

TRIINU RENNU

Maakorraldusõigus kui riigi maapoliitika
vahend maaõiguslike suhete korrastamisel
ja maakasutuse moderniseerimisel
Eesti Vabariigis (1918–1940)



TRIINU RENNU

Maakorraldusõigus kui riigi maapoliitika
vahend maaõiguslike suhete korrastamisel
ja maakasutuse moderniseerimisel
Eesti Vabariigis (1918–1940)



Tartu Ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 21.04.2026 otsusega on Triinu Rennu väitekirjale lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori (PhD) (õigusteadus) kraadi taotlemiseks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis.

Juhendaja: professor dr. iur. Marju Luts-Sootak, Tartu Ülikool

Oponendid: PhD Paris Pin Yu Chen, Birminghami Ülikool

Dr. iur. Priidu Pärna, Tallinna notar

Kaitsmine: 9. juunil 2026 kell 14.00 Tartu Ülikooli peahoone senati saalis ja videosilla vahendusel

Väitekirja trükkimist toetas Tartu Ülikooli õigusteaduskond.

ISSN 1406-6394 (trükis)

ISBN 978-9908-57-215-4 (trükis)

ISSN 2806-2353 (pdf)

ISBN 978-9908-57-216-1 (pdf)

Autoriõigus: Triinu Rennu, 2026

Tartu Ülikooli Kirjastus

www.tyk.ee

SISUKORD

PUBLIKATSIOONIDE NIMEKIRI	7
SISSEJUHATUS	8
Uurimisteema aktuaalsus ja olemus	8
Töö eesmärk, uurimisküsimused ja struktuur	13
Uurimismeetodid.....	15
Allikad ja uurimisseis.....	16
1. EESTI VABARIIGI MAAKORRALDUSÕIGUSE ARENGUETAPID ..	22
1.1. Maakorraldus maaseaduse rakendusaktide ja Vene õiguse järgi	22
1.1.1. Maakorralduse piiratud roll maareformi teostamisel	22
1.1.1.1. Riigimaade planeerimine kiirkorras	22
1.1.1.2. Riigimaade põhjalikum ümberplaneerimine	26
1.1.2. Maakorraldus seoses endiste Vene alade liitmisega	
Eesti Vabariiki	28
1.1.2.1. Maakorraldus Vene impeeriumi maakorraldusseaduse	
järgi.....	28
1.1.2.2. Maakorraldus maaomandi kaotuse kompenseerimise	
vahendina	32
1.2. Eesti Vabariigi oma ja iseseisva maakorraldusõiguse esmane	
kujundamine.....	34
1.2.1. Maakorralduse seadus (1926)	34
1.2.2. Erarendimaade korraldamine	44
1.2.2.1. Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade	
korraldamine (1926).....	44
1.2.2.2. Linnades ja alevites ning alevike ehitus-	
piirkondades asuvate rendimaade korraldamine	
(1928 ja 1935)	50
1.2.3. Asundustegevuse esialgne korraldamine (1929)	54
1.3. Maakorraldusõiguse korrastamine	58
1.3.1. Maakorraldusseadus (1937).....	58
1.3.2. Asundustegevuse laiendamine ja arendamine (asundusseadus	
ja maakapitali seadus 1937).....	66
2. MAAKORRALDUSTOIMINGUD JA NENDE PIIRITLEMINE	
TEISTEST KINNISASJAGA TEHTAVATES TOIMINGUTEST	72
2.1. Maade ümberkruntimise eristamine tehingulisest omandi	
üleandmisest.....	72
2.2. Maade vahetamine maakorralduseks ja muudel eesmärkidel	78
2.2.1. Maakorralduslik maade vahetamine	78
2.2.2. Tehinguline maade vahetamine	81
2.2.3. Riigi- ja eramaade vahetamine	83

2.3. Omandi ümberkujundamise ja käsutamise ühildamine kui menetlus-optimaalne lahendus ühismaade jagamisel	89
2.4. Piiride määramine ja piirivaidluste lahendamine	94
2.5. Teedevõrgu korrastamine.....	98
3. OMANDI- JA PIIRATUD ASJAÕIGUSLIKE SUHETE KORRASTAMINE MAAKORRALDUSE KÄIGUS	104
3.1. Maa omandi- ja kasutussuhete isikulise poole kindlustamine	104
3.1.1. Kinnistusraamatu omanike osa korrastamine	104
3.1.2. Igamisvalduse instituudi kombineerimine maakorraldusega....	109
3.2. Kolmandate isikute õiguste ja nõuete tagamine.....	113
3.2.1. Võlausaldajate nõuete ja rentnike õiguste tagamine	113
3.2.2. Servituutide korraldamine ja korrastamine.....	115
3.3. Kannete tegemine kinnistusraamatusse maakorralduskava alusel.....	118
4. MAAKORRALDUSE KONTROLL	124
4.1. Maakorraldus täitevõimu funktsioonina	124
4.2. Maakorralduskomisjonid kui kohtulikud haldusinstantsid	126
4.3. Kohtulik kontroll.....	130
KOKKUVÕTE.....	133
SUMMARY	139
ALLIKAD JA KIRJANDUS	145
PUBLIKATSIOONID.....	157
ELULOOKIRJELDUS.....	289
CURRICULUM VITAE	290
Publikatsioonid.....	291

PUBLIKATSIOONIDE NIMEKIRI

1. Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (I)“. *Ajalooline Ajakiri: The Estonian Historical Journal* 188 (2024), nr 2, 87–130.
2. Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (II)“. *Ajalooline Ajakiri: The Estonian Historical Journal* 191 (2025), nr 1, 3–38.
3. Rennu, Triinu. „The Land Register and the Cadastre in the Context of Land Management e-Services“. In *Die Geschichte des Registerrechts aus europäischer Perspektive* (Schriften zum Notarrecht 69). Baden-Baden: Nomos, 2025, 183–194.
4. Rennu, Triinu. „Land Reforms and Development of Land Consolidation in Estonia“. *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 108–119.
5. Luts-Sootak, Marju; Rennu, Triinu; Visnapuu, Karin. „Equal (Re-)Distribution of Land as Promotor of Social Justice and Political Loyalty in the Republic of Estonia After WW I“. *Právněhistorické studie* 55 (2025), nr 1, 73–88.

SISSEJUHATUS

Uurimisteema aktuaalsus ja olemus

Ajalooliselt oli maakorraldusõiguse kujunemine maapiirkondades seotud vajadusega suurendada talude elujõulisust olukorras, kus olemasolevad maakasutus- ja omandisuhted ei vastanud enam ühiskonna või majanduselu vajadustele. Killustunud ja ebaotstarbekas maakasutus suurendas tööjõu- ja ajakulu ning takistas majanduslikult elujõuliste majapidamiste kujunemist. Sellises olukorras osutus vajalikuks riiklik sekkumine, mis tihti ei piirdunud üksnes üksikute talude maakasutuse korraldamisega, vaid hõlmas ka menetluslike ja institutsionaalsete lahenduste loomist maakasutuse terviklikuks korrastamiseks tervete piirkondade kaupa. Maakorraldus kujunes seeläbi maapoliitiliseks vahendiks, mille kaudu koondati maid avalik-õigusliku menetluse käigus ja parandati maakasutust viisil, mis võimaldas lisaks olemasolevate majapidamiste elujõulisuse suurendamisele anda suuremale hulgale inimestele võimaluse elatist teenida maakorralduse tulemusel vabanenud maadel.

Tänapäeval on maakorraldus(õigus)el varasemast erinevad, vahel päris uued ülesanded nagu kliima- ja keskkonnakaitse, energiatootmise ja -taristu arendamine või julgeolekuvajaduste rahuldamine. Siingi saab maakorraldus(õigus)t kasutada riikliku poliitika teostamise abivahendina. Digitehnoloogiate areng loob seejuures uusi võimalusi, kuid esitab ka uusi väljakutseid.¹ Maakorraldusõiguse ajaloo uurimine võib siin olla abiks või vähemalt inspiratsiooniks – kuigi lahendamist nõudvad probleemid on erinevad, võib maakorralduse ajalooliste kasutusvõimaluste analüüs osutada struktuuriliselt või funktsionaalselt ülekantavatele lahendustele. Selles mõttes võib käesolevat tööd käsitada uurimusena rakenduslikust õigusajaloost.²

Lääne-Euroopas algasid maaomandi ja maakasutuse struktuursed ümberkorraldused juba 18. ja 19. sajandi agraarreformide, suurmaaomandi redutseerimise ning ühismaade jagamise ja eraomandisse koondamisega feodaalsete maa kasutussuhete kaotamise käigus. Kõige sellega kaasnes uute omandivormide kujundamine, eelkõige keskajast pärit jagatud omandi kõrvaldamine ja üksnes absoluutse individualiseeritud omandi õiguslik tunnustamine ka maakasutuses.³

¹ Triinu Rennu, „The Land Register and the Cadastre in the Context of Land Management e-Services“, in *Die Geschichte des Registerrechts aus europäischer Perspektive* (Schriften zum Notarrecht 69). Baden-Baden: Nomos, 2025, 183–194.

² Rakenduslik ajalugu (*applied history*) on võrdlemisi uus suund tänapäeva ajalookirjutuses ja tähendab mineviku uurimisest saadud teadmiste rakendamist tänapäeva probleemide lahendamisel või poliitikate kujundamise eesmärgil. Vt nt *Journal of Applied History* (Brill, ilmub alates 2019); ennekõike programmilisi artikleid David Lowelt (*Applied History Today*) ja antud töö seisukohalt olulisematki artiklit „Applied History, Applied Economics, and Economic History“ Christopher L. Colvinilt ja Paul Winfreelt selle esimeses numbris.

³ Lääne-Euroopa maaomandi ja maaõiguse moderniseerimise kohta vaata lähemalt Justus Wilhelm Hedemann, *Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert. Zweiter Teil: Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*. Berlin:

Kaasaegne maakorraldus kui eraldiseisev ja avalik-õiguslikult reguleeritud valdkond kujunes välja alles pärast Esimest maailmasõda, mil nii impeeriumide lagunemise järel rajatud Ida-Euroopa riikides kui ka mitmes Lääne- ja Kesk-Euroopa riigis võeti 1920. aastatel vastu maakorraldust reguleerivad seadused.⁴

Eesti Vabariigi saja või enama aastanegi,⁵ samas ka väga mitmekesine kogemus maakorraldusõigusega⁶ võimaldab näha väga mitmekülgeid viise maakorralduse rakendamisest mitte ainult faktilise maakasutuse tõhustamisel – mis on küll maakorralduse esmane olemuslik tunnus –, vaid ka maakorralduse kasutamist riigi majandus- ja isegi sotsiaalspoliitiliste eesmärkide elluviimiseks. Eriti iseloomulik on selles seoses just Eesti Vabariigi esimene iseseisvusperiood kahe maailmasõja vahel. Uuel riigil tuli lisaks täiesti uuele modernsele ühiskonnakorraldusele – varasema seisusliku ühiskonna asemel kõikide võrdsele vabadusele rajatud ühiskond – otsustavalt muuta senist maakasutust. Ikka veel suuresti mõisalikule suurtootmisele toetuva majandusmudeli asemel tuli kujundada võimalikult kõiki ühiskonnaliikmeid kaasav, elujõulisele ja majanduslikult otstarbekale väike- tootmisele rajanev põllumajandus. Just sellest tootmisharust kujunes maailmasõdade vahelisel ajal Eesti Vabariigi „visiitkaart“ ja siit tuli peamine eksport- toodang.⁷

Carl Heymanns, 1930; Joachim Thomas, „Relevance of the Land Consolidation Instruments for the Economic, Ecological and Societal Development in Germany,“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 69–70. Arvutivõrgust kättesaadav:

<https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (04.02.2026).

⁴ Kuigi Eesti oli 1926. aasta maakorralduse eriseaduse vastuvõtmisel Euroopas üks esimesi, jõudis Poola vastava seaduseni juba 1923. aastal; 1924. aastal järgnesid Taani ja Holland. Maakorralduse arengu kohta Euroopas vaata lähemalt: *Special Issue on Land Consolidation, Land Tenure Journal* (2025), nr 1. Arvutivõrgust kättesaadav:

<https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (09.02.2026).

⁵ Ehkki maakasutus ja maamandisuhetel olid õiguslikult reguleeritud varemgi ning ka siinsetel aladel toimusid ulatuslikud ümberkorraldused maakasutuses juba 19. sajandi agraarreformide tagajärjel, ei olnud tollal veel tegemist avalik-õigusliku, riiklikult teostatava maakorraldusõigusega tänapäevases mõttes. Varasema perioodi (19. sajandi lõpp ja 20. sajandi algus) maakasutuse ja omandisuhete kohta Eesti aladel on ülevaاتlikult kirjutatud artiklis, mis on dissertatsiooni osa: Triinu Rennu, „Land Reforms and Development of Land Consolidation in Estonia,“ *Land Tenure Journal* (2025), 109–110. Arvutivõrgust kättesaadav:

<https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (09.02.2026).

Maasuhete muudatuste kohta Liivimaa kroonukülas pärast talurahva vabastamist vt Kersti Lust, *Pärisorjast pärisokhaomanikuks. Talurahva emantsipatsioon eestikeelse Liivimaa kroonukülas 1819–1905*. Tartu: Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv, 2005, 65–99.

⁶ Vt selle kohta kokkuvõtlikult Triinu Rennu, „Land Reforms and Development of Land Consolidation in Estonia,“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 108–119. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (09.02.2026).

⁷ Ago Pajur, „Suur kriis“, in Eesti ajalugu VI: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. Tartu: Ilmamaa, 2005, 81. Eesti põllumajanduse kohta maailmaturul vaata lähemalt: Anu Mai Kõll, *Peasants on the World Market: Agricultural Experience of Independent Estonia, 1919–1939*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994; Anu Mai Kõll, „Peasants in the World Market: Dairy Cooperatives in Estonia 1908–1936“, *Journal of European Economic History* (1994), nr 3, 503–544.

Maaomandisuhete kujunemist Eestis mõjutas veel 20. sajandi alguseski oluliselt feodaalkorra pärand, mis ei kaotanud oma mõju ka kohe pärast suurmaamandi kaotamist. Kuigi Eesti Vabariigi ühe alusseaduse,⁸ 1919. aasta maaseaduse⁹ eesmärkide kohaselt pidi suurmaamand asendatama väiketalu¹⁰, ei tähendanud see tingimata ja automaatselt maakasutuse muutumist ratsionaalsemaks ja majanduslikult tulusamaks. Mitmel pool jäi maakasutus sajandite jooksul kujunenud killustatuse tõttu ebaotstarbekaks ka pärast mõisamaade võõrandamist.

Maa oli endiselt olulisim elatusallikas ja maaomandisuhete ümberkujundamine Eesti Vabariigis toimus poliitilistel, sotsiaalsetel ja majanduslikel eesmärkidel. Poliitiline eesmärk leidis väljenduse näiteks Eesti ajutise valitsuse lubaduses, et Vabadussõtta tulijatele antakse vastutasuks isamaa kaitsmise eest maad.¹¹ Nii tuli juba enne maaseaduse vastuvõtmist lahendada Vabadussõjas võitlevatele sõduritele maaga kindlustamise küsimus. Poliitiliseks saab nimetada ka eesmärki kujundada rahvuslik talupoegade kiht, kes tagaks riigi stabiilsuse ja kestlikkuse ning tugevdaks kodanikutunnet ja rahvuslikku identiteeti. Nii pidi suurem osa elanikkonnast olema kestva lojalne Eesti Vabariigile.¹² Sotsiaalne eesmärk keskendus ühiskondliku ebavõrdsuse vähendamisele, likvideerides suurmaamandi ja andes maata talupoegadele ning edaspidi ka popsikohtade kasutajatele võimaluse oma iseseisva majapidamise rajamiseks ja elatise kindlustamiseks. Majanduslik eesmärk oli tagada maa kui tootmisvahendi efektiivne kasutamine, võimaldades peredele inimväärset ülalpidamist ja kindlustades riigi toidujulgeoleku (kui kasutada tänapäeval levinud väljendit). Põllumajandus kujutas endast uue riigi majanduslikku alust, moodustades peamise majandussektori nii tööhõive, tootmismahu kui lõpeks ka ekspordi osakaalu poolest.¹³ Maa andmise lubadus harimiseks oli sätestatud nii Asutava Kogu poolt 1919. aasta juunis vastu

⁸ 1919. aasta maaseadust on Eesti ajalookirjanduses sageli käsitatud Eesti Vabariigi ühe keskse alusseadusena, kuna see pani aluse ulatuslikule maareformile, mille käigus võõrandati suurmaamandid ning kujundati ümber maamandi süsteem. Vaata näiteks Tiit Rosenberg, *Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, 371–454; õiguslikult poolelt Marju Luts-Sootak ja 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.

⁹ Asutava Kogu poolt 10.10.1919 vastu võetud maaseadus, RT 25.10.1919, 79/80, 156.

¹⁰ Asutava Kogu maaseaduse komisjoni koosolekute protokollide põhjal toimus arutelu selle üle, kas säilitada suurmaapidamine, kuid lõppkokkuvõttes toetasid kõik parteid väikepõllupidamise põhimõtet. Vt Asumava Kogu maaseaduse komisjoni koosoleku 1. mai 1919 protokoll nr 2. Maaseaduse materjalid (maaseadus, maaseaduse eelnõud koos parandustega, protestid, märgukirjad jne.). 29.04.1919–08.03.1920. RA ERA.15.2.422, lehed 127–130.

¹¹ Ajutise Valitsuse poolt 20.12.1920 vastu võetud määrus, RT 24.12.1918, 9.

¹² Maa ümberjaotamisest sotsiaalse õigluse ja poliitilise lojaalsuse edendajana Eestis pärast Esimest maailmasõda vaata lähemalt: Marju Luts-Sootak, Triinu Rennu ja Karin Visnapuu, „Equal (Re-)Distribution of Land as Promotor of Social Justice and Political Loyalty in the Republic of Estonia After WW I,” *Právněhistorické studie* 55 (2025), nr 1, 73–88.

¹³ Anu Mai Kõll, *Peasants on the World Market: Agricultural Experience of Independent Estonia, 1919–1939*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994, 11.

võetud eelpõhiseaduses ehk ajutises valitsemiskorras¹⁴ (§ 7)¹⁵ kui ka 1920. aasta põhiseaduses.¹⁶ Põhiseaduse § 25 deklareeris: „Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maa- saamise, eluaseme- ja töösaamise, samuti emakaitse, tööhõive ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse või õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamise kohta“.¹⁷

Tartu Ülikooli haldusõiguse professor, ungarlane Stephan (István) Csekey kirjutas 1928. aastal Eesti põhiseaduse paragrahvi 25 kohta, et see puudutas üksikisikute positiivset staatust, mille alus oli sotsiaalpoliitilises käsituses riigist kui „hoolekandeinstitutsioonist“. Ta leidis, et selles paragrahvis sätestatud võis leida ajavaimu peegelduse, majanduspoliitilise sotsialismi mõttemaailma kajastuse. Tema meelest sisaldas põhiseaduse paragrahv 25 „suunda andvat deklaratsiooni“, mis tuli ellu viia ja viidigi ellu paljude eriseadustega. Sellisteks eriseadusteks pidas ta mh maaseadust (1919), maakorralduse seadust¹⁸ (1926) ja kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadust¹⁹ (1926).²⁰

Sellest põhiseaduslikust programmist tulenes mh vajadus kujundada ka praktiline ja toimiv maaomandi korraldus. Programmilise iseloomuga põhiseaduse sätestet üksi ei piisanud – see tuli sisustada praktiliste õiguslike lahenduste ja reeglitega. Seetõttu tuli luua õiguslik raamistik, mis tagaks, et maaharimine tasuks ennast ära ja võimaldaks ülalpidamist, kujundades samal ajal tootliku põllumajanduse, mis kindlustaks elanikkonnale toidujulgeoleku ja riigile selle lojaalsuse. Seejuures tuli põhiline elatisvahend maa teha kättesaadavaks võima-

¹⁴ Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a. vastuvõetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korra § 7 sätestas: „Eesti Vabariigis tuleb kindlustada igale kodanikule inimväärlise ülespidamise õigus sellekohases seaduses määratud korras; selle õiguse teostamiseks tuleb kindlustada kodanikkudele õigus maad saada harimiseks ja eluasemeks ...“. RT 09.07.1919, 44, 91.

¹⁵ Kõige tulisemaid vaidlusi ajutise valitsemisekorra sõnastamisel põhjustasid sotsiaalse kaitse ning omandi kaitse sätted. Sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus nõudis eelnõusse kodanikuõiguste deklaratsiooni lisamist ning selles „isikuväärilise eluülespidamise õiguse“ garanteerimist. Eelnõu kolmandal lugemisel täiskogus tegi Rahvaerakonna esindaja Hans Priimägi ettepaneku lisada töö saamise võimaluse kõrvale ka võimalus saada maad. Tõnisson täpsustas: „... maad harimiseks ja eluasemeks saada“. Vaata ajutise valitsemisekorra põhiõiguste peatüki väljatöötamise kohta lähemalt: Hannes Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“, *Ajalooline Ajakiri* (2019), nr 3/4, 293–330.

¹⁶ Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 09.08.1920, 113/114, 243.

¹⁷ Majanduselu korralduse ning põhiõiguste vaheliste seoste kohta vaata lähemalt: Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross, „Inimväärlise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi, *Juridica* (2020), nr 6, 439–450.

¹⁸ Riigikogu poolt 04.03.1926 vastu võetud maakorralduse seadus, RT 04.03.1926, 23, 21.

¹⁹ Riigikogu poolt 11.02.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 16.

²⁰ Stephan Csekey, *Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928* (Tübingen: Verlag von J. C. Mohr, 1928), 188–189; eesti keeles István (Stephan von) Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928“, *Riigiõiguse aastaraamat* 4/2023. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2024, 265–266.

likult paljudele, et elanikkond suudaks end ise toita – piltlikult öeldes polnud suuremat nälg kui „maanälg“.

Feodaalkorra jäänukitest vabanemiseks ja modernse maaomandi struktuuri kujundamiseks ei piisanud üksnes suurmaaomandi kaotamisest, mida tehti 1919. aasta maaseadusega. Ka endiste mõisate maad olid sajandite jooksul äärmiselt killustunud, talurahvamääruste²¹ alusel moodustatud talukohad ei vastanud sageli modernsele kinnisvara struktuurile ning maakasutus oli ebaotstarbekas. Talu põllumaa võis asuda mitme kilomeetri kaugusel elumajast või koosneda mitmekümnest lahustükist, samal ajal kui osade talude maad paiknesid kitsaste ribadena teiste põldude vahel. Põllud olid sageli ebakorrapärsed ja kitsad, takistades tõhusate harimisviiside rakendamist ja sirgete teede rajamist. Sellest kirjust maakasutusest modernsete, ühtekoondatud ja võimalikult tulusate maaomandite kujundamiseks tuli maid väga ulatuslikult korraldada.

Tollal kehtinud tsiviilseadustik Balti Eraseadus (BES),²² reguleeris kinnisvaraga seotud suhteid eraõiguslike põhimõtete – lepinguvabaduse ja privaatautonomia – alusel. BES võimaldas lahendada üksikute maaomanike omavahelisi suhteid, kuid ei pakkunud õiguslikke lahendusi maakasutuse terviklikumaks ümberkorraldamiseks.

Sellises olukorras kujundati Eesti maakorraldusõigus iseseisva, riiklikult teostatava avalik-õigusliku õigusharuna, mis pidi võimaldama maaomandite koondamise ja vajadusel ümberpaigutamise kaudu suurendada nende majanduslikku tasuvust. Selle saavutamiseks tuli välja töötada selged põhimõtted, kehtestada reeglid ja menetluskorrad nende elluviimiseks, andes samas maakorraldusõigusele autonoomse sisu ning iseseisva rakendusala. Maakorralduse kaudu muutis riik sajandite jooksul kujunenud killustunud maakasutuse ratsionaalsemaks,

²¹ Originaalis määrusteks või ka seadustikeks (sks Verordnung, vn учреждение, уложение) nimetatud õigusakte on eestikeelses (ajaloo)kirjanduses hakatud nimetama talurahvaseadusteks.

²² Käesolevas töös on kasutatud Vladimir Bukovski kommentaaris sisalduvat seaduse teksti, kuna see on viimane põhjalik terviktekst Vene impeeriumi ajast. Вуковский, Владимир. *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*. В 2 т. Рига, 1914. BESi väljaannete ja sisu kohta vaata lähemalt: Toomas Anepaio, „Tuntud tundmatu seadustik: Balti eraseaduse väljaanded,“ *Õpetatud Eesti Seltsi Aastaraamat 1994–1999*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002, 302–324; Marju Luts, „Private Law of the Baltic Provinces as a Patriotic Act“, *Juridica International: Law Review of Tartu University* V (2000), 157–167; Marju Luts-Sootak, „Balti Eraseaduse (1864/65) koht ja kohatus Euroopa kodifikatsioonide peres“, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2015*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2016, 56–72; Marju Luts-Sootak, „Zur Verortung des Baltischen Privatrechts (1864/65) unter den europäischen Privatrechtskodifikationen“, in *Rechtstransfer in der Geschichte. Internationale Festschrift für Wilhelm Brauneder zum 75. Geburtstag*, ed. Gábor Hamza, Milan Hlavačka and Kazuhiro Takii. Berlin: Peter Lang, 2019, 219–243; Marju Luts-Sootak, Hesi Siimets-Gross ja Katrin Kiirend-Pruuli, „Estlands Zivilrechtskodifikation – ein fast geborenes Kind des Konservatismus“ „Nichtgeborene Kinder des Liberalismus?“ *Zivilgesetzgebung im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit*, ed. Martin Löhnig and Stephan Wagner. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, 278–287; Hesi Siimets-Gross, „Das Liv-, Est- und Curlaendisches Privatrecht“ (1864/65) and das römische Recht im Baltikum (Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 33). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.

võimaldades suuremale hulgale elanikkonnast maa harimist ning tagades varasemast otstarbekama ja majanduslikult efektiivsema kinnisvarastruktuuri kujundamise. Poliitilised, sotsiaalsed ja majanduslikud eesmärgid eeldasid riiklikku sekkumist olemasolevasse maakasutusse ja selle õiguslikku raamistikku ning vahel ka täiesti uut õiguslikku regulatsiooni.

Kuna maakorralduse eesmärgid olid olemuselt avalik-õiguslikud, vajati täiendavat regulatsiooni, mis kehtestaks kindla menetluskorra, tagaks objektiivse hindamise ja erapooletu elluviimise, kuid samas kaitseks maaomanike õigusi. Nii kujunes maakorraldusõigus avalik-õiguslikuks maapoliitiliseks vahendiks, mille kaudu riik sai terviklikult ümber korraldada maakasutuse, ellu viia poliitilisi, sotsiaalseid ja majanduslikke eesmärke ning tagada omandisuhetes õiguselguse ja -kindluse. Maakorraldusõigus ei olnud seejuures staatiline, vaid kohanes aja-järgu vajadustega, eristades reformiperioodide (nt maareformi) ja stabiilsemate ajajätkude ülesandeid.

Töö eesmärk, uurimisküsimused ja struktuur

Töö eesmärk on uurida, kuidas Eesti Vabariigi poliitilised, sotsiaalsed ja majanduslikud eesmärgid tingisid maakorraldusõiguse kujundamise iseseisvaks avalik-õiguslikuks õigusvaldkonnaks, mille praktiline rakendamine mõjutas kinnisvaraõiguse kindlustamist ja edasiarendamist laiemaltki, nii et maakorraldust saab käsitada ulatuslikult kasutatud vahendina riigi poliitike teostamisel maaõiguslike suhete korrastamiseks ja maakasutuse moderniseerimiseks Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. Uurimus keskendub õiguslikele probleemidele, mis kaasnesid poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide elluviimisega maakorralduses, ning sellele, kuidas neid probleeme maakorraldusõiguse ja selle arendamisel kujundatud avalik-õigusliku menetluse kaudu lahendati. Samuti analüüsitakse maakorraldusõiguse institutsionaalse ja normatiivse raamistiku kujunemist, näidates haldusõigusliku maa ümberkujundamise regulatsiooni tekkimist ja eristumist tsiviilõiguslikest tehingutest.

Nendest eesmärkidest lähtudes on väitekirjas püstitatud järgmised uurimisküsimused:

1. Milles seisnesid maakorralduse reguleerimisprobleemid ja eesmärgid Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil?
2. Kuidas aitas maakorraldusõigus neid probleeme lahendada ning milliseid mehhanisme selleks kasutati?
3. Millist õiguslikku ja institutsionaalset raamistikku vajab maakorraldus oma ülesannete täitmiseks?
4. Milliseid õiguslike efekte andis maakorraldusõiguse rakendamine omandiõiguse ja maakasutuse kujundamisele või ümberkujundamisele?

Katuspeatüki struktuur lähtub püstitatud uurimisküsimustest, liikudes probleemide ja eesmärkide analüüsilt nende lahendamiseks kasutatud õiguslike mehhanismide ja institutsionaalse raamistiku käsitlemisele ning sealt edasi maakorraldusõiguse rakendamise õiguslike efektideni ning lõpuks ka õiguslike kontrollimehhanismide analüüsile.

Struktuurilt koosneb doktoritöö sissejuhatavast katuspeatükist, mis hõlmab ka kokkuvõtet ja järeldusi, ning viiest teadusartiklist. Artiklipõhine ülesehitus võimaldab käsitleda maakorraldusõigust mitmest vaatenurgast, vastates seejuures püstitatud uurimisküsimustele. Üksikud artiklid analüüsivad maakorralduse reguleerimisprobleeme ja eesmärke, kasutatud õiguslikke mehhanisme ning institutsionaalset raamistikku, samas kui katuspeatükk seob need käsitlused tervikuks ja võimaldab hinnata maakorraldusõiguse rakendamise õiguslike efekte maaomandi ja maakasutuse kujundamisel ning asetada need laiemasse õigusajaloolisse ja õigusteoreetilisse konteksti. Üks töösse kuuluv artikkel käsitleb seejuures maakorraldusõiguse arengut ka pärast Eesti Vabariigi taastamist,²³ võimaldades asetada varasema kogemuse tänapäevasesse konteksti.

Katuspeatükis uuritakse maakorraldusõiguse arengut kahel tasandil. Esimeses peatükis käsitletakse esimest tasandit, analüüsides maakorraldusõiguse arenguetappe ning Eesti maakorraldusõiguse üldist kujunemist poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide vaatenurgast. Selline jaotus on valitud, kuna maakorraldusõiguse kujundamine ei alanud tühjalt kohalt Eesti Vabariigi esimese sellekohase eriseaduse, 1926. aasta maakorralduse seadusega,²⁴ vaid oli ühelt poolt seotud maareformi elluviimisega, teisalt ka varasema Vene õiguse rakendamisega Eesti Vabariigiga liidetud aladel. Maareform lõi praktilise vajaduse maakasutuse korrastamiseks ning tõi esile olemasoleva õiguse piirid, samas kui Vene õiguse rakendamine Petserimaal ja Narva-tagustes piirkondades oli osutunud toimivaks ning selle eeskujule tugines ka Eesti maakorraldusõiguse esmane õiguslik korraldamine 1926. aasta maakorralduse seadusega. Seetõttu käsitletakse neid arenguetappe käesolevas töös maakorraldusõiguse kujunemise lahutamatu osana.

Eesti maakorraldusõiguse kujundamisel saab eristada kolme etappi:

- 1) Esimeses etapis kasutati maakorraldust, ehkki piiratud määral, enamikul Eesti territooriumil maakasutuse korrastamiseks maareformi teostamise käigus ja paralleelselt sellega Tartu rahulepingu alusel Eesti Vabariigiga liidetud aladel Vene õiguse alusel (1.1.). Maakorraldustööde iseloomust lähtuvalt saab maareformi teostamise raames omakorda eristada maakorralduse kahte rakendusperioodi: riigimaade planeerimine kiirkorras 1918–1926 (1.1.1.1.) ja riigimaade põhjalikum ümberplaneerimine 1926–1940 (1.1.1.2.).

²³ Triinu Rennu, „The Land Register and the Cadastre in the Context of Land Management e-Services“, in *Die Geschichte des Registerrechts aus europäischer Perspektive* (Schriften zum Notarrecht 69). Baden-Baden: Nomos, 2025, 183–194.

²⁴ Riigikogu poolt 04.03.1926 vastu võetud maakorralduse seadus, RT 1926, 23, 21.

- 2) Teise etapina saab käsitada 1926. aastast alanud eramaade maakorralduse õiguslikku reguleerimist (1.2.).
- 3) Lõpuks tuleb eristada 1937. aastast alanud etappi, mil maakorraldus seoti asundustegevuse ja selle rahastamismehhanismidega (1.3.), et lahendada rahvastiku juurdekasvust ja töötusest tulenevaid probleeme ning luua eeldused uute elujõuliste majapidamiste rajamiseks seni kasutamata aladel.

Katuspeatüki teisel tasandil analüüsitakse põhjalikumalt maakorraldusõiguse normatiivset raamistikku, selle eristumist tehingutest ning avalik- ja eraõiguslike elementide koostoime kasutamist maaomandisuhete ümberkujundamisel. Ennekoike analüüsitakse seda, kuidas tehingute ja maakorraldusõiguslike menetluste koondamine ühtsesse menetlusse andis tulemuseks menetlusoptimaalse lahenduse, mille kaudu küll allutati eraõiguslikud omandimuutused avalik-õiguslikule menetlusele, kuid saavutatud tulemused teenisid eraõiguslikke eesmärgi.

Selle analüüsi läbiviimiseks on katuspeatüki edasine ülesehitus jaotatud kolmeks peatükiks. Teises peatükis analüüsitakse maakorraldustoimingute piiritlemist muudest kinnisasjaga seotud toimingutest. See võimaldab selgelt eristada avalik-õiguslikku maakorraldust tsiviilõiguslikest tehingutest ja maa tehnilisest mõõdistamisest, aidates selgesti määratleda maakorraldusõiguse autonoomse rakendusala.

Kolmandas peatükis analüüsitakse omandi- ja piiratud asjaõiguslike suhete korrastamist maakorralduse raames, keskendudes sellele, kuidas maakorraldusmenetluse tulemusena kujundatud uued maaüksused ja nendega seotud õigusuhed vormistati avalik-õigusliku menetluse abil kinnistusraamatus. See võimaldab näidata, kuidas faktiline maakasutuse ümberkujundamine teostati õiguslikult ning kuidas seejuures tagati õiguskindlus ja omandiõiguse kaitse.

Neljandas peatükis analüüsitakse maakorralduse kui ulatuslikult kasutatud protsessi kontrollimehhanisme, sealhulgas halduslikke ja kohtulikke kontrollivorme, uurides, kuidas tagati maakorraldusotsuste õiguspärasus olukorras, kus tegemist oli intensiivse riikliku sekkumisega maaomandisuhetes.

Selline kahe tasandi eristus võimaldab käsitleda maakorraldusõigust ühtaegu nii ajaloolise arenguprotsessi kui ka õigussüsteemis toimunud normatiivse mehhanismina ning siduda selle ajaloolise kujunemise, normatiivse sisu ja praktilise rakendamise ühtseks analüütiliseks tervikuks, mis laseb süsteemselt vastata püstitatud uurimisküsimustele.

Uurimismeetodid

Käesolev doktoritöö on õigusajalooline uurimus, mille keskmes on maakorraldusõiguse kujunemise, sisu ja rakendamise analüüs Eesti Vabariigis aastatel 1918–1940. Uurimus lähtub arusaamast, et riiklikult kehtestatud õigus kujundatakse teadlike poliitiliste valikute kaudu majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks, isegi kui selleks tuleb juba langetatud valikuid ja kasutusele võetud vahendeid vastavalt olukorrale ja uutele või arvestamata jäänud vajadustele korrigeerida.

Peamiselt kasutatakse töös õigusajaloo tavapäraseid meetodeid, sealhulgas allikakriitikat ja uuritavate nähtuste kontekstualiseerimist nende ajaloolises, õiguslikus ja ühiskondlikus raamistikus. Maakorraldusõiguse kujundamist Eesti Vabariigis analüüsitakse sotsiaal-majanduslikus ja poliitilises kontekstis, arvestades selle seoseid maareformi, asundustegevuse, põllumajanduspoliitika ja riigi majanduslike eesmärkidega. Õigusajalooline analüüs ei tähenda siin üksnes omaaegsete normitekstide tutvustamist, vaid püüab avada ka nende vastuvõtmise põhjuseid, eesmärgid ja tagajärgi ning näidata, kuidas maakorraldusõigus toimus maapoliitilise vahendina, aga seadis sellele ka õiguslikud piirid.

Teise keskse metoodilise raamistikuna rakendatakse õigusdogmaatilist analüüsi, mille kaudu uuritakse maakorraldusõiguse normatiivset struktuuri, selle eristumist tehingulisest maakasutuse muutmisest ning avalik- ja eraõiguslike elementide koostoimet maaomandisuhete ümberkujundamisel. Õigusdogmaatilise analüüsi süvendamiseks on kasutatud empiirilist arhiivimaterjali, et uurida maakorraldusõiguslike normide tegelikku rakendamist ning selgitada välja, kuidas maakorraldustoimingud ja nendega seotud menetlused praktikas toimusid. Dogmaatilise analüüsi fookuses on eelkõige küsimus, kuidas ja millistel alustel eristati maakorralduslikku omandi ümberkujundamist eraõiguslikust tehingulisest maaomandi käsutamisest ning milline oli maakorraldusotsuste õiguslik iseloom.

Allikad ja uurimiseis

Väitekirja koostamisel on kasutatud Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil kehtinud õigusakte ja seaduseelnõude seletuskirju, Rahvusarhiivi materjale ning teemakohast kirjandust. Olulise allikagrupi moodustavad Rahvusarhiivi fondid, eeskätt Põllutööministeeriumi üldosakonna (fond ERA.58) ning katastri ja maakorralduse osakonna materjalid (fond ERA.62). Riigikantselei fondist (ERA.31) on kasutatud seaduseelnõude põhialuseid ja eelnõude tekste ning seletuskirju. Kuna 1937. aasta maakorraldusseaduse eelnõu väljatöötamine toimus pikema aja jooksul (1935–1937), siis on säilinud mitmeid seletuskirja versioone, milles käsitletakse erinevaid regulatsiooni aspekte ja põhjendusi ning mis võimaldavad jälgida seadusandja mõttekäigu kujunemist. Praktiliste näidetena maakorraldusõiguse rakendamisest on kasutatud maakorralduskavasid ja Vabariigi Valitsuse otsuseid üksikute maaprobleemide lahendamise kohta.

Õiguspraktika puhul on töö oluline allikas Riigikohtu administratiivosakonna lahendite kokkuvõtted, mis on avaldatud Jüri Valge koostatud haldusajade ülevaades²⁵, kuid ka ajakirjades Õigus ja Geodeet. Tsiiviilasjade puhul on kasutatud

²⁵ Riigikohtu lahendite põhiseisukohad tehti kättesaadavaks kokkuvõtete kaudu, mis oli käsiraamatuks kõigile, kes seadust rakendasid. Esimene Riigikohtu administratiiv-osakonna lahendite kokkuvõte ilmus aastate 1920–27 kohta: Jüri Valge, Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1920–1927. a. lahendatud küsimusi. Tartu: Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929. Edaspidi ilmusid Riigikohtu administratiivosakonna lahendite kokkuvõtted ühe või kahe aasta kaupa.

allikana eriväljaandena välja antud Riigikohtu seletusi tsiviilõiguse alal.²⁶ Samuti on kasutatud Tartu Ringkonnakohtu materjale (fond ERA.1947).

Lisaks arhiivi- ja õigusallikatele on uurimuses kasutatud Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil ilmunud maakorraldust käsitlevaid ülevaateartikleid, eelkõige Toomas Sinbergi²⁷, Armin Peetsi²⁸, Theodor Pooli²⁹ ja Johannes Mitnitsi³⁰ käsitlusi, mis annavad pildi tollal kehtinud õiguslikust raamistikust ja maakorraldusest. Enamus nimetatud autoritest tegutses maakorralduse praktiliste spetsialistidena ning nende käsitlused lähtuvad eeskätt majanduslikust ja halduslikust vaatenurgast. Kuigi need annavad väärtusliku ülevaate maakorralduse praktilisest korraldusest ja rakendusprobleemidest, ei käsitle nad maakorraldust süstemaatiliselt ei õigusliku regulatsiooni ega institutsionaalse arengu seisukohalt. Seetõttu vajavad need käsitlused täiendamist õigusajaloolise perspektiiviga, mis võimaldab analüüsida maakorraldust avalik-õiguslikku eriregulatsiooni nõudnud valdkonnana ja selle rolli maaomandi ning maakasutuse ümberkujundamisel.

Täiendavalt on kasutatud maakorralduse tehnilist või õiguslikku külge kitsamalt käsitlevaid artikleid sellistelt autoritelt nagu Armin Peets³¹, Paul Kamel³², Jaan Spuul³³ ja Johannes Mitnits³⁴. Need käsitlused võimaldavad siduda normatiivse regulatsiooni praktiliste rakendamisprobleemidega ning pakuvad väärtuslikku sissevaadet maakorraldusõiguse toimimisse ajastu kaasaegsete vaatenurgast. Teavet maakorralduslike tööde institutsionaalse ülesehituse ja statistiliste näitajate kohta on ammutatud Vabariigi Valitsuse koostatud valitsusasutuste tegevus-ülevaadetest³⁵.

²⁶ Riigikohtu seletused Balti tsiviilõiguse alal: 1920–1929. Tartu: Sõnavara, 1929.

²⁷ Toomas Sinberg, „Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel,“ *Agronoomia* (1928), nr 2, 41–56; Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 8/9, 510–520 ja nr 12, 735–749.

²⁸ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 94–116.

²⁹ Theodor Pool, „Maauendus Eestis ja selle tulemusi,“ in V Soome-ugri kultuurkongress. Tallinn: s. n., 1936, 1–41.

³⁰ Johannes Mitnits, „Maakorraldus agraarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 249–256.

³¹ Armin Peets, „Maakorralduse seaduse ulatusest,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 77–81; Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine,“ *Geodeet* (1935), nr 1, 21–24.

³² Paul Kamel, „Maakorralduse töödets Petserimaal,“ *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1934, 71–78.

³³ Jaan Spuul, „Maakorralduse seaduse muutmisest,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1932, 82–90; Jaan Spuul, „Lapimaade korraldamine,“ *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1934, 79–108; Jaan Spuul, „Eramaade asundamisest ja kaugemate maade korraldamisest,“ *Geodeet* (1935), nr 2, 13–16; Jaan Spuul, „Teede rajamisest maakorralduse juures,“ *Geodeet* (1937), nr 1–4, 20–26.

³⁴ Johannes Mitnits, „Maakorralduse seaduse muutmise põhialused,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 62–77; Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus,“ *Õigus* (1937), nr 1, 1–25.

³⁵ Valitsusasutuste tegevus 1918–1934. Tallinn: Riigikantslei, 1934.

Tollal kehtinud eraõigust käsitletud õiguskirjanduse allikatena on kasutatud Carl Erdmanni süstemaatilist ja põhjalikku ülevaadet BES asjaõiguse osast³⁶ ja Vladimir Bukovski kommentaari BESile³⁷. Et kogu uurimisperioodi vältel toimus Eesti oma tsiviilseadustiku väljatöötamine, siis on kasutatud ka tsiviilseadustiku eelnõude kohta avaldatud arvamusi.³⁸ Samuti on töös kasutatud ajakirjas *Õigus* ilmunud teemakohaseid artikleid (viited leiab vastavatest kohtadest töös) ning tollase eraõiguse kohta käinud kirjandusest Tartu Ülikooli õigusteaduskonna professori Igor Tjutrumovi õpikut³⁹, samuti tema ja professor Elmar Ilusa loengukonspekte⁴⁰. Tollase haldusprotsessi mõistmisel on võtmetähendusega Artur-Tõeleid Kliimanni õpik.⁴¹ Kõik need aitasid avada uuritava ajajärgu õigusmõtte sisu ja arengusuundi Eestis.

Kõige põhjalikum eestikeelne käsitlus maakorralduse arengust Eestis on Feliks Virma 2004. aastal ilmunud teos „Maasuhted, maakasutus ja maakorraldus Eestis“ (339 lk), mis käsitleb maakorralduse kujunemist läbi sajandite. Tegemist on mahuka ja sisuka ülevaatega, kuid see on koostatud eeskätt õppevahendina Eesti Põllumajandusülikooli (praegune Eesti Maaülikool) geomaatika eriala üliõpilastele ning ei keskendu maakorraldusõiguse normatiivsele ega institutsionaalsele analüüsile õigusajaloolises tähenduses. Maakorraldusõigust ei olegi Eesti õigusteaduses seni käsitletud ei õigusdogmaatilise ega ka õigusajaloolise uurimisobjektina. Ajaloolastest on Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia kokku koondanud Tiit Rosenberg⁴², täiendatult on see ilmunud tema artiklikogumikus „Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost“⁴³, mis sisaldab ka teisi tema varem avaldatud käsitlusi. Näiteks on Rosenberg käsitletud

³⁶ Carl Erdmann, *System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Kurland. Bd. 2: Sachenrecht*. Riga: N. Kymmels Verlag, 1891.

³⁷ Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями: в 2 томах, т. 1: Введение, Право семейственное, Право вещное и Право наследования*. Риг: с. н., 1914.

³⁸ *Tsiviilseadustiku 1936. aasta eelnõu arvustusi ja täiendus- ning parandusettepanekuid*. Tallinn: с. н., 1937; Paul Poom, „Igamisvaldus Tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõus,“ *Õigus* (1937), nr 5, 193–207.

³⁹ Игорь Тютрюмов, *Гражданское право*. 2-е изд., испр. и знач. доп. Tartu: Типография Г. Лаакмань, 1927.

⁴⁰ *Tsiviilõigus: konspekt, koostatud ja redigeeritud eriteadlaste poolt vastavalt prof. I. Tjutrumovi eksamikavale*. Tartu: Jurist, 1933; *Tsiviilõigus: autoriseeritud konspekt. Koostatud E. Ilusa loengute järgi*. Tartu: с. н., 1939.

⁴¹ Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937.

⁴² Tiit Rosenberg, „Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia,“ in *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 1994–1999*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002, 125–161.

⁴³ Tiit Rosenberg, *Künnivaod: Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, 379–400.

Eesti 1919. aasta maareformi võrdluses teiste Ida- ja Kesk-Euroopa riikidega⁴⁴ ning analüüsinud maareformi põhjusi, eeldusi ja tulemusi⁴⁵. 1919. aasta maareformist on kaitstud ka magistritöid⁴⁶ ja kirjutatud muid uurimusi⁴⁷. Viidatud töödest saab hea ülevaate eelkõige maareformi põhjustest ning sellest, kuidas maa jagamisel rakendati eelisõigusi ja millises mahus ning suuruses anti erinevaid maakohti kasutusse. Maareformi on neis käsitlustes vaadeldud peamiselt maa-uuenduse protsessina, kuid ikka veel puudub Eesti Vabariigi iseseisvusperioodi hõlmav süsteemne analüüs maakasutuse ja omandisuhete kujunemisest ning maa-korralduse rollist nende protsesside elluviimisel.

Maareformile eelnenud maaküsimusega seotud arutelusid Eesti alal aastatel 1905–1916 on vaadeldud Margo Roasto oma artiklipõhises doktoritöös.⁴⁸ Viidatud käsitlus annab küll ideoloogilise ülevaate tollaegsetest erinevatest arusaamadest, kuidas maaomandisuheteid peaks ümber korraldama, kuid ei puuduta maakasutuse ja omandisuhete muutmise korralduslikku poolt ei organisatoorses ega õiguslikus mõttes.

Maareformi õiguslikest alustest ja selle kohtulikust kontrollist on kirjutanud eelkõige Karin Visnapuu⁴⁹, osalt koos Marju Luts-Sootaki⁵⁰ ja käesoleva töö

⁴⁴ Tiit Rosenberg, „Eesti 1919. aasta maareform: võrdlusjooni Ida- ja Kesk-Euroopa maadega,“ in Tiit Rosenberg, *Künnivaod: Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agrarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, 401–417.

⁴⁵ Tiit Rosenberg, „Agrarfrage und Agrarreform in Estland 1919: Ursachen, Voraussetzungen und Folgen,“ *Eesti Teaduste Akadeemia Toimetised. Humanitaar- ja Sotsiaalteadused* (1994), nr 3, 324–333; eestikeelses tõlkes: Tiit Rosenberg, *Künnivaod: Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agrarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, 373–378.

⁴⁶ Kadri Tael, *1919. a. maareform Vana-Põltsamaa vallas* (magistr töö, Tartu Ülikool). Tartu: 2013; kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus.

⁴⁷ Kadri Tael, „Maareformi elluviijad kohtadel: riigimaade ülemad ja ringkonna valitsejad,“ in *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2016*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2017, 94–107; Matis Leima, *Maareformi läbiviimine Võrumaa Misso ja Petserimaa Pankjavitsa valdades 1922–1940* (bakalaureusetöö, Tartu Ülikool). Tartu: 2016, kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus; Krista Serglov, *Veltsi mõis Virumaal 1796–1930: Mõisamajandi moderniseerimisest Eesti Vabariigi maareformi elluviimiseni* (bakalaureusetöö, Tartu Ülikool). Tartu: 2006, kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus.

⁴⁸ Margo Roasto, *Maaküsimus, rahvuslikud vastuolud ja poliitiliste ideoloogiate retseptioon: ühiskondlik mõte Eesti alal 1905–1916* (Dissertationes Historiae Universitatis Tartuensis 57). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2023.

⁴⁹ Karin Visnapuu, *Maareformi reguleerinud õigusaktide rakendamine Riigikohtu tsiviilosakonnas 1920–1924* (magistr töö, Tartu Ülikool). Tartu: 2017, kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus; Karin Visnapuu, „Riigikohtu kontroll maareformi teostamise üle Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil,“ in *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2018*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2019, 133–149.

⁵⁰ Marju Luts-Sootak ja 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 ja Marju Luts-Sootak, „Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel,“ in *Maareform 30: Artiklid ja meenutused*, koost Triinu Rennu jt. Tallinn: Maa-amet, 2021, 11–41; Marju Luts-sootak ja Karin Visnapuu, *Eigentum im Nationalstaat und Sozialismus – der Fall Estland als unabhängige Republik 1918–1940 und unter der*

autoriga⁵¹. Kõige põhjalikum eestikeelne käsitlus pealkirjaga „Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel“ on avaldatud kogumikus „Maareform 30. Artiklid ja meenutused“.⁵² Magistritöodes⁵³ on vaadeldud maareformiga seotud seadusandlust ja kohtulahendeid⁵⁴. Viidatud kirjatööd puudutavad eelkõige maareformi teostamise õiguslike aluste järkjärgulist kujundamist, samuti seost riigikorra ülesehitamise 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.

Maareformi ja maakorraldust tuleb aga kindlasti eristada, kuna maareformi puhul olid keskmes ideoloogilised ja poliitilised valikud maaomandisuhete muutmiseks (suurmaaomandi asendamine väikemaomandiga), samas kui maakorralduse peamine eesmärk seisnes juba olemasolevate maaomandi- ja maakasutussuhete praktilises ja õiguslikus ümberkujundamises, et tagada maa otsarbekam kasutus ja suurendada selle tasuvust. Maakorraldus ei olnud maareformi kõrvalnähtus, vaid kogu maaomandi ja maakasutuse ümberkujundamise kandev õiguslik vahend avaliku võimu, s.t riigi käes.

Olemasolevad uurimused annavad niisiis küll olulist teavet maareformi poliitiliste eesmärkide, selle läbiviimise ning üksikute õiguslike probleemide kohta, kuid need käsitlused ei võimalda mõista just maakorraldusõiguse rolli maaomandi ja maakasutuse ümberkujundamisel. Senises kirjanduses on maakorraldust käsitletud valdavalt tehnilise protsessina, mitte avalik-õigusliku eriregulatsiooni, s.t iseseisva õigusvaldkonnana. Puudub ka uurimus, mis käsitleks maakorraldusõiguse kujunemist ja toimimist terviklikult, seostades selle õigusliku regulatsiooni, institutsionaalse korralduse ning praktilise rakendamise kogu Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodi vältel. Sellest tulenevalt on maakorraldusõiguse kujunemine ja roll maaõiguslike ümberkorralduste protsessis jäänud õigusteaduslikus traditsioonis sisuliselt uurimata, mis omakorda põhjendab käesoleva uurimistöö vajadust. Avalik-õigusliku eriregulatsioonina käsitlemine võimaldab näha maakorraldust mitte pelgalt tehnilise toiminguna, vaid riigi poolt juhitud ja rakendatud vahendina maaõiguslike suhete ümberkujundamisel.

Sowjetherrschaft,“ in Dieter Gosewinkel; Oliver Lepsius; Peter Oestmann (Hg.), *Eigentum als Herrschaftsressource. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in den Franckeschen Stiftungen (Halle) vom 22.–24. Februar 2022 (Der Staat. Beihefte 28)*. Berlin: Duncker & Humblot, 2025, 175–200.

⁵¹ Vt dissertatsiooni kuuluvat artiklit Marju Luts-Sootak, Triinu Rennu ja Karin Visnapuu, „Equal (Re-)Distribution of Land as Promotor of Social Justice and Political Loyalty in the Republic of Estonia After WW I“. *Právněhistorické studie* 55 (2025), nr 1, 73–88.

⁵² Triinu Rennu, Irja-Gea Kukk ja Anu Ots (koostajad), *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021.

⁵³ Annika Jõgiste-Johanson, *1926. aasta kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus maareformi üldeesmärkide teostamisel* (magistritöö, Tartu Ülikool). Tartu: 2020, kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus.

⁵⁴ Lii Zerel, *Maareform ja tsiviilõigus Riigikohtu tsiviilosakonna praktikas 1925–1929* (magistritöö, Tartu Ülikool). Tartu: 2019, kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus.

Majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamise kõrval toimus aga Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil maakorralduse kaudu ka maaomandisuhete ja maakasutuse ulatuslik moderniseerimine, mis väljendus eeskätt ajalooliselt killustunud maakasutuse ümberkujundamises majanduslikult elujõulisteks taludeks, õigussuhete väljaselgitamises ning omandi- ja maakasutusõiguste kandmises kinnistusraamatusse, mille kaudu tagati õiguskindlus ja realiseerus kinnistusraamatu sissekandepõhimõte. Käesoleva töö panus seisnebki maakorraldusõiguse käsitlemises iseseisva õigusajaloolise uurimisobjektina ning selle rolli selgitamises kogu iseseisvusperioodi hõlmava maaõigusliku moderniseerimise protsessi keskse vahendina.

Täna juhendajat Marju Luts-Sootakki ning kõiki teisi, kes töö käsikirja lugedes tegid kasulikke märkusi, samuti Tartu Ülikooli Sihtasutust Jüri Uluotsa mälestusstipendiumi kaudu saadud majandusliku toetuse eest. Töö on ühtlasi tunnustus maakorraldajatele nende tänuväärse töö eest, eriti Merje Krinalile ja Priit Kuusile, kellel on olnud märkimisväärne panus tänapäeva Eesti maakorralduse sisulisse ja tehnoloogilisse arendamisse.

1. EESTI VABARIIGI MAAKORRALDUSÕIGUSE ARENГУETAPID

1.1. Maakorraldus maaseaduse rakendusaktide ja Vene õiguse järgi

1.1.1. Maakorralduse piiratud roll maareformi teostamisel

1.1.1.1. Riigimaade planeerimine kiirkorras

Maareformiga kaasnes maa-alade ulatuslik jaotamine kruntideks. Esmajärjekorras jaotati võõrandatud mõisate põllud, niidud ja karjamaad, kuna need olid valdavalt heas seisukorras ning võimaldasid maa viivitamatut kasutuselevõtmist ja harimise jätkamist või uudismaana ülesharimist.⁵⁵ Maa kiireks laialijagamiseks anti seda sageli kasutusse ka ilma eelneva piiritlemise ja mõõdistamiseta looduses. Aastatel 1920–1922 anti vaid 14,4% maast välja mõõdistatud kujul. Lisaks tuli ette ajutisi maade väljaandmisi planeerimata aladel, kus maasaajate õigusedki ei olnud veel kindlaks määratud.⁵⁶ Esialgu jagatigi riigistatud maid eestlastest maasoovijatele kiirkorras, et ühelt poolt vältida näljahäda ning teiselt poolt näidata, kuidas maa andmise lubadust viiakse ka tegelikkuses ellu.

Maade kiire väljajagamine tagas küll esmase toimetuleku neile, kellele maad anti, kuid ei võimaldanud kogu maakasutust terviklikult läbi mõelda. Maade maakorralduslik-majanduslik planeerimine seadis eesmärgiks maakasutuse ja talupõllumajanduse struktuuri ümberkujundamise viisil, mis võimaldaks nii uute kui ka olemasolevate, sageli väikekohtadena kujunenud majapidamiste muutmist majanduslikult elujõuliseks. Pärast esmast maajagamist jõuti järk-järgult maade põhjalikuma ümberplaneerimiseni, mis omakorda eeldas täiendavate õiguslike aluste loomist.

Maaseadus sätestas vaid reformi üldised põhimõtted ja oli raamseadusena aluseks kogu protsessile. Maakasutuse reaalse planeerimise õiguslikud alused olid aga sätestatud mitmes eri tasandi õigusaktis. Maakonna maakorraldusnõukogu ja planeerimiskomisjonide ülesanded⁵⁷ ja asjaajamise kord olid peamiselt

⁵⁵ J. Õisman, „Maareformi teostamine,“ *Eesti statistika kuukiri* (1922), nr 6–8, 53–55. Artikli autori eesnime ei õnnestunud välja selgitada.

⁵⁶ Riigimaade kiire väljajagamise ja seejuures kasutatud erinevate võimaluste kohta vaata lähemalt AA I, 115–117. Siin ja edaspidi tähistavad AA I ja AA II Ajaloolise Ajakirja artikleid, mis on dissertatsiooni osad. Kätesaadavad: I: <https://ojs.utlib.ee/index.php/EAA/article/view/25843/19655> ja II: <https://ojs.utlib.ee/index.php/EAA/article/view/25848/19659>.

⁵⁷ Riigimaade planeerimise institutsionaalse korralduse ja probleemide kohta vaata lähemalt AA I, 105–110. Vt ka Peeter Puusep, „Administratiivkohtu korraldus, ettekanne I Õigus-teadlaste päeval,“ *Õigus* (1922), nr 8, 235–244.

sätetatud maareformi teostamise määrustes⁵⁸, samas kui maakorralduse rakendamise sisulised kriteeriumid tulenesid riigimaade planeerimise tehnilistest juhtnööridest⁵⁹ (edaspidi juhtnöörid). Juhtnöörid ei piirdunud üksnes tehniliste suunistega, vaid sisaldasid ka mitmeid täiendavaid õiguslikke aluseid ja täpsustusi, mis konkretiseerisid nii maaseaduse kui ka määruse regulatsioone.

Juhtnöörid määrasid, millised maad tuli planeerimisel eraldada riigi tagavara- maaks. Nende hulka kuulusid nii metsamaad kui ka alad, mis olid vajalikud riiklikuks või ühiskondlikuks otstarbeks, näiteks raudteejaamade ümbrus, teede ristumiskohad, mereäärsed alad sobivate suvituskohade, sadamate või kalapüügi jaoks ning suuremate koskede ümbrus (§ 10). Juhtnöörid sätestasid, millistele riigi- ja ühiskondlikele asutustele – kokku 17 erinevale liigile – tuli maad planeerida, ning enamiku puhul oli ette antud ka krundi suurus. Näiteks valla vaestemajadele oli ette nähtud kuni 1 hektar aiamaad, arstidele ja loomaarstidele kuni pool normaaltalu suurust ning ämmaemandatele ainult aiamaa (§ 11).

Talude rajamiseks valiti esialgu ainult sellised maad, mida sai põllumajanduses kasutada ilma suuremate kuivendustööde või maaparanduseta (§ 2). Maade planeerimisel tuli arvesse võtta nii maa looduslikku olukorda kui ka selle kasutusvõimalusi, mistõttu jaotati maad vastavalt otstarbele perepõhisteks taludeks, ametnike ja käsitöölise kõrvaltegevust toetatavateks majapidamisteks ning tööstusettevõtete maaks.

Maaseadus nägi talumaa suuruse ülemmäärana ette pindala, mida üks perekond suutis harida kahe hobusega, kusjuures talukoha täpne suurus sõltus maa headusest ja asukohast (§ 17). Juhtnööride järgi võis talumaa olla 10–50 hektari suurune, millest vähemalt 10 ha pidi olema põllumaad. Talude suuruse määramisel lähtuti maa viljakusest, põllu, heinamaa ja metsa vahekorras, piirkonnas valitsevast põllumajandustavast ning raudtee või linna lähedusest, kuid vajadusel – näiteks kui soovijaid oli palju või kohalikud olud seda nõudsid – võis rajada ka väiksemaid, nn ühehobuse-talusid (§-d 16 ja 17).

Lisaks tuli arvestada, et maaseaduse § 22 andis maasaamise eesõiguse senistele väiketalude rentnikele, sätestades samas klausli: „kuid selle juures võib riik maid uuesti kruntida“. See võimaldas kujundada väiketalud majanduslikult elujõulisemaks, muutes vajadusel nende kasutuses olevaid maa piire ja suurust, eelkõige maa suurendamisel juurdelõigetega.

Maaseadus sätestas, et neile, kes kasutavad maad kõrvaltegevuseks või aiapidamiseks, antakse maad kasutamiseks vastavalt vajadusele, kuid mitte rohkem kui ühe normaaltalu suuruses (§ 18). Juhtnöörid täpsustasid, et käsitöölisele mõeldud krundid tuli planeerida maanteed, alevite ja linnade lähedusse või mujale, kus kohalikud olud seda nõudsid. Krunt võis olla kogupindalaga kuni 2 hektarit ja pidi võimaldama lisaks elamule ka aiamaa rajamist ja lehmapidamist. Planeerimisel lähtuti eeldusest, et neid kohti saab esialgu majandada koos mõne

⁵⁸ Vabariigi Valitsuse poolt 28.01.1920 vastu võetud määrused maareformi teostamiseks, RT 04.02.1920, 16/17.

⁵⁹ Põllutööministri määrus riigimaade planeerimise tehniliste juhtnööride kohta, RT 12.05.1920, 69/70.

normaaltaluga, mis pakub neile majanduslikku tuge. Sellest lähtudes kavandati käsitöökohad algselt normaaltalu maa piiridesse. Kui käsitöölisekoha soovijaid oli palju, võis selleks otstarbeks määrata ka normaaltalu, mis siis omakorda jaotati väiksemateks kruntideks (§ 14). Eraldi majapidamisüksustena tuli planeerida ka viljapuuaiad ja köögiviljamaa krundid. Aia ratsionaalse pidamise võimaldamiseks tuli viljapuuaiad ja köögiviljamaa krundi juurde kavandada kuni 6 hektarit põllumaad ja 3 hektarit heinamaad ning võimaluse korral tuli krundile kavandada ka vajalikud hooned (§ 15).

Lisaks erinevatele kohatüüpidele ja nende ettenähtud suurusele sätestasid juhtnõõrid planeerimisele ka mitmesuguseid sisulisi ja tehnilisi nõudeid. Planeerimisel tuli talukohad kavandada võimalikult ühes tükis, arvestades maa kasutusvõimalusi, ligipääsu veele ja teedele, juba olemasolevaid ehitisi ning looduslikke piire. Kruntide kuju pidi olema võimalikult korrapärane, eelistatult ruut, ning piirid sirged ja loogilised (§ 20). Kuivendatud maadel tuli säilitada kuivendussüsteemide terviklikkus (§ 22). Taludele pidi tagama juurdepääsu mööda „kuiva“ maad ja piire (§ 24). Mererannad ja veekogude kaldad jäeti üldiseks kasutuseks (§ 25), samuti loodusvarade leiukohad, millele tuli projekteerida ka juurdepääsuteed (§ 26). Planeerimisel tuli tagada, et igal talul oleks ligipääs joogiveele (§ 23) ning võimalus rajada elujõuline majapidamine. Tänapäevases mõistes võib neid tingimusi käsitleda planeerimise aluste või maakorraldusnõuetena, mis kehtestati talude moodustamisel maa piiride määramiseks maa-reformi elluviimisel.

Tegelikkuses oli aga maid välja jagatud juba kiirkorras ja juhtnõõride nõudeid arvestamata. Sellel olid negatiivsed tagajärjed, mis tulid riigistatud maade edasisel planeerimisel kiiresti välja: planeerimiskavad ei arvestanud tegelikke olusid, töid tehti vilumatute või vähese kogemusega isikute poolt, puudusid vajalikud maamõõduriistad ning kasutusel olnud kaardid olid sageli 50–70 aastat vanad⁶⁰ ega vastanud enam looduslikule olukorrale.⁶¹ Seepärast tuli maad mitmel pool korduvalt ümber planeerida.

Probleemid ei piirdunud üksnes nimetatutega. Planeeritud ja piirimärkidega varustatud maatükke anti välja vähe, kuna kogu tähelepanu tuli suunata juba välja antud maade mõõdistamisele, sest täpsete piiride puudumine takistas majapidamiste korraldamist ja arengut.⁶² Planeerimise tulemusena tekkis mõisatest krunte tavaliselt vähem, kui seal oli maa kasutajaid enne planeerimist.⁶³ Seetõttu määrati paljudele maasaajatele kaasrentnikud, s.t samale maaüksusele määrati kaks või enam kasutajat, mis tekitas omakorda mitmeid probleeme: määratud kohaomanikud soovisid kaasrentnike lahkumist, et alustada ehitustegevust, samal

⁶⁰ Maareformi teostamise määruste täienduse ja muutmise määruse seletuskiri, 14.06.1921–29.07.1921, RA ERA.31.3.1592, l. 4.

⁶¹ Maade planeerimisel praktikas tekkinud kitsaskohade kohta vaata lähemalt AA I, 115–121.

⁶² Toomas Sinberg, „Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel,“ *Agro-noomia*, (1928), nr 2, 47.

⁶³ Asundustalude ajutiste kõrvalrentnike maaga varustamise seaduse eelnõu seletuskiri, 20.02.1924–11.03.1924, RA ERA.31.3.1665, l 8 (digi 9).

ajal kui kaasrentnikud nõudsid endale poole maa kasutusõigust. Kaasrentnikke oli Võrumaal 395, Valgamaal 108 ja Tartumaal 141; teistes maakondades oli neid siiski märgatavalt vähem. Osapooli püüti küll suunata omavahelistele kokkulepetele maa kasutamisel ja vajadusel ka eraldamises, kuid kõiki vaidlusi ei õnnestunud lahendada kokkulepetega.⁶⁴

Kaasrentnike probleemi lahendamisel sai määravaks põhimõte, et maasaajatele juba kasutusse antud maad ei ole otstarbekas tagasi võtta. Maa äravõtmine oleks olnud nii õiguspoliitiliselt küsitav kui ka tekitanud ulatuslikku rahulolematust. Seetõttu lahendati olukord tagantjärele maa jagamise teel, võimaldades mõlemal kasutajal saada iseseisev maaüksus. 1924. aasta asundustalude ajutiste kaasrentnike maaga varustamise seadusega⁶⁵ anti ka kaasrentnikele õigus saada maad. Maid eraldas põllutööministeerium kas väikemajapidamistena välja antavate kruntide arvelt või kuni poolena samast asundustalust, mille maid kaasrentnik kasutas (§ 1). Seejuures tohtis ministeerium krunte poolitada ka juhul, kui rentnikud ise ei avaldanudki selleks soovi.⁶⁶

Asundustalude ajutiste kaasrentnike maaga varustamise seadus ei olnud ainuke uus õiguslik alus, mille tõttu tuli riigimaid uuesti kruntida. Riigikogus 26. mail 1925. aastal vastu võetud maaseaduse täiendamise ja muutmise seadusega⁶⁷ 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 ega ületanud 50 hektarit. Niisiis tuli maid uuesti ümberplaneerida ka põhjusel, et kehtestati uusi õiguslikke alused, mis mõjutasid maa omandi- või kasutusõiguse ulatust.

Eelpool kirjeldatud nõuded ja nende sisustamine maade planeerimisel näitavad, et esialgu piirdus maakorralduse roll maareformis õigusaktides sätestatud suurusele ja tingimustele vastavate kohatüüpide moodustamisega. Tegemist oli aga üksnes riigile ehk ühele (juriidilisele) isikule kuuluvate maade planeerimisega, mis pidi arvestama kohalikke olusid ja õigusaktides ette nähtud isikute õigusega saada maad kasutusse ettenähtud ulatuses. Kiirkorras maade jagamine ei võimaldanud seejuures maakasutuse struktuuri tervikuna ümber kujundada, kuna selline töö eeldas aega ja süsteemset planeerimist, mida näljahäda kartuses ei olnud võimalik leida ega teha. Seetõttu ei olnud maakorralduse majanduslik eesmärk – elujõuliste majapidamiste kujundamine – reformi algfaasis määrav, vaid esiplaanil oli maa kiire kasutusse andmine ja sotsiaalse stabiilsuse tagamine. Alles pärast esmase kriisi ületamist nihkus maakorralduse raskuskese maade

⁶⁴ Asundustalude ajutiste kõrvalrentnike maaga varustamise seaduse eelnõu seletuskiri, 20.02.1924–11.03.1924, RA ERA.31.3.1665, 1 8 ja 9 (digi 9 ja 10).

⁶⁵ Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud asundustalude ajutiste kõrvalrentnikkude maaga varustamise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 19.

⁶⁶ „Rk. adm. Nr 453¹, 1926.“ in Johannes Mõtte, *Maaseadus ja maareformi teostamise määrused: nende uuemad täiendused ja muudatused ning teised tähtsamad riigi- ja eramaade kohta käivad seadused, määrused ja juhtnõõrid ühes lühikeste väljavõtetega*. Tartu: Postimees, 1929, 53.

⁶⁷ RT 05.06.1925, 95/96, 33.

terviklikule ümberplaneerimisele, mille kaudu püüti saavutada maakorralduse tegelik eesmärk – majanduslikult otstarbeka ja tasuva maakasutusstruktuuri kujundamine.

1.1.1.2. Riigimaade põhjalikum ümberplaneerimine

Maaseadus sätestas maakohtade kasutusse andmisel eesõiguse senistele väike- talude rentnikele (§ 22), kuid enne kohtade lõplikku kindlaksmääramist oli riigil võimalus maid ümber kruntida, et kujundada majanduslikult elujõulisemad majapidamised. See eeldas senisest põhjalikumat maade planeerimist ning ulatus- likumaid maakorraldustoiminguid, mille eesmärk oli otstarbekama ja majandus- likult tasuvama maakasutuse saavutamine.

Maareformi algusperioodil piirdus renditalude korraldamine peamiselt nende üksustega, mille ümberkorraldamine oli otseselt seotud suurmaapidamiste, eelkõige endiste mõisate põldude ja niitude tükeldamisega või mille korraldamine oli võrdlemisi lihtne. Ajavahemikus 1918–1922 korraldati 5875 renditalu ja väikekohta kogupindalaga 137 350 hektarit. Ülejäänud renditalude ümber- korraldamine lükati edasi ning võeti käsile alles pärast mõisate tükeldamise põhi- tööde lõpetamist.⁶⁸

Väikemaapidamiste maa-ala suurendamine riigimaa arvelt ei olnud maa- seaduses esialgu ette nähtud, kuid oli praktiliste sotsiaal-majanduslike vajaduste tõttu praktikas üpris ulatuslik. Aja jooksul oli kujunenud märkimisväärne hulk väikekohti, mille elanikud olid saanud oma põhilise sissetuleku mõisas tööta- misest ning mis olid seetõttu kujunenud maatöölise eluasemeteks. Mõisate tükel- damise järel kaotasid selliste kohtade valdajad oma varasema põhisissetuleku, mistõttu tuli need eluasemekohad kujundada maa-ala suurendamise abil elatus- võimelisteks majapidamisteks. Lisaks ilmnes peagi vajadus korrigeerida ka mõisate tükeldamisel loodud väikekohti, mis osutusid majanduslikult elu- jõuetuks.⁶⁹

Sellest tulenevalt alustati väikekohtade suurendamist juba maareformi ellu- viimise algusjärgus, ehkki esialgu puudus vastav seadusandlik regulatsioon. Algfaasis tugines see tegevus põllutööministri poolt 1920. aastal kinnitatud planeerimise tehnilistele juhtnõuadele, mille alusel lubati juurdelõikeid üksnes neile väikekohtadele, mis piirnesid vahetult tükeldatava riigimaaga. Aastatel 1918–1922 suurendati juurdelõigetega 1373 väikekohta, kasutades selleks kokku 6552 hektarit riigimaad. Järgneval perioodil (1923–1927) aeglustus juurdelõigete planeerimine märgatavalt ning keskmiselt kavandati selleks ligikaudu 800 hektarit aastas.⁷⁰

⁶⁸ *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934*. Tallinn: Riigikantselei, 1934, 149.

⁶⁹ *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934*. Tallinn: Riigikantselei, 1934, 149.

⁷⁰ *Valitsusasutiste tegevus 1918–1934*. Tallinn: Riigikantselei, 1934, 149.

Alles maaseaduse täiendamisega⁷¹ 1926. aasta lõpus loodi juurdelõigete planeerimisele kindel õiguslik alus. Kohe varsti anti ka võimalus kasutada selleks vajadusel riigimetsa- ja soomaid.⁷² Seni põllumajanduslikult kasutamata metsa- ja soomaid oli vaja elujõuliste majapidamiste kujundamiseks kasutada selle pärast, et heas korras olnud endiste mõisate põllu-, heina- ja karjamaad olid juba laiali jagatud, kuid väiketalud vajasid toimetulekuks täiendavat maad. Nii laiendati haritavat kultuuripinda ning võimaldati juurdelõigete kaudu parandada olemasolevate majapidamiste majanduslikku elujõulisust maakorralduse abil.

Maakorralduse eesmäärke toetav riigimaade ümberplaneerimine sai õigusliku aluse põllutööministri 12. mail 1927 kehtestatud uute riigimaade planeerimise tehniliste juhtnõrredega.⁷³ Nende põhieesmärk oli aidata vabaneda killustatud maakasutusest ning koondada talumaad, vajadusel tugevdades talusid juurdelõigetega. Lisaks nähti ette selliste maakorraldustoimingute läbiviimine riigimaadel, mis pidid tagama talude võimalikult suure majandusliku elujõulisuse ning looma vabanevate maa-alade arvelt võimaluse uute elujõuliste maakohtade moodustamiseks (§ 1).

Just selles kontekstis rõhutas maareformi isaks peetav Theodor Pool,⁷⁴ et maakorraldus Eestis – eesotsas maareformiga – kujunes keskseks majanduspoliitiliseks vahendiks, mille kaudu kiirendati põllumajanduse arengut, suurendati selle tootlikkust ning võeti kasutusele seni rakendamata maatagavarad, suunates maaressursid ja tööjõu otstarbekamasse kasutusse.⁷⁵ Pooli hinnang haakub selgelt riigimaade põhjalikuma ümberplaneerimise praktikaga: tegemist ei olnud üksnes tehnilise maade ümberpaigutamisega, vaid sihipärase tegevusega, mille eesmärk oli kujundada majanduslikult elujõulised ja iseseisvad talumajapidamised ning tagada maakasutuse otstarbekam struktuur.

Väikekohtade elujõuliseks muutmine seotigi riigimaade lõpliku korraldamisega. Enne iga piirkonna korraldamist selgitati välja väikemajapidamiste olukord, et planeerimiskava koostamisel oleks võimalik määrata neile vajalikke juurdelõikeid. Väikekohti suurendati riigimaade arvelt eeskätt juhtudel, kui majapidamise juurde kuuluv maa-ala ei võimaldanud keskmise suurusega perekonna äraelamist ning kohapeal puudusid võimalused maaharimise kõrvalt elatist teenida; kui muidu kõrvalharuna sisse toov loomapidamine ei olnud olemasoleva maa suuruse või kvaliteedi tõttu võimalik; või kui juurdelõike andmine võimaldas

⁷¹ Riigikogu poolt 17.12.1926 vastu võetud maaseaduse §§ 15., 20., 22. ja 23 muutmise seadus, RT 07.01.1927, 1, 3.

⁷² Vabariigi Valitsuse poolt 17.08.1927 vastu võetud uudismaana ülesharimiseks maandmise määrus, RT 25.08.1927, 78.

⁷³ RT 12.05.1927, 46.

⁷⁴ Theodor Pooli ja tema rolli kohta Eesti maareformis vaata lähemalt: Meinhard Karelson, *Theodor Pool Eesti Vabariigi põllumajanduses*. Tartu: Eesti Põllumajandusülikool, 2000; Karelson, Meinhard. „Theodor Pool – maaseadus ja maareform.“ *Agraarteadus* (Akadeemilise Põllumajanduse Seltsi toimetised) 13 (2000), 10–15.

⁷⁵ Theodor Pool, „Maauendus Eestis ja selle tulemusi,“ in *V Soome-ugri kultuurkongress*. Tallinn: s. n., 1936, 40–41.

parandada muidu ebasoodsat kõlvikute vahekorda ja seeläbi tõsta majapidamise majanduslikku tasuvust.⁷⁶ Ülevaates maakorralduse arengust Eesti Vabariigi esimesel aastakümnel märkis maakorralduse ameti juhataja Toomas Sinberg⁷⁷ 1928. aastal, et eelnevate aastate jooksul oli korraldatud ligikaudu 72% riigi maatagavarast.⁷⁸ 1931. aastal puudutasid ligikaudu 80% kõigist maakorraldustoimingutest riigimaid, ülejäänud 20% aga lapimaade koondamist ja popsi-kohtadele maa eraldamist, mida käsitletakse eraldi alapunktides 1.2.1. ja 1.2.2.1. Üldse korraldati 1931. aastal 128 000 hektarit riigimaid, mis moodustas ümar-
datult 10% kogu mõisatelt võõrandatud põllumajanduslikust maa-alast.⁷⁹

Uued riigimaade planeerimise juhtnõõrid ei piirdunud enam üksikute koha-
tüüpide tehniliste nõuete kirjeldamisega, vaid kujundasid tervikliku maa-
korraldusliku raamistiku, mis lähtus võimalikult tasuvast ja otstarbekast maa-
kasutusest. Liiga väikeste kohtade majandusliku toimetuleku ja isegi tulukuse
tagamine juurdelõigetega, niisamuti kui siin allpool käsitletavat lapimaade
kaotamine ja talumaade koondamine ei olnud seega pelgalt tehnilised abinõud,
vaid osa laiemast maakorralduslikust strateegiast, mille sihiks oli majapidamiste
elujõulisuse ja majandusliku tasuvuse üldine tõstmine.

1.1.2. Maakorraldus seoses endiste Vene alade liitmisega Eesti Vabariiki

1.1.2.1. Maakorraldus Vene impeeriumi maakorraldusseaduse järgi

Tartu rahulepingu⁸⁰ alusel Eestiga liidetud aladel ei olnud maakorraldus üksnes
majanduslik meede, vaid ka ulatuslik õiguslik reform, mille eesmärk oli ühtlus-
tada sealsed maaomandisuhted ülejäänud Eesti Vabariigis kehtiva õiguse ja
korraldusega.

Petserimaal olid Vabadussõja lahingud lõppenud 1919. aasta veebruariks.
Detsembris 1919 algasid Tartus läbirääkimised rahu sõlmimiseks. Eesti Vabariigi

⁷⁶ Põllutöoministri August Keremi 19. septembri 1930 kiri nr 674 Vabariigi Valitsusele „Ülevaade põllumajanduse seisukorra parandamiseks seni tehtud ja praegu teostamisel olevate korralduste kui ka tuleviku võimaluste kohta“. Riikliku agraarprogrammi põhialused, 24.07.1930–17.10.1930, RA ERA.31.4.626, l 25 (digi 33).

⁷⁷ Toomas Sinberg (1893–1956) kutsuti 1919. aastal veel loomisjärgus põllutöominis-
teeriumi teenistusse, kus ta töötas maakorralduse alal. Ta oli maakorralduse valitsuse juhataja
1920–1927, maakorralduse ameti juhataja 1927–1934 ja asundusameti juhataja 1934–1940.
1944. aastal põgenes Sinberg Saksamaale, kust siirdus USAsse. Vaata lähemalt: „Toomas
Sinberg 60-a,“ *Eesti Vaba Sõna*, 24.01.1953, 12.

⁷⁸ Toomas Sinberg, „Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel,“ *Agro-
noomia*, (1928), nr 2, 48.

⁷⁹ Albert Pullerits, „Riigimaade korraldamine 1931. a.,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geo-
deetide Ühing 1932, 43.

⁸⁰ Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel. RT 18.02.1920 24–25, 94.

ajutise valitsemiskorra § 12 alusel⁸¹ võttis Vabariigi Valitsus 18. jaanuaril 1920 vastu seaduse nr 71 talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas⁸² – seega veel enne, kui sai sõlmitud rahuleping.⁸³ Narva-tagune maa-ala jäi seaduse reguleerimisalast esialgu välja seepärast, et Narva kaitselahingud alles käisid ja seal oli olukord endiselt pingeline. Seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas nägi ette, et maakorraldus nimetatud maakonnas jätkus ka edaspidi endise Vene impeeriumi 29. mai 1911. aasta maakorralduse seaduse⁸⁴ alusel.

Maakorralduse läbiviimise vajadus oli endistel Vene aladel möödapääsmatu juba ainuüksi selle tõttu, et sealne maakasutus oli äärmiselt killustunud. Õiguslikult olulisem oli asjaolu, et muuta tuli külakogukondlikku maakasutus- ja -omandisüsteemi, kuna see erines Eesti individuaalsetest maaomandisuhetest. Vene kogukondlik maaomandisüsteem lähtus põhimõttest, et maa kuulus külakogukonnale kui juriidilisele isikule, üksiktalupoegadel oli aga õigus kasutada neile määratud nn hingemaad, mis jaotati regulaarselt ümber. Põllumaa oli jaotatud siiludeks, mida hariti kolmeväljasüsteemi alusel. Petserimaal koosnes hingemaatalu haritav maa sageli 75–90-st kitsast, teiste talude kasutuses olnud siiludega läbisegi paiknevast siilust.⁸⁵ Hingemaade ümberjagamine toimus külakogukonna otsusega harilikult iga 12 aasta järel.⁸⁶

Ka Stolõpini reformide⁸⁷ käigus kehtestatud Vene 1911. aasta maakorralduseaduse eesmärk oli olnud külakogukonnale kuulunud hingemaade mõõtmine ja kruntimine kompakseteks maatükkideks, et võimaldada nende andmist talupoegadele eraomandisse. Reformi keskne siht oli kogukondliku maaomandi asendamine individuaalse omandiga, et suurendada talurahva majanduslikku iseseisvust ja tõsta põllumajanduse tootlikkust.⁸⁸ Tegemist ei olnud esimese katsega Sise-Venemaal maakasutust korrastada. Juba 9. novembri 1906. aasta

⁸¹ Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 12 sätestas, et Asutava Kogu ja seadusandliku delegatsiooni „istungite“ vaheaegadel täidab „rutuliku iseloomuga“ jooksva seadusandluse ülesandeid Vabariigi Valitsus.

⁸² RT 31.01.1920, 14/15, 71.

⁸³ Tartu rahulepinguga liidetud alade integreerimise kohta Eesti Vabariigiga üldiselt vt lähemalt: Kari Alenius, „Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning Idaalade maine Eesti avalikkuses 1920–1925,“ *Akadeemia* (1999), nr 11, 2301–2322.

⁸⁴ „Положение о землеустройстве“, Vene impeeriumi täielik seadustekogu, nr 35370, (29.05.1911).

⁸⁵ Johannes Mõnits, „Maakorraldus agraarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 253.

⁸⁶ Vene kogukondliku maaomandisüsteemi kohta vaata lähemalt: AA II, 3–5.

⁸⁷ Pjotr Stolõpin (1862–1911) oli Venemaa siseminister (alates maist 1906) ja peaminister (1906–1911), kelle algatatud agraarreformide eesmärk oli kaotada külakogukonna (*mir*) maaomand ning soodustada talumaade eraldamist ja kinnistamist üksiktalupoegade eraomandina, et kujundada majanduslikult iseseisev talupidajate kiht ja tõsta põllumajanduse tootlikkust. Vaata ka: Judith Pallot, *Land Reform in Russia, 1906–1917: Peasant Responses to Stolypin's Project of Rural Transformation*. Oxford: Clarendon Press, 1999.

⁸⁸ Vene maakorraldusseaduste arengu ja regulatsiooni kohta vaata lähemalt: AA II, 5–11.

seadusega⁸⁹ anti igale hingemaa kasutajale õigus nõuda talle kuuluva maaosa kinnistamist eraomandina, võimalusel ühes tükis. Kuigi talupojad võisid omandisse saadud maad müüa ja osta, osutus nende eraldamine muust külakogukonna maast praktikas keeruliseks või koguni võimatuks. Petserimaal oli maade korraldamine alanud küll juba 1906. aasta seaduse alusel, kuid Vene impeeriumi ajal jõuti kruntida üksnes 13–14% maadest⁹⁰.

Eesti Vabariigi esmane õiguslik samm hingemaade süsteemi likvideerimiseks oli 1920. aastal kehtestatud keeld hingemaid korrapäraselt ümber jagada.⁹¹ Nii taheti kiirendada maakorralduse läbiviimist ja selle kaudu parandada talude majanduslikku toimetulekut.⁹² Eesti 1920. aasta seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas asendas Vene seaduses ette nähtud institutsioonid vastavate Eesti ametiasutustega, kuid maakorraldus viidi seal endiselt läbi Vene 1911. aasta maakorralduse seaduse alusel.⁹³ Vene maakorraldusseaduse rakendamist laiendati 1921. aastal lisaks Petserimaale ka Viru maakonna Narva-tagusele⁹⁴ alale.⁹⁵

Niisiis olid hingemaade ümberkorraldamisega seotud maakorraldustööd Petserimaal ulatuslikult käimas juba enne Eesti Vabariigi 1926. aasta maakorralduse seaduse vastuvõtmist, mida käsitletakse eraldi alapunktis 1.2.1. Selle protsessi keskne eesmärk endistel Vene aladel ei olnud pelgalt majandusliku efektiivsuse saavutamine, nagu muidu maakorralduse puhul tavaline, vaid palju ulatuslikum õiguslik reform, mille tulemusel pidi ühtlustatama maaomandiõigus ja -suhted kogu Eesti riigis. Maakorraldustööde elluviimine selle saavutamiseks oli aga endistel Vene aladel eriti oluline, kuna riigimaade osakaal oli seal väike

⁸⁹ 1906. aasta seadus kehtiva talurahva maaomandit ja maakasutust käsitleva seaduse täiendamise kohta. „О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования,“ Vene impeeriumi täielik seadustekogu nr 28528 (09.11.1906).

⁹⁰ Paul Kamel, „Maakorralduse töödest Petserimaal,“ *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1934, 72.

⁹¹ Asutava kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 28.07.1920 vastu võetud seadus hingemaa jagamise (Seaduste kogu IX köite lisa I jagu §§ 24–37) seismapanemise kohta Eesti-Vene rahulepingu põhjal Eesti Vabariigi külge liidetud maakondades, RT 11.08.1920, 115/116, 245.

⁹² Maakorralduse kohta Petserimaal vaata lähemalt: Puusep, Peeter. „Maakorraldus Petserimaal ja Narva tagusel maa-alal,“ *Õigus* (1923), nr 7, 171–175.

⁹³ RT 31.01.1920, 14/15, 71.

⁹⁴ Maakasutuse ja omandisuhete ümberkorraldamise kohta Narva-tagustel aladel vaata lähemalt: Tiit Rosenberg, „Maareformist Eesti Vabariigi Virumaa Narva-tagustes valdades 1920–1940,“ in *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2012*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2013, 129–142.

⁹⁵ Vabariigi Valitsuse poolt ajutise valitsemise korra § 12a alusel 01.10.1921 vastu võetud seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas ja Viru maakonna Naroova taguses osas, RT 13.10.1921, 88/89, 172.

ja seetõttu puudus riigil piisav maavaru, kuhu oleks saanud paigutada rahvastiku juurdekasvu.⁹⁶

Vene keisririigi õigusnormide ajutine kohaldamine ei olnud erandlik. Sarnast lähenemist rakendati ka Lätis, kus Riia rahulepingu (11. augustil 1920) alusel liidetud Latgale aladel (varasemad Vitebski ja Pihkva kubermangu osad) tuli pärast iseseisvumist arvestada varasema õiguskorraga. Nendel aladel kehtisid jätkuvalt Vene talurahva- ja maakorraldusõiguslikud normid, mistõttu seisis Läti seadusandja sarnase ülesande ees: kohandada kehtivad Vene seadused Läti Vabariigi õigus- ja haldussüsteemiga ning kujundada omandiõiguse tunnustamine ja kinnistamine kohalikele oludele vastaval viisil.⁹⁷ Kui Eestis kehtestati 1926. aastal oma iseseisev maakorralduse seadus, siis Läti jõudis selleni varem. Vene maakorraldusseadust kohandades ja täiendades võttis Läti Seim 18. juunil 1924 vastu maakorralduse eeskirjad⁹⁸, mis olid suunatud Lätiga liidetud alade, eeskätt Latgali, tegelike vajaduste arvestamisele, eriti omandiõiguse tunnustamise ja kinnistusraamatusse kandmise osas.⁹⁹

Endistel Vene aladel läbiviidud maakorralduse keskseks ülesandeks oli maaomandisuhete integreerimine ülejäänud Eesti Vabariigis kehtiva maaõiguslike suhete süsteemiga. Enne Eesti oma maakorralduse seaduse vastuvõtmist kohaldati selleks ajutiselt Vene maakorraldusõigust, mis toimis üleminekulahendusena, võimaldades piirkonnas jätkata pooleliolevaid töid, mille eesmärk oli küla-kogukonnale kuulunud hingemaade muutmine talupoegade eraomandiks. Riigipiiri määramine piirkonnas tõi aga kaasa täiendavaid probleeme, kuna osa maaomanike maad jäid uue piiri taha, mis raskendas oluliselt talude majanduslikku toimetulekut. Järgnevalt käsitletakse maakorralduse rolli olukordades, kus see täitis lisaks oma tavapärasele ülesannetele ka erakorralist funktsiooni, võimaldades maakorralduse kaudu kompenseerida maaomandi kaotust.

⁹⁶ Selles piirkonnas oli ulatuslik inimeste juurdekasv, mille üks põhjusi oli maa jagamine pere inimeste arvu järgi. Mida rohkem suid oli toita, seda rohkem maad külakogukond eraldas.

⁹⁷ Maaomandite eraomandisse andmise ja kinnistamise kohta Lätiga liidetud aladel vaata lähemalt: Arturs Alberings (toimetaja), *Latvijas agrārā reforma*. Rīga: Zemkopības ministrijas izdevums, 1930, 219–224. Kättesaadav: <https://gramatas.lndb.lv/periodika2-viewer/#panel:pp|issue:645245|page:1> (29.01.2026).

⁹⁸ Läti maakorralduse eeskirjad (Noteikumi par zemes ierīcību) on avaldatud kogumikus: *Latvijas Agrārā Reforma* (1930): 783–790 (digi). Kättesaadav: <https://gramatas.lndb.lv/periodika2-viewer/#panel:pp|issue:645245|page:1> (29.01.2026).

⁹⁹ Arturs Alberings (toimetaja), *Latvijas agrārā reforma*. Rīga: Zemkopības ministrijas izdevums, 1930, 219. Kättesaadav: <https://gramatas.lndb.lv/periodika2-viewer/#panel:pp|issue:645245|page:1> (29.01.2026).

1.1.2.2. Maakorraldus maaomandi kaotuse kompenseerimise vahendina

Pärast Tartu rahulepingu jõustumist 1920. aastal tekkisid piiriäärsetes piirkondades omaette ulatuslikud probleemid, kuna osade maaomanike maad jäid uue riigipiiri taha. Tartu rahulepingu artiklis III, mis määras piiri Eesti ja Venemaa vahel, oli antud ka sisult maakorralduslikke juhtnööre. Märkuse 2 kohaselt toimetas riigipiiride ajamist mõlema lepinguosalise vahel ja piirimärkide ülesseadmist eriline piiri segakomisjon ühesuuruse hulga liikmetega kummaltki poolt. Lepingus sätestati ka, et „[t]õeliku piiri ajamise juures otsustatakse nende asundatud paikade kuuluvus, mille üle see piir läheb, ühe või teise lepinguosalise territooriumi külge, ülalmainitud komisjoni poolt etnograafiliste, majandusliste ning majapidamisse puutuvate tundemärkide järele.“ Paraku jäid piiri tegelikul rajamisel maakorraldusnõuded siiski tahaplaanile. Seda ilmestab 10. märtsil 1922. aastal põllutöoministeeriumi maakorralduse peavalitsuse pöördumine välisministeeriumi Vene osakonna juhataja poole, milles kirjeldatakse, et „maade poolitamise tõttu on mitmed piiriäärsed maaomanikud ja külad väljapääsemata olukorda sattunud – puudub elamise võimalus, sest maa on teiselpool piiri kuna uut, selle puudumisel neile võimalik anda pole. /.../ Et selgusetu seisukorra tõttu piiriäärsed elanikud kaunis raskes seisukorras on, sest pole teada, kas nende maaosad, mis praegu väljaspool piiri, piiri lõpliku kindlaksmääramise puhul Eesti Vabariigi külge liidetakse ja praegu ootavale seisukohale asudes puuduses elavad, palun Teie kaasabi, et rahulepingu art. III p.1 märkus 2 põhjal saaks vaieldavad maaalade küsimus segakomisjoni poolt võimalikult pea lõplikult otsustatud, pealegi oleks soovitatav küsimuse kiire lahendamine veel sellepärast, et praegune seisukord elanikkude seas põhjendatud nurinat ja rahulolematust küsimuse pikale venitamise pärast tekitab, mis asja peale riiklisest seisukohast vaadates, mitte soovitatav pole.“ Viidatud kirja peale on kirjutatud resolutsioon „Piir on lõplikult aetud. Ühtegi parandust pole enam võimalik“.¹⁰⁰

Riigipiiri määramisel sattusid paljud elanikud niisiis raskesse olukorda – neil puudus juurdepääs oma maale ja alternatiivset maad ei olnud neile ka võimalik anda. Elanike rahulolematuse ja ebakindluse leevendamiseks võeti vastu eriseadused, mis võimaldasid kompenseerida piiri taha jäänud maa kaotust kas uue maa andmise või rahalise hüvitisega.

Riigikogu poolt 29. juunil 1922 vastu võetud seadusega¹⁰¹ laiendati maa-seaduse kehtivus ka Eesti Vabariigiga liidetud aladele. 26. märtsil 1926. aastal vastu võetud peremeheta maade tarvitamise seadusega¹⁰² loeti Tartu rahulepingu põhjal riigi tagavaramaaks need maatükid, mis kuulusid Vene territooriumile

¹⁰⁰ Põllutöoministeeriumi juhendite kavad maareformi teostamise ja Maakorralduse Peavalitsuse ringkiri asjaajamise korraldamise kohta, 22.12.1922-06.02.1924, RA ERA.58.1.305. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

¹⁰¹ Riigikogu poolt 29.06.1922 vastu võetud maaseaduse laiendamise seadus Naroova taguste ja Petserimaa maa-alade peale, RT 15.07.1922, 89, 70.

¹⁰² RT 15.04.1926, 33, 57.

jäänud kogukondadele, maaühistutele või eraisikutele, kes ei olnud Eesti kodanikud ja kes ei olnud 1. maiks 1927 maid valdama asunud. Need maad anti üle põllutöoministeeriumile (§ 1). Maa tuli anda põllupidamiseks, kusjuures eesõigus maa saamiseks tasuta oli külakogukondadel ja maaühistutel, kelle maad poolitati riigipiiri määramisel (§ 2). Sisuliselt oli tegemist eriseaduse alusel läbi viidud maareformiga, kuna see seadus lõi lisaks maaseadusele uue õigusliku aluse riikliku maatagavara kujunemiseks ning võimaldas sellest tagavaramaast maad kasutusse anda teistsugustel alustel, kui oli ette nähtud maaseaduses ja selle rakendusaktides.

Riigikogu võttis 20. mail 1927 vastu uue peremeheta maade tarvitamise seaduse¹⁰³, mille regulatsioon oli põhjalikum. Nüüd nähti küll sarnaselt varasema seaduse regulatsiooniga ette, et osa neist peremeheta jäänud maadest antakse tasuta külakogukondadele, maaühistutele ja kodanikele, kelle maad riigipiiri määramisel poolitati. Lisaks said maad osaliselt piiri taha jäänud külakogukondade või maaühistute endised liikmed, kui nad olid Eesti kodanikud. Maa kaotuse kompensatsiooniks antav maa pidi olema võimalikult samas väärtuses (§ 2). Kompensatsiooniks eraldatud maadest üle jäänud peremeheta maad eraldati põllumajapidamiseks ja anti välja riigimaade kasutamise ja omandamise seaduse alusel, kusjuures eesõigus tasuta maa saamiseks oli neil, kes olid Vabadussõja tõttu piiräärsetest maadest ilma jäänud (§ 2). Piiri taha jäänud maade eest maksti hüvitist endistele omanikele vastavalt nende osale külakogukonnas või maaühistus. Hüvitise suurus oli põllu- ja heinamaa eest 70 kuldkrooni hektari kohta ning metsa- ja karjamaa eest 10 kuldkrooni hektari kohta. Väljamaksed pidid toimuma riigieelarvest kolme aasta jooksul alates 1. aprillist 1928 (§ 3).

Vabariigi Valitsuse poolt 15. juunil 1927. a. vastu võetud peremeheta maade tarvitamise seaduse elluviimise määrus¹⁰⁴ sätestas erikorra maade ülevõtmiseks riigile ja maade väljaandmise korralduse. Määruse seletuskirjas märgiti, et maaseaduses ja maareformi teostamise määruises ettenähtud korda ei saa peremeheta maade väljaandmisel rakendada, kuna need maad asuvad riigipiiri ääres ning neid tuleb kasutada eelkõige nende majapidamiste täiendamiseks, mille maad poolitati riigipiiri määramisel.

Peremeheta maade planeerimine toimus maareformi määrustes (§§ 49–64) sätestatud korra alusel. Eelisjärjekorras eraldati maatükid külakogukondadele ja maaühistutele, kelle maad jäid riigipiiri määramisel Venemaa territooriumile, ning juurdelõiked üksikmajapidamistele, mille maad osaliselt piiri määramisel sinna jäid, kui juurdelõike andmine oli riigimaade planeerimise juhtnööride järgi võimalik (§ 7). Ülejäänud maadest moodustati krundid iseseisvate põllumajapidamiste rajamiseks. Krundi saajad määras kohalik riigimaade korralduskomisjon põllutöoministri juhiste alusel nende Eesti Vabariigi kodanike seast, kellel puudus maa või kelle olemasolev maa ei võimaldanud majanduslikult iseseisvat majapidamist ning kellel olid vajalikud eeldused põllumajandusega

¹⁰³ RT 02.06.1927, 54, 61.

¹⁰⁴ RT 01.07.1927, 63.

tegelemiseks. Eesõigus krundi saamiseks oli neil kodanikel, kes kuulusid 1920. aastal vastavasse külakogukonda või maatihistusse, mille maad poolitati riigipiiri määramisel, samuti neil, kelle maad jäid piiriga poolitatud valdades Venemaa territooriumile ja neil olid vajalikud oskused põllupidamiseks. Kuni maade planeerimiseni anti maad kasutusse maareformi teostamise määruis sätestatud alusel, kuid külakogukonnad ja maatihistud, kelle maad jäid Venemaa territooriumile, said maad tasuta kasutamiseks (§ 9).

1926. ja 1927. aastal vastu võetud peremehta maade tarvitamise seadused nägid ette, et riigi tagavaramaaks arvatud maatükid antakse eelisjärjekorras neile kogukondadele, maatihistutele ja kodanikele, kelle maad poolitati riigipiiri määramisel. Hüvitamine toimus kas samaväärse maa andmise või rahalise kompensatsiooniga, mille suurus sõltus maa liigist. Seaduste eesmärk oli tagada piiräärsete elanike jaoks õiglane lahendus ning tugevdada nende usaldust riigi vastu, kasutades maakorraldust nii maomandi kaotuse kompenseerimise vahendina kui ka sotsiaalsete ja majanduslike pingete leevendamise abinõuna. Eeltoodust nähtub, et selline regulatsioon võimaldas maakorraldusel täita lisaks kompensatsiooni- ja sotsiaalse stabiliseerimise funktsioonile ka oma tavapäraseid eesmärke – maaomandi ja maakasutuse korrastamist ning majanduslikult elujõuliste majapidamiste kujundamist. Maa ümberjaotamine ja juurdelõigete andmine võimaldasid kohandada olemasolevaid maakasutusstruktuure uute oludega ning suunata maaressid otstarbekamasse kasutusse, sidudes seeläbi erakorralised meetmed maakorralduse üldiste põhimõtetega.

1.2. Eesti Vabariigi oma ja iseseisva maakorraldusõiguse esmane kujundamine

1.2.1. Maakorralduse seadus (1926)

Enamikus Eesti küladel oli kuni 19. sajandi keskpaigani kasutusel lapimaade süsteemil põhinev maajaotus, mida iseloomustasid hajusad lapipõllumaad, põldude kolmeväljasüsteem ja ühise karjamaa kasutamine. Enne talumaade müüki viisid mõisnikud sageli läbi ümberkorraldusi (nn kruntimist), ühendades taludele müüdavad maatükid suuremateks ja kompaksemateks kruntideks. Selle eesmärk oli muu hulgas müüdava talumaa väärtuse tõstmine, et saada kõrgemat hinda. Looduslikud tingimused võimaldasid kruntimist kõige ulatuslikumalt Lõuna-Eestis, kus talumaad koondati tavaliselt ühte või kahte suuremasse tükki. Kruntimine ei olnud mõisnikule kohustuslik ning selle teostamine jäi ebaühtlaseks. Põhja-Eestis ja Saaremaal oli vastuseis ümberkorraldamisele tugevam, mistõttu müüdi talumaid sageli endiste killustatud lappidena.¹⁰⁵ Selline ebaühtlane ja suuresti eraalgatuslik praktika ei võimaldanud lapimaade süsteemi lihtsalt ületada ning tekitas vajaduse riikliku sekkumise ja eraldiseisva õigusliku regulatsiooni järele.

¹⁰⁵ Johannes Mitnits, „Maakorraldus agraarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 250.

Talu maade paiknemine lappidena püsis visalt, kuna varasem agraarseadusandlus ei näinud kohustuslikult ette selle nähtuse kaotamist. Kuigi maaomanikud püüdsid üksikjuhtudel lapimaid omavahelisel kokkuleppel ja ilma riigivõimu sekkumiseta ümber kruntida, ebaõnnestus see ettevõtmine sageli või oli jäänud veel pooleli. Mõnel pool viidi küll läbi maade ümberkruntimine ja maade kasutus kohandati vastavalt, kuid tehtud muudatusi ei kantud kinnistusraamatusse. Selle põhjuseks oli kogu protsessi keerukus ja kulukus – eraviisilised maavahetused eeldasid arvukate lepingute sõlmimist, plaanide koostamist ning märkimisväärselte lõivude tasumist, mis käis paljudele maaomanikele üle jõu.¹⁰⁶ Seetõttu osutuski eraviisiline vabatahtlik maakorraldus ebapiisavaks ja tekkis vajadus eraldiseisva õigusliku regulatsiooni järele, mis võimaldaks lapimaade korraldamist riigivõimu kaasabil.

Uue maakorraldusõiguse vajaduse tinginud kesksed reguleerimisprobleemid olid seega killustunud maakasutus ja sellest johtuv talude ebapiisav majanduslik toimetulek, samuti eraviisiliste ümberkorralduste õiguslik ja majanduslik ebaefektiivsus. Seadusandja seadis eesmärgiks nende probleemide ületamise maatükkide ratsionaalsema paigutuse, individuaalse maaomandiõiguse kindlustamise ning majapidamiste majandusliku tasuvuse suurendamise kaudu.

Eramaade maakasutuse korrastamist – või nagu tolelaegses keelepruugis öeldi, „maaomanduste ümberpaigutamist“ –, et tagada nende majanduslik otstarbekus ja sellest tulenev kõrgem tasuvus, hakkas reguleerima 1926. aasta 4. märtsil vastu võetud maakorralduse seadus.¹⁰⁷ See seadus keskendus kahele kõige pakilisemale probleemile: lapimaade ümberkruntimine eelkõige Saaremaal ja külakogukonna maade ehk hingemaade ümberkruntimine Petserimaal. Seaduse sätted olid kujundatud viisil, mis teenis eelkõige nende kahe maakasutusvormi ümberkorraldamist. Hingemaade puhul oli maakorralduse läbiviimise aluseks maade kasutamise juriidiline alus (§ 15) ning lapimaade puhul maaomandite tegelik paiknemine looduses (§ 18). Kui need tingimused olid täidetud ja vastav otsus oli hingemaade puhul tehtud külakogukonna või lapimaade puhul maavaldajate koosoleku poolt, tuli riigil maakorraldustööd läbi viia.

Maakorralduse seaduse esimesel lugemisel riigikogus ütles Eesti Sotsiaaldemokraatliku Töölise Partei liige ja poliitik Aleksander Kärner: „maakorralduseadus on sedavõrd haruldane seadus, et tema juures tuleb natuke peatuda ja ümber vaadata, kui suur ulatus ja tähtsus sellel on“.¹⁰⁸ Ta rõhutas, et seadus olevat eriti oluline Saaremaa jaoks, kuna selle keskne eesmärk oli siilu- ja lapimaade süsteemi kaotamine talude ümberkruntimise teel. Üle poole Saaremaa vanadest taludest kuulus endiselt sellesse muistse aja süsteemi, mis oli „täiesti ebaotstarbekas ja rahvamajandusele kahjulik“. Kärner leidis, et Saaremaa puhul pidi maakorraldusseaduse tähtsus olema võrreldav maaseaduse tähendusega mujal Eestis. Seda, et maakorraldust peeti Saaremaa majandusstruktuuri parandamisel

¹⁰⁶ Johannes Mitnits, „Maakorraldus agraarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 250.

¹⁰⁷ RT 04.03.1926, 23, 21.

¹⁰⁸ Riigikogu 17. detsembri 1925. a istungi protokoll nr 299, 2107.

võtmetähtsusega vahendiks, kinnitab ka asjaolu, et 1927. aastal anti seal välja maa-
korraldusseadus koos seletustega¹⁰⁹, teemat käsitleti põhjalikult ajakirjanduses¹¹⁰
ning kohalike oludega käisid tutvumas nii põllutööminister Oskar Köster kui ka
ministeeriumi ametnikud¹¹¹.

1926. aasta maakorralduse seaduse eelnõu seletuskirjas toodi näiteks juhtu-
meid, kus maa pindala oli küll 40 hektarit, kuid see koosnes koguni 160-st eraldi-
seisvast tükist.¹¹² Eriti ilmekalt on maakasutuse killustatust Saaremaal kirjeld-
anud Victor Neggo¹¹³ raamatus „Maaküsimus Saaremaal“. Näitena tõi ta Põide
kandi ühe talu, mille 13 tiinu heinamaad jagunesid 82-ks tükiks. Need tükid
paiknesid kitsaste siiludena läbisegi teiste talude maadega. Niitmine sellisel
heinamaal olla tõeline väljakutse – peremees ei saanud oma maal korralikult
tervet kaart „lüüa“, ilma et ta naabri maale ei oleks sattunud. Neggo kirjeldas,
kuidas peremees, kes pärast lõunat tahtis heinamaal veidi puhata, sirutas end
põiki üle oma siilu. Tema kere jäävat küll oma maale, ent pea olevat juba ühe ja
jalad teise naabri heinamaal.¹¹⁴

Selline maade jaotus ei olnud sugugi üksikjuhtum. Vastupidi – see oli Saare-
maa talude puhul tavaline ja laialt levinud nähtus. Ent see ei olnud pelgalt Saare-
maale omane maakasutus. Lapimaid esines ulatuslikult ka Lääne-, Pärnu-, Viru-
ja Petserimaal, kus karja- ja heinamaid kasutati sageli ühiselt. Nii sugune
killustatus raskendas oluliselt põllumajanduses oluliste töövõtete, nt külvikorra
ehk rotatsiooni rakendamist, vähendas maa kasutamise tõhusust ning lõpp-
kokkuvõttes ka majanduslikku tasuvust.¹¹⁵

Lapimaade probleem oli Eestis ulatuslik ja omaaegne statistika kinnitab seda.
Põllumajanduse üleskirjutamise andmete kohaselt oli 1929. aastal 20 929 talu,
mille maad paiknesid enam kui neljas eraldi tükis, moodustades 16,29% kõigi
talukruntide koguarvust.¹¹⁶ Selline killustatuse ulatus selgitab, miks seadusandja
keskendus 1926. aasta maakorralduse seaduses eeskätt lapimaade kruntimisele
ning esitas ülejäänud maakorraldustöid seda eesmärki teenivate kõrvalmeetmetena.

¹⁰⁹ *Maakorralduse seadus ühes seletusega, toimetanud E. Kender*. Kuressaare: s. n., 1927.

¹¹⁰ E. Kender, „Lapimaade korraldamine,“ *Meie Maa*, 7. oktoober 1926, nr 87, 2–3. Artikli
autori eesnime ei õnnestunud välja selgitada.

¹¹¹ „Põllutööministeeriumi kõrged ametnikud Saaremaa oludega tutvumas,“ *Uus Rahva Hääl*,
29. juuli 1927, nr 49, 1.

¹¹² Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 70.

¹¹³ Victor Neggo (1890–1942) oli Eesti poliitik, pedagoog ja haridustegelane, kes oli õppinud
Peterburi ülikooli füüsika-matemaatika teaduskonnas. Vaata lähemalt: „Viktor ja Lucia Neggo
hõbepulm,“ *Postimees*, 22.07.1939, 6. Neggo oli Maanõukogu sekretäri esimene abi, kui Maa-
nõukogu 27. novembril 1918. aastal võttis vastu määrused mõisamaade kontrolli alla võtmise
ja maaolude esialgse korraldamise kohta, RT 07.12.1918, 5.

¹¹⁴ Victor Neggo, *Maaküsimus Saaremaal*. Tallinn: Üleriikline Põllumeeste Esitus, 1921, 8–9.

¹¹⁵ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 70.

¹¹⁶ Johannes Mitnits, „Maakorraldus agraarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936),
nr 17 (4), 250.

1926. aasta maakorralduse seadus ei sisaldanud maakorralduse mõiste legaal-definitsiooni, kuigi tegemist oli seaduse keskse ja kogu regulatsiooni kandva mõistega. Sellele puudujäägile osutas ka põllutöoministeriumis maakorralduse ameti maakorraldajana töötanud, kuid juristi haridusega Johannes Mitnits¹¹⁷ 1937. aastal. Ta märkis seejuures, et maakorralduse mõistet ei olnud selgesõnaliselt määratletud ka Vene keisririigi 29. mai 1911. aasta maakorralduseaduses, mis oli olnud eeskujuks Eesti 1926. aasta maakorralduse seaduse koostamisel.¹¹⁸ Seega ei olnud maakorralduse mõiste seadusliku määratluse puudumine Eesti õiguses erandlik nähtus, vaid pärines varasemast Vene õiguslikust traditsioonist.

Vene 1911. aasta maakorralduseaduse dogmaatilise analüüsi pinnalt püüdis vene õigusteadlane Boriss Martõnov¹¹⁹ siiski maakorralduse sisu seadusele vastavalt määratleda. Tema määratluse kohaselt oli maakorraldus maakorralduse seaduse järgi riiklik (halduslik) tegevus teatava sihi saavutamiseks maavalduste organiseerimise alal.¹²⁰ Vene 1911. aasta maakorralduse seadus tundis seitset iseseisvat maakorralduse tegevuse eriliiki, näiteks maa väljaeraldamist üksikutele küladele, lapimaade süsteemi kaotamist, talupoegade ja eravaldajate ühiskasutuses olnud maade jaotamist jt.

Eesti 1926. aasta maakorralduse seaduse tekstis ei olnud seaduse eesmärki sõnaselgelt määratletud ja seadus asus kohe kirjeldama, millised maakorraldustööd selle seaduse alla kuulusid: a) hinge- ja lapimaade kruntimine; b) ühismaade jagamine, maade vahetamine, maade piiritamine ja teede rajamine – juhul kui need tööd olid tingitud maakorralduslikest vajadustest või eriseadustest (§ 1). Sellest tulenevalt oli seaduse keskne ja sisuline eesmärk ennekõike just hinge- ja lapimaade kruntimine, samas kui muud maakorraldustööd olid ette nähtud üksnes abistava iseloomuga ning neid rakendati vaid siis, kui see oli vajalik kruntimise otstarbekaks läbiviimiseks. Kui need tingimused olid täidetud ja vastav otsus oli hingemaade puhul tehtud külakogu ning lapimaade puhul maavaldajate koosoleku poolt, tuli maakorraldustööd läbi viia.¹²¹

¹¹⁷ Johannes Mitnits (1901–1948) õppis Tartu ülikooli õigusteaduskonnas aastatel 1923–1927, RA EAA.2100.1.9332.

¹¹⁸ Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus,“ *Õigus* (1937), nr 1, 4. Vene maakorralduseaduse mõjust Eesti maakorralduse seaduse regulatsioonile vaata lähemalt: AA II, 5–14.

¹¹⁹ Boriss Sergejevitš Martõnov (1882–1948) oli Vene ja Nõukogude õigusteadlane, erinevatel aastatel Peterburi ja Irkutski ülikooli professor. Tema teadustöö hõlmas tsiviilõigust ja maaõigust. Vaata lähemalt:

<https://bioslovhist.spbu.ru/person/800-martynov-boris-sergeyevich.html> (26.03.2026).

¹²⁰ Борис Мартынов, *Понятие землеустройства: (опыт догматического исследования Положения 29 мая 1911 г.)*. Петроград: с. п., 1917, 286, viidatud Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus,“ *Õigus* (1937), nr 1, 4 järgi. Martõnovi raamat on olemas Eesti Rahvusraamatukogus, aga töö autoril ei õnnestunud sellega tutvuda, kuna raamat on remondi ajaks ära pakitud.

¹²¹ Johannes Mitnits, „Maakorralduse seaduse muutmise põhialused“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 63.

Mitnitsi hinnangul püüdis seadusandja sellise ülesehitusega vältida normatiivset kattuvust ehk nn dualismi, kuna ühismaade jaotamist, maade piiritamist (sh piiritülide lahendamist), maade vahetamist ja teede rajamist reguleerisid tol ajal ka muud seadused. Ainsaks oluliseks erandiks oli maade sundusliku vahetamise võimalus, mida tsiviilõiguslikud mehhanismid ei võimaldanud. Üldjoontes leidis Mitnits siiski, et tsiviilõiguslikud regulatsioonid toimisid nimetatud küsimustes mitte halvemini kui riiklik sekkumine maakorraldusõiguslike vahenditega.¹²²

Samas tuleb nentida, et tsiviilõiguslikud võimalused eeldasid osapoolte kokkulepet ega olnud seetõttu sobivaks vahendiks maakasutuse ulatuslikuks ümberstruktureerimiseks. Sunduslike meetmete puudumine piiras nende rakendatavust olukordades, kui oli vaja saavutada laiemaid struktuurseid muudatusi maakasutuses. Sellest võib järeldada, et kui tehingulised võimalused oleksid olnud piisavad, ei oleks maakorraldusõigus sellisel viisil ja ulatuses arenenud, nagu see tegelikult toimus, mis omakorda viitab selgele praktilisele vajadusele muuta maakasutust otstarbekamaks eriregulatsiooni alusel ja riigi juhtimisel.

Pärast 1926. aasta seaduse kehtestamist jätkus Petserimaal maakorraldus Eesti enda maakorralduse seaduse alusel. Hingemaade kaotamise regulatsioonis ei tehtud varasema regulatsiooniga võrreldes suuri muudatusi. Kuni 1. jaanuarini 1934 oli maakorralduse asutiste kaudu hingemaadest korraldatud 77,2%, korraldamisel oli 7,3% ja korraldamata 15,5%.¹²³

Kuigi 1926. aasta maakorralduse seadus tugines sisuliselt suurel määral Vene tsaaririigi 1911. aasta maakorralduse seadusele, väljendusid selle ülesehituses ja eesmärkides selgelt euroopaliku maakorralduse põhimõtted.¹²⁴ Nii Armin Peetsi selgitused¹²⁵ kui ka muud allikad¹²⁶ Vene maakorraldusseaduse kujunemisest viitavad sellele, et tegemist ei olnud Venemaa eripärase, vaid Euroopa õigusruumist lähtuva regulatsiooniga, mille aluseks olid Austria, Saksa ja Taani maakorralduskogemused. Need eeskujud jõudsidki Eestisse Venemaa kaudu, mistõttu omandas ka Eesti maakorraldusõigus euroopaliku maakorralduse iseloomulikud eesmärgid ja põhimõtted.

Euroopaliku maakorralduse keskseks eesmärgiks oli maaomandi ja maakasutuse struktuuri korrastamine viisil, mis võimaldaks kujundada majanduslikult

¹²² Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus,“ *Õigus* (1937), nr 1, 7.

¹²³ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks. RA ERA.58.1.1875, l 239.

¹²⁴ Vene maakorraldusseaduse mõjust Eesti regulatsioonile vaata lähemalt: AA II.

¹²⁵ Vene maakorraldusseaduse eeskujude otsimist Euroopast, Ameerikast ja Kanadast on kirjeldanud: Галина Волгирева, „Сборник законов и распоряжений «Землеустройство» 1914 года,“ *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 11 (2011), вып. 1, 23. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://cyberleninka.ru/article/n/sbornik-zakonov-i-rasporyazheniy-zemleustroystvo-1914-goda/viewer> (17.03.2026).

¹²⁶ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1934, 101.

elujõulised majapidamised ja suurendada põllumajanduse tootlikkust. Selleks kasutati maakorraldust avalik-õigusliku vahendina, mille abil vähendati maa killustatust ja koondati see funktsionaalseteks tervikuteks, kujundades majanduslikult tasuvad maaüksused ning viies maaomandisuhted üle individuaalsele omandiõigusele.

Samal ajal iseloomustas euroopalikku maakorraldust riigi aktiivne roll maa-kasutuse suunamisel, lähtudes nii majanduslikest kui ka sotsiaalsetest eesmärkidest. Maakorraldus toimis seega tervikliku poliitikavahendina maaomandi- ja maakasutussuhete ümberkujundamisel, mille põhimõtted kandusid üle ka Eesti maakorraldusõigusesse.

Just sellisesse laiemasse Euroopa kogemusruumi paigutub ka Eesti maa-korralduse kujunemine, mida on rõhutanud Maakorralduse Peakomisjoni esimees Armin Peets, märkides juba 1932. aastal tabavalt: „Lääne-Euroopa maakorraldusel on seljataga ligi 100-aastane iga. Järgides nende maakorralduse seaduste ajaloolist arenemist, näeme, et maakorralduse põhimõtted on küllalt kindlal kujul välja arenenud ja meil ei tule siin uusi teid otsida, vaid kasutada tegeliku elu kogemusi, ilma et tarvis oleks asja korraldada katsetamisega.“¹²⁷

Maakorralduse seaduse §-is 1 viidatud eriseadus oli kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus¹²⁸, millel oli oluline roll eraomandis olevate talumaade rentnike õigusliku positsiooni kindlustamisel. Sellega seoses tuli samuti lahendada ka killustunud maakasutusest (lapimaad) tulenevad probleemid.

Maakorraldustöid teostati asjaosaliste maavaldajate taotlusel väljaspool linnade ja alevite halduspiire ning menetlus algatati maakorralduse komisjoni kaudu (§ 2). Töid viidi läbi nii kokkuleppel kui ka selle puudumisel sunduslikult (§ 3), kusjuures seadus püüdis tasakaalustada avalikke eesmarke ja eraomandi kaitset. Nii oli väärtuslike maade vahetamine ja majapidamiste ümberpaigutamine üldjuhul lubatud vaid omanike nõusolekul (§ 4), maade sundusliku vahetuse korral tuli aga tagada maatükkide võrdväarsus või hüvitada erinevus rahas (§ 5). Maade väärtus määrati hindamise abil, arvestades lisaks maaboniteedile ka maaparandustöid, samas kui hooned ja muud päraldised jäeti hindamisest välja ning endisele omanikule anti õigus need kindla tähtaja jooksul likvideerida (§ 6).

Maakorralduse käigus kujundati ümber ka olemasolevaid õigussuhteid. Piiratud asjaõigustest puudutas see näiteks servituute. Säilima pidid vaid need servituudid, mis ei takistanud ümberkorraldusi, samas kui sisutühjaks muutunud servituudid kustutati (§ 7) (vt lähemalt alapunktis 3.2.2). Uute majapidamiste rajamisel arvestati kohalikke olusid ning tagati ülemineku perioodil vajalikud kasutusõigused (§§ 8–9). Samuti võimaldati maakorraldust läbi viia sõltumata võlausaldajate või rentnike nõusolekust, kandes kohustused ja õigused üle uutele kinnisasjadele (§§ 10–11). Maakorraldusest tekkinud vaidlused, sealhulgas piiri-

¹²⁷ Armin Peets, „Maakorralduse seaduse ulatusest,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1932, 77.

¹²⁸ Riigikogu poolt 11.02.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 16. Maakorralduse rolli selle seaduse eesmärkide teostamisel käsitletakse üksikasjalikumalt alapunktis 1.2.2.1.

ja teetülid allutati maakorralduse komisjonile ning sellisel viisil lahendatud vaidlusi ei saanud kohtutes uuesti arutada (§ 12). Omandiõigust puudutavad vaidlused jäid küll kohtute pädevusse, kuid ei takistanud vaidlusaluse maa ümberpaigutamist maakorralduse käigus (§ 13).

Lapimaade korraldamise regulatsioon lähtus eelkõige vajadusest korrastada killustunud maakasutust, kus ühe maaomaniku maaomand paiknes siiludena või väikeste tükkidena teiste isikute maaomandi vahel või tungis kiiludena naaberomanditesse (§ 18). Selliste lapimaade korraldamine ehk ümberkruntimine toimus piirkondade kaupa, kuhu arvati kõik maaomandid, mis olid nimetatud viisil omavahel seotud (§ 19).

Lapimaade puhul võis korralduspiirkonna välja kuulutada ainuüksi ühe asjaosalise soovil (§ 20). Korralduspiirkonna moodustamise algatas maakorraldaja, kes kutsus kokku asjaomased maavaldajad, tutvustas neile seadusest tulenevaid aluseid ning koostas asjaosaliste seisukohti arvestades ümberkruntimise kava, mille esitas kinnitamiseks kohalikule maakorralduse komisjonile (§ 21). Pärast kava kinnitamist kutsus maakorraldaja kokku uue koosoleku maakorralduse lõplikuks otsustamiseks, sealhulgas korralduse läbiviimise aluste määramiseks ning usaldusmeeste ja hindajate valimiseks (§ 22).

Koosolek oli otsustusvõimeline juhul, kui kohal viibis vähemalt üks kolmandik maavaldajatest, kellele kuulus üle ühe kolmandiku korralduspiirkonna maaalast, ning otsused loeti seaduslikuks häälteenamuse alustel (§ 23). Maakorraldaja edastas koosoleku protokolliga lisamaterjalidega kohalikule maakorralduse komisjonile, kellele esitatud otsuste peale oli asjaosalistel võimalik esitada kaebus (§-id 24–25). Kohalik maakorralduse komisjon vaatas materjalid ja kaebused läbi avalikul istungil ning edastas seaduspäraseks tunnistatud otsused maakorralduse peakomisjonile tööde kavasse võtmiseks (§ 26).

Maakorralduse peakomisjon korraldas seejärel maakorralduse alla kuuluvate maaomandite suhtes võõrandamise ja koormamise keelumärguse kandmise kinnistusraamatusse ning määras maakorraldajad tööde läbiviimiseks (§-id 27–28).

Regulatsioon kehtestas tsentraliseeritud ja etapiviisilise menetluskorra maakorraldustööde läbiviimiseks, mille elluviimise korraldas maakorralduse peakomisjon maakorraldajate kaudu (§ 28). Maade piiride kindlaksmääramine toimus asjaosaliste ja naabermaaomanike osalusel, kusjuures kokkuleppe korral tähistati piirid püsivate piirimärkidega ning vaidluse korral ajutiste tähistega kuni vaidluse lahendamiseni (§-id 29–32). Piiride kindlaksmääramisel lähtuti dokumentidest, piirimärkidest ja tegelikust kasutusest ning vaidlused lahendas maakorralduse komisjon, kelle otsused olid lõplikud (§-id 33–36, 48–50).

Maa jaotamine ja ümberpaigutamine toimus esmalt asjaosaliste kokkuleppel, selle puudumisel aga seaduses sätestatud alternatiivsete mehhanismide kaudu, sealhulgas enampakkumise, liisuheitmise või sundusliku jaotamise teel. Vajadusel viidi läbi maa väärtuse hindamine (§§ 36–40).

Maakorralduskavad esitati asjaosalistele, vaadati läbi kohaliku maakorralduskomisjoni avalikel istungitel ning kinnitati koos võimalike muudatustega (§-id 41–61). Otsuste edasikaebamine oli astmeline, võimaldades vaidlustada otsuseid esmalt maakorralduse peakomisjonis ja seejärel Riigikohtus haldus-

kohtumenetluse korras (§-id 62–69). Menetluse tulemusena kinnitas maakorralduse peakomisjoni lõplikud plaanid ning otsused kuulusid täitmisele (§-id 65, 70).

Kinnistamisenetluse kohta sätestati, et kinnitatud plaanide ja komisjonide lõppotsuste alusel edastab maakorralduse peakomisjoni pärast kinnistusjaoskonnas registreerimist asjaosalistele vastavad väljavõtted, samas kui algplaanid arhiveeriti põllutöoministeriumi maamõõduametis (§ 80). Maakorraldusest tulenevad kinnistamistoimingud ja vastavad lepingud vabastati tempelmaksust ja kinnistulõivust (§ 81). Kinnistusjaoskond kandis maakorraldusest tulenevad muudatused kinnistusraamatusse ning teavitas peakomisjoni dokumentide väljastamiseks (§ 83).

Regulatsioon määratles üksikasjalikult maakorralduse komisjonide koosseisu, töökorralduse ja vastutuse. Kohaliku maakorralduse komisjoni alaline liige tegutses komisjonis ettekandjana ning tema alluvusse kuulus sekretär ja kantselei (§ 74). Maakorralduse peakomisjoni koosseisu kuulusid kohtupalati määratud esimees, peakomisjoni alaline liige (maakorraldaja) ning põllutöoministeriumi maamõõduameti juhataja (§ 75). Nii kohalik kui ka peakomisjoni olid otsustusvõimelised üksnes täiskokosseisus (§ 76), kusjuures Vabariigi Valitsus ja põllutöominister nimetasid alalised liikmed (§ 77).

Maakorraldusprotsessi keskne ja vastutusrikas etapp oli maakorralduskava koostamine, mis eeldas põhjalikku kohapealset uurimist ning mitmekesiseid erialaseid teadmisi. Töö hõlmas maaomandite ja maakasutuse analüüsi ning tehniliste, hindamisalaste ja sotsiaalsete aspektide sidumist tervikuks. Maakorraldustegevus jagunes kolme omavahel seotud ossa: 1) tehnilisse etappi, mis nõudis teadmisi maamõõtmisest, maakorraldusest ja maaparandusest; 2) hindamisetappi, mis eeldas mullateaduse tundmist, kohalike olude arvestamist ning hindamismeetodite rakendamist; 3) asjaosaliste lepitamise etappi, mille käigus maakorraldaja tegutses vahendajana osapoolte vahel, saavutades õiguspäraseid ja kõigile vastuvõetavaid kokkuleppeid.¹²⁹

Maakorralduse peakomisjoni alaline liige¹³⁰ Armin Peets¹³¹ rõhutas maakorraldaja suurt vastutust ja rolli kava koostamisel: „kava koostaja peab omama juriidilisi teadmisi, sest kogu maakorralduse toimingus esinevad kaks külge: õiguslik ja majanduslik“. Ta selgitas, et õiguslikust küljest tuli arvesse võtta kõiki norme, mis käsitlesid piiride määramist, teede rajamist ja muid maaga seotud küsimusi, sealhulgas asjaõigust, pärimisõigust, servituute, notariaalseadust ning

¹²⁹ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1934, 111.

¹³⁰ Põllutöoministri 19.05.1926 ettepanek ja Vabariigi Valitsuse 21.05.1926 otsus Armin Peetsi nimetamise kohta Maakorralduse peakomisjoni alaliseks liikmeks. RA ERA.31.3.14069. Ametisse nimetamise teadaanne, RT 01.06.1926, 56.

¹³¹ Armin Peets (1886–1956) 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; vaata ka: „Armin Peetsi 25. a. ametijubel,“ *Päevaleht*, 14.07.1933, nr 188, 7.

tsiviil- ja administratiivkohtupidamise korda.¹³² Maakorralduse läbiviimisel tuli niisiis arvestada nii maakorraldusõigusest endast tulenevaid norme kui ka era- ja protsessiõiguse sätteid, sest maakorraldus puudutas kinnisasju ja nende olulisi osi, mis allusid tsiviilõiguslikule regulatsioonile. Lisaks tuli arvestada kohtupidamise norme, kuna maakorraldusasutustel olid muu hulgas ka kohtulikud funktsioonid.¹³³ Seda, et õiguslikku külge peeti oluliseks, näitavad ka tollased publikatsioonid, aga ka praktilised sammud selle teadmise levitamiseks. Nii kutsuti 1934. aastal maamõõtjatele täienduskursusi läbi viima Jüri Uluots.¹³⁴

Maakorralduse majanduslik pool hõlmas kõiki neid tegevusi ja abinõusid, millel oli otsene või kaudne mõju majapidamise majanduslikule toimimisele. Nende meetmete eesmärk oli luua eeldused maa tõhusamaks kasutamiseks, suurendada põllumajandusliku tootmise tulemuslikkust ning parandada majapidamiste pikaajalist majanduslikku jätkusuutlikkust. Majanduslikud kaalutlused puudutasid nii maa paigutust ja suurust, ligipääsetavust ning infrastruktuuri kui ka maaparandust ja muid tootlikkust mõjutavaid tegureid, mille koostoime pidi tagama majapidamisele võimalikult suure majandusliku kasu edaspidiseks.

Samas ei piisanud maakorralduses üksnes majanduslikult otstarbeka maa kasutuse saavutamiseks, vaid vältimatult vajalik oli ka selle õiguslik kindlustamine. See omakorda eeldas muu hulgas uute teede rajamiseks maakasutusõiguse seadmist, sisutuks muutunud servituutide kustutamist ning võlgade ülekandmist uutele kinnisasjadele, tagamaks maakorralduse tulemuste püsivus ja õiguskindlus maakasutussuhetes.

Maakorraldusõiguse selles etapis kujunes eraomandi ümberkorraldamine riigi poolt korraldatud menetluseks, mille sisuline tuum põhines esmajoones eraomanike omavahelistel kokkulepetel. Maakorraldaja roll seisnes eelkõige osapoolte nõustamises ning kokkuleppele suunamises, et saavutada maakasutuse korrastamine poolte ühisel tahtel. Sunduslik riiklik sekkumine tuli päevakorda üksnes juhtudel, kus pooled ei suutnud kokkulepet saavutada. Selline korraldus võimaldas ühtaegu suurendada maa majanduslikku tasuvust, kujundada ümberkruntimise tulemusel omandiõiguse reeglitele vastav ja selgelt määratletud maaomand ning leevendada sotsiaalseid ja majanduslikke pingeid ühiskonnas.

Eesti 1926. aasta maakorralduse seaduse olemust aitab mõista võrdlus Lääne-Euroopa varasema arenguga, kus sarnastele probleemidele hakati lahendusi otsima juba märksa varem.¹³⁵ Lääne-Euroopas algasid maaomandi ja maakasutuse struktuursed ümberkorraldused juba 18. ja 19. sajandi agraarreformide käigus, mil feodaalsed suhted asendati uute omandivormidega ning senised ühismaad jagati ja koondati eraomandisse. Saksamaal kujunes maade konsolideerimine algselt

¹³² Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 112.

¹³³ Maakorraldusasutuste kohtulike funktsioonide kohta vaata lähemalt AA II, 18–28.

¹³⁴ Täiendkurse loengud publitseeriti: Jüri Uluots, *Agraarõigus: maamõõtjate täienduskursustel ettekantud loengud*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934.

¹³⁵ Varasema perioodi maakorraldustööde kohta vaata lähemalt: Klaus Thomas, *Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts*. Bonn: Agricola-Verlag, 2011, 13–16.

ühisomandi jagamise kaudu, kuid alles 19. sajandi teisel poolel laienes see ka sellise maa ümberjaotamisele, mis ei olnud ühisomandis.¹³⁶ Selleks ajaks, kui Eestis neid töid alles alustati, oli paljudes Lääne-Euroopa riikides lapimaade süsteem juba kaotatud.

Peetsi hinnangul tekitasid varasemad Lääne-Euroopa maakorraldusseadused ulatuslikke vaidlusi, kuna need läksid vastuollu Rooma õigusest lähtuvate põhimõtete, eeskätt eraomandi puutumatus nõudega. Seadusandlik sekkumine omandisuhetesse riivas küll klassikalise eraõiguse aluseid ja tekitas õigussüsteemis pingeid, kuid põllumajanduse arengut takistavate nähtuste kõrvaldamine osutus vältimatuks. Seetõttu suutis eraomandisse sekkumist võimaldav maakorraldusõigus end lõpuks ikkagi kehtestada ja praktikas läbi lüüa.¹³⁷

Reguleerimisprobleemid, mis nõudsid maakorraldusõiguslikke sekkumisi ja lahendusi, tulenesid killustunud maakasutusest, eraalgatuslike ümberkorralduste ebaefektiivsusest ning vajadusest kujundada talud majanduslikult elujõulisemaks ja tasuvamaks. Samas lähtus maakorraldus esmajoones ikkagi poolte tahtekohasest ümberkorraldusest: esmalt püüti saavutada maaomanike omavaheline kokkulepe, milleni jõudmist riik toetas ja suunas haldusmenetluse kaudu. Maakorraldusõigus pakkus neile probleemidele lahenduse riigi poolt korraldatud haldusmenetluse vormis, mille käigus võimaldati maa ümberpaigutamist, maa kasutuse ratsionaliseerimist ning individuaalse omandiõiguse kindlustamist. Menetlus ei piirdunud üksnes maakasutuse ümberkujundamisega, vaid viidi lõpuni uute maaüksuste õigusliku vormistamise ja kinnistamisega kinnistusraamatus.

Selle ülesande täitmiseks vajas maakorraldus eraldiseisvat ja kompleksset õiguslikku raamistikku, mis ühendas haldusõiguse, asjaõiguse ja menetlusõiguse normid ning andis riigile pädevuse teha avalik-õiguslikke otsuseid eraomandisuhete ümberkujundamiseks neilgi juhtudel, kus omanikevahelist kokkulepet ei saavutatud. Maakorraldusõiguse rakendamisega kujundati omandiõiguse väline vorm ehk maaomand ümber maa väärtust arvestades ja viisil, mis lõi eeldused maa otstarbekamaks ja majanduslikult tasuvamaks kasutamiseks. Nii aidati kaasa majandusliku ja sotsiaalse stabiilsuse tugevdamisele. Ehkki esmapilgul jääb silma, et maakorraldus lubas erandina sekkuda eraomandisse ja omanike privaat-

¹³⁶ Ühisomandi jaotamine saavutas nt Preisimaal oma haripunkti 19. sajandi alguse agraarreformide järel, mil ühisomandi osade jagamine ja nende üleandmine vabalt võõrandatavasse ainuomandisse võimaldas paljudel talupoegadel kindlustada oma iseseisev elatis. Selles reformijärgus oli maatükkide liitmisel veel väike roll ning maakorraldus piirdus üldjuhul ühisomandi jagamisega. Pöördepunktiks kujunes Preisimaa 2. aprilli 1872. aasta seadus, millega laiendati 1821. aasta regulatsiooni ka selliste maade ühendamisele, mis ei olnud enne ühisomandis. Nii võimaldati maade ümberjaotamist ja konsolideerimist maaomandi killustatuse vähendamiseks, kui seda toetasid maaomanikud, kellele kuulus kokku üle poole ümberkrunditavast maa-alast. Vaata lähemalt: Joachim Thomas, „Relevance of the Land Consolidation Instruments for the Economic, Ecological and Societal Development in Germany,“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 69–70; kättesaadav: <https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (04.02.2026).

¹³⁷ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 100.

autonoomiasse, toimis see lõpptulemusena vahendina, mille abil muutus võimalikuks modernse kinnisvaraõiguse põhimõtete rakendamine (vt selle kohta lähemalt käesoleva katusartikli ptk 3).

Kokkuvõttes näitab 1926. aasta maakorralduse seadus, kuidas Eesti Vabariik püüdis lahendada ajalooliselt kujunenud maakasutuse killustatust riigi poolt korraldatud, kuid reeglina ikkagi kokkuleppepõhise menetluse kaudu. Maakasutuse probleemide lahendamisel osutus tehinguline ümberkorraldamine suurte maa-alade puhul ebaefektiivseks, mistõttu kasutati maakorraldust haldusõigusliku vahendina, mis võimaldas maaomandit ümber kujundada süsteemselt ja piirkondade kaupa. Maakorralduse kaudu koondati maatükid maa väärtusest lähtudes majanduslikult otstarbekateks tervikuteks. Õiguslikust aspektist on eriti oluline, et maakorralduse käigus viidi omandiõiguse muudatuste vormistamine lõpuni, kandes uued maaüksused kinnistusraamatusse (vt selle kohta lähemalt 3.3.).

Selles etapis kujundas maakorraldusõigus detailse, institutsionaliseeritud ja riiklikult juhitud menetluse, mis võimaldas killustunud maaomandit süsteemselt ümber kujundada. Maakorraldusõigus ise kujunes seejuures terviklikuks ja iseseisvaks õigusvaldkonnaks, sidudes ka eraõiguslikud suhted (võlad ja serviituumid) avalik-õiguslike eesmärkidega.

Maakasutuse ulatuslik killustatus ning lapimaade ja ühismaade laialdane levik näitasid, et pika aja jooksul kujunenud ebaotstarbekas maakasutus takistas majapidamiste toimetulekut peaaegu kogu riigis. See ei puudutanud üksnes riigimaid. Sarnased struktuursed probleemid esinesid ka eramaadel, mille korraldamine oli osaliselt juba varem alanud Tartu rahulepingu alusel Eesti Vabariigi territooriumiga liidetud aladel, kuid nüüd jõuti ka mujale Eestis.

1.2.2. Erarendimaade korraldamine

1.2.2.1. Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamine (1926)

Eesti- ja Liivimaa talurahvamäärused ning Saaremaa talurahva maakorralduse reeglid kehtestasid piirangu,¹³⁸ mis keelas talumaade tükeldamise alla kindlaksmääratud suuruse. See piirang pidi kindlustama, et talukohad ei muutuks elujõuetuks. Liivimaal võis mõisast talukoha ostja ostulepingu sõlmimisel loobuda ostetava koha tükeldamise õigusest igaveseks ajaks.¹³⁹ Praktikas kujunes aga olukord, kus talupidajad andsid mitmesugustel põhjustel oma taludest väiksemaid maatükke eluasemete ja iseseisvate väikemajapidamiste loomiseks – enamasti sugulastele, abiellunud sulastele või käsitöölisele. Neid nimetati mitmel moel, nt vabadikeks, kantnikeks, popsideks või venepäraselt pobuliteks. Popsidele anti maad peamiselt põlluäärtest, karjamaadest ja heinamaadest. Uued maakasutajad

¹³⁸ Eestimaa 1856. aasta talurahvamääruse §-d 58, 59 ja 208, vt *Eestimaa Talurahva seadus, eestikeelde toimetanud cand. jur. K. Päts*. Ревель: s. n., 1901). Liivimaa 1849/1860. aasta talurahvamääruse §-d 114, 118, 221 ja 223, vt *Lihwlandi Talorahwa-Seadus. 13. nowembril 1860 Kõigekõrgemalt kinnitatud, tõlkinud F. R. Kreuzwald*. Tartu: s. n., 1863. Saaremaa talurahva maakorralduse määruse (1865. a.) §§ 21, 22 ja 37.

¹³⁹ Liivimaa talurahvamääruse (1860. a.) § 223.

ehk popsid ehitasid omal kulul või põhikoha talupidaja toetusel vajalikud hooned ning harisid seni kasutamata maad põlluks, kui majanduslikud võimalused seda lubasid. Nii tekkis aja jooksul hulk väikeseid iseseisvaid majapidamisi – popsi-kohti –, mida kehtivate seaduste alusel ei olnud võimalik peakohtadest eraldada ega võõrandada, sest popsi-koht ise ei vastanud talukoha suuruse nõudele või oleks selle eraldamine teinud põhikoha nii väikeseks, et see ei oleks enam vastanud seaduses ette nähtud miinimumsuurusele.

Popsid kasutasid oma kohti harvem kirjalike lepingute, enamasti aga suuliste kokkulepete alusel. Selle tulemusel kujunes ühe isiku maa-alal teise isiku vara hoonete ja maaparanduste näol, kusjuures sageli ületas popsi ehitatud hoonete ja tööde väärtus maa enda väärtust.¹⁴⁰ 1926. aastal oli selliseid popsitalusid 10 467.¹⁴¹

Õiguslikud piirangud talumaade tükeldamisele põhjustasid seega olukorra, mis ei olnud kooskõlas tegeliku elu ega selle vajadustega. See vastuolu sundis otsima lahendusi, mis võimaldaksid popsi-kohtade õiguslikku eraldamist, nende omandi-suhete korrastamist ja kinnistusraamatusse kandmist. Seega tuli „popsiküsimuse“ lahendamiseks seaduslikul teel reguleerida maaomanike ja maakasutajate vahe-kordi nii, nagu need olid arenenud faktilistes maa kasutamise suhetes.¹⁴² Seadus-andja eesmärgiks oli nende suhete õiguslik korrastamine, nii põhi- kui popsi-kohta majandusliku elujõulisuse tagamine ning sotsiaalse ja poliitilise stabiilsuse kindlustamine.

Ei maksa alahinnata ka hirmu selle ees, et nii suur segment pigem vaesest elanikkonnast võis ebakindluse püsimisel osutada vastuvõtlikuks kommunistlikule propagandale ja muutuda ohtlikuks Eesti Vabariigi riigivõimule. 1924. aasta detsembrimäss oli ju alles hiljutine sündmus ning kujundas Eesti poliitikat ja õigusloomet sel ajal teisteski valdkondades.¹⁴³

¹⁴⁰ *Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldusseaduse seletuskiri*, Teise Riigikogu protokollide lisad, X istungjärk (11. jaanuarist 1926 – 26. märtsini 1926), 137–138.

¹⁴¹ *Valitsusasutiste tegevus 1937/38*. Tallinn: Riigikantselei, 1938, 67.

¹⁴² Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1932. a. lahendatud küsimusi* (Tallinn: Kohtu- ja Siseministeeriumi administratiiv-ala kirjastuse väljaanne, 1934), 70 (Adm. t. 42 II – 26. IV 32).

¹⁴³ Erakorralise olukorra taaskehtestamine kogu riigis võimaldas piirata põhiseaduses sätestatud põhiõigusi ja rakendada muid meetmeid. Vt lähemalt ja viidetega varasemale kirjandusele Hannes Vallikivi, *Eesti Vabariik kui õigusriik. Poliitiliste põhivabaduste õiguslik kaitse 1918–1940* (Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 93). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2025, 91–150. Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud riigikorra kaitse seadus sätestas terve rea administratiivseid meetmeid, kuid võimaldas näiteks rakendada surmanuhtlust, mida üldkaristusõiguslikud seadused muidu ette ei näinud, RT 19.02.1925, 29/30. Vt Marju Luts-Sootak ja Marin Sedman. „The Estonian Penal Code of 1929–1935. A Rare Codification Success in the Interwar Period.“ In *Strafgesetzbücher der Zwischenkriegszeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2024, 63. Näiteid võiks jätkata. 1924. aasta detsembrimässu põhjuste ja mõjude kohta vt ka Hent-Raul Kalmo, „Julgeoleku imperatiiv: 1918–1924–1934,“ *Vikerkaar* (2025), nr 6, 91–120.

Juba Maanõukogu 27. novembril 1918. aastal antud määrus mõisamaade kontrolli alla võtmise ja maaolude esialgse korraldamise kohta¹⁴⁴ nägi ette, et „põllutööministerium hakkab viibimata kantnikkude ja popside maatarvituse laiendamiseks ning maatameeste maaga varustamiseks tegelikka eeltoid tegema“ (§ 3). Pingelise olukorra leevendamiseks pikendati väikekohapidajate rendilepinguid eraldi õigusaktidega igal aastal uuesti.¹⁴⁵ Ehkki seda tehti mitu aastat järjest, peeti abinõud ajutiseks. Pealegi olla niisugune pikendamine „vaid õli tulle kallamine, sest vahekorrad¹⁴⁶ teravnesid iga aastaga“.¹⁴⁷

Probleemi püüti lahendada sellega, et võimaldati kohtade eraldamiseks vabatahtlikke kokkuleppeid taluperemeeste ja popside vahel. Selleks võeti 19. juunil 1925. aastal vastu talumaade tükeldamise alammäärade muutmise seadus¹⁴⁸, mille eesmärk oligi lihtsustada väikekohapidajate omandisuhete korrastamist. Seadus nägi ette, et need alammäärad ei kehti juhtudel, kui väikekohapidaja omandab ostu või muul teel sellesama kinnisasja, mida ta seni oli pidanud ja kasutanud (§ 1). Lisaks vabastati kuni 1. jaanuarini 1927 sõlmitud ja kinnistatud lepingud tempelmaksust, kinnistusmaksust, kantselei aktimaksust ja kinnistusosakonna kantseleimaksust, et vähendada rahalist koormust ja kiirendada omandisuhete vormistamist (§ 2).

Taluperemeeste ja popside vahel vabatahtlikule kokkuleppele rajatud omandisuhete korrastamise idee ei andnud praktikas siiski soovitud tulemust ja riik pidas vajalikuks ise protsessi sekkuda.¹⁴⁹ Riigikogu poolt 11. veebruaril 1926. aastal vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, mida rahvasuu hakkas kutsumagi „popsiseaduseks“, lõi õiguslikud alused popsimaade eraldamiseks ja korraldamiseks riigipoolse menetluse kaudu. Vabariigi Valitsus

¹⁴⁴ Maanõukogu poolt 27.11.1918 vastu võetud määrused mõisamaade kontrolli alla võtmise ja maaolude esialgse korraldamise kohta, RT 07.12.1918, 5.

¹⁴⁵ Ajutise Valitsuse poolt 21.03.1919 vastu võetud määrus väikekohapidajate rendilepingute pikendamise kohta ühe aasta peale, RT 29.03.1919, 19, 49; Asutava Kogu poolt 16.03.1920 vastu võetud määrus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise kohta ühe aasta peale, RT 24.03.1920, 43/44, 128; Riigikogu poolt 17.03.1921 vastu võetud seadus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise kohta, RT 23.03.1921, 20, 6; Riigikogu poolt 22.03.1922 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seadus, RT 06.04.1922, 44, 18; Riigikogu poolt 27.02.1923 vastu võetud seadus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise kohta, RT 09.03.1923, 35, 33; Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 17; Riigikogu poolt 28.03.1925 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 03.04.1925, 55/56, 21.

¹⁴⁶ Mõeldud on peakoha omaniku ehk permehe ja popsi ehk väikerentniku vahelisi suhteid.

¹⁴⁷ Toomas Sinberg, „Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel,“ *Agro-noomia* (1928), nr 2, 53.

¹⁴⁸ RT 25.06.1925, 107/108, 43.

¹⁴⁹ Popsiküsimuse lahendamise varasemate ideede kohta kas pikaajalise rendi või sundvõõrandamise teel vt lähemalt Eduard Laaman, *Konstantin Päts: poliitika- ja riigimees*. Tartu: Noor-Eesti, 1940, 166–167.

võttis 17. septembril 1926 tööde läbiviimiseks vastu ka rakendusakti: kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise määruse.¹⁵⁰

Popsiseadus ja maakorralduse seadus olid tihedalt ja sisuliselt omavahel seotud: maade jagamine iseseisvateks taludeks toimus maakorralduse seaduse alusel, kuid omandisuhete muutmise õiguslik alus tulenes popsiseadusest. Seega lahendati popsiseadusega sisuliselt üldhuvidest lähtudes eraõiguslikke vaheskordi avalik-õigusliku menetluse kaudu, et kõrvaldada varasemast õiguslikust olukorrast tekkinud olukord, kus maa tükeldamise piirangute tõttu tekkis maakasutajate kiht, kelle õiguslik seisund oli kindlustamata ja ebaselge.

Popsiseadus pidi võimaldama popsi maatüki eraldamist talumaast. Nii sai faktilised maakasutussuhted kujundada omandisuheteks. Samas pidid mõlemad maatükid siiski endiselt vastama majandusliku elujõulisuse nõuetele (§ 20). Just siin tuli mängu maakorraldus, mille ülesanne oli määrata eraldatavate maatükkide piirid viisil, mis tagaks nende majandusliku otstarbekuse, vajadusel võimaldama ka samas menetluses lapimaid ümber kruntida, juurdepääsuteid määrata ja servituute korraldada.

Samuti oli võimalik seniseid popsikohti suurendada juurdelõigete andmisega riigimaa arvelt, mille õiguslik alus tulenes 1926. aasta lõpus vastu võetud maa-seaduse muutmise seadusest¹⁵¹ (§ 15). Seadusemuudatuse selge eesmärk oli muuta olemasolevad väikema- ja majapidamised majanduslikult elujõuliseks.¹⁵² Maaseaduse § 20 märkuse 1 alusel võttis Vabariigi Valitsus 17. augustil 1927 vastu määruse „Uudismaana ülesharimiseks maa-andmise määrus“, millega laiendati juurdelõigete andmise võimalust vajaduse korral ka riigimetsa- ja soomaadest (§ 2 p 2).¹⁵³

Popsiseadus ja maakorralduse seadus töötatigi välja paralleelselt, et tagada maa eraldamise ja juurdelõigete määramise, lapimaade kaotamise ning maade koondamise läbiviimine ühtsete maakorralduslike menetlusreeglite alusel. Kui popsiseadus võeti Riigikogus vastu 11. veebruaril 1926, siis maakorralduse seaduse vastuvõtmiseni jõuti natuke hiljem, 4. märtsil 1926.

Lisaks popsidele maa eraldamisele ja kruntide korraldamisele kuulusid popsiseaduse alusel korraldamisele ka Saare maakonnas omandiõiguse alusel kasutatavad väikemaapidamised, kui need asusid maakorralduse seadusega korraldatavate maade piirides ning kui üksiku maapidamise suurus ei ületanud 5 hektarit. Nende väikemaapidamiste korraldamine toimus üheaegselt sellesama maakorralduspiirkonna lapi- ja ühismaade kruntimisega (§ 1 märkus 2).

1926. aasta maakorralduse seaduse § 9 sätestas, et maade jagamisel iseseisvateks majapidamisteks (taludeks) määras talu suuruse alammäära maakorraldus-

¹⁵⁰ RT 24.09.1926, 70.

¹⁵¹ Riigikogu poolt 17.12.1926 vastu võetud maaseaduse §§ 15., 20., 22. ja 23 muutmise seadus, RT 07.01.1927, 1, 3.

¹⁵² Maaseaduse §§ 15, 20, 22 ja 23 muutmise seaduse seletuskiri, 19.10.1926–21.12.1926, RA ERA.80.3.473, 146.

¹⁵³ Maaseaduse § 20 märkus 1 alusel Vabariigi Valitsuse poolt 17.08.1927 vastu võetud uudismaana ülesharimiseks maa-andmise määrus, RT 25.08.1927, 78.

komisjon, arvestades kohalikke olusid. Seaduse lõppsätetes oli öeldud, et talurahvamäärustes ette nähtud alammäärad talumaade tükeldamise kohta ei kehti, kui talumaid korraldatakse maakorralduse seaduse alusel. Seega sai maatükke moodustada vastavalt tegeliku elu vajadustele ja olukorrale ning üldised talumaade tükeldamise alammäärad ei kehtinud maakorralduse seaduse alusel moodustatud maatükkidele. Maakorraldusõigus pakkuski kirjeldatud probleemidele lahenduse avalik-õigusliku menetluse kaudu, mis võimaldas maa eraldamist, ümberkruntimist ja koondamist ka olukorras, kus kokkulepet ei saavutatud, tagades seejuures nii väike- kui ka põhikoha elujõulisuse ja üldisemalt õigusselguse.

Popsikohtade maade korraldamine ja eraldamine toimus maakorralduse seaduse § 19 alusel. Menetluse käigus tuli esmalt määrata põhikoha piirid ning popsikoha senise maakasutuse piirid. Kui need piirid olid ebakorrapärased, kõverjoonelised, takistasid hoonete kasutamist, tuli määrata juurdepääsutee või koondada mitmest tükist koosnev maa-ala, viidi piiride muutmine läbi maade vahetamise teel.¹⁵⁴ Kui nimetatud piiride muutmine toimus ühe asjaosalise nõudel sunduslikult, mitte kokkuleppel teistega, teostas maakorraldaja vahetatavate maade väärtuse kindlaksmääramiseks hindamise kas poolte kokkuleppel kutsutud erapooletute hindajate või selle vallavolikogu poolt valitud kolme erapooletu isiku abil, mis valla piirides asus hindamisele kuuluv maa-ala (§ 30).

Nii maa eraldamist peakohast kui ka vajadusel maa juurdeandmist riigimaast ei saanud teineteisest lahutada, sest mõlemad olid seotud tervikliku koha kujundamise ning selle piiride määramisega.¹⁵⁵ Samuti oli maakorralduse üldine eesmärk koondada lahustükid võimalikult hoonete lähedale ja kaotada lapimaad. Maakorraldustehnilised tööd ehk maakorralduskava koostamise ja maa mõõdistamise viisid läbi maakorralduse peakomisjoni poolt määratud maakorraldajad ja -mõõtjad.

Popsiseaduse § 29 nägi ette, et lepingud tuli kanda kinnistusraamatusse maakorralduse seaduses sätestatud korras (§ 29) ehk siis maakorralduskomisjoni otsuse alusel. Maakorralduskomisjonid pidid eriti hoolikalt kontrollima kõiki andmeid, et maa eraldamise kinnitamise otsused vastaksid notariaalseaduse nõuetele, sest talukoha tükeldamine ja kinnistamine toimus nende jõustunud otsuste alusel. Seega asendasid komisjonide otsused võõrandamise (popsikohale maa eraldamise) ja riigimaade juurdelõigete puhul tavapäraseid pooltevahelisi ostumüügilepinguid,¹⁵⁶ mis oleks tulnud kinnitada notariaalselt ja nõudnud ka vastavate kulude kandmist.

Sisuliselt tähendas see, et endise popsi maaomand võidi koostada nii peakohast eraldatud maast kui ka riigi tagavaramaast, millest talu elujõulisuse

¹⁵⁴ Maakorralduse ameti 2. septembri 1931 ringkiri nr 3448 (14), RA ERA.58.1.1388 I 22.

¹⁵⁵ Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1936. a. lahendatud küsimusi*. Tallinn: Kohtu- ja Siseministeeriumi administratiiv-ala kirjastus, 1937, lk 48 (Adm. t. 521 – II, 23. X 1936).

¹⁵⁶ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 99–100.

tagamiseks tehti juurdelõikeid, st maa eraldamine toimus kahel erineval õiguslikul alusel (popsiseadus ja maaseadus). Täiendav õiguslik alus lapimaade ümberkruntimiseks, lahusmaatükkide koondamiseks ning vajadusel ka ühiskasutuses olnud maa (nagu karja- või heinamaa) jagamiseks tulenes aga maakorralduse seadusest, millele allus ka vastav menetluslik protseduur. Seega tuli popside maa eraldamisel ja vajadusel ümberkruntimisel arvestada kolme erineva õigusliku alusega, mille ühine eesmärk oli kujundada majanduslikult elujõuline väikekoht ning kindlustada see õiguslikult püsiva individuaalse omandina.

Popsidele maa eraldamise statistika näitab, et protsess ei toimunud kiiresti. 1937. aasta jooksul eraldati maad 546 popsitalule kogupindalaga 1753 hektarit. Neist 75 juhul tehti juurdelõikeid, mille kogupindala oli 364 hektarit ning ühe juurdelõike keskmine suurus oli 4,8 hektarit. Koos varem eraldatud maadega oli selleks ajaks lõplikult eraldatud kokku 5483 popsikohta kogupindalaga 18 361 hektarit. 1937. aastal kinnistati neist 1379 kohta ning kokku oli kinnistatud 2470 popsikohta.¹⁵⁷ Statistika põhjal võib järeldada, et ligikaudu kümne aasta jooksul oli lahendatud umbes poolte popside maaküsimus ning kinnistusraamatusse oli neist kantud ligikaudu 24%.

Kui mõisnikelt maa äravõtmine maaseaduse alusel näis paljudele ajaloolise ülekohtu heastamise ning maa andmisena tegelikele harijatele, siis päriks ostetud taludest kohtade eraldamine oli avalikkusele juba raskemini mõistetav. Samas ei saanud riik popse ka ignoreerida, sest neid oli arvukalt. Probleem ei olnud ka hiljuti teadvustatud – popsiküsimus oli päevakorras juba maaseaduse arutelude ajal.¹⁵⁸ Popsikohtade eraldamine ei olnud üksnes majanduslik, vaid ka poliitiline ja sotsiaalne ülesanne: noor riik pidi teiste seas integreerima ühiskonda ka popsikohtade pidajad, andes neile omandiõiguse kui vahendi majandusliku kindlustunde ja riigikodanikuliku lojaalsuse kujundamiseks. Theodor Pool rõhutas, et maareform tõi kaasa sügavad sotsiaalsed muutused, kujundades iseseisvate väike-maapidajate kihi ning aidates vähendada klassidevahelisi pingeid. Tema hinnangul oli maa kättesaadavuse ja majandusliku toimetuleku kindlustamine ühtlasi poliitilise stabiilsuse eeldus: „Nii on loodud parim vastukäik nii idast pealetungivale kommunismile kui läänest sissetungivale fašismile, sest rahulolematuse ja majanduslik kitsikus ühes tööpuudusega on peamised põhjused, mis inimesi sunnivad tasakaalu kaotama.“¹⁵⁹ Seega oli poliitika suunatud ennetama ühiskonna radikaalseid ümberkorraldusi. Ehkki 1924. aasta detsembrimäss õnnestus kiirelt maha suruda, andis see niigi valitsevale revolutsioonihirmule vaid hoogu juurde. Eesti oli agraarmaa ja popside kui põllumajanduses tegeva elanikkonna arvestatava osa poolehoiu võitmine oli riigile oluline.

¹⁵⁷ *Valitsusasutiste tegevus 1937/38*. Tallinn: Riigikantselei, 1938, 67.

¹⁵⁸ Näiteks juhtis Eesti Sotsialistide-Revolutsionääride Partei esindaja Jaan Piiskar maaseaduse eelnõu esimesel lugemisel tähelepanu popsiprobleemi lahendamise vajadusele. *Asutava Kogu 2. istungjärk. Protokoll nr 40 (13), 29.07.1919*, 462–463.

¹⁵⁹ Theodor Pool, „Maauendus Eestis ja selle tulemusi,“ in *V Soome-ugri kultuurkongress*. Tallinn: s. n., 1936, 41.

Maakorraldusõigus pakkus kirjeldatud probleemidele lahenduse avalik-õigusliku menetluse kaudu, mis võimaldas maa eraldamist, ümberkruntimist ja koondamist ka olukorras, kus asjaosalised ei saavutanud kokkulepet, tagades seejuures ühelt poolt majapidamiste majandusliku elujõulisuse, teisalt ka õigus-selguse. Sama protsessi laiemat ühiskondlikku ja majanduslikku tähendust on käsitletud Eduard Laaman, rõhutades popsiseaduse rolli omandisuhete ümberkujundamisel. Laamani hinnangul „ühest küljest sai sellest sügavam sisselõige talumaade omandiõigusesse. Teisest küljest aga kaotas maaolude uuestikorraldamisel pikaajaline rent üha enam oma populaarsust ning seda püüti kõikjal asendada omandiõigusega.“¹⁶⁰ Maakorraldusõiguse rakendamise tulemusel kujunes popsi-kohtade faktilisest rendimaa kasutusest õiguslikult kindlustatud individuaalne omand. Nii seoti ühtseks tervikuks majandusliku elujõulisuse, omandiõiguse kaitse ja riikliku stabiilsuse eesmärgid.

Kui popsi-kohtade korraldamisel keskenduti eeskätt maa- ja talumajapidamiste elujõulisuse tagamisele, siis samalaadsed ebaselged maakasutuslikud ja õiguslikud probleemid kerkisid esile ka linnades, alevites ja alevike ehituspiirkondades, kus rendimaade korraldamine vajab samuti seadusandlikku lahendust.

1.2.2.2. Linnades ja alevites ning alevike ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamine (1928 ja 1935)

Riigikogu poolt 11. detsembril 1928. aastal vastu võetud alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus¹⁶¹ lõi esmakordselt õigusliku aluse, millega lahendati senised ebaselged õigussuhted ning kindlustati alevites ja alevikes ehitiste omanikele maa kasutusõigus. Kuigi see regulatsioon puudutas oluliselt väiksemat hulka isikuid kui popsiseadus maapiirkondades (10 467), hõlmas see siiski ligikaudu 1500 ehitise omanikku.¹⁶²

Maade eraldamist soovivad isikud pidid esitama vastava taotluse kohalikule maakorralduskomisjonile, kes määras ühe aasta pikkuse tähtaja, mille jooksul pidid senine rentnik ja maaomanik leppima kokku maa kasutamise alused ja tingimused (§ 3).

Korraldamise algatamiseks ja maa eraldamiseks pidi maa kasutajal olema korraldataval maal oma eluhoone (§ 2). Selle seaduse alusel ei eraldatud maad rentniku omandisse nagu popsiseaduse alusel, vaid anti kasutada nn kruntrendi alusel BES §-de 1324–1334 kohaselt (§ 7). Balti eraseadus koondas olemuselt eelmodernse eraõiguse.¹⁶³ Kuigi see sisaldas ühelt poolt ka modernse absoluutse omandi mõistet (§ 707), säilitas seadustik samas kesk- ja varasel uusajal kujundatud jagatud omandi üldpõhimõtted (§ 942) ning selle alla liigitus selline

¹⁶⁰ Eduard Laaman, *Konstantin Päts: poliitika- ja riigimees*. Tartu: Noor-Eesti, 1940, 167.

¹⁶¹ RT 21.12.1928, 104, 643.

¹⁶² *Valitsusasutiste tegevus 1938/39*. Tallinn: Riigikantselei, 1939, 70.

¹⁶³ Õiguse moderniseerimise kohta 19. sajandi vaata lähemalt: Marju Luts, „Kui neid kapitulatsioonide ees ei oleks ...? ehk Õiguse moderniseerimise takistused Vene impeeriumi Läänemere-provintsid 19. sajandil“, *Eesti Ajalooarhiivi Toimetised* (2006), nr 14, 24–80.

õigusinstituut nagu kruntrent (BES § 1324–1334).¹⁶⁴ Kruntrenti nimetati vene õiguse eeskujul ka obrokiõiguseks.¹⁶⁵

Jagatud omand erines oluliselt Rooma õigusele ja ka modernsele õigusele omasest absoluutse omandi kontseptsioonist, mille järgi saab asjal olla vaid üks omanik, kellel on selle üle absoluutne võim. Seevastu jagatud omandile iseloomulik vahetegemine ülemomanikul ühelt poolt ja teisalt alam- ehk kasutusomanikul ning absoluutse omandi elementide jaotumine nende vahel – ülemomanikul käsutusõigus, alamomanikul kasutusõigus – ei lasknud BES-is sätestatud kruntrenti käsitada klassikaliste piiratud asjaõigustena, nagu olid olnud sarnased instituudid *superficies* või *emphyteusis* Rooma õiguses. Kruntrentniku puhul oli tegemist „omaniku õigustes“ kasutajaga, ehkki pelgalt alamomaniku ehk kasutusomaniku õigustes, mis aga sisaldas näiteks volitust oma kasutamissoigust võõrandada (BES § 1328) ja kruntrentniku võimalust koormata servituu- tide ja hüpoteekidega tema poolt ehitatud hooneid (BES § 1329), aga mitte maad.

Selleks, et kindlustada ehitise omanikele maakasutusõigus, nägi 1928. aasta seadus rendimaade korraldamisel ette kruntrenti kui jagatud omandil põhineva instituudi rakendamise. Kui maaomaniku ja maakasutaja vahel kokkulepet ei saavutatud, oli maakorralduskomisjonil õigus sundkorras eraldada maa senise kasutuse ulatuses kruntrentile, kuid mitte rohkem kui 7000 ruutmeetrit (§ 7). Maade korraldamisel määrati vajadusel kindlaks ka alevike tänavatevõrk, kusjuures uute tänavate rajamiseks ning olemasolevate tänavate õgvendamiseks või laiendamiseks vajalik maa-ala eraldati maakorralduse seaduse §-de 52–57 alusel.

Maa eraldamist menetleti maakorralduskomisjonides ning eraldamine toimus maakorralduse seaduses sätestatud korras; elamute jaoks eraldatud maa obrokiõigus ja muud kasutamistingimused kinnistati maakorralduse peakomisjoni nõudmisel maakorralduskomisjonide jõustunud otsuste alusel (§ 10). Seega oli maa eraldamise ja kinnistamise kord üldjoontes samasugune nagu kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduseski ette nähtud.

1928. aasta seaduse alusel korraldatavate maade eraldamiskavade koostamine osutus keerukaks, kuna tuli teha arvukalt äralõikeid mitmetest kruntidest. Asulate maa-alad olid tihedalt hoonestatud ja piiratud aedadega, mistõttu osutus mitmel juhul võimatuks koondada äralõikeid üheks tervikuks ilma hoonete ümber-

¹⁶⁴ Jagatud omandi kujunemise, selle koha kohta BES-is ning omaaegse kirjanduse käsitluste ja viidete kohta vaata lähemalt: Marju Luts-Sootak, „Pre-modern Divided Ownership in the Modern Legal History of Estonia.“ In Marju Luts-Sootak, Irene Kull, Karin Sein, Hesi Siimets-Gross, (koost). *Legal Pluralism – Cui Bono?* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2018, 94–113 94–113; Marju Luts-Sootak, „Das geteilte Eigentum – ein zäher Überlebender in Estlands Rechtsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts,“ in Luts-Sootak, Marju; Schäfer, Frank L. (koost). *Recht und Wirtschaft in Stadt und Land/Law and Economics in Urban and Rural Environment. Neunter Rechtshistorikertag im Ostseeraum/9th Conference in Legal History in the Baltic Sea Area, 16.–20. Mai 2018 in Tallinn, Sagadi und Tartu, Estland/16–20 May 2018 in Tallinn, Sagadi and Tartu, Estonia* (Rechtshistorische Reihe 488). Berlin: Peter Lang 2020, 181–202.

¹⁶⁵ Kruntrenti kohta vt lähemalt *Tsiviilõigus: konspekt, koostatud ja redigeeritud eriteadlaste poolt vastavalt prof. I. Tjutrumovi eksamikavale*. Tartu: Jurist, 1933, 70–71.

paigutamiseta. Seetõttu tuli maa eraldada mitmeks tükiks nii, et iga eraldatud maatükk võimaldaks selle kasutamist vähemalt ehituskruundina.¹⁶⁶

Vabariigi Valitsuse poolt 6. oktoobril 1932 vastu võetud alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seaduse elluviimise määrus¹⁶⁷ sisaldas üksikasjalikke viiteid maakorralduse seaduse konkreetsetele paragrahvidele, millest tuli rendimaade korraldamisel lähtuda, tagades seeläbi menetluse kooskõla üldise maakorraldusõigusliku raamistikuga. Näiteks kohaldati piiride kindlaksmääramisel ja vaidluste lahendamisel maakorralduse seaduse norme, mis reguleerisid maa eraldamist ja piiride muutmist (§-id 29, 33–35, 41–45, 48–49, 58–69).

Vajadusel muudeti seniseid ebakorrapäraseid või hoonete kasutamist takistavaid piire ning koondati mitmest tükist koosnevad rendimaad maavahetuste teel, tuginedes seejuures maakorralduse seaduse sätetele, mis käsitlesid maavahetust ja ümberkruntimist (§ 2 ja maakorralduse seaduse §-id 4–6, 40–45, 47, 58–69). Rendimaade korraldamine toimus alevites vastavalt teedeministeeriumi kinnitatud planeeringukavadele ning alevikes põllutöoministeeriumi koostatud planeerimiskavade alusel, kusjuures uute teede rajamiseks vajalik maa eraldati maakorralduse seaduse alusel (§-id 53–56) ning tee alla võetud maa eest kandsid kulud need maaomanikud, kelle huvides tee rajamine toimus (§-id 3–4).

Eraldatava maa väärtuse kindlaksmääramisel lähtuti samuti maakorralduse seaduses sätestatud hindamispõhimõtetest. Maa väärtus määrati kas poolte kokkuleppel või erapooletute hindajate abil, arvestades kohalikke maa ostu-müügihindu või nende puudumisel renditasemeid, mida kapitaliseeriti, kusjuures maakorralduskomisjonil oli õigus hindamist põhjendatud kaalutlustel korrigeerida (§-d 5–6). Pärast piiride kindlaksmääramist, maavahetuste läbiviimist ja hindamist koostas maakorraldaja lõpliku eraldamiskava, mis kinnitati maakorralduskomisjonis maakorralduse seaduses ettenähtud menetluses (§-id 41–45, 58–69), ning eraldatud kohtade kinnistamine toimus samuti sama seaduse sätete alusel (§-id 80, 82–83).

Seega ei piirdunud maakasutuse optimeerimine üksnes põllumajandusmaadega, vaid maakorraldusest tulenevat eesmärgipärast ja otstarbekat maakasutuse korraldamist rakendati ka alevites ja alevikes. Sealgi oli maakasutus kujunenud pika aja jooksul ega vastanud enam ühiskondlikele või majanduslikele vajadustele. Maakorraldus osutus mitmekülgsest rakendatavaks vahendiks, mille abil oli võimalik parandada asustusstruktuuri alevites ja ka linnades.

Linnade administratiiv piirides asuvate maade kasutamise lepingute pikendamise seadustega¹⁶⁸ pikendati rentniku nõudel rendilepinguid kuni 1. jaanuarini 1936, kui rentnikul oli renditud maa peale püstitatud oma elumaja. See seadus

¹⁶⁶ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest,“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 100.

¹⁶⁷ RT 14.10.1932, 79, 608.

¹⁶⁸ Riigikogu poolt 18.12.1928 vastu võetud linnade administratiiv piirides asuvate maade kasutamise lepingute pikendamise seadus, RT 04.01.1929, 1, 1; Riigikogu poolt 19.12.1930 vastu võetud linnade administratiiv-piirides asuvate maade kasutamise lepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 02.01.1931, 1, 1.

käis kõigi rendimaade kohta, vaatamata sellele, kellele need maad kuulusid, välja arvatud riiklikku maatagavarasse arvatud maad, mis korraldati linnade ja alevite maaga varustamise seaduse¹⁶⁹ alusel. Rendilepingute ajutine pikendamine ei kindlustanud küllaldaselt maade korralikku majandamist ega rentniku huve, kes elumaja püstitamisega rendimaale rajas endale kodu. Nii oli Tallinnas 225, Tartus 156 ja Narvas umbes 80 rendimaale asutatud eluaset, kus oli peal kasutajale kuuluv elumaja. Et olukord oli ühesugune nii linnades, alevites kui ka alevike ehituspiirkondades asutatud majapidamiste puhul, oli otstarbekas ka linnades asi lahendada sarnaselt, nagu see oli juba 1928. aasta seadusega korraldatud alevites ja alevikes.¹⁷⁰

Riigivanema 11. detsembri 1935. aasta dekreediga kehtestatud linnades, alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadusega¹⁷¹ koondati ühe regulatsiooni alla rendimaade korraldamine nii linnades, alevites kui ka alevike ehituspiirkondades.

Analüüsitud normide ja nende rakendamispraktika põhjal võib tõdeda, et maa-korraldusõigus ei kujunenud üksnes põllumajandusliku maakasutuse korrastamise instrumendiks, vaid omandas oluliselt laiema tähenduse. Ajalooliselt kujunenud ja muutunud ühiskondlikele vajadustele mittevastava maakasutuse probleemid esinesid sarnaselt nii maal kui ka linnas, mistõttu osutus maa-korraldus sobivaks õiguslikuks mehhanismiks nende kõrvaldamiseks alevites, alevikes ja ka linnades.

Linnades, alevites ja alevike ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seaduse alusel taotleti maade korraldamist kokku 1439 juhul. Maa-korraldusasutuste määratud tähtjaks esitasid asjaosalised kokkuleppe vaid 123 juhul. Seaduse alusel otsustati rendisuhted korraldada 733 üksuse puhul, mis näitab, et enamik juhtudest lahendati siiski avalik-õigusliku menetluse kaudu, mitte poolte kokkuleppel.¹⁷²

Maakorraldusõigus toimus vahendina, mille abil korrastati ja ratsionaliseeriti maakasutust: muudeti kruntide piire, viidi läbi maavahetusi, koondati killustunud maa-alasid ning kohandati krundijaotust vastavaks linnalistele vajadustele ja oludele, sealhulgas avaliku teedevõrgu planeerimisele. Maakorralduse keskne roll seisnes seejuures eeskätt menetlusliku raamistiku pakkumises, mille kaudu tagati lõpptulemusena ruumiliselt ja majanduslikult otstarbekas maakasutus.

Maakasutusõigus rajati siin vaadeldud valdkonnas kruntrendi – feodaalsele õigustraditsioonile omase õigusinstituudi – alusel, millega kindlustati maakasutajatele ehitiste aluse maa kasutusõigus. Kruntrendi kinnistamine kinnistusraamatus andis maa kasutajatele vajaliku õigusliku kindluse olukorras, kus ehitised kuulusid neile juba varasemalt. Selline lahendus kasutas küll vahendina

¹⁶⁹ Riigikogu poolt 09.12.1927 vastu võetud linnade ja alevite maaga varustamise seadus, RT 21.12.1927, 113, 90.

¹⁷⁰ Linnades ja alevites ning alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seaduse seletuskiri, 09.12.1935–12.12.1935, RA ERA.31.3.2050, 13 (digi).

¹⁷¹ RT 17.12.1935, 106, 879.

¹⁷² *Valitsusasutiste tegevus 1938/39*. Tallinn: Riigikantselei, 1939, 70.

eelmodernset kasutusomandi instrumenti, kuid võimaldas samas moderniseerida maakasutuse struktuuri ning kujundada linnades selged, püsivad ja õiguslikult kaitstud maakasutussuhted, suurendades seeläbi maakasutajate majanduslikku kindlust.

Kui rendimaade korraldamisega kindlustati õiguslikult ehitiste omanikele maakasutus linnades ja alevites, siis maal kerkis üha enam esile küsimus maata ja vähese maaga elanikkonna edasisest maaga varustamisest, mis tõi kaasa senisest ulatuslikuma asundustegevuse ja selle põhjalikuma planeerimise.

1.2.3. Asundustegevuse esialgne korraldamine (1929)

Pärast maareformi põhitööde lõppemist pöörati riiklikus poliitikas üha suuremat tähelepanu uudismaade harimisele ja asundustalude rajamisele, kasutades selleks veel asustamata maid. Sellel tegevusel oli lisaks majanduslikule ka oluline agraar- ja sotsiaalpoliitiline tähendus. Uudismaade kasutuselevõtt ei olnud päris uus suund – asundustööd olid alanud juba varem, Vabariigi Valitsuse 27. juulil 1921. aastal vastu võetud määruse alusel,¹⁷³ millega reguleeriti riigistatud soomaade põllumajanduslikku kasutamist.

Kuni 1929. aastani rajati Eestis umbes 2000 uudismaa-asundust. Esialgu anti asunikele maa tasuta kasutada kuni 30 aastaks, kuid kogu taristu – teede, kuivendussüsteemide ja majapidamiste – rajamine jäi asunike endi kanda. See korraldus osutus aga ebaefektiivseks, kuna paljud vajalikud tööd eeldasid ühist planeerimist ja korraldamist, millega üksikud asunikud sageli toime ei tulnud.¹⁷⁴

Seepärast hakati asunduste rajamist kavandama süsteemsemalt.¹⁷⁵ Riik võttis enda peale veeäravoolu rajamise ja juurdepääsuteede ehitamise ning loodi ühised asutused tööde korraldamiseks. Asunikke toetati ka näiteks maaparandussüsteemide rajamise organiseerimise, oskuste õpetamise ja vajaliku tööjõuga. Sellest hoolimata jäid asunike rahalised vahendid enamasti piiratuks ning paljud ei suutnud raskete töö- ja kehvade elamistingimuste tõttu hakkama saada. Uudismaale siirdumine oli märksa keerulisem kui juba haritud maale elama asumine: elutingimused olid rasked, toidu ja sissetuleku teenimine vaevaline ning sageli tuli võidelda kehva pinnase ja ebasoodsate looduslike oludega. Seetõttu hääbusid mitmed asundused ning osa asunikke oli sunnitud oma maa maha jätma.¹⁷⁶

Uudismaade kasutuselevõttu käsitati riiklikult siiski nii majandusliku kui ka sotsiaalpoliitilise abinõuna. Selle kaudu püüti suurendada maa tootlikkust ning

¹⁷³ Vabariigi Valitsuse poolt 27.07.1921 vastu võetud määrus riigistatud soomaade kasutamise kohta põllumajanduslikul otstarbel (lisamäärus maaref. teost. määr. IV peatüki juurde), RT 05.18.1921, 65.

¹⁷⁴ Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 8/9, 510–511.

¹⁷⁵ Asunduspoliitika kohta vt lisaks: Elo Lutsepp, „Asunduspoliitikast Eesti Vabariigis: Asundusameti tegevus 1927–1941,“ *Ajalooline Ajakiri* (2007), nr 3/4, 443–462.

¹⁷⁶ Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 8/9, 510–511.

leevendada maata elanikkonna sotsiaalset olukorda, sealhulgas tööpuudusest ja väljarändest tingitud probleeme. Juba enne majanduskriisi kirjeldati valitsevaid olusid pessimistlikult: „inimesed valgusid iga aasta, töö puudusel, maalt linnadesse ja alevitesse, suurendades seal niigi arvukat töötatöölise peret. Paljud on viimastel aastatel olnud sunnitud väljarändamisele, kuna neil kodumaal puudusid enamasti töö- ja teenistusvõimalused“.¹⁷⁷

Seda mõtteviisi väljendas ilmekalt ka Saaremaa maakorralduskomisjoni alaline liige Jaan Spuul¹⁷⁸, kes märkis, et „uudismaade harimise ja tühjade maade asundamise läbi maapind ei muutuks ainult tulutoovamaks, vaid annaks ühtlasi tööd ja teenistust hulkadele, kellel praegu puudub kodu ja kindel tööpõld“.¹⁷⁹ Samal ajal olid asundamiseks kõlbulikud riigi maatagavarad piiratud ja ammen- dusid kiiresti, mistõttu ei olnud uute talukohtade rajamine enam võimalik riigi- maade arvel ning tuli otsida uusi lahendusi eraomandis olevate maade kaasa- miseks. Kuivõrd esmane riigitagavaramaa ümberjaotamine oli 1928. aasta lõpuks suures osas lõpule viidud, kerkis nüüd keskseks küsimuseks maata elanike edasine maaga varustamine ja rahvastiku juurdekasvu paigutamine¹⁸⁰, mida püüti saavutada uute meetodite ja õiguslike lahenduste kaudu, eeskätt Riigikogu 19. märtsi 1929. aasta asunduskapitali seaduse¹⁸¹ ja Vabariigi Valitsuse 12. juuni 1929. aasta asundustegevuse korraldamise ajutise määruse¹⁸² alusel.

Asunduskapitali seadus lõi aluse asundustegevuse rahastamisele ja korralda- misele: „Maauuenduse läbiviimisega ühenduses olevate rahaliste ülesannete täitmiseks, asundustegevuse jätkamiseks ja soodustamiseks ning maaparanduste edendamiseks asutatakse asundusekapital“ (§ 1). Seega nägi seadus ette asundus- kapitali loomise ning selle kasutamise reeglid, et toetada maata elanike varus- tamist maaga. Asunduskapitali kaudu eraldas riik raha eraomandis olevate maade hankimiseks või arendamiseks, et toetada nende maade asundamist (uudismaade ülesharimine, maaparandussüsteemide ja teede rajamine). Asunduskapitali vahendite abil omandatud maadest kujunes maafond, mis võimaldas selle alusel maakorralduse abil rajada uusi iseseisvaid väikemajapidamisi või laiendada olemasolevaid talusid juurdelõigetega (§ 8). Maa omandamine ja edasine võõran- damine toimus riigi vahendusel ning oli õiguslikult reguleeritud, kusjuures

¹⁷⁷ Asunduskapitali seaduse eelnõu seletuskiri, 15.11.1927–21.03.1928, RA ERA.31.3.1774, l 12 (digi 13).

¹⁷⁸ Jaan Spuul (1885–1942) oli Eesti maakorraldaja, kes tegutses 1920.–1930. aastatel mitmes maakorralduskomisjonis. Ta oli omandanud maamõõtjahiriduse Tiflisis ning töötas enne Eestisse naasmist Venemaal. Eestisse jõudis ta vangide vahetuse kaudu ja asus 1922. aastal tööle Narvas maakorralduskomisjoni liikmena. Hiljem oli ta Järva maakorralduskomisjoni alaline liige ning alates 1931. aastast Saaremaa maakorralduskomisjoni alaline liige. „Jaan Spuul 50-aastane,“ *Geodeet* (1935), nr 5/6, 30.

¹⁷⁹ Jaan Spuul, „Eramaade asundamisest ja kaugemate maade korraldamisest,“ *Geodeet* (1935), nr 2, 14.

¹⁸⁰ Ernst Ant, „Põhijooni meie senise asundustegevuse korralduses,“ *Agronomia* (1934), nr 12, 470.

¹⁸¹ RT 05.04.1929, 29, 189.

¹⁸² RT 21.06.1929, 57, 398.

ostuvõlad ja asunduskapitalist antud laenud tagati pandiõigusega riigi kasuks (§-id 11–12).

Seaduse eesmärk oli võimaldada asundustegevust eeskätt eramaade kaasamise kaudu, et tagada põllupidajate järeltulevate põlvkondade maaga varustamine ning rakendada ja elatada põllumajanduse mehhaniseerimise tõttu tööjõust vabanevaid põllutöölisi. Ühtlasi sooviti leevendada linnades süvenevat tööpuudust, suunates tööjõudu tagasi maale. Sellest tulenevalt ei piirdunud asunduskapitali seaduse eesmärk üksnes uute põllumajapidamiste rajamise rahastamisega, vaid hõlmas laiemalt abinõude loomist olemasolevate majapidamiste laiendamiseks ja maa tootmispotentsiaali tõhusamaks kasutamiseks. Asunduskapitali seaduse eesmärk oli luua riigi maatagavara müügist ja rendist saadavatel tuludel põhinev sihtkapital asundustegevuse ja maauendusega seotud kohustuste rahastamiseks.¹⁸³

Asundustegevuse elluviimiseks oli kaks võimalust. Ühelt poolt võis Maapank asunduskapitali arvel osta asundamiseks kõlblikke maid, need planeerida, parandada ja varustada vajalike põllumajanduslike hoonetega ning seejärel anda korrastatud põllumajapidamised soovijatele kasutusse (§ 3 punkt 8 ja § 8). Teiselt poolt võimaldati Maapangal anda asundamise otstarbeks sooduslaene asunduste omanikele, eeldusel et neil oli ka oma kapital. Asundamiseks antavad laenud kavandati pikaajalistena ja võimalikult madala intressiga ning nende tagasimaksmine pidi algama alles mitme aasta möödumisel (§ 3 punkt 9 ja § 9).

Asunduste jaoks maa ostmise ning vajaliku infrastruktuuri ja hoonete rajamise kord määrati kuni vastava seadusandluse väljatöötamiseni kindlaks Vabariigi Valitsuse määrusega.¹⁸⁴ Määrusega reguleeriti asundustegevust väljaspool linnade ja alevite administratiivpiire, piiritledes sellega maakorraldusliku sekkumise maa-alalise ruumi (§ 1). Asundustegevuse korraldamine koondati Põllutöoministeeriumi juurde moodustatud asunduskomisjoni pädevusse, kes allus ministeeriumile ja kelle ülesandeks oli asundustegevuse kavandamine ning elluviimine (§-id 2–3). Maakorralduslikult seisnes asunduskomisjoni tegevus asundamiseks sobivate maade hankimises, nende planeerimises, vajalike ettevalmistus- ja taristutööde teostamises ning seejärel maade võõrandamises kas juurdelõigetena olemasolevatele väikemaapidamistele või uute iseseisvate väikemaapidamiste loomiseks (§ 3 p 1). Lisaks toetati maakorralduslikke eesmärke rahastamise kaudu, võimaldades anda laene maa ostmiseks, hoonete rajamiseks ja majapidamiste sisseseadmiseks nii uute kui ka olemasolevate väikemaapidamiste puhul (§ 3 p 2).

Asundamiseks vajalikke maid võis asunduskomisjon omandada mitmel viisil: riigi ostueesõiguse alusel, avalikel oksjonitel või vabal kokkuleppel maaomanikega. Lisaks nägi seadus ette võimaluse, et põllutöominister võis määrata asundamiseks ka riigi valduses olevaid, seni muul otstarbel kasutatud maid (§ 4). Kui maakoha ostueesõigus kuulus riigile, tuli võõrandamislepingud esitada asunduskomisjonile, kes otsustas ostueesõiguse kasutamise (§ 5). Maade oman-

¹⁸³ Asunduskapitali seaduse eelnõu seletuskiri, 15.11.1927–21.03.1928, RA ERA.31.3.1774, l 13 (digi 14).

¹⁸⁴ Vabariigi Valitsuse poolt 12.06.1929 vastu võetud asundustegevuse korraldamise ajutine määrus, RT 21.06.1929, 57, 398.

damise ja riigi valdusesse koondamise tulemusena kujunes riigile maafond, mis oli eelduseks asundustegevuse elluviimisele, kuna maakasutuse tõhusamaks ümberkujundamiseks oli vaja riigi käsutuses olevat maareservi. Selle maafondi arvelt oli võimalik maakorralduse kaudu ellu viia majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärgi, eeskätt soodustada talude elujõulisemaks muutumist ja uute talude rajamist.

Praktikas osutus riigi ostueesõigus piiratud tähtsusega abinõuks: aastatel 1929–1935 kasutas riik seda vaid 83 juhul ning asunduskohtade puhul ei raken- datud ostueesõigust kordagi, kuna vastava piiratud asjaõigusega oli koormatud vaid väike osa maakinnisvarast, peamiselt alevite, alevike ja suvituskohtade ehituskruunid. Seetõttu omandas maa hankimine asundustegevuses suurema tähtsuse sundmüükide ja avalike oksjonite kaudu, kuigi asundamiseks sobis vaid väike osa müügile tulnud taludest ning hinnatingimused olid sageli eba- soodsad. Asunduskomisjon osales 132 oksjonil ja omandas 21 talu kogu- pindalaga 1915 hektarit ning väärtusega 146 960 krooni.¹⁸⁵

Oksjonitest märksa ulatuslikumaks kujunes asundusmaade omandamine vaba- müügi teel, mille käigus soetati 70 talu ja üksikud maatükid kogupindalaga 7490 hektarit ning väärtusega 619 597 krooni. Lisaks eramaade omandamisele anti riiklikust maatagavarast asunduskomisjonile 1935. aasta lõpuni üle 103 üksust kogupindalaga 24 943 hektarit, mis ületas samal ajal omandatud eramaade pindala ligikaudu kaks ja pool korda.¹⁸⁶

Kui asundustegevus puudutas maakorralduse seaduse alusel korraldamisel olevaid maid ning eesmärgiks oli olemasolevate maapidamiste suurendamine, toimus müüdavate maade planeerimine maakorralduse seaduses sätestatud korras pärast seda, kui maa omandajad olid asunduskomisjoniga kokku leppinud maa juurdesaamise tingimustes (§ 14).

Asundustegevuse ja asunduskapitali loomise keskne eesmärk oli lahendada olukord, kus maareformi tulemusel ümber jaotatud riigimaast ei piisanud enam kogu elanikkonna maaga varustamiseks ning maata ja vähese maaga isikute elatus- võimalused olid piiratud. Selle saavutamiseks tuli ühtheagu võtta kasutusele seni vähe- või mittekasutatud alad ning parandada olemasolevat maakasutusstruktuuri asundusmaade süstemaatilise korraldamise kaudu.

Riigi poolt maa kokkuostmine ja selle alusel kujunenud riiklik maafond võimaldas asundustegevust senisest tõhusamalt ellu viia ning lõi eeldused ka maakorraldustoimingute rakendamiseks. Nii olemasolevate talude suurendamine kui ka uute majapidamiste rajamine eeldasid vaba maa olemasolu, mille arvelt oli võimalik neid tegevusi ellu viia.

Aastatel 1929–1935 korraldati asundusmaatagavara raames 82 maa-ala kogu- pindalaga 14 916 hektarit ning lisaks võeti riigimaade ametilt üle 28 varem korraldatud asundust pindalaga 4562 hektarit, nii et 1935. aasta lõpuks oli

¹⁸⁵ Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 12, 736.

¹⁸⁶ Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 12, 736–737.

asunduskomisjoni valduses kokku 110 korraldatud asundust kogupindalaga 19 479 hektarit. Korraldatud asundustes rajati kokku 1216 uut maakohta ning tehti 100 juurdelõiget vanade väikekohtade suurendamiseks. Uutest maakohtadest 792 (65%) rajati uudismaale ja 424 (35%) kultuurmaale. Enamiku uutest kohtadest moodustasid 15–20 hektari suurused majapidamised.¹⁸⁷ Asunduskapital lõi seejuures rahalise eelduse eramaade omandamiseks, samas kui maakorralduslikud menetlused võimaldasid neid maid integreerida olemasolevasse maakasutusse eeskätt juurdelõigete kaudu. Nii kujunes asunduskapitali ja maakorralduse koosmõjus mehhanism, mille lõppeesmärgiks oli väikemaapidamiste majandusliku elujõulisuse tugevdamine ja maaelanikkonna elatusvõimaluste parandamine.

1.3. Maakorraldusõiguse korrastamine

1.3.1. Maakorraldusseadus (1937)

Praktiliste maakorraldustööde käigus tuli välja, et 1926. aasta maakorralduse seadus ei taganud piisavat normatiivset selgust ega menetluslikku ühtsust, mistõttu oli vaja regulatsiooni täiendada ja lüngad täita. Maakorralduse seaduse puudusi püüti esialgu kõrvaldada eriseadusega. Vabariigi Valitsus esitas 16. märtsil 1932 Riigikogule maakorralduse ühingute seaduse eelnõu.¹⁸⁸ Baieri 1923. aasta maakorraldusseaduse eeskujul koostatud eelnõu¹⁸⁹ nägi ette maakorralduspiirkonda jäävate maaomanike organiseerumise juriidiliseks isikuks, et maa põllumajandusliku väärtuse tõstmiseks oleks võimalik viia läbi suuremahulisi töid nagu maa kuivendamine ja uudismaade ülesharimine. Maakorralduslike eesmärkide, eeskätt elujõuliste eluasemekohtade kujundamise käigus oli aja jooksul selgeks saanud, et maakasutuse uuendamisel ei saanud piirduda üksnes maaomandite ümberpaigutamise ja teedevõrgu kavandamisega. Tõhus maakorraldus eeldas enne maaomandite ümberkujundamist ulatuslike eeltööde läbiviimist kogu maakorralduspiirkonnas, sealhulgas veolude korrastamist, maade ülesharimist, teede ehitamist ja muid taristutöid. Nende tööde elluviimine nõudis paljude maaomanike koordineeritud ühistegevust ning märkimisväärseid rahalisi vahendeid, mistõttu Baieris rajati süsteem just maakorraldusühingutele. Sarnaselt Baieris kasutatud eeskujule püüti ka Eestis eelnõu kohaselt lahendada maakorralduse rahastamisega seotud probleeme maakorraldusühingute kaudu. Probleem seisnes selles, et Eestis ei moodustanud maakorralduspiirkonna maaomanikud juriidilist isikut, mistõttu ei olnud võimalik korraldada ühiseid investeeringuid ega taotleda riiklikku toetust ja laene piirkonna kui terviku jaoks, vaid rahastamine tuli

¹⁸⁷ Toomas Sinberg, „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935,“ *Konjunktuur* (1936), nr 12, 737–738.

¹⁸⁸ Maakorralduse ühingute seaduse eelnõu, 05.02.1932–17.03.1932, RA ERA.31.3.1890.

¹⁸⁹ Et just see oli eeskujuks, on öeldud seaduseelnõu seletuskirjas. Maakorralduse ühingute seaduse eelnõu seletuskiri, 05.02.1932–17.03.1932, RA ERA.31.3.1890, 14 (digi 5).

lahendada üksikute maaomanike kaudu.¹⁹⁰ Eestis muutus põllumajanduse intensiivistumise tõttu vältimatuks ka mitmesuguste muude ühistegevuslike ettevõtmete rajamine¹⁹¹, mida oli otstarbekas siduda maakorraldusega, kuna see oleks lihtsustanud maa hankimist ja kasutuselevõttu. Maakorraldajate hinnangul ei oleks Eesti oludesse sobinud maakorraldusühingutel põhinev lähenemine ning see oleks osutunud raskesti rakendatavaks, kuna eeldas maaomanike kõrget koostöövalmidust ja märkimisväärset finantsvõimekust, mida praktikas sageli ei olnud. Maakorralduse ühinguteseaduse eelnõu jäi parlamendis aga menetlemata, kuna Riigikogu saadeti 1934. aasta riigipöörde järel laiali.

Maakorralduse praktilisel elluviimisel ilmnes, et maaomandi killustatus, majanduslikult ebaotstarbekas maakasutus ning ulatuslike investeeringute vajadus maaparandusse ja taristusse moodustasid omavahel tihedalt seotud probleemide kogumi, mille lahendamine ületas sageli üksikute maaomanike majanduslikud võimalused. Sellises olukorras osutus valdavalt vabatahtlikele kokkulepetele tuginev maakorraldus ebapiisavaks, eriti juhtudel, kui ümberkruntimine ja maaomandi ümberkujundamine puudutasid hoonestatud majapidamisi, niisiis maaomanike otseseid elatusallikaid. Seetõttu peeti vajalikuks tugevdada maakorraldusasutuste rolli ning nihutada otsustusõigus selgemalt riiklikule tasandile, kujundades maakorraldajast mitte üksnes pooltevaheliste kokkulepete vahendaja, vaid sisuliselt vastutava otsustaja, kellel oli õigus lahendada asju ka kokkulepete puudumisel ning kõrvale jätta formaalselt kokkuleppelised, kuid sisuliselt asjale kahjulikud lahendused.

Praktika kinnitas sellise lahenduse vajadust. Näiteks lepiti Tartumaal ühe lapimaade korralduspiirkonna puhul asjaosaliste vahel maakorralduskava osas kokku viisil, mille tulemusel maade killustatus hoopis suurenes. 1926. aasta maakorralduse seaduse §-ide 2 ja 36 koosmõjus puudus maakorraldajal ja maakorralduskomisjonil kui kava kinnitajal võimalus selliseid kokkuleppeid eirata või muuta.¹⁹² Juhtum näitas selgelt, et üksnes asjaosaliste tahte rajatud maakorraldus ei taganud alati ei maakasutuse ratsionaliseerimist ega poolte huvide tasakaalustatud kaitset ning seetõttu oli vaja suurenda erapooletu ja asjatundliku maakorraldaja rolli maakorralduslike otsuste tegemisel.

Kuigi uue maakorralduseseaduse tervikteksti ettevalmistamine oli juba käimas,¹⁹³ muudeti 1935. aastal ikka veel kehtivat maakorralduse seadust. Riigivanema 30. aprilli 1935. aasta dekreediga antud maakorralduse seaduse muutmise

¹⁹⁰ Maakorralduse ühingute seaduse eelnõu seletuskiri, 05.02.1932–17.03.1932, RA ERA. 31.3.1890, 13 (digi 4).

¹⁹¹ Maakorraldusühingute sobivuse suhtes Eesti oludes oli kriitiline nt Armin Peets, vt lähemalt AA II, 29–30.

¹⁹² Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 242p.

¹⁹³ Ajakirjas Geodeet on märgitud, et põllutööministeeriumis maakorralduse ametis maakorraldajana töötanud Johannes Mitnits oli juba koostanud uue seaduse kava. Jaan Spuul, „Maakorralduse seaduse muutmisest,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing 1932, 61.

seadusega¹⁹⁴ laiendati riigi maakorraldusasutuste pädevust, lubades põllutöoministril maakorralduskomisjoni ettepanekul otsustada maakorralduse läbiviimise ka ilma maaomanike nõusolekuta, kui see võimaldas laiendada kultuurpinda ja suurendada maapidamiste tasuvust. Seletuskirja kohaselt pidi põllutöoministrile kuuluma õigus algatada ka asjaosaliste nõusolekuta eriti kasulikke töid, s.t töid, millel oli määrav tähtsus maakasutuse parandamisel ja otstarbekamaks muutmisel.¹⁹⁵

Eeltoodud probleemide püsimine ning osaliste ja ajutiste lahenduste eba piisavus tekitasid vajaduse senisest terviklikuma maakorraldusõigusliku regulatsiooni järele. Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud põhijoonte alusel¹⁹⁶ koostati uus maakorraldusseadus, mille regulatsiooni ulatus ja sellega seotud vajadus muuta mitmeid tsiviilõiguslikke seadusi tingisid põhjaliku ettevalmistuse.¹⁹⁷

Riigivanema 7. aprilli 1937. aasta dekreediga kehtestati uus maakorraldusseadus,¹⁹⁸ mis asendas 1926. aasta seaduse ning lõi eeldused maakorralduse elluviimiseks riigi poolt senisest süsteemsemalt ja koordineeritumalt. Kui 1926. aasta maakorralduse seaduse fookus oli suunatud eeskätt Saaremaa lapimaade koondamisele ja Petserimaal kogukonnamaade jagamisele erataludeks, siis 1937. aasta seaduse eesmärk oli hõlmata kõiki maakorraldustöid, mis olid vajalikud maa kasutuse muutmiseks majanduslikult tulutoovamaks kogu Eestis. Petserimaa kogukonna- ja hingemaade küsimus oli uue seaduse vastuvõtmise ajaks juba suures osas lahendatud¹⁹⁹ ning põllumajanduse edendamist takistasid nüüd teistsugused, mujalgi ette tulnud maakasutuse struktuursed probleemid.

Üldreeglina kohaldus maakorraldusseadus maa-aladele, mis asusid väljaspool linnade ja alevite piire. Erandina oli maakorralduse läbiviimine lubatud Mustvee alevis eriseaduse alusel,²⁰⁰ samuti teistes alevites ja linnades juhtudel, kui maakorralduse teostamine tulenes eriseadustest²⁰¹ või Vabariigi Valitsuse vastavast otsusest. Esialguses seadusekavas nähti ette, et vahetegemine linna ja maa vahel kaotatakse, kuna linnade ja alevite administratiivpiirides leidis rohkesti

¹⁹⁴ RT 07.05.1935, 41, 392.

¹⁹⁵ Maakorralduse seaduse muutmise seaduse seletuskiri, 17.04.1935–02.05.1935, RA ERA. 31.3.2025, 14 (digi).

¹⁹⁶ Põllutöoministeriumi 14. detsembri 1935 kiri nr 101-36 Vabariigi Valitsusele: maakorralduse seaduse põhialused, RA ERA.58.1.1875, 13.

¹⁹⁷ Maakorralduse seaduse muutmise seaduse seletuskiri, 17.04.1935–02.05.1935, RA ERA.31.3.2025, 14 (digi).

¹⁹⁸ RT 16.04.1937, 30, 290.

¹⁹⁹ Seisuga 1. jaanuar 1934 oli maakorraldusasutuste kaudu hingemaadest korraldatud 77,2%, korraldamisel 7,3% ning korraldamata 15,5%. Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutöominister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1238.

²⁰⁰ Riigikogu poolt 23.03.1929. vastu võetud Mustvee alevi administratiiv-piirides maakorralduse seaduse maksmapanemise seadus, RT 09.04.1929, 30, 207.

²⁰¹ Selline eriseadus oli riigivanema 11. detsembri 1935. aasta dekreediga kehtestatud linnades, alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus. RT 17.12.1935, 106, 879.

põllu- ja aiamaajapidamisi, mis vajasid samuti maakorralduslikku korrastamist.²⁰² Lõppregulatsioonis jäi maakorralduse rakendamine linnades ja alevites siiski erandlikuks. Maakasutuse planeerimist, krundstruktuuri optimeerimist ja ehitustegevust linnades hakkas reguleerima 1939. aastal vastu võetud ehitusseadus²⁰³.

1937. aasta maakorraldusseaduses oli seaduse eesmärk selgelt sõnastatud: maakorralduseks loeti tegevust, mille sihiks oli luua paremaid võimalusi kinnisvarade majandamiseks maade uuestikruntimise, ühismaade jaotamise, maade vahetamise, piirivaidluste lahendamise või servituutide korraldamise kaudu (§ 1).

Uus maakorraldusseadus kujutas endast senises maakorraldusõiguslikus arengus kvalitatiivset pööret, kuna see koondas maakorralduse majanduslike eesmärkide elluviimise ühtseks avalik-õiguslikuks regulatsiooniks ning tagas nende õigusliku kindlustatuse. Seadus käsitles maakorraldust terviktegevusena, mille eesmärk ei olnud üksnes maaomandite ümberpaigutamine, vaid kinnisvara majandamise parandamine laiemalt, hõlmates kõiki selleks vajalikke tegevusi. Seaduse seletuskirjas rõhutati, et vaatamata maade koondamisele ei olnud senine maakorraldus loonud piisavaid eeldusi vähese tulukusega maade ülesharimiseks, sest projekteeritud teed jäid sageli hooletusse ning maaparandus ei olnud süsteemselt seotud maakorraldusega. Sellest tulenevalt tekkisid takistused, mille kõrvaldamine osutus hiljem üksikisikule raskeks või isegi ületamatuks, mistõttu jäid ka koondatud lahusmaatükid sageli endisesse seisukorda.²⁰⁴

Nende probleemide lahendamiseks nägi seadus ette, et maakorraldustööde teostamiseks vajalikud kulud ning asjaosaliste vastastikused ja kolmandatele isikutele makstavad tasud kaetakse vajadusel esialgu asunduskapitali vahenditest ning nõutakse seejärel asjaosalistelt sisse (§ 85). Maakorraldustöödega seotud kulud, mida asjaosalised pidid riigile tasuma, seati korraldatud kinnisasjadele avaliku reaalkoormatisena. Võla tasumiseks võidi määrata kuni 60-aastane tähtaeg, arvestades maakorralduse läbiviimisest. Selle aja jooksul tuli tasuda nii põhivõlg kui ka sellele lisanduv 2% aastaintress ja 0,5% halduskulu (§ 86). Selline lahendus näitas, et asunduskapitali kasutamise võimalus oli maakorralduse tõhusaks elluviimiseks oluline ning et riigil oli keskne roll selle majandusliku teostatavuse tagamisel.

Põllumajanduse arengut ei pärssinud enam üksnes lahustükid, vaid ka sellised maaüksused, mis olid küll ühes tükis, kuid mille ebasoodne pikkuse ja laiuse suhe takistas ratsionaalset põllupidamist, nn nõõrimaad. Need olid eriti levinud Virumaal. 1926. aasta maakorralduse seadus ei võimaldanud nõõrimaade ümberkruntimist, kuna sellistes olukordades ei vaheldunud maa teiste isikute maadega, nagu nägi maakorralduse rakendamise eeldusena ette seaduse § 18.²⁰⁵ Eestis eri

²⁰² Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 240.

²⁰³ Riigikogu poolt 19.04.1939 vastu võetud ehitusseadus, RT 17.05.1939, 42, 333.

²⁰⁴ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 1 555.

²⁰⁵ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 236p.

piirkondades oli muidki ajalooliselt kujunenud maakasutusstruktuure, mis küll erinesid oma tekkepõhjustelt ja vormilt, kuid vajasid kõik ümberkorraldamist, et muuta maakasutus majanduslikult tulusamaks.

Kõigi nende probleemide lahendamiseks koondati 1937. aasta maakorraldusseaduses maade ümberkruntimise (tollaeelses keelekasutuses „uuestikruntimise“) regulatsiooni alla kõik maakasutuse ümberpaigutamise seotud tegevused, mille eesmärk oli suunatud maakasutusstruktuuri parandamine ning selle kaudu maapidamiste majandusliku tasuvuse tõstmine. Maade ümberkruntimine (nii asjaosaliste kokkuleppel kui riigi sunniga) oli lubatud juhul, kui see võimaldas asjaosalistel saavutada selget majanduslikku kasu ning kui sellega nõustusid maaomanikud, kellele kuulus üle ühe kolmandiku korralduspiirkonna maa-alast. Nõutava nõusoleku puudumisel võis ümberkruntimist ikkagi läbi viia, kui see võimaldas laiendada kultuurpindala või tõsta maapidamiste majanduslikku tasuvust (§ 21). Maade ümberkruntimise probleeme ja lahendusi on üksikasjalikumalt käsitletud alapeatükis 2.1.

Uues, 1937. aasta maakorraldusseaduses käsitati ühismaade jagamist iseseisva maakorraldustööna, mille eesmärk oli vananenud maakasutusstruktuuride moderniseerimine, majanduslikult elujõuliste üksuste kujundamine ning nende maakasutuse ja -omandisuhete õiguslik kindlustamine. Maakasutuse moderniseerimine seisnes eeskätt ühiskasutuses olnud karja- ja heinamaade kaotamises ning nende asendamises ainuomandil põhineva maakasutusega, mis võimaldas selgemat vastutust, ratsionaalsemat majandamist ja tootlikkuse kasvu.

Lisaks oli ühismaade jagamisel oluline õiguslik tähendus. Selle kaudu võimaldati õiguslikult kindlustada aja jooksul kujunenud, kuid varem vormistamata jäänud tavaõiguslikud maakasutussuhted, sealhulgas pärimise teel kujunenud eraldiseisvad majapidamised, ning korrastada kaasomanike vahelisi maaomandisuhteid. Ühismaade jagamine võimaldas näiteks maa jaotamist kaasomanike vahel viisil, mis vastas tegelikule kasutusele, samuti olemasolevate uute majandusüksuste eraldamist peamajapidamisest. Samuti loodi selle kaudu eeldused uute elamukohtade rajamiseks talude ääremaaadele – mis oli tihedalt seotud asundustegevusega. 1937. aasta seaduse lõppregulatsioonis oli eraldiseisva majandusüksuse eraldamine peamajapidamisest lubatud vaid juhul, kui see toimus kaasomanike kokkuleppel. Maakorraldusametuste roll piirdus sellisel juhul maaüksustele otstarbeka kuju andmise, piiride määramise ja omandisuhete õigusliku vormistamisega, samas kui tüliküsimused omandi- ja pärimisasjades jäeti üldises, s.t tsiviilkorras lahendamiseks. Ühismaade jagamisega seotud probleeme ja lahendusi on üksikasjalikumalt käsitletud alapeatükis 2.3.

Iseseisva maakorraldustoiminguna käsitati 1937. aasta maakorraldusseaduses ka sellist maade vahetamist, mille eesmärk oli maaomandi koondamine ja ebamajanduslike piiride korrastamine. Maade vahetamine võimaldas paindlikult ümber kujundada kinnistusüksuste piire nii korralduspiirkonna sees kui ka vajadusel väljaspool seda, sidudes vahetatud maa vastava korralduspiirkonnaga. Vahetustoiming oli lubatud üksnes juhul, kui see oli kasulik vähemalt ühele kinnisvara omanikule ega kahjustanud teist ning lähtus põhimõttest, et vahetatavate maatükkide väärtus pidi olema võrdne, kusjuures väärtuste erinevus

tasandati rahalise hüvitamisega. Selline regulatsioon võimaldas korrigeerida ajalooliselt kujunenud ebaotstarbekaid piire ilma riigi sundusliku sekkumiseta ning võimaldas maakasutust parandada, kus täielik kruntimine ei olnud vajalik või võimalik. Maakorraldusliku maade vahetamise eristamist tehingulisest vahetamisest käsitletakse lähemalt alapeatükis 2.2.

Maareformi kiire elluviimise käigus tekkinud ebatäpsed mõttmised ja piiride ebapiisav märgistamine põhjustasid arvukalt piiritülisid, mille lahendamine kohtumenetluses osutus ajamahukaks ja kulukaks²⁰⁶ ning takistas maakorralduse sujuvat läbiviimist. Maade korraldamise käigus tekkinud piiritülide lahendamine oli varasema regulatsiooni kohaselt maakorraldusametuste pädevuses, samas kui muud piiritülid kuulusid lahendamisele üldises tsiviilkohtupidamises. 1937. aasta maakorraldusseadusega muudeti senist korda nii, et kõik uued piiritülid väljaspool linnu ja aleveid anti maakorraldusametuste ainupädevusse, samas kui kohtud viisid lõpule üksnes seaduse jõustumise ajaks pooleli olnud vaidlused (§ 40). Maakorraldusametustele anti ühtlasi pädevus koguda ja hinnata piiritülide lahendamiseks vajalikke tõendeid ning täita ka maamõõte seaduse²⁰⁷ alusel tehtud vahekohtuotsuseid (§-id 41–42). Sellega muudeti piiritülide lahendamine maa- piirkondades osaks maakorralduslikust haldusmenetlusest, välistades uute piiritülide lahendamise kohtumenetluses ning andes nende otsustamise erialaspetsialistidele. Piiritülide lahendamise problemaatikat käsitletakse põhjalikumalt alapeatükis 2.4.

Maade piiride määramine ja nende eraldamine looduses oli maakorralduskava elluviimisel vajalik, kuid selle eraldi reguleerimist maakorraldusseaduses ei peetud enam põhjendatuks,²⁰⁸ kuna vastav valdkond oli juba 1934. aasta maamõõte seadusega reguleeritud.

Peale eelnimetatud tööde tuli vajadusel lahendada maakorralduse käigus ka nende tööde läbiviimiseks olulised õiguslikud vahekorrad: rendi- ja servituudiõiguste korraldamine, loodud uute kohtade kinnistamine jne, mida kehtiv õigus muidu nii ei reguleerinud, et see oleks olnud aktuaalse maakorralduse seisukohalt otstarbekas.²⁰⁹ Neid teemasid käsitletakse põhjalikumalt alapeatükis 3.2.

Teede rajamine oli osa maakorraldusest eeskätt seetõttu, et maa ümberkruntimine ja uute krundistruktuuride kujundamine tingisid paratamatult vajaduse muuta olemasolevat juurdepääsukorraldust. Ilma teede ja juurdepääsude korras- tamiseta jäi maade korraldamine sisuliselt poolikuks, kuna uued krundid ei olnud ilma toimiva ligipääsuta majanduslikult kasutatavad. Seetõttu käsitati teede rajamist või muutmist maakorralduses vältimatu abimeetmena, mille osas tuli otsused langetada samaaegselt maade ümberkorraldamisega. Ka teede küsimuse

²⁰⁶ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 239.

²⁰⁷ Riigikogu poolt 26.03.1934 vastu võetud maamõõte seadus, RT 28.03.1934, 27, 219.

²⁰⁸ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 239.

²⁰⁹ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 239p.

lahendamine kuulus maakorraldusasutuste pädevusse (§-id 25–27). Teedevõrgu korrastamist kui maakorralduse lahutamatu osa käsitletakse täpsemalt alapeatükis 2.5.

Sama oluline kui teede küsimus oli maaparandustööde kavandamine ja nende rahastamine, kuna maaparandus oli määrava tähtsusega eeskätt uute põllualade kasutuselevõtul. Just maade ümberkruntimise käigus avanes võimalus laiendada haritava maa pinda ja rajada uusi majanduslikult elujõulisi asundustalusid, mistõttu tuli maaparandustööd siduda maakorraldusega.

Uue maakorraldusseadusega kujundati maakorraldusasutuste süsteem senisest selgemini struktureerituks ja funktsionaalselt diferentseeritumaks. Oluline muudatus oli maakorraldusasutuste tegevuste jaotamine administratiivseks ja administratiiv-kohtulikuks. Administratiivsel teel lahendati eeskätt maakorralduskavade koostamise ja elluviimisega seotud küsimusi. Varem olid kuulunud need maakorralduskomisjonide pädevusse ning põhjustanud sageli põhjendamatut ajakulu. Administratiiv-kohtulikku korda rakendati seevastu asjades, kus tekkisid vaidlused ning oli vajalik hinnata isikute õiguste olemasolu ja ulatust.²¹⁰

Mitmeastmeline otsustus- ja kaebesüsteem jäi üldjoontes sarnaseks varasema regulatsiooniga. Maakorraldustööde peamine teostaja ja maakorralduskava koostaja oli maakorraldaja. Edasikaebeinstantsidena olid ette nähtud maakorralduse komisjon, maakorralduse peakomisjon ning viimase astmena Riigikohus. Esialgsetes kavades nähti ette koguni eraldiseisva agraarkohtu loomine, kuhu oleks koondatud nii maakorralduslike vaidluste kui ka laiemate agraarkorralduslike küsimuste lahendamine. Erialase koosseisu mõttes oleks sellised kohtud pidanud ühendama juriidilise ja maakorraldustehnilise pädevuse.²¹¹ Seaduse lõppvariantis siiski loobuti eraldi agraarkohtutest ning teise astme kaebeinstantsina säilitati varasem maakorralduse peakomisjon. Kuigi mitmeastmeline menetlus pikendas sageli maakorraldusajade lahendamise aega, peeti seda vajalikuks otsuste õiguspärasuse ja sisulise kvaliteedi tagamiseks.²¹² Ühtlasi laienes maakorraldaja roll: lisaks üksikute asjade lahendamisele hõlmas see ka kohaliku maakorralduse üldist juhtimist ja koordineerimist, andes maakorraldusasutustele senisest oluliselt laiema ja sisulisema rolli maaelu korraldamisel. Maakorraldusotsuste haldusesisest ja kohtulikku kontrolli käsitletakse üksikasjalikumalt käesoleva katusartikli peatükis 4.

Uue korra kohaselt tuli maakorraldust käsitada senisest laiemalt ja süsteemsemalt, loobudes piirkondlikust ja üksikhuvidest lähtuvast lähenemisest. Maakorralduse eesmärgiks ei olnud enam üksnes üksikute maavaldajate huvide teenimine, vaid kogu rahvamajanduse seisukohast otstarbekate lahenduste saavutamine. Kuigi maakorraldus eeldas märkimisväärseid kulutusi, peeti seda

²¹⁰ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 240p.

²¹¹ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 240p.

²¹² Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, ERA.58.1.1875, lehtede 240p.

majanduslikult põhjendatuks, kuna tootlikkuse kasv ja majapidamiste elujõulisuse suurenemine pidid kulud pikemas perspektiivis üle kaaluma.

Selle tõttu nähtigi ette riigi senisest aktiivsemat rolli maakorralduse rahastamisel ja korraldamisel, võimaldades kulude katmist nii rahaliste vahendite kui ka maa arvelt ning soodustades uute majapidamiste rajamist. Selline lähenemine tähistas uut etappi maakorralduses, kus riigi sekkumine muutus varasemast ulatuslikumaks. Lisaks ei sõltunud maakasutuse majandusliku tasuvuse tõstmiseks vältimatute abinõude – eeskätt maaparandus- ja teetööde – elluviimine enam üksikute maaomanike nõusolekust. Seadus andis avalikule võimule vajalikud vahendid majanduslikult vajalike meetmete rakendamiseks ning nende õiguslikuks kindlustamiseks.

Samuti lõi 1937. aasta maakorraldusseadus aluse maakorralduse sidumiseks asundustegevuse, maaparanduse ja riikliku investeerimispoliitikaga, võimaldades seni kasutamata maa kasutuselevõtmist ning ka väikemaapidamiste elujõulisuse suurendamist. Õiguslikult selge ja menetluslikult koordineeritud raamistik muutis võimalikuks maakorralduse käsitlemise mitte üksikute toimingute kogumi, vaid riiklikult juhitud maaelu korraldamise kompleksse instrumendina.

Seadus tähendust rõhutas ka Mitnits, kelle hinnangul vabastas 1937. aasta maakorraldusseadus Eesti maakorraldusõiguse mitmetest nn „vene omapärasustest“,²¹³ mis olid säilinud 1926. aasta seaduses, kuid mida peeti Eesti ülejäänud õiguskorrale võõraks. Eeskätt pidas ta silmas piiritamise²¹⁴ sidumist tegeliku kasutusega, igamisvalduse²¹⁵ arvestamist piiritülide lahendamisel ning maaomanike asemel maavaldajate kaasamist asjaosalistena maakorraldusmenetlusse. Selliste põhimõtete kõrvaldamine või ümberkujundamine tähistas Mitnitsa arvates olulist sammu maakorraldusõiguse süsteemsel korrastamisel ja selle kooskõlla viimisel Eesti õigustraditsiooniga.²¹⁶

Kui 1926. aasta maakorralduse seaduse juurde rakendusakti ei antud, siis 1937. aasta seaduse juurde andis põllutööminister 25. juunil 1938 välja „Maakorraldusseaduse elluviimise määruse“.²¹⁷ Määrus sisaldas detailset regulatsiooni, koosnedes sajast paragrahvist, ning käsitles maakorraldusmenetluse eri etappe. Selles sätestati menetluse kord nii maakorralduskomisjonides kui ka maakorralduse peakomisjonis, reguleeriti maakorralduse eeltöid ja maa väärtuse hindamist, samuti maakorralduskava koostamist ja selle elluviimist. Lisaks määrati kindlaks ka maakorraldusega seotud kulud ja nende kandmise põhimõtted.

²¹³ Vene 1911. aasta maakorraldusseaduse mõjust Eesti 1926. aasta maakorralduse seaduse kujunemisele vt lähemalt AA II, 1–28.

²¹⁴ Tolleaegses keelekasutuses tähendas maa „piiritamine“ maa piiride määramist maamõõtja poolt looduses.

²¹⁵ Igamisvaldus võimaldas omandiõiguse tekkimist. Igamisvalduse kujunemise alguses pidi olema õiguslik toiming, valdamine pidi olema heauskne ja katkematult kestnud seaduses määratud aja. BES §-d 819–820, § 855.

²¹⁶ Johannes Mitnits, „Maakorraldus agrarolude parandustegurina,“ *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 256.

²¹⁷ RT 06.07.1937, 54, 498.

Määrus andis praktilised juhised maakorralduse läbiviimiseks, tagades menetluse ühetaolisuse.

Sõdadevahelise aja Eesti Vabariigi maakorraldusõiguse süstemaatiline korrastamine viidi lõpule 1937. aasta maakorraldusseadusega, mille eesmärk oli luua võimalikult kõikehõlmav õiguslik raamistik maakasutuse parandamiseks kogu riigis. Ehkki seadus oli pärit autoritaarsest ajajärgust Eesti põhikorraajaloos ja võimaldas riigi intensiivset sekkumist mh eraõiguslikesse maakasutussuhetesse, ei saa seda pidada tollase autoritaristliku ideoloogia teostamise vahendiks. Pigem oli tegemist iseseisva maakorraldusõiguse väljaarendamise järjekordse etapiga. Maakorraldusest sai maa majandusliku tasuvuse kindlustamise keskne vahend, kuna maapidamiste tulukus sõltus eeskätt maa otstarbekast kasutamisest. Kui selles oli vajakajäämisi, sai neid kõrvaldada maakorralduslike abinõude rakendamisega. Seadus koondas maakorralduse eri toimingud üheks tervikuks ning sidus need maaparanduse, teede ehituse ja kapitali kasutamisega. Sellest tulenevalt ei olnud maakorraldus üksnes vahend vananenud maakasutusstruktuuride kaasaajamiseks, vaid ka instrument modernse maakasutuse kujundamiseks maapiirkondades. Õiguslikult väljendus see otsustusõiguse tugevdamises avaliku võimu tasandil, haldusmenetluse kesket rolli ümberkruntimisjärgsete kinnisasjade kinnistamises ning erialaspetsialistide kaasatuse ja vastutuse suurendamises maakorralduslike otsuste tegemisel.

Süstemaatiliselt arendatud maakorraldusõigus kujundas niisugusel moel maakorraldusest keskse vahendi maa majanduslikult otstarbeka kasutuse tagamiseks, olemasolevate majapidamiste ümberkujundamiseks ning uudismaade kasutuselevõtuks ja uute majapidamiste rajamiseks eelduste loomiseks. Samas ei olnud maakorraldus üksi ja eraldivõetult nende eesmärkide saavutamiseks piisav, kuna lisaks maade koondamisele ja elujõuliste talude kujundamiseks vajalike juurdelõigete määramisele oli vältimatult vajalik tagada ka maaressursi kättesaadavus nendeks tegevusteks ning kapital maaparandus- ja teedeehitustööde tegemiseks. Selleks vajalikud õiguslikud alused ja vahendid tulid asundusseadusest²¹⁸ ja maakapitali seadusest²¹⁹, mis koos maakorraldusseadusega moodustasid ühtse terviku, mille lõppeesmärk oli maakasutuse võimalikult ratsionaalne korraldamine ja täiendavate elujõuliste majapidamiste rajamine.

1.3.2. Asundustegevuse laiendamine ja arendamine (asundusseadus ja maakapitali seadus 1937)

Varem kehtinud regulatsioon ei võimaldanud lahendada praktikas kujunenud probleeme, sealhulgas maata ja varanduslikult kehvemate elanike asustamine ning talude tööjõupuuduse leevendamine. Spuul iseloomustas tollast olukorda, rõhutades põllumajanduse struktuurseid ja hoiakulisi piiranguid: „Põllumees on

²¹⁸ Riigivanema 02.06.1937 dekreediga kehtestatud asundusseadus, RT 11.06.1937, 47, 431.

²¹⁹ Riigivanema 09.06.1937 dekreediga kehtestatud maakapitali seadus, RT 15.06.1937, 48, 435.

konservatiivne ja kõiksugu uuenduste peale vaatab umbusklikult, iseäranis seal, kus need uuendused nõuavad suurt jõupingutust ja kogu majapidamise ümberkorraldamist. Kaugemate maade asundamine riivab teravalt kindlaks kujunenud talundite majandamise viise, kasutuskõlvikute suhtelise vahekorra muutmisega, maaparandusega, uudismaade harimisega ja tihti ka hoonete üleviimisega.²²⁰

Maauuenduse kolmandas etapis täitis asundustegevus keskset rolli maaelu sotsiaalse ja majandusliku ümberkujundamise vahendina. Asundustegevuse uuel etapil seati eesmärgiks laiendada maaelanikkonna elatusvõimalusi. Niisamuti püüti majanduslike raskuste tingimustes leevendada tööpuudust, sidudes inimesi püsivamalt maaga. Asundamist käsitati ühtaegu nii majandusliku kui ka sotsiaalpoliitilise abinõuna, mille kaudu sooviti jätkata maareformi uutal alustel ning toetada veelgi suurema hulga inimeste iseseisvat maaharimist, uute eluasemete rajamist ja maa ülesharimist. Kui maareformi elluviimise algetapis oli põllumajanduse edendamine jäänud pärast maade laialijagamist mõneti kiratsema, sest uutal maakasutajatel puudusid muud vajalikud vahendid ja ka raha nende hankimiseks, siis nüüd püüti olla targemad, toetades uutele majapidamistele elu sissepühumist riiklike laenude ja toetuste abil.²²¹ Selle võimaldamiseks loodi õiguslik raamistik riigivanema 2. juuni 1937. aasta dekreedina antud asundusseadusega²²².

Asundusseaduse eesmärk oli teha maa kättesaadavaks nii uute talude rajamiseks kui ka olemasolevate talude elujõulisemaks muutmiseks, võimaldades inimestel maad omandada ja talude omanikel oma maavaldust suurendada. Lisaks seati eesmärgiks uute maakohtade korrastamine ning töölis-rendikohtade asutamise soodustamine talude maadel (§ 1). Ühelt poolt oli senine asundustegevuse õiguslik korraldus niisugune, et ei võimaldanud varanduslikult kehvematel elanikkonnakihtidel kuigi lihtsasti asuda maale elama ja elatada oma perekonda maaharimisega. Teisalt olid ka juba olemasolevad talud hädas sellega, et neile ei jätkunud püsivat palgalist tööjõudu. Talupidajad tahtsid täiendavat tööjõudu kasutada hooajati, aga vahepeal läksid isegi hästi tasustatud hooajatöölised jällegi minema, sest väljaspool hooaega ei olnud neil maal mingit võimalust elatist teenida ega isegi kusagil olla. Töölis-rendikohtade rajamise kaudu püüti neid kitsaskohti leevendada, nähes ette nende asutamise eraviisilise asundamise korras talude omanike poolt, aga riiklikult tagatud asunduslaenude toel.²²³

Seaduse eesmärkide saavutamiseks nähti ette asundustegevuse arendamine nii eraalgatuslikult kui ka riiklikult. Eraalgatust pidid toetama nõuandetegevus, laenu ja toetused (§ 2). Lisaks toetas riik asundustegevust maakorraldusseaduse alusel eramaade korraldamise algatamise ja toetamise kaudu (§ 2 p 3), sidudes asundamise tihedalt maakorralduslike meetmetega.

²²⁰ Jaan Spuul, „Eramaade asundamisest ja kaugemate maade korraldamisest,“ *Geodeet* (1935), nr 2, 14.

²²¹ Asundustegevuse eesmärkide ja lahendatavate probleemide kohta vt lähemalt: Ernst Anti, *Tänapäeva asundamisprobleeme*. Tartu: s. n., 1938, 3–25.

²²² RT 11.06.1937, 47, 431.

²²³ Asundusseaduse eelnõu seletuskiri, 29.04.1936–03.06.1936, ERA.31.3.2069, 126 (digi).

Riiklik asundamine käis asundusameti (varasem nimetus oli asunduskomisjon) kaudu, mille ülesanne oli asundamiseks sobivate maade omandamine ning nende ettevalmistamine asundamiseks. Asundusamet teostas asundamiseks vajalikud maakorraldus-, maaparandus- ja ülesharimistööd ning korraldas vajadusel ka hoonete püstitamise. Samuti kuulus asundusameti pädevusse juba rajatud taludele asujate valimine. Seejuures eelistati suure perekonnaga kodanikke. Asundusamet pidi asujate majapidamiste rajamisele üldse igal võimalikul moel kaasa aitama (§ 24).

Asundusseaduse kolmas peatükk reguleeris eraalgatuslikku asundamist, sealhulgas olukordi, kus peatalust eraldati iseseisev eluasemekoht. Selleks sätestati ühelt poolt tingimused uute maakohtade ja juurdelõigete eraldamiseks peatalust, teiselt poolt aga nõuded uue maakoha omandajale. Seejuures tuli pöörata erilist tähelepanu sellele, et uute üksuste moodustamine ei kahjustaks peatalude majanduslikku elujõulisust ega takistaks olemasolevate hoonete kasutamist (§ 22). Eraalgatusliku asundamise soodustamiseks nähti ette maakapitalist toetuste ja asunduslaenude andmist maa omandamiseks, hoonete rajamiseks ja maa ülesharimiseks (§ 23).

Eraalgatusliku asundustegevuse kohapealne korraldaja ja asundusameti abistaja riigi ettevõttel teostatavate asundamistööde läbiviimisel olid maakonnalinnades asuvad maa-ametid, s.o maakorraldusseaduse alusel asutatud institutsioonid. Eraalgatusliku asundustegevuse hõlbustamiseks ja soodustamiseks²²⁴ anti maa-ameti juhatajatele õigus tõestada ostu-müügilepinguid (§ 21). Seega püüdis riik igati toetada omandisuhete selgust ja nende kiiret vormistamist, muutes maa ostmise ja müümise lihtsamaks ja kiiremaks. Selleks anti maa-ameti juhatajatele õigus lepinguid tõestada, et maa jagamise ja müümise toimingud oleks võimalik teha ühe asutuse kaudu. See aitas kaasa asundustalude õiguslikule vormistamisele ning toetas seeläbi selgete omandisuhete kujunemist.

Lisaks asundusseaduses sätestatule võimaldas maakorraldusseaduse § 35 omandiõiguse ülemineku kohta sõlmitud lepinguid tõestada ka maakorraldusasutustel, kusjuures see pädevus ei piirdunud üksnes uute asundustalude omandiõiguse üleminekuga seotud tehingutega. Selle laiendatud tõestamisõiguse põhjuseid ja eesmärke käsitletakse käesoleva katusartikli alapeatükis 2.3.

Asundusseadus reguleeris ka asundamisele võetavate maadega seotud olemasolevate võlaküsimuste lahendamist. Uue maakoha rajamiseks või väikekoha suurendamiseks maa eraldamisel ei olnud vajalik võlausaldajate nõusolek, kui maa-amet tunnistas eraldamise otstarbekaks ja seadusele vastavaks. Peatalul lasuvad võlad jaotas poolte kokkuleppe puudumisel maakorralduskomisjon ise vastavalt loodud üksuste väärtusele ning need kanti kinnistusraamatusse, kusjuures uuele maakohale või juurdelõikele määratud võlaosa tuli tasuda maakorralduskomisjoni poolt kindlaks määratud tähtaja jooksul, kui võlausaldajaga ei olnud kokku lepitud teisiti (§ 38). Selline lahendus tulenes vajadusest toetada asundustegevust nii, et ühelt poolt olid võlausaldajate õigused kaitstud, kuid

²²⁴ Asundusseaduse eelnõu seletuskiri, 29.04.1936–03.06.1936, ERA.31.3.2069, 128 (digi).

teisalt võimaldati riigil võlgu ümber jaotada ja üle kanda, et tagada maakorralduse sujuv elluviimine.

Asundusseadus hakkas kehtima 1. jaanuarist 1938 (§ 47), mil lõpetati maa-saajate määramine riiklikust maataagavarast loodud maakohtadele maaseaduse §-de 20 ja 21 alusel²²⁵. Maareformi tulemusena loodi ligikaudu 56 000 talu uutele peremeestele, korraldati 25 000 rendikohta ning varustati juurdelõigetega 13 500 väikekohta.²²⁶ Sellega lõppes maareform kui uute kruntide rajamise etapp maaseaduse alusel. Edasi mindi üle uutele õiguslikele alustele maavajaduste rahuldamisel. Edaspidi suurenes talude arv peamiselt eraviisilise kruntide tükeldamise ning maakorralduse ja asundustegevuse tulemusel. Seejuures eeldati ikkagi, et vähemalt lähiaastail jätkub uute talundite loomine senises tempos, s.o ligikaudu 600–700 talu aastas, kusjuures suurim osatähtsus pidi langema eraviisilisele kruntide tükeldamisele.²²⁷

Vabariigi Valitsuse poolt 7. detsembril 1939 vastu võetud asundusseaduse teostamise määruse²²⁸ § 25 võimaldas vajadusel taotleda asundusmaadest maakohtade loomist ja juurdelõigete saamist maakorraldusseaduse alusel. Asundusametile üle antud ja riigimaade planeerimise korras rajatud üksuste puhul ei olnud vaja koostada uut planeerimiskava, kui nende piirid jäid muutmata. Kui asundusmaa paiknes piirkonnas, kus toimus maakorraldus, või kui asundusmaa oli killustatud või selle piirid ei olnud otstarbekohased, võis asundusmaa korrastamise ja uute üksuste rajamise läbi viia maakorraldusseaduse alusel.²²⁹ Seadusandja püüdis niisiis siduda asundustegevuse ja maakorralduse ühtseks tervikuks, võimaldades vajadusel kasutada maakorraldusmenetlust ka asundusmaade korrastamiseks. Sellega välditi dubleerivaid menetlusi ning tagati paindlikum ja otstarbekam maa kasutuse kujundamine.

Asundustegevust võib teatud määral võrrelda riigimaade planeerimisega, kuna mõlemas protsessis eeldas elujõuliste talude kujundamine maakorralduslikke meetmeid, eeskätt maaüksuste koondamist ja juurdelõigete andmist olemasolevatele väikekohtadele. Sellest tulenevalt toimusid nii riigimaa planeerimine kui ka asundustegevus tihedas seoses maakorraldusega. Nende tegevuste oluline erinevus seisnes aga selles, et riigi tagavaramaadest anti välja valdavalt juba põllumajanduslikuks kasutuseks kõlblikke maid, samas kui asundustegevus

²²⁵ Maareformi lõpetamise kuupäevaks kuulutatigi ametlikult 1. jaanuar 1938. Aastal 1938 kirjutas Kaarel Liidak, et maareform on nüüd teostatud. Kaarel Liidak, „Eesti agrarpoliitika ühiskondlik-kultuurilisi saavutusi ja ülesandeid“, *Agronoomia* (1938), nr 3, 122. Vt ka Karin Visnapuu ja Marju Luts-Sootak, „Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel“, in *Maareform 30. Artiklid ja meenutused*, koost. Triinu Rennu jt. Tallinn: Maa-amet, 2021, 41.

²²⁶ Kaarel Liidak, „Eesti agrarpoliitika ühiskondlik-kultuurilisi saavutusi ja ülesandeid“, *Agronoomia* (1938), nr 3, 122.

²²⁷ Elmar Jaska ja Aarne Pung, *Talundid ja maakasutus Eestis*. Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, 1940, 4.

²²⁸ RT 15.12.1939, 112, 863.

²²⁹ Asundusseaduse teostamise määruse seletuskiri, 19.10.1939–08.12.1939, RA ERA.31.3. 2138, 13 (digi 5).

eeldas sageli märkimisväärseid investeeringuid uudismaa kasutuselevõtmiseks. Seejuures oli vältimatult vajalik üksikasjalik põhjalik õiguslik regulatsioon asundusseaduse näol kui ka riigi majanduslik tugi eelkõige laenudena.

Asunduskapital nimetati 1937. aastal ümber maakapitaliks. Varasema korra kohaselt tegutsesid asunduskapital ja maaparanduslaenude fondid eraldi. Asunduskapitali valitsemine oli antud Eesti Maapangale, samas kui maaparanduslaenude fond kuulus põllutöoministeeriumi haldusalasse, kuid sellist korraldust ei peetud enam otstarbekaks. Põhjuseks olid põllumajanduse ja maakorralduse ülesannete laienemine ning asjaolu, et maaparanduslaenude fondi vahendeid hakati tege-
likkuses kasutama ka asundustegevuse ja maakorralduse rahastamiseks, kuna need vahendid olid ministeeriumi haldusalas.²³⁰ Seetõttu kehtestati laenude välja-
andmiseks ja haldamiseks ühtne kord, mis koondas varem mitmesse seadusesse
hajutatud regulatsiooni. Maakapitali seaduse vastuvõtmisega tunnistati kehtetuks
järgmised seadused: asunduskapitali seadus (1929), maaparanduslaenu fondi
seadus²³¹, asunike ehituslaenu seadus²³² ja elukorterite ehituslaenu seadus²³³. See
areng peegeldab riigi teadlikku püüdu koondada hajutatud rahastamisvahendid
ühtse juhtimise alla ning muuta maakorralduse ja asundustegevuse finant-
seerimine süsteemsemaks ja tõhusamaks. Ühtse maakapitali loomine võimaldas
paremini suunata ressursse vastavalt riigi agraar- ja asunduspoliitilistele ees-
märkidele ning tugevdas riigi rolli nende valdkondade koordineerimisel.

Riikliku kapitali mahutus rahvamajandusse oligi suurem, kui seda saab järeldada üksnes eramajandusele antud laenude põhjal. Märkimisväärsed summad suunati riigi majanduslikesse ettevõtetesse ning investeeriti peale maakasutuse kujundamise ka raudteede, hoonete ja muu taristu rajamisse. Samas ei olnud võimalik täpselt hinnata kapitali akumulatsiooni ulatust eramajanduses, kuna see ei piirdunud pankade kaudu kogutud ja investeeritud vahenditega. Kaudsete hinnangute põhjal võis siiski järeldada, et Eesti majanduse kujunemisel toimus kapitalikogumine olulisel määral riigiaparaadi kaudu. Riigisektori rahad liikusid majandusse kolme ministeeriumi, s.o majandus-, põllutöö- ja teedeministeeriumi kaudu. Neist olulisim oli teedeministeerium, mille kaudu liikus 1933.–1937. aastal ligi 70% rahast, ülejäänud jagunes võrdselt majandus- ja põllutööministeeriumi vahel.²³⁴ Maakorraldust ja asundustegevust toetati just põllutööministeeriumi kaudu liikunud kapitaliga.

²³⁰ Maakapitali seadus eelnõu seletuskiri, 29.04.1936–10.06.1936, RA ERA.31.3.2070, I 14 (digi).

²³¹ Riigivanema 22.06.1934 vastu võetud maaparanduslaenu fondi seadus, RT 29.06.1934, 55, 479.

²³² Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud asunikkude ehituslaenu seadus, RT 29.06.1925, 109/110, 60.

²³³ Riigikogu poolt 05.08.1926 vastu võetud elukorterite ehituslaenu seadus, RT 10.08.1926, 63, 83.

²³⁴ Kapitali kaasamise ja Eesti riigi majandusliku seisuga kohta vaata lähemalt: Ilmar Lepik, „Eesti iseseisva majanduse esimesed 20 aastat: 1920–1940“, *Eesti Pank. Teemapaberid* (2025), nr 1, 37–38.

Asundustegevuse elluviimiseks oli vaja toimivat maakorraldusõigust, mis võimaldas maakasutust nii praktiliselt korraldada kui ka õiguslikult vormistada. Maakorraldus ei piirdunud üksnes maaüksuste tehnilise ümberkujundamisega, vaid võimaldas nii uute maakohtade rajamist uudismaadele kui ka juurdelõigete moodustamist, samuti omandi- ja võlasuhete ümberkorraldamist viisil, mis tagas asundamise jätkusuutlikkuse ning säilitas samas ka peatalude elujõulisuse.

1937. aastal vastu võetud maakorraldusseaduse, asundusseaduse ja maa-kapitali seaduse koostoimes kujunes välja riiklikku ja eraalgatuslikku asundamist ühendav süsteem, milles riik tagas maa, rahalise toetuse ja ka korraldusliku toe, sest riiklikud maakorraldusasutused toimisid normatiivsete eesmärkide praktiliste elluvijatena. Asunduskapitali ümberkujundamine maakapitaliks tugevdas selle süsteemi materiaalet alust, võimaldades suunata vahendeid nii asunduste rajamisse, maaparandusse kui ka maakasutuse korrastamisse.

Selline regulatiivne ja institutsionaalne ülesehitus võimaldas asundustegevuse laiendamist ja süstemaatilist arendamist kogu riigis. 1937. aasta regulatsioonid tähistasid uut etappi Eesti maakorraldusõiguse arengus, milles maakorraldus toimis maakasutuse moderniseerimisel ja maaõiguslike suhete korrastamisel keskse menetlusliku ja õigusliku selgroona.

2. MAAKORRALDUSTOIMINGUD JA NENDE PIIRITLEMINE TEISTEST KINNISASJAGA TEHTAVATES TOIMINGUTEST

2.1. Maade ümberkruntimise eristamine tehingulisest omandi üleandmisest

Kinnisasja²³⁵ omandi ülemineku ja maakorralduse raames toimuva ümberkruntimise eristamine ilmneb eeskätt nende eesmärgis, toimingute läbiviimise korras ja õiguslikus lõpptulemus. Kuigi mõlemal juhul kajastuvad muudatused kinnistusraamatus, on tegemist erinevate õiguslike toimingutega, mille käigus muudetakse omandiõiguse paratamatult vajalikke elemente: kas selle subjekti või objekti.

Omandiõiguse üleminek võis toimuda kas lepingu (müügileping, kinkeleping) või seaduse alusel (nt pärimine või vara avalik müük). Kinnisasja omandamiseks ei piisanud üksnes müügilepingu sõlmimisest, vaid omandiõiguse tekkimiseks tuli see kanda kinnistusraamatusse (BES § 809). Bukovski kommentaaris on selgitatud, et kinnistusraamatusse kandmine kui omandiõiguse omandamise vajalik tingimus kohaldus ainult kinnisvara vabatahtliku võõrandamise korral ja kõigil muudel juhtudel, näiteks pärimise, vara avaliku müügi või valduse igamise²³⁶ korral pidi omandiõigus tekkima sõltumatult uue omaniku kandmisest kinnistusraamatusse, see tähendab seaduse alusel.²³⁷

Omaniku võõrandamisõigus tulenes omandiõiguse mõistest kui õigusest asja käsutada. Samas ei olnud see õigus absoluutne, kuna omanikule võis kehtida võõrandamiskeeld, mis tulenes seadusest, kohtuotsusest või isiku enda tahteavaldusest, näiteks lepingust või testamendist.²³⁸

Notariaalseaduse²³⁹ § 340 sätestas, et kinnistusregistrisse kande tegemise aluseks pidid olema notariaalselt tõestatud dokumendid nagu ostu-müügilepingud,

²³⁵ Kinnisasjaks nimetatakse käesolevas töös maatüki piiritletud osa, mis on kantud kinnistusraamatusse. Töös kasutatakse ka maatüki või maaomandi mõistet sõltuvalt kontekstist, sest kaugeltki mitte kõik maatükid ei olnud kantud kinnistusraamatusse. Kinnistusüksus on kinnistusraamatusse iseseisva üksusena kantud maatükk.

²³⁶ Varasemas kirjanduses kasutati „aegumise“, hiljem aga kinnisasjade puhul mõisteid „igamine“ või „igamisvaldus“. Vaata näiteks: Johan Sabas, „Aegumisest“ [1.–2. osa], *Õigus ja Kohus: õigusteadusline ajakiri* 1913, nr 7, 97–107; nr 8, 113–116; Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* 1937, nr 5, 193–207.

²³⁷ Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*, в 2 т., т. 1: Введение, право семейственное, право вещное и право наследования. Рига: с. н., 1914, 341–342.

²³⁸ Carl Erdmann, *System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Kurland*, Bd. 2: Sachenrecht. Riga: N. Kymmels Verlag, 1891, 34.

²³⁹ Eesti Vabariigi kehtis edasi Vene 1914. aasta notariaalseadus. „Положение о нотариальной части, ред. 1892 г.“ *Свод законов Российской империи*, т. XVI, ч. I. Venemaa 1864. aasta kohtureformist ja selle laiendamist 1889. aastal Balti provintsidele on kirjutatud üldisi käsitlusi ja põhjalikumalt on kirjutatud notariaadi kujunemisest, vaata lähemalt: Toomas

kinkelepingud, pärimisaktid ja muud omandiõiguse või asjaõiguse muutmist tõendavad aktid. Seega pidi kinnisasja käsutamise tehing olema notari poolt tõestatud. Omandiõiguse üleandmise vormistamine eeldas mitmeetapilist menetlust, mis hõlmas maaüksuse plaani koostamist, notariaalse käsutustehingu sõlmimist ning sellele järgnevat kinnistusraamatu kannet.

Kui võõrandamise objekt oli üksnes osa kinnisasjast, tuli eelnevalt läbi viia kinnistusüksuse jagamine, mida toonases keelepruugis nimetati „tükeldamiseks“. Tegemist oli kinnistusüksuse (kinnistu) õigusliku jagamisega, millele vajadusel eelnesid maamõõdu tehnilised tööd. Maamõõtmise eesmärk oli fikseerida maaüksuse füüsilised ja majanduslikud näitajad, eelkõige maa asukoht, piirid ja väärtus, mis oli oluline maksustamise seisukohalt.

Maamõõdutööd olid vajalikud nii pärandvara või ühisvara jagamisel kui ka eraldiseisva müügiobjekti moodustamisel. Ka sellisel juhul eelnes omandi üleandmise vormistamisele maaüksuse eraldamine looduses ja vastava plaani koostamine ning alles seejärel sai jätkata kinnistusüksuse jagamise ja omandiõiguse ülemineku vormistamisega. Maa eraldamise eesmärk ei olnud seejuures seotud maakorralduse eesmärkidega, nagu maade koondamine või maakasutuse ümberkujundamine, vaid tulenes vajadusest määratleda eraldatava maa piirid ja väärtus, et luua tsiviilõiguslikult määratletud objekt omandiõiguse üleandmiseks.

Ühtse kinnistusjaoskondade süsteemi loomisega kohtureformi Läänemere provintsidest 1889. aastal kehtestati notariaalseaduse §-iga 340 nõue, mille kohaselt tuli maaüksuse kinnistamiseks esitada ka kinnisasja plaan.²⁴⁰ Sellest ajast alates hakati kinnistusjaoskondades säilitama plaane kõigi avatud ja kinnistatud maaüksuste kohta.²⁴¹ Eramaamõõtjate poolt koostatud katastriplaanide kinnitamise kord kehtestati Eesti Vabariigis rahandusministri poolt 6. novembril 1923

Anepaio, „19. sajandi õigusreform,“ *Juridica* (1997), nr 10, 490–496; Toomas Anepaio, „Dialogue or Conflict? The Legal Reform of 1889 and Baltic Private Law Code,“ *Juridica International* 5 (2000), 168–175; Toomas Anepaio, „Die Gerichtsordnungen Alexanders II. – eine Wegmarke in der Geschichte des Notariats. Historiographische Einführung,“ in *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum/Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area: Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)* (Rechtshistorische Reihe 428). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012, 15–37; Sanita Osipova, „Anforderungen an das Notaramt: eine Garantie für die Sicherheit von Rechtsgeschäften auf dem Gebiet Lettlands (Ende des XIX. Jh. – die erste Hälfte des XX. Jh.),“ in *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum/Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area: Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)* (Rechtshistorische Reihe 428). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012, 243–260. Kinnistamisega seotud eeskirjad plaaniti 1940. aastal notariaalseadusest eraldada ning koostada nende alusel iseseisev kinnistusseadus. Seaduse eelnõu pidi jõudma parlamenti 1941. aasta kevadel. Vaata lähemalt: Valter Nõges, „Uue Tsiviilseadustiku elluviimine,“ *Õigus* (1940), nr 3, 118–130.

²⁴⁰ Katastriplaanide õigusliku regulatsiooni erinevustest Eesti- ja Liivimaa kubermangudes ning regulatsiooni ühtlustamisest Eesti Vabariigis vaata lähemalt: Jakob Michail Vaska, „Maaplaanide õigekstunnistamisest ja registreerimisest,“ *Geodeet* (1939), nr 3/4, 86–87.

²⁴¹ Jakob Michail Vaska, „Maaplaanide õigekstunnistamisest ja registreerimisest,“ *Geodeet* (1939), nr 3/4, 86.

juhatuskirjaga katastri plaanide (kaartide) valmistamiseks.²⁴² Samal ajal koostati maaplaane ka põllutöoministeriumi juhtnõrde alusel, eelkõige maaseaduse, riigimaade põliseks tarvitamiseks ja omanduseks andmise seaduse²⁴³ ning maakorralduse seaduse rakendamiseks. Need juhised olid sätestatud Vabariigi Valitsuse poolt 21. oktoobril 1927 vastu võetud maamõõtmise ja maakatastri plaanide valmistamise juhtnõrdes.²⁴⁴ Maamõõdutööde ühtlustamiseks ja üleriigilise ühtse praktika loomiseks kehtestati uued juhised, millega sätestati kogu riigis ühesugune kord maakatastri plaanide valmistamiseks.²⁴⁵ Vastav kord kehtestati põllutöoministri 4. juuli 1930. aasta juhatuskirjaga katastriametile kinnitamiseks esitatavate maakatastri plaanide valmistamiseks.²⁴⁶ Esitatud õigusaktide ja juhiste ülevaade näitab, et kinnisasjadega seotud toimingute vormistamine oli allutatud detailsele regulatsioonile, mille eesmärk oli tagada maaplaanide ja kinnistusandmete usaldusväärsus.

Notariaalseadus nägi kinnistamismenetluse eeltingimuseks ette, et kinnisvarast eraldatava maatüki puhul tuli ära näidata, millisest senisest kinnistusüksusest vastav maatükk eraldati (§ 340). Seega kajastati kinnistusraamatu kandes selgelt uue kinnistusüksuse seos varasema omandiga. Kinnisasjaga tehtava tehingu korral oli tegemist omandiõiguse subjekti muutumisega tsiviilõiguslikul alusel, mille eesmärgiks oli kinnistusüksuse üleminek ühelt omanikult teisele. Sellest tuleb üksikasjalikumalt juttu alapunktis 2.2.2.

Maakorralduse raames toimuva ümberkruntimise puhul oli olukord teistsugune. Ümberkruntimisel osakrunti, s.t selgelt piiritletud maatükki eraldi ei moodustatud, vaid omandi ese ehk maatükk kujundati ümber väärtusepõhiselt, eelkõige lahusmaatükkide koondamise kaudu. Maakorralduse eesmärgid lähtusid eeskätt vajadusest tõsta maa kasutuse otstarbekust ja majanduslikku tulusust, kujundades maatüksused ümber selliselt, et need vastaksid paremini maakasutuse vajadustele. Ümberkruntimise käigus sai kinnisasja omanik samaväärse maa teises asukohas, kusjuures muutus üksnes omandiõiguse objekt – maaüksuse piirid ja ulatus. Omandiõigust riivati maakorralduse protsessis üksnes niivõrd, kuivõrd see oli vajalik maade koondamiseks, teede rajamiseks ja piiride asendi kindlaksmääramiseks.²⁴⁷

²⁴² RT 13.11.1923, 131.

²⁴³ Riigikogu poolt 16.06.1925 vastu võetud riigimaade põliseks tarvitamiseks ja omanduseks andmise seadus, RT 29.06.1925, 109/110, 46.

²⁴⁴ RT 18.11.1927, 102.

²⁴⁵ Vabariigi Valitsuse otsus maamõõtmise ja maakatastri plaanide valmistamise juhtnõrde kinnitamise kohta, eelnõus seletuskiri, 06.10.1927–24.10.1927, RA ERA.31.3.4360, 1 15 (digi 17).

²⁴⁶ RT 15.07.1930, 54, 366.

²⁴⁷ Jaan Spuul, „Maakorralduse seaduse muutmisest,“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 83.

Seega muudeti ümberkruntimisega omandiõiguse välist, vormilist külge (toimus „omandi asendi muutmine“²⁴⁸), kuid omanik säilitas oma omandiõiguse, mis jäi kehtima väärtuse alusel ümber kujundatud maaüksusele uues asukohas. Muudatused puudutasid üksnes maaüksuse ruumilist kuju ja pindala ning lähtusid maa väärtusest. Alati ei olnud võimalik looduses eraldada täpselt sama väärtusega maatükke, kuna see oleks olnud maakorralduslikult ebaotstarbekas; sellisel juhul tasaarvestati maaüksuste väärtuste vahe rahalise hüvitisega.

Üldjuhul käsitati tollal kehtinud tsiviilõiguse järgi ehitist kinnisasja olulise osana,²⁴⁹ mistõttu kinnisasja võõrandamisel läks ehitise omandiõigus uuele omanikule üle koos maaga. Maakorralduse läbiviimisel kalduti sellest reeglist kõrvale ning vajadusel eraldati hooned maast, kui see oli vajalik ehitise asukoha muutmiseks. Näiteks kui maa asukoht ümberkruntimise käigus muutus, tuli ka ehitis uuele maatükile ümber paigutada, mille järel muutus ehitis uue kinnisasja oluliseks osaks. Üldjuhul koondati lapi- ja siilumaad selle maatüki külge, millel paiknesid hooned, eelkõige elamud. Teatud olukordades osutus aga otsustavaks talukoha, sealhulgas elamu ja muude hoonete ümberpaigutamine uuele krundile. Sellisel juhul kaasnes ümberkruntimisega ka uudismaa ülesharimine, et uue asukoha maa väärtus vastaks senise talukoha väärtusele.

Kuigi 1926. aasta maakorralduse seadus ei sätestanud elamukohtade ümberkruntimist otsesõnu, võib selliste tööde tegelikku läbiviimist järeldada asjaolust, et seaduses olid normid, mis kaitsesid uuele asukohale viidud kinnisasja omaniku õigusi. Seletuskirjaski on öeldud, et talukoha üleviimine uuele kinnisasjale koos hoonetega olevat seotud suhteliselt suurte kuludega, mis võisid majapidamise majanduslikku toimetulekut oluliselt kahjustada. Uude asukohta määratud kinnisasja omaniku kaitseks sätestas seadus, et ta võis endist õuemaad kasutada kuni kuus aastat, alates kruntimiskava lõpliku kinnitamise kuupäevast (§ 8). Uuele asukohale kolinud talupidajad said riiklikku ehituslaenu²⁵⁰ ja metsamaterjali samadel tingimustel nagu asunikud (§ 8).

1937. aasta maakorraldusseaduse eelnõu seletuskirjas rõhutati talude ümberkruntimise olulisust küla keskosast äärealadele, kuna see võimaldas vähendada põllu- ja heinamaade kaugust taluõuest ning seeläbi suurendada majapidamiste majanduslikku tasuvust. Samas toodi esile senise regulatsiooni kitsaskohad, eeskätt asjaolu, et ümberpaigutamise ja uudismaa ülesharimise kulud ei saanud panna asjaosalistele sunduslikult. Nii sõltus talude ümberpaigutamine üksikute

²⁴⁸ Nii kirjeldas maakorraldust Johannes Mitnits, „Maakorralduse seaduse muutmise põhijooned“, Mitnits, Johannes. „Maakorralduse seaduse muutmise põhialused“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 67.

²⁴⁹ BES-i § 877 sätestatud üldreegli kohaselt käsitati ehitist kinnisasja olulise osana (v.a hoonestusõigus ja kruntrent), kuid samas nägid mitmed tollaegsed, eelkõige maa-reformiga seotud seadused ette võimaluse käsitada maad ja sellel asetsevad hooned iseseisvate õiguse objektidena. Riigikohtu üldkogu pidas võõrandatavate kinnisvarade hindamise küsimuses võimalikuks kinnisvara – maa ja sellel asetsevate hoonete – õiguslikku eristamist ja eraldi hindamist. Vt lähemalt „Rkhk, toim nr 2/1935,“ *Õigus* (1936), nr 1, 41–44.

²⁵⁰ Asunikele ehituslaenude andmist reguleeris riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud asunikude ehituslaenu seadus, RT 29.06.1925, 109/110, 60.

kinnisasjaomanike vabatahtlikust kokkuleppest, milleni praktikas jõuti harva. Kinnisasjaomanikud, kelle hoonete asukoht ümberkruntimise käigus ei muutunud, ei olnud enamasti valmis kandma ümberasumisega seotud kulusid, kuigi nad pidid sellest edaspidi kasu saama. Seetõttu jäi talude väljakruntimine küla keskosast sageli teostamata. See omakorda takistas maakorralduse põhieesmärgi – maa otstarbekama ja ratsionaalsema kasutuse – saavutamist.²⁵¹

Ka 1937. aasta maakorraldusseadus ei sätestanud otsesõnu talukoha täielikku ümberpaigutamist, kuid nägi ette, et juhul, kui korralduspiirkonnas leidus harimata maid, mis sobisid põlluks või kultuurrohumaa ning mille ülesharimine võimaldas koostada otstarbekamat maakorralduskava, tuli need maad tarvilikus ulatuses üles harida. Talukoha ümberpaigutamine toimus maakorralduse üldpõhimõtte kohaselt maa väärtuse alusel (§ 22). Seda sätet täpsustas 1938. aasta maakorraldusseaduse elluviimise määrus, mille kohaselt võis katastri- ja maakorralduse osakonna direktori loal ette võtta ehitiste, aedade ja muude rajatiste ümberpaigutamist, kui ümberasetamise kulud olid väiksemad sellest saadavast kasust (määruse § 71).

Hoonete ümberpaigutamine ei olnud mõeldud üksnes maade majandusliku tasuvuse tõstmise vahendina, vaid seda käsitati maakorralduses üldise ja kohaldatava meetmena ka erakorraliste olude puhul. Sõjategevuses aastatel 1940–1941 hävis täielikult üle 2000 taluhoone ning nende taastamisel Saksa okupatsiooni ajal ei nähtud ette üksnes hoonete ülesehitamist senises asukohas, vaid kaaluti ka talukohtade ümberpaigutamist maakorralduse kaudu, et kujundada majapidamised majanduslikult elujõulisemaks ja kasutada vabanevat maad teiste väiketalude tugevdamiseks.²⁵² See näitab, et hoonete ümberpaigutamist käsitati tollases maakorralduses olulise ja süsteemse meetmena, mitte erandliku lahendusena.

Hoonete ümberpaigutamise otsustamisel olid määravad hoonete seisukord ning maakasutusest saadav majanduslik kasu: eeskätt paigutati ümber kehvas seisukorras hooned, mille majapidamiste ümberkruntimine võimaldas saavutada suurema pindalalise koondumise ja ratsionaalsema maakasutuse. Sellistel juhtudel krunditi talud külade äärealadele ning neile lisati juurdelõikeid uudismaast, et maa väärtus vastaks talumaa senise asukoha väärtusele. Ümberpaigutamise ja uudismaa ülesharimise kulud kandsid need kinnisasjaomanikud, kes ümberasumisest kasu said, kusjuures kasu seisnes eeskätt majapidamiste liigsest koondumisest tulenevate puuduste kõrvaldamises (maakorraldusseaduse elluviimise määrus § 89).

Seega erines maa ümberkruntimine tavapärasest tehingust kinnisasjaga selle poolest, et kui tehingu puhul läks kinnisasja võõrandamisel üldjuhul üle ka ehitis, siis maakorralduses oli esmatähtis maa otstarbekas kasutus ning sellest tulenevalt võidi vajadusel ka ehitisi ümber paigutada.

²⁵¹ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, l 28.

²⁵² Toomas Sinberg, „Kuidas kavatsetakse üles ehitada sõjas hävinenud talusid?“, *Põllumajandus* (1941), nr 2, 35.

Ka menetluslikult erines ümberkruntimine kinnisasja tehingulisest üleandmisest. Kui tehing kinnisasjaga põhines üksikute isikute tahteavaldustel ja allus tsiviilõiguslikele reeglitele, siis ümberkruntimine viidi läbi piirkondade kaupa ning allus haldusmenetluse reeglitele. Seetõttu ei saanud maakorraldus sõltuda üksnes üksiku maaomaniku tahtest, kuna see oleks muutnud kogu piirkonna maakasutuse ümberkorraldamise teostatatuks. Ümberkruntimine viidi läbi riigi poolt määratud ametnike ja maakorralduskomisjonide kaudu alates menetluse algatamisest kuni selle lõpuleviimiseni ning vajadusel ka sunduslikult.

Ümberkruntimise lõpptulemus oli uute, väärtusepõhiselt kujundatud maaüksuste kinnistamine kinnistusraamatusse, millega kindlustati senise omaniku omandiõiguse jätkumine uuel või korrigeeritud piiridega maatükil. Omandiõiguse äravõtmine oleks seevastu kujutanud endast sundvõõrandamist, mis toimus hoopis teistel õiguslikel alustel.

BES andis üldised õiguslikud raamid omandiõiguse lõppemise kohta ning üldreeglina lõppes BES § 867 kohaselt omandiõigus omaniku enese määramisel. Siiski olid ette nähtud ka erandid ning § 868 käsitles juhtumeid, kus omand lõppes ilma omaniku tahteavalduseta. Muude põhjuste seas nägi BES § 868 ette ka varade sundvõõrandamise, mis pidi toimuma eriseaduse alusel. Sundvõõrandamise eest makstava tasu määramist reguleerisid Vene impeeriumi seadustekogu X kõite (tsiviilõigus)²⁵³ §-id 575–587 ja 589–608. Eesti enda regulatsioon kehtestati kinnisvarade sundvõõrandamise seadusega 1939. aastal²⁵⁴.

Lisaks individuaalsele maade ümberkruntimisele pidi maakorraldus rahuldama ka kohalike elanike ühiste huvidega seotud vajadusi. 1937. aasta maakorraldusseadusega nähti ette ühissettevõtete rajamine ning nende jaoks vajaliku maa eraldamine korralduspiirkondades majanduslikeks või kultuurilisteks vajadusteks, näiteks veejuhtmete, paemurdude, savi-, kruusa- ja liivaaukude, spordiplatside ning muude sarnaste objektide rajamiseks (§ 28). Ühissettevõtete jaoks vajalik maa eraldati korralduspiirkonna maadest tasuta, lähtudes maade korraldamisel hinnatud maa väärtuste proportsioonist, ning asjaosalistele tagati vastavad kasutus- või omandiõigused. Selle ala kasutusõigus tagati asjaosalistele kas servituudiõiguse alusel või anti neile kaasomandisse. Kui ühissettevõttest sai kasu ka korralduspiirkonnast väljaspool asuv kinnisvaraomanik, võis maakorraldus-asutus oma otsusega kohustada teda vastavalt saadavale kasule osalema ettevõtte rajamise ja korrashoiu kuludes (§ 29). Maakorraldusseaduse elluviimise määruise § 72 täpsustas, et ühissettevõtted rajatakse vastavalt vajadusele kas kõigile korraldatava maa-ala asjaosalistele või üksnes osale neist. Ühissettevõtete rajamiseks vajalik maa eraldati nendelt asjaosalistelt, kelle huvides ettevõtte loodi.

Selline lähenemine näitab, et maakorraldus ei piirdunud üksnes individuaalse omandi piiride korrigeerimisega, vaid hõlmas ka avalikust ja kollektiivsest huvist

²⁵³ Игорь Тютрюмов, *Законы гражданские (Свод законов т. X, ч. 1, изд. 1914 г.) с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов...*, 6-е изд., испр. и доп., в 2 т.. Рига: Давид Гликсман, 1923.

²⁵⁴ Riigikogu poolt 25.01.1939 vastu võetud kinnisvarade sundvõõrandamise seadus, RT 03.03.1939, 18, 121.

lähtuvat maakasutuse ümberkujundamist. Senine tegelik ühiskasutus vormistati maakorralduse käigus ka õiguslikult: ühisvajadusteks eraldatud alad anti asjaosalistele kas kaasomandisse või servituudi alusel kasutusse ning vastavad muudatused kanti kinnistusraamatusse, tagamaks maakasutuse ja omandisuhete õigusselguse ning püsivuse.

Kui tsiviilõiguslik tehing oli suunatud omaniku muutmiseks konkreetsel kinnisasjal ning põhines üksikisikute tahteavaldustel, siis maakorraldus võimaldas muuta omandi ruumilist ulatust ilma osakruntide väljaeraldamiseta, allutades selle avalik-õiguslikule menetlusele, mille tulemusena omandiõigus säilis sama väärtuse alusel, aga uutes piirides või uues asukohas.

Mõlema toimingu eesmärk ja sisu olid seega erinevad. Maakorraldusõigus kujunes eraldiseisvaks avalik-õiguslikuks regulatsiooniks, mille kaudu riik suunas maaomandi ja -kasutuse kujunemist majanduslikult otstarbekamaks, säilitades samal ajal väärtusele vastava omandi. Selline eristus ei tähendanud siiski, et omandiõiguse üleandmine ja maakasutuse korrastamine oleksid olnud teineteisest täielikult lahutatud, vaid et praktiliste vajaduste tõttu rakendati neid sageli koos. Nii kerkis näiteks ühismaade jagamisel esile vajadus ühildada omandiõiguse ruumiline ümberkujundamine ja selle tehinguline üleandmine üheks terviklikuks menetluseks.

2.2. Maade vahetamine maakorralduseks ja muudel eesmärkidel

2.2.1. Maakorralduslik maade vahetamine

Maade vahetamine oli samuti oluline toiming, mis kuulus nende abinõude hulka, mille eesmärk oli parandada killustunud ja ebaotstarbekat maakasutust. Vahetuste kaudu oli võimalik kujundada kompaktsemad ja paremini ligipääsetavad maatükid, mis pidi soodustama talude majanduslikku toimimist üldisemalt. Lisaks loodi vahetuste abil eeldused ka ümbritsevate maade tõhusamaks ümberkruntimiseks, kuna vahetatud maatükid võimaldasid maade paremat ruumilist paigutamist kogu piirkonnas. Olenevalt vahetuse eesmärgist eristati maade vahetamise puhul kaht erinevat õiguslikku protseduuri: maakorralduslikku maade vahetust ja tehingulist maade vahetust. Viimati nimetatut viidi läbi „erikokkuleppe alusel“²⁵⁵ ja seda käsitletakse põhjalikumalt alapunktis 2.2.2.

Maakorraldusliku maade vahetamise reguleerimise keskne probleem oli vajadus parandada killustunud ja ebamajanduslikku maakasutust olukordades, kus täielik ümberkruntimine ei olnud otstarbekas ega vajalik.

Kuna maakorralduse eesmärk oli kujundada maaomanike jaoks majanduslikult elujõulised ja kompaktse paiknemisega kinnisasjad, sai selle saavutamiseks vahetada kas üksikuid lahusmaatükke või maaüksusest vaid mingi osa, et

²⁵⁵ Põllutööministri poolt esitatud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kava (seletuskiri), 25.08.1926–27.09.1926, RA ERA.31.3.4356, l 13 (digi 17).

kujundada parem ja otstarbekam maakasutus. Seetõttu piirdus maakorralduslik maadevahetus algselt üksnes maakorralduspiirkonda arvatud maaüksuste omavaheliste lahusmaatükkide või nende osade vahetamisega. Näiteks lapimaade ümberkruntimisel võis paarikümnest lahustükist koosnev maaüksus maatükkide vahetamise teel kujuneda talukohaks, mis koosnes vaid paarist-kolmest lahustükist või paiknes koguni kompaktselt ühel maatükil. Maade maakorralduslik vahetus toimus maa väärtuse ja maakorralduskava alusel, ilma et vahepeal oleks tulnud moodustada vahetamisele minevaid osakrunte.

1926. aasta maakorralduse seaduse § 47 sätestas, et maakorralduslik maade vahetamine pidi toimuma kas poolte kokkuleppel või ühe poole nõudmisel. Viimane variant tähendas, et vahetust sai teatud juhtudel muuta vähemalt ühele osapooltele sunduslikuks.

Maade vahetamisele maakorraldustööde käigus kehtisid mitmed erinõuded. Näiteks ei tohtinud ilma omaniku nõusolekuta vahetada kinnisasja või selle olulisi osi, mille maakorralduskomisjon oli tunnistanud eriti väärtuslikuks. Samuti ei võinud kinnisasja omaniku nõusolekuta ümber paigutada talusid, mis paiknesid tervikuna ühel maatükil, välja arvatud väikesed maaosade vahetused piiride korrigeerimiseks (§ 4). Seejuures pidi sundusliku maadevahetuse korral olema vahetatavate kinnisasjade väärtus ühesugune. Vahetatavate maade väärtus määrati hindamise teel. Erandina võis vahetatavate kinnisasjade väärtus olla ka erinev, kuid siis tuli väärtuste vahe tasuda rahas (§ 5). Vahetamisele kuuluvatel maadel asunud päraldised (hooned, viljapuud, mets jne) pidid jääma endisele omanikule ega kuulunud hindamisele. Endisele omanikule jäi õigus päraldisi likvideerida 6 aasta jooksul (§ 6).

1926. aasta maakorralduse seaduse regulatsioonis käsitleti maade vahetamist ühe olulise, kuid siiski piiratud ulatusega abinõuna riiklikult suunatud maa kasutuse korrastamisel. Kuigi see võimaldas üksikute lahusmaatükkide ümberpaigutamise kaudu parandada talude maakasutuse struktuuri, ei loonud regulatsioon piisavalt paindlikke võimalusi, kuna maade vahetamist ei saanud ette võtta iseseisva toiminguna, vaid üksnes koos ümberkruntimisega. Just see kitsaskoht tingis vajaduse paindlikuma regulatsiooni järele, mis võimaldaks maade vahetamist maakorralduse eesmärgil läbi viia ka iseseisva toiminguna.

1937. aasta maakorraldusseaduse kohaselt võeti maade vahetamine iseseisva toiminguna ette maade koondamiseks või majanduslikult ebaotstarbekate piiride parandamiseks. Korralduspiirkonnas asuva kinnistusüksuse maad võis vahetada ka väljaspool seda piirkonda asuva kinnistusüksuse maaga ka korralduspiirkonna maade koondamiseks või piiride parandamiseks (§ 37). Kuna võimaldati maade vahetamist ka väljaspool maakorralduspiirkonda, sai piirduda korralduspiirkonna maade ümberkruntimisega väiksemas ulatuses, s.t ilma, et sellesse oleks tulnud kaasata kinnisasju, mille omanikud olid huvitatud üksnes maade vahetamisest, mitte aga ulatuslikumatest maakorraldustöödest.²⁵⁶

²⁵⁶ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 1563.

Maade vahetamise otsuse jõustumisel loeti vahetatud maa vastavalt vahetuse tulemusele kuuluvaks korralduspiirkonna koosseisu (§ 37). Maade vahetamine viidi läbi juhul, kui see oli kasulik ühe kinnisvara omanikule ega põhjustanud seejuures kahju teise kinnisvara omanikule (§ 38). Põhimõtte, et vahetatavate maatükkide väärtused pidid olema võrdsed ning erineva väärtusega maatükkide vahetamisel tasuti väärtuste vahe rahas (§ 39), ei muutunud võrreldes 1926. aasta seadusega. Vahetatavate maade kinnistamine toimus maakorraldusseaduses sätestatud korras, ja kinnistusjaoskond pidi kandma registrisse kõik maakorraldusest tulenevad muudatused. Maakorralduskavast tulenevate muudatuste sissekandmist kinnistusraamatusse käsitletakse põhjalikumalt alapeatükis 3.3.

Maakorralduslik maade vahetamine võis toimuda nii kinnisasja ühe või mitme osa kui ka kogu kinnisasja ulatuses. Järgnevalt käsitletav Rabametsa kinnistu vahetamise juhtum illustreerib, kuidas maade vahetuse eesmärki tuli hinnata mitte üksnes maa ruumilise koondamise, vaid ka majandusliku otstarbekuse seisukohalt. Põllutööminister Artur Tupits pöördus 2. veebruaril 1939 kirjaga nr 5140 Vabariigi Valitsuse poole²⁵⁷, et metsaseaduse²⁵⁸ § 40²⁵⁹ alusel taotleda luba vahetada Haapsalu metskonna Lähkru metsast umbes 37 hektarit riigimetsa A. Arnoverile kuuluva Rabametsa kinnisasja vastu, mille suurus oli ligikaudu 50 hektarit. Selgituseks lisati, et A. Arnoverile kuulus lisaks Rabametsale veel Niinoja maakoht, mille pindala oli umbes 440 hektarit. Tegemist oli ühe suurima erapõllumajandusliku majapidamisega Eestis, kus leidis alaliselt tööd ligikaudu 50 inimest. Selline suurmajapidamine vajas märkimisväärses koguses metsamaterjali nii kütteks kui ka ehituseks, kuid Arnoveri oma mets ei suutnud neid vajadusi rahuldada. Pealegi asus Rabametsa maatükk umbes 28 kilomeetri kaugusel Niinoja peakohast, samas kui vahetuse teel saadav Lähkru mets paiknes vaid 9 kilomeetri kaugusel, mis oleks olnud majapidamisele oluline eelis.

Vabariigi Valitsus edastas põllutööministri palve riigikontrolör Karl Soonpääle läbivaatamiseks. Riigikontrolör vastas 21. veebruari 1939 kirjaga nr 3142, et ei poolda maade vahetust, kuna maakorralduse seaduse § 37 kohaselt pidi maade vahetus ette võetama iseseisva toiminguna maade koondamiseks või ebamajanduslike piiride parandamiseks. Tema hinnangul ei taotlenud Arnover maade koondamist ega piiride parandamist, sest mõlemad maatükid asusid peakohast lahus.²⁶⁰ Põllutööminister ei nõustunud riigikontrolöri seisukohaga ja leidis, et

²⁵⁷ Põllutööministri 2. veebruaril 1939 kiri nr 5140 Vabariigi Valitsuse, ERA.31.3.8634, 1 1 ja 2 (digi 2 ja 3).

²⁵⁸ Riigivanema 16.05.1934 dekreediga kehtestatud metsaseadus, RT 01.06.1934, 45, 398.

²⁵⁹ Metsaseaduse § 40: „Metsamaa muutmist ja planeerimist teissuguseks maaks võivad lubada: 1) riigimetsades Vabariigi Valitsus Põllutööministri ettepanekul, kuulunud ära metsahoiukomitee seisukohad, järgmistel juhtudel: a) riiklikkudeks otstarveteks, nagu: kaitseväge ja kaitseliidu laske- ja laagriplatside ja polügoonide asutamiseks, üldtähtsusega teede rajamiseks j.n.e.; b) asundamise, maade vahetamise ja maakorraldamise otstarbeks tingimusel, et riigimetsade produktsioonivõime ei väheneks; c) maapõuevarade kasutamiseks. /.../“

²⁶⁰ Riigikontrolöri 21. veebruari 1939 kiri nr 3142 vabariigi valitsusele, RA ERA.31.3.8634, 12 (digi 4).

riigimaa vahetus eramaaga vastab siiski seaduse § 37 nõuetele, kuna Rabametsa maatükk asus 28 km kaugusel, kuid vahetuse teel saadav Lähkru mets paiknes Niinoja majapidamisele oluliselt lähemal, 9 km kaugusel. Minister rõhutas, et alati ei ole võimalik maid vahetada nii, et need moodustaksid ühe terviku, ning seadus ei näinud sellist tingimust ka ette. Oluline olevat, et vahetus looks ühele kinnisvarale eeliseid teisele kahju tegemata.²⁶¹ Seepeale otsustas Vabariigi Valitsus 9. märtsil 1939 lubada riigimetsa ja erametsa vahetuse.²⁶²

Kirjeldatud juhtum näitab, et maade vahetuse puhul hinnati vahetuse eesmärki. Kui vahetus teenis maakorralduslikke huve – näiteks maade koondamist, piiride korrastamist või majandusliku otstarbekuse suurendamist –, allus see maakorralduse seaduses sätestatud reeglitele. Rabametsa juhtum näitab ka, et maade vahetamise õiguslik efekt seisnes terviklike kinnisasjade vastastikus vahetamises omanike vahel, mille tagajärjeks oli majanduslikult põhjendatud maa kasutuse ümberkorraldamine.

2.2.2. Tehinguline maade vahetamine

Tehinguline kinnisasja või selle osa vahetamine toimus poolte tahte alusel, kuid selle eesmärk ei olnud maade koondamine. Kui üks kinnisasi vahetati teise kinnisasja vastu tervikuna, ei olnud mõõdistustehnilisi töid vaja läbi viia. Kui aga sooviti vahetada kinnisasjast eraldatud iseseisvat maatükki, pidi see maatükk olema eelnevalt looduses selgelt eraldatud. Sellele järgnes kinnistusüksuste jagamine (toonases keelepruugis „tükeldamine“). Notariaalseaduses ette nähtud korra järgi tuli kinnistusosakonnale esitada kinnistamisele kuuluva õiguse teostamiseks kokkulepitud aktid ja dokumendid ning asjaomase isiku notariaalselt tõestatud nõusolek maade kinnistamiseks (§ 340). Notariaalseadus nõudis kinnistamise läbiviimiseks kinnisvarast maatüki eraldamise puhul ka selle ära näitamist, millisest kinnistusüksusest antud maatükk eraldati (§ 340).

Tehingulist kinnisasjade vahetamist iseloomustab Eesti riigi ja Tartu linna vahel läbi viidud maadevahetus, mis algatati kaitseminister August Keremi ettepanekul. Ajal, mil Eesti alad kuulusid Vene impeeriumi koosseisu, pidid kogukonnad ja eraettevõtjad ehitama kaitseväge kasarmuid, mida kaitseväge seejärel üüritas eest kasutas. Selliseid kasarmuid oli ehitatud Tallinnas, Tartus ja Pärnus ning nende kasutamise eest maksis kaitseministeerium linnadele üüri. Kasarmute remondi ja muud korrashoiu kohustused lasusid seaduse kohaselt linnadel. Kohustuste täitmise korraldamiseks tuli pidada kirjavahetust ja neid ei täidetud alati õigeaegselt. Samal ajal kasutasid linnad riigile kuuluvaid hooneid, peamiselt

²⁶¹ Põllutööministri 6. märtsi 1939. aasta kiri nr 5140 vabariigi valitsusele, RA ERA.31.3.8634, l 3 (digi 6).

²⁶² Vabariigi Valitsus 9. märtsi 1939. a otsus Põllutööministeeriumi ja A. Arnover'i vahelise metsamaade vahetamise kohta Haapsalu metskonnas, RA ERA.31.3.8634, l 4 (digi 7). Kuigi Rabametsa kinnistu maa vahetus otsustati riigi maaga, ei kajastu see kinnistusraamatu andmetes. Mõisamaakohtade kinnistusregister, nr 47, RA EAA.2840.1.1204, l 230. Töö autoril ei õnnestunud välja selgitada, miks kinnistusraamatu kanne jäi tegemata.

koolimaju, mille puhul oli olukord vastupidine ja linnad maksid riigile kasutamise eest tasu ning korrashoiukohustused lasusid riigil. Riigi kinnisvarade vastutasuks andmiseks ja kinnisvarade riigi nimele kinnistamiseks oli vaja Vabariigi Valitsuse luba.²⁶³

Tartu linnaga jõuti kokkuleppele nii, et linn andis riigile Lembitu välja ja Jaama tänav nr 74 maa-alad, mis eraldati Jaama mõisa nr 50 kinnisasjast iseseisvateks kinnisusüksusteks.²⁶⁴ Täiendav maaeraldus oli ühelt poolt vajalik kasarmu koha laiendamiseks, et rajada sinna uued laod ja spordiplats, ning teisalt pidi Jaama mõisa maa-ala juurdeandmine tagama, et vahetatavate kinnisvarade väärtus oleks võrdne²⁶⁵. Selle vastu andis riik linnale üle koolimajade kinnistud: Reaalgümnaasium²⁶⁶ (kinnistu nr 678)²⁶⁷, Tartu XV algkool, mis eraldati kinnisusüksusest nr 644²⁶⁸, Tütarlaste Gümnaasium (kinnistu nr 54-a/83)²⁶⁹, Treffneri Gümnaasium (kinnistu nr 54/55/84 ja 97) ja Tallinna tänav²⁷⁰ kinnistu nr 55 hoonestamata kinnisvara.²⁷¹ Kaitseministri ettepaneku selgitustes on kirjas, et „kinnisvarade omandamine riigile toimub käesoleval juhusel vabal kokkuleppel omanikuga“.²⁷² Hoonete kasutamise sujuvamaks korraldamiseks andis Vabariigi Valitsus 14. oktoobril 1927 põhimõttelise nõusoleku vahetada kasarmud riigi omandisse ning anda linnadele vastu osa riigi kinnisvaradest.²⁷³

Tartu linna kinnistusregistri andmetel olid Treffneri gümnaasiumi kinnistud nr 54/55/84 ja 97²⁷⁴ kinnistatud 31. mail 1924 kohtuministeriumi palvel ja Eesti-

²⁶³ Vene impeeriumi seadustekogu kd II, jagu 2 (ministeeriumide asutamise seadus), § 100, märkus 3 ja Vene impeeriumi seadustekogu kd X (tsiviilõigus) § 1502.

²⁶⁴ Jaama mõisa maast kinnistu nr 50 kaitseministeeriumile eraldatud maa-ala kinnistu plaan, ERA.31.3.15806, l 11 (digi 16) ja Lembitu kasarmute jaoks Jaama mõisas kinnistu nr 50 eraldamise plaan ERA.31.3.15806, l 13 (digi 18).

²⁶⁵ Väljavõte Tartu Linnavolikogu korralises koosolekust 26. oktoobril 1931, RA ERA.31.3.15806, l (digi 10).

²⁶⁶ Sama hoonet kasutas esialgu mitu kooli. Vaata lähemalt: Tartu Poeglaste Reaalgümnaasium (end. Reaalkool) 1880–1930. Tartu: Tartu Poeglaste Reaalgümnaasiumi pedagoogikanõukogu, 1930, 14 ja 16.

²⁶⁷ Täname Riia 25, tuntud ka kui Puškini gümnaasiumi hoone.

²⁶⁸ Täname Riia 23.

²⁶⁹ Täname Tartu Kohtumaja asukoht.

²⁷⁰ Täname Staadioni tänav.

²⁷¹ Kinnisvarade hindamiskomisjoni 12.08.1931 akti ärakiri, RA ERA.31.3.15806, l 5 ja 6 (digi 6 ja 7) ja Vabariigi Valitsuse 15. jaanuari 1932 otsus, RA ERA.31.3.15806, l 14 (digi 20).

²⁷² Seletus kaitseministri ettepaneku juurde Tartu linnaga kinnisvarade vahetamise asjus, 15.12.1931, RA ERA.31.3.15806, l 3 (digi 4).

²⁷³ Seletus kaitseministri ettepaneku juurde Tartu linnaga kinnisvarade vahetamise asjus, 15.12.1931, RA ERA.31.3.15806, l 2 (digi 3).

²⁷⁴ Kinnistusregistri aadress Lutsu 14.

Vene rahulepingu art XI põhjal²⁷⁵ Eesti Vabariigi omandisse.²⁷⁶ 27. novembril 1936 kinnistati see kinnisvara 24. novembrist 1936 pärit vahetuslepingu alusel Tartu linna omandisse.²⁷⁷ Sama vahetuslepingu alusel on tehtud sissekanded ka kinnistusüksusest nr 644 eraldatud 5644 ruutmeetri omandamiseks Tartu linnale, millega ühtlasi avati uus kinnistusüksus²⁷⁸, ja kinnisasja 678 omandi ülemineku kohta Tartu linnale.²⁷⁹

Selles näites jagati esiteks Tartu linnale kuulunud Jaama mõisa kinnistu nr 50 eraldiseisvateks kinnistusüksusteks ja teiseks eraldati iseseisvaks kinnistusüksuseks riigile kuulunud kinnistusüksus nr 644, et neid saaks omavahel vahetada. Kinnistusüksusest osa eraldamisele eelnes tehniline maamõõtmistöö, kuid kinnisasjade jagamine ei kandnud maakorralduslikku eesmärki (maade koondamine). Piiride määramine looduses ei ole kinnistusregistri osade jagamine, vaid üksnes selle tehniline eeltoiming. Maamõõtmistööd on tehniline protsess, mille eesmärk on kindlaks määrata eraldatava maatüki suurus ja piirid ning vastavus seaduse nõuetele. Õiguslikus mõttes toimub kinnistusüksuse jagamine alles siis, kui eraldatud osa kantakse iseseisvasse registriosasse. Seega ei ole piiride määramisel maamõõtmisega õiguslikku tähendust – see on vaid ettevalmistav samm, mis loob aluse kinnisasja tükeldamiseks, mis on vajalik tehingu tegemiseks, mitte aga maakorraldus. Teisisõnu: igat maamõõtmist ei viida läbi maakorralduslikel eesmärkidel ja maakorraldus omakorda ei ole lihtsalt maamõõtmine. Nende juhtumite analüüsist nähtub, et kinnistu registriosade jagamist ning sellega kaasnevaid maamõõdutöid looduses ei saa kvalifitseerida maakorraldustöödeks.

Kinnisasjade või nende osade vahetamisel oli oluline selgelt määratleda maade vahetