kõrvaldamiseks oli möödapääsmatu ja selle tõttu lõi läbi maakorralduse seadusandlus. Alguses oli nõuetav, et maakorralduse asutused koosneksid õigusteadlastest ja omaks puht kohtuliku ilme, kuid töö iseloomu ja tegeliku elu nõuete kohaselt muutusid need asutused varsti administratiivkohtuliku funktsioonidega asutusteks ja peaosa hakkasid etendama eriteadlased. Lääne-Euroopas maakorralduse seadusandlus oli juba 20. sajandi alguks täiesti välja arenenud ja paljudes riikides on esmajärgu maakorraldus s.o. lapimaade süsteemi kaotamine läbi viidud ning teisejärgu maakorraldus s.o. enam vähem arrondeeritud kruntide paremuste loomine teoksil.⁸⁰

Terav vajadus maakorralduse üldregulatsiooni järele ja maasuhete ümberkorraldamise uute õiguslike aluste vastuvõtmine tingisid muudatused maakorraldusasutuste ülesehituses ja pädevuses. Erinevate komisjonide ühtlustamisel ja nende õiguste kujundamisel 1920. aastate teisel poolel oli selgeks eeskujuks Vene 1911. aasta maakorraldusseadus, mis omakorda oli välja töötatud teiste riikide, väidetavalt eelkõige Austria eeskujul. Maasuhete kiireks ümberkorraldamiseks loodud kohtulike funktsioonidega komisjonid

⁷⁹ “Uus töökorraldus põllutööministeeriumis”, 5.

⁸⁰ Peets, “Maakorraldus”, 100.

pidid tagama erapooletu menetluse majanduslikult otstarbekate talude loomisel. Maakorralduskavade peale esitatud kaebuste lahendamine toimus erimenetluse kaudu komisjonide süsteemi sees ning ainult planeerimise peakomisjoni otsuseid sai kohtulikus korras Riigikohtu administratiivosa-konnale edasi kaevata. Selline kohtulike haldusasutuste süsteem vähendas oluliselt kohtute koormust ning pidi samal ajal tagama nii isikute õiguste kaitse kui ka riigi maakorralduslike eesmärkide elluviimise.

Maakorraldusasutustes tehtud muudatused 1930. aastatel

Aja jooksul tulid muidugi välja ka 1926. aasta maakorraldusseaduse kitsaskohad.⁸¹ Maakorralduskomisjoni alaline liige Jaan Spuul tõi välja, et suurem osa maakorraldustööde puudusi ja raskusi oli tingitud maakorralduse seaduse elluviimise määrase puudumisest ja seaduse ebaõigest käsitlemisest. Spuuli arvates oli raske mõista, et maaomaniku omandiõigus eramaade maakorralduse protsessis sisuliselt muutmisele ei kuulu ja muutub vaid omandiõiguse väline kuju – vorm.⁸² Mida suuremal määral sai maid koondada, seda enam oli tähtsust maade hindamisel, “aga maade väärtuste mõõtmiseks puudub kindel mõõdupuu”.⁸³ Seega tuli maakorraldustööde tegemisel leida lahendused ka nendele probleemidele, mida seadus otseselt ei reguleerinud.

Maakorralduse seaduse puudusi üritati kõrvaldada ka eriseadusega. Nii esitas Vabariigi Valitsus 16.03.1932 Riigikogule maakorralduse ühingute seaduse eelnõu. See eelnõu oli koostatud Baieri 1923. aasta maakorraldusseaduse eeskujul.⁸⁴ Eelnõu nägi ette maakorralduspiirkonna maaomanike organiseerumise juriidiliseks isikuks, et saaks teha piirkonna põllumajandusliku väärtuse tõstmiseks vajalikke suuremahulisi töid: kui-vendada, uudismaad üles harida jms.⁸⁵ Riigikogu aga ei jõudnud seda eelnõu menetleda, sest 1934. aasta riigipöörde järel saadeti parlament laiali.

Põllutöoministeeriumis maakorralduse ameti maakorraldajana töötanud Johannes Mitnits, kes oli kokku pannud uue seaduse kava⁸⁶, tegi 1932 aastal referaadi uuest plaanitavast maakorralduse seadusest. Mitnits

⁸¹ Vt lähemalt: Johannes Mitnits, “Maakorralduse seaduse muutmise põhijooned”, *Geodeet*, 7 (1932), 62–77; Jaan Spuul, “Maakorralduse seaduse muutmisest”, *Geodeet*, 7 (1932), 82–90; Armin Peets, “Maakorralduse ulatusest”, *Geodeet*, 7 (1932), 77–81.

⁸² Spuul, “Maakorralduse seaduse muutmisest”, 83.

⁸³ Samas, 88.

⁸⁴ RA, ERA.31.3.1890: Maakorralduse ühingute seaduse eelnõu seletuskiri.

⁸⁵ Mitnits, “Maakorralduse seaduse”, 61.

⁸⁶ Ajakirjas *Geodeet* on märgitud, et maakorraldaja Mitnitsa poolt oli koostatud uue seaduse kava. “Maakorralduse seaduse muutmisest”, *Geodeet*, 7 (1932), 61.

kirjutas, et seadus vabastaks meid paljudest “vene omapärasusist”, mis 1926. aasta maakorralduse seaduses, kuid mis Eesti õiguskorrale võõrad, nagu piiritamine⁸⁷ tegeliku kasutuse järgi, piiritulide lahendamisel igamisvalduse⁸⁸ arvestamine, maaomanike asemel asjaosalistena maavaldajate⁸⁹ maakorraldusmenetlusse kutsumine. Uus seadus pidi kõrvaldama ka need lüngad ja ebatäpsused, mis leidsid seaduses ning mis olid takistuseks maakorralduse õiguse väljakujunemisele ning selle mõistmisele laiemate rahvahulkade poolt.⁹⁰

Johannes Mitnitsa ettekanne uue maakorralduse seaduse põhijoonte kohta sai ajakirjas Geodeet kriitilise reaktsiooni osaliseks. Nimelt oli Mitnits hariduselt jurist ja tegevad maakorraldajad Armin Peets ja Jaan Spuul olid tema ettepanekute suhtes küllaltki skeptilised. Peets leidis, et “referent ei ole ise ühtegi maakorralduse tööd läbi viinud, seepärast puudub temal selge ettekujutus, kuidas neid põhijooni tegelikus elus läbi viia ja missugust mõju need maakorralduse käigule avaldaksid”. Peetsi arvates ei oleks tohtinud võtta uue seaduse eeskujuks Saksamaa 1919. aasta maakorralduse seadust, kuna seal toimetati maade korraldamist maakorralduse ühingute kaudu. Sellisena erines Saksamaa teistest Lääne-Euroopa riikide maakorraldusest “natuke erineva ülesande ja organisatsiooniga”. Saksamaa ilmasõja-järgsed seadused sisaldasid lisaks põllumajandust takistavate tegurite kõrvaldamisele ka maade sundvõõrandamist, s.h haritava pindala suurendamist sunni teel, maksustades asjaosalisi vastavalt maa väärtuse kasvule⁹¹. Saksa riik viis kiirelt ellu agraarpoliitikat, et suurendada põllusaaduste tootmist ja vähendada maanälga, kuna riigil puudus endal maatagavara. Seetõttu sobisidki Peetsi arvates Saksamaale maakorralduse ühinged, Eestisse aga mitte. Peets pidas Eesti olusid sarnasemaks Rootsi ja Soome omadega, mistõttu arvas ta, et põhjalikumalt tuleks uurida just nende riikide maakorralduse tulemusi ja seadusandlust. Peets osutas oma

⁸⁷ Tolleaegses keelekasutuses on maa piiritamine samatähenduslik maa mõõtmisega.

⁸⁸ Igamisvaldus tähendab omandiõiguse tekkimist, mis põhineb õigusliku toimingu alusel tekkinud heausulisel valdusel, kusjuures valdus peab olema katkematult kestnud seaduses määratud aja. Vt lähemalt: *Tsiviilõigus ja tsiviilprotsess*, riigikohtunik Timotheus Grünthal'i poolt 1936. a. Kõrgema Sõjakooli sõjamajanduse ala kuulajatele peetud loengute konsept (Tallinn: Sõjaväe Õppeasutise, 1936), 31–32.

⁸⁹ Maavaldajateks peetakse siinses kontekstis isikuid, kes ei kasuta maad omandiõiguse alusel, näiteks maa rentnikud.

⁹⁰ Mitnits, “Maakorraldus agraarolude parandustegurina”, 256.

⁹¹ Maa lisaväärtuse pealt võetud maksu abil sooviti Saksamaal kogukonna kasuks võimalikult suur osa selle lisaväärtusest tagasi nõuda, mis ilma omaniku vaevata tekkis (s.o maa kallinemisest). Leiti, et kogukonnal on õigus tekkinud lisaväärtusest osa endale saada. Väärtuse kasvu maksustamise ideoloogiliste aluste kohta vt lähemalt: Adolf Damaschake, *Kogukondlise omavalitsuse ülesanded* (Tallinn: Teadus, 1908), 134–151.



Kujutis 4. Põllutööministeeriumi maakorraldusameti teenistujad, 1930. RA, EFA.10.4.1162

1934. aasta loengus maamõõtjatele, et Saksamaa maakorraldusseadus on tõlgitud ja käsil olevat Soome 1933. aasta maakorralduse seaduse eelnõu tõlkimine.⁹² Seda, et teiste riikide seadusandlusega oldi hästi kursis, näitavad ka muud tutvustavad kirjatööd ajakirjas *Geodeet*⁹³.

Kuigi ettevalmistustööd uue maakorraldusseaduse tervikteksti koostamiseks olid juba käimas, võeti 1935. aastal ette kehtiva maakorralduse seaduse muutmise, kuna “tegelik tööde olukord nõuab aga mõne küsimuse kiiresti lahendamist, mis maksva seaduse täitmisel raskusi teeb”⁹⁴. Riigivanema dekreedina anti 30. aprillil 1935. aastal välja maakorraldusseaduse

⁹² Peets, “Maakorraldus”, 106.

⁹³ Näiteks: E. A. Piponius, “Soome maakorraldusest”, *Geodeet*, 3/4 (1935), 2–6; Evald Tomingas “Maaparanduse ala korraldus Soomes”, *Geodeet*, 5/6 (1935), 15–23 ja *Geodeet*, 1–2 (1936), 12–19; A. Mägi, “Maahindamisest maakorraldusel”, *Geodeet*, 1–2 (1936), 5–12; A. Mägi, “Maakorraldustöödest ja maakorralduse seaduse uuendamisest Soomes”, *Geodeet*, 3/4 (1936), 48–57; Peets, “Maakorraldus”, 94–116; A. Mägi, “Baieri maakorralduses”, *Geodeet*, 1 (1938), 23–31.

⁹⁴ RA, ERA.31.3.2025, l. 4: Maakorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

seaduse muutmise seadus,⁹⁵ millega laiendati riigi maakorraldusasutuste õigusi nii, et põllutööminister võis maakorralduskomisjoni ettepanekul otsustada maakorralduse läbi viia ka olukorras, kui maakorraldus andis võimaluse laiendada kultuurpindala ja suurendada maapidamiste tasuvust, kuid maaomanikud ei pooldanud maakorralduse läbiviimist. Eelnõu seletuskiri ütles, et “eriti kasulikkude tööde täitmisele võtmise õigus tuleks jätta põllutööministrile ka ühegi asjaosalise nõusolekuta”.⁹⁶ 1935. aastal muudeti ka kohaliku maakorralduskomisjoni liikmete koosseisu nii, et kohaliku valla volikogu esindaja asemele sai sinna põllutöökoja ettepanekul põllutööministri poolt määratud liige. Edaspidi kuulusid siis kohalikku komisjoni esimehena kohaliku ringkonnakohtu määramisel ringkonnakohtu liige või jaoskonnakohtunik ja liikmetena maakorralduskomisjoni alaline liige ning põllutöökoja ettepanekul põllutööministri poolt määratud liige. Kohalike maakorralduskomisjonide töös oli vallavolikogu esindaja kohustusliku osalemise nõue tekitanud probleeme seetõttu, et juriidiliste küsimuste otsusutamisel ei olnud tegelikku tarvidust valla esindaja ärakuulamiseks, aga ilma valla esindajateta puudus komisjonil otsustamiseks vajalik kvoorum.⁹⁷ Edaspidi võis kohaliku valla volikogu esindaja komisjoni istungitest vajadusel sõnaõigusega osa võtta.

1926. aasta maakorralduse seaduse asemele kehtestati riigivanema 7. aprilli 1937. aasta dekreediga uus maakorraldusseadus.⁹⁸ Põllutööminister andis selle alusel 25. juunil 1937 välja maakorralduse elluviimise määruse,⁹⁹ mis sisaldas ka maakorralduskomisjonide ja maakorralduse peakomisjoni menetluse korda. Ka 1937. aasta maakorraldusseadus järgis senist mitmeastmelist maakorraldusasutuste süsteemi ning tagas neile laialdased õigused ja kohtulikud funktsioonid. Maakorralduse juhtimine ja teostamine toimus katastri ja maakorralduse osakonna kohalikes asutustes ehk maa-ametites (§ 46). Maa-ameti juures asus maakorralduskomisjon, mis koosnes esimehest ja kahest liikmest. Maakorralduskomisjoni esimeheks oli ringkonnakohtu alaline liige või jaoskonnakohtunik ringkonnakohtu määramisel (§ 48). Maakorralduse peakomisjon esines esimese astme kaebeinstantsina, s.o kohtuliku haldusinstantsina, mis oligi ta peamine ülesanne. Riigikohtu

⁹⁵ Riigivanema poolt dekreedina antud 30. aprillil 1935. aastal maakorraldusseaduse seaduse muutmise seadus, RT, nr 41, 7.05.1935.

⁹⁶ RA, ERA.31.3.2025, l. 4: Maakorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

⁹⁷ RA, ERA.31.3.2025, l. 4–5: Maakorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

⁹⁸ “Maakorraldusseadus”, RT, nr 30, 16.04.1937.

⁹⁹ “Maakorralduse elluviimise määrus”, RT, nr 54, 06.07.1937.

administratiivosakond oli vaid kassatsiooniinstants, kes kontrollis otsuseid üksnes vormiliselt.¹⁰⁰

1937. aasta maakorraldusseadusega ei tehtud sisulisi muudatusi maakorralduskomisjoni koosseisus ja järgiti 1935. aastast kehtinud korda. Maakorralduse peakomisjoni esimehe ja liikmed määras aga riigivanem põllutöoministri ettepanekul ja seaduses ei olnud enam otsesõnu öeldud, et komisjoni tööd pidi juhtima kohtuliige. Riigivanema 2. juuni 1937. aasta otsuse nr 325 kohaselt määrati maakorralduse peakomisjoni esimeheks Tallinna Ringkonnakohtu esimees Vladimir Kuusik ja liikmeteks katastri ja maakorralduse osakonna direktor August Lepik ning maakorralduse peakomisjoni alaliseks liikmeks Armin Peets.¹⁰¹ Kuivõrd kohtuliige määrati komisjoni esimeheks, siis ei toimunud sisulist muudatust ka maakorralduse peakomisjoni koosseisus.

Maakorraldusasutustel oli õigus algatada ise maakorraldust ja korraldamisele määratud maa-alal võis metsa raiuda vaid vastava loa olemasolul. Ka uute hoonete püstitamiseks enne maade kasutamist uutes piirides tuli küsida vastav luba. Maakorraldusasutustel oli õigus otsustada omandiõiguse tunnustamist igamisvalduse alusel ja see otsustati tsiviilõiguses ette nähtud alustel. Maakorraldusasutustel oli määrav tähtsus maa hindamisel ja maakorraldusega seotud kulude kandmisel, kui hindamiskomisjoni otsuse peale oli esitatud kaebus maakorralduskomisjonile. Maakorralduskomisjoni otsused hindamise kohta olid lõplikud ja nende peale ei saanud enam kaevata. Eraldiseisva hindamiskomisjoni eesmärk oli tagada maade erapooletu hindamine ja seda juhtis kohaliku maa-ameti juhataja poolt määratud ametiisik.

Eelnõu seletuskirjas on maakorraldusasutuste juures selgitatud:

Asutised on konstrueeritud põhimõttel, et asjakäik oleks kiire ja asjaajamine toimuks täie vastutusega. Otstarbekohasuse küsimuste (maakorralduskava põhijooned, kava koostamine) otsustamine kolleegiumis pole vastutuse mõttes soovitatav, mispärast on need jäetud üksikametniku otsustada. Iseasi on õiguslikud küsimused, hindamine ja tasude ja kulude asjad, kus otsustamisel tuleb täita kohtu funktsioone, mitte aga riigi agraripoliitika teostamist. Kuna asi kahes instantsis sisuliselt arutatakse, siis võiks Riigikohtule edasikaebamine sündida kassatsioonkaebuste põhimõttel.¹⁰²

¹⁰⁰ Linda Veske, *Põllutöoministeerium* (diplomitöö: Tartu Ülikool, 1938), 50.

¹⁰¹ RA, ERA.31.3.15153, l. 3: Riigivanema 2. juuni 1937. a otsus maakorralduse peakomisjoni esimehe ja liikmete määramise kohta.

¹⁰² RA, ERA.58.1.1875, l. 564–565: Maakorralduse seaduse seletuskiri.

Linda Veske leidis oma diplomitöös, et ehkki peakomisjoni kaks liikmekohta olid määratud põllutöoministeeriumi katastri ja maakorralduse osakonna allüksuste juhatajaile, tuli peakomisjoni võtta ikkagi kui sõltumatu ja detsentralisatsiooniprintsiibile rajatud kollegiaalset instantsi, mis asus väljaspool aktiivse halduse subordinatsiooniastmestikku. Kohalikud maakorralduskomisjonid esinesid aktiivsete haldusinstantsidena ja seega olid kohalikud komisjonid üksnes vaideinstantsid.¹⁰³

Käesolevast uurimusest jäävad välja küsimused, kas ja mil moel 1937. aasta maakorralduseaduse sisu mõjutas Skandinaavia ja Lääne-Euroopa riikide seadusandlus. Need küsimused vajavad täiendavalt uurimist. Küll aga on selge, et Vene maakorralduseaduse mõju jätkus ka 1937. aasta maakorralduseaduses. Maakorraldusasutuste mitmetasandiline ülesehitus ja laialdased õigused maakorraldusküsimuste otsustamisel ning õigus pöörduda kohtusse vaid teise astme ehk peakomisjoni otsuse peale järgisid Vene õiguses välja kujunenud asjade korraldust.

Vabariigi Valitsus esitas 27. veebruaril 1940. aastal riigikogule maakorralduseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille üheks eesmärgiks oli välistada olukord, et kohus arutaks maakorraldusasutustes juba alustatud vaidlusi.¹⁰⁴ Eelnõu nägi ette, et maakorraldusasutuste poolt lahendatud vaidlused ei saanud tulla kohtus uuesti lahendamisele. Kui pärast asja algatamist maakorraldusasutuses oli sama vaidlus esitatud kohtule, pidi kohus kohtumenetluse peatama asjaosalise avaldusel kuni asja lahendamiseni maakorraldusasutuses. 1940. aasta eelnõu seletuskirjas oli märgitud, et "säärane ebaloomulik olukord võib kehtiva seaduse juures aset leida omandiõiguse tunnustamise asjades igamisvalduse alusel ja ühismaade jaotamise asjades".¹⁰⁵ Sarnase sisuga säte oli olnud ka Vene maakorralduseaduses (§ 18) ja 1926. aasta maakorralduse seaduses (§ 12).

1940. aasta eelnõu seaduseks ei saanudki, kuid eelnõu eesmärgiks oli täiendavalt reguleerida kohtu ja maakorraldusasutuse omavahelist vahekorda ning anda maakorralduskomisjonile taas ainuõigus maakorralduseks vajalike otsuste tegemisel. Maakorralduse kiirema ja eesmärgipärasema elluviimise huvides sooviti vaidluste lahendamine jätta vaid maakorralduskomisjoni otsustada, mis pidi tugevdama maakorraldusasutuste õiguslikku positsiooni.

¹⁰³ Veske, *Põllutöoministeerium*, 50.

¹⁰⁴ RA, ERA.31.3.2139, l. 11: Maakorralduseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

¹⁰⁵ Samas.

Kokkuvõte

Maaküsimus oli iseseisva Eesti riigi jaluletõusmises ja püsimajäämises määrama tähtsusega. Eesti maareform oli radikaalne. Varem ennekõike sakslastele kuulunud suurmaaomandi laialijagamine eestlastele pidi tagama võimalikult paljudele elatise ja kindlustunde tuleviku ees. Maalubadus andis olulise panuse vabadussõdalaste ridadesse ja maa jagamine aitas tõsta usaldust noore riigi vastu. Eestlaste unistus olla peremees omal maal sai paari esimese vabariigiaasta jooksul kiiresti teoks.

Veel enne maaseaduse kehtestamist võeti ligikaudu üks viiendik mõisatest põllutööministeeriumi kontrolli alla ning nende maa jagati esialgu talupoegadele kasutamiseks enamasti ilma maade mõõdistamist ja tähistamist läbi viimata. Maad anti kasutusse ka talupoegade ühingutele. Sõjaolukorras polnud maafondi ümberkorraldamine kerge ülesanne, kuna erialainimesed olid täitmas sõjaväekohustust ja puudus oli ka tegelikele maaoludele vastavatest aluskaartidest ning isegi maamõõdutehnikast. Levima hakanud kuuldus, et maa jagatakse sõdurite seljataga laiali, ei osutunud siiski õigeks. Maaseadus ja maareformi teostamise määrused andsid maa saamiseks eelisõiguse sõjast osavõtnutele.

Maareformi algusaastatel osutus komistuskiviks see, et organisatsiooniliselt ei olnud ühtselt lahendatud maade planeerimine ja maasaajate nimekirjade kinnitamine. Esialgu nägid maaseaduse teostamise määrused ette, et maasaajate nimekirjad kinnitavad kohaliku omavalitsuse asutused, ja maade planeerimine allus Põllutööministrile. Kui maade planeerimiskavade järjekord ja maade planeerimise otsustamine toimus maakorralduskomisjonide kaudu, siis maa saamise sooviga tuli pöörduda hoopis kohaliku vallavalitsuse poole.

Kuigi maareformi teostamise määrusi muudeti maareformi elluviimise algusaastatel korduvalt, jäi maade planeerimine ja maasaajate nimekirjade koostamine erinevate komisjonide ja asutuste kanda. Sellest tulenevalt olid maakorralduse seisukohast kaks kõige olulisemat tegurit lahutatud kahte erinevasse otsustusprotsessi. See on ka põhjus, miks maasaajate nimekirjade kinnitamise vaidlustamine ei käinud käsikäes maade planeerimise ehk maaseaduse alusel koostatud maakorralduskavade vaidlustamisega. Maavalitsuse maasaajate nimekirja kinnitamise otsuse peale tuli kaebus esitada rahukogule, s.t kohtusse. Rahukogust läksid need asjad revisjoni korras Riigikohtu administratiivosakonna otsustada. Maade planeerimise otsused tuli aga vaidlustada maakorralduskomisjonides ja teise astme maakorralduskomisjoni otsuse peale sai esitada kaebuse Riigikohtu administratiivosakonnale. See omakorda tekitas segadust, kuna maad nõutavad

inimesed pidid piiri määramist ja maasaajate nimekirja kinnitamist vaidlustama erinevas korras ja erinevas kohas.

Mitmetasandiline kollegiaalne otsustusprotsess maade planeerimisel sarnanes Vene impeeriumi maakorraldusseaduses sätestatuga, mille kohaselt kohaliku komisjoni otsused vaadati üle maakonna ja kubermangu tasandi komisjonis; kui komisjonid rikkusid neile antud võimupiire, oli maakorralduskava vaidlustamine võimalik riigi kõige kõrgemas kohtus (Venemaal Valitsev Senat ja Eestis Riigikohus). Aastatel 1919–26 seisnes peamine erinevus kahe riigi maareformi läbiviimise regulatsioonis selles, et Vene seaduse kohaselt oli maakorralduskomisjoni otsustada antud ka maasaajate nimekirja kinnitamine ning talle kuulunud ka laialdased õigused maakorraldusega seotud vaidluste lahendamisel.

Lisaks maaseadusele, mis võimaldas saada maad, lisandus aastate jooksul teisi õigusakte, mille alusel maaomandit ja -kasutust ümber korraldati. Väikemajapidamistele andis õigusliku kaitse 1926. a kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus ehk nn popsiseadus. See andis eraomandil asetsevate rendimaade kasutajatele õiguse neil rendil olevate maade ostmiseks. Erinevate seaduste põhisihth oli sama: maa väärtus ja suurus pidi tagama elatise ja selleks oli vaja kompaktset, ehitiste juurde koondatud maad, mille harimine ei nõuaks üleliigseid kulutusi. Maakasutuse otstarbekas planeerimine, juurdelõigete tegemine väikekohtadele, maade vahetamine ning siilu- või lapimaade kaotamine nõudsid erakordselt laia kompetentsi, teadmisi mitte ainult maakorralduslikes, vaid ka õiguslikes küsimustes. Maakasutuse ja -omandi ümberkujundamine paljude erinevate õigusaktidega tõi aga kaasa õigusliku virvarri, mille alusel taotletud muudatuste elluviimine vajas maakorralduslike asutuste läbimõeldud ülesehitust. Vene maakorraldusseaduse rakendamine Petserimaal ja Narva-tagustes maakondades hingemaade ümberkorraldamisel piiritletud talukohtadeks andis praktilise kogemuse, et laialdaste õigustega maakorraldusasutused suudavad lahendada otstarbekalt keerulisi maaküsimusi.

Eesti soost kõrgharidusega ametimeeste (Raamot, Peets, Puusep jt) varasem töökogemus Venemaal, s.h Vene 1911. aasta maakorraldusseaduse rakendamise kogemus, sai määravaks 1926. aastal Eestis loodud maakorraldusasutuste struktuurile, mis sarnanesid oma ülesehituselt ja õiguste poolest endiste Vene maakorraldusasutustega. Maakorralduskomisjoni komplekteerimisel oli oluline, et komisjoni kuulus vastava kohtuastme kohtunik, komisjonide istungid olid avalikud ja viidi läbi tsiviilkohtupidamise korras. Asjade läbivaatamine toimus kahes instantsis ja teise astme komisjoni otsust sai edasi kaevata otse Riigikohtule. Selliseid laialdase pädevusega komisjone nimetati kohtulikeks haldusasutusteks, kuivõrd

esimese astme komisjoni otsuse peale sai kaebuse esitada vaid teise astme komisjonile ja mitte kohtule.

Kaheastmeline komisjonide süsteem võimaldas erapooletult saavutada maakorralduse põhieesmärki nii, et isikute õigused oleksid kaitstud. Ühelt poolt lasi see otsuseid teha erialainimeste tasandil ja teisalt hoida riigi juhtiva kontrolli all maareformi ja muude vajalike maakorraldustööde samaaegne, eesmärgipärane ja kiire läbiviimine. Maakorralduse eesmärk oli eelkõige soodustada põllumajanduse tasuvust, luues eeldusi maade võimalikult produktiivseks kasutamiseks. Selle majandusliku ülesande kõrval oli aga jätkuvalt tähtis ka maakorralduse sotsiaalne ülesanne – tagada igaühele elatusvõimalused.

Maakorraldusõiguse kujunemist ja arengut Eesti Vabariigis aastatel 1918–40 silmas pidades peab tõdema, et Vene maakorraldusseaduse mõju Eesti 1919. aasta maareformi teostamisele oli selgesti äratuntav just maade planeerimise protsessis. 1926. aasta maakorralduse seaduse koostamisel võeti kindlasti eeskuju Vene õigusest, seda eelkõige maakorraldusasutuste ülesehituses ja komisjonidele antud laialdastes (kohtulikes) õigustes. Seega võib suisa öelda, et Vene maakorraldusõiguse mõju süvenes Eesti Vabariigi iseseisvusaja jooksul veelgi, kuivõrd Vene seaduse mõju jätkus ka 1937. aastal vastu võetud maakorraldusseaduses. Uue seaduse alusel maakorraldustööde tegemise aeg jäi paraku üürikeseks, kuna selle katkestas 1940. aastal Nõukogude Liidu okupatsioon.

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

TRIINU RENU on Tartu Ülikooli õigusteaduse nooremteadur-doktorant.
E-post: triinu.rennu@ut.ee

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

This article analyses the solution of the land issue from the land consolidation aspect, mainly in the first decade of the Republic of Estonia (1918–28); it also provides an overview of changes made in land consolidation institutions in the 1930s. The period from 1918 to 1928 included significant changes in the reorganisation of land use and ownership, especially in the planning and division of former manor lands, as well as other land consolidation work aimed at transforming land use to provide a source of livelihood for as many people as possible. In the context of that time, land consolidation should be understood as an activity aimed at creating viable farms or craftsman's homesteads, concentrating the usable land as much as possible around the buildings as a single tract of land. Land consolidation was carried out on state and private land. If an agreement was not reached with the owner of private land, land consolidation was carried out under compulsion by the state. All this needed functioning institutions. The article discusses the history of forming land consolidation institutions and the changes made in their structure. Changes in the jurisdiction and decision-making rights of land consolidation institutions, as well as the procedure for contesting the decisions of those institutions, are investigated. The article analyses the development of the land consolidation law of the Republic of Estonia, highlighting the features it shared with the Russian Land Consolidation Act of 1911.

Sensible land planning, creating new plots for farms or craftsman's homesteads, exchanging land, and eliminating scattered lands and land in strips required exceptional competence and knowledge in land consolidation and legal matters. However, the transformation of land use and ownership through many different legal acts resulted in a legal mess. Implementing changes required a well-thought-out structure for land consolidation institutions. The implementation of the Russian Empire's Land Consolidation Act in the reorganisation of the peasants' allotments in the trans-Narva and Pechory District into demarcated farms was practical evidence that land consolidation institutions with extensive rights could expediently handle complex land issues in situations where the preparation of the land consolidation plan had to consider different legal bases.

The previous work experience of Estonian officials in the Russian Empire, including the experience of implementing the Russian Empire's Land Consolidation Act of 1911, also became decisive for the structure of

the land consolidation institutions created in Estonia in 1926, which were similar in structure and rights to the former Russian Empire's land consolidation institutions. The most significant similarity was that Estonian land consolidation institutions were also essentially given judicial functions. The work of the impartial commission made it possible to achieve the primary goal of land consolidation in such a way that the rights of individuals were protected. On the one hand, it allowed decisions to be made at the level of professionals and, on the other hand, kept the simultaneous, purposeful, and rapid implementation of land reform and additional necessary land consolidation work under the leading control of the state. Land consolidation primarily aimed to improve agriculture's profitability by creating prerequisites for using land as productively as possible. Alongside this economic task, however, the social task of land consolidation remained important – to ensure livelihood opportunities for everyone.

It can be concluded from analysing the formation and development of the land consolidation law in the Republic of Estonia in 1918–40 that the influence of the Russian Empire's land consolidation law was recognisable in the land reform process of land planning. When drafting the Land Consolidation Act of 1926, the Russian Empire's law was used as a model, especially in the structure of land consolidation institutions and the broad (judicial) rights granted to the commissions. The influence of the Land Consolidation Act of the Russian Empire on the structure and rights of land consolidation institutions continued in the updated Estonian Land Consolidation Act, which was passed in 1937.

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

TRIINU RENNU is Junior Research Fellow at the School of Law, University of Tartu. E-mail: triinu.rennu@ut.ee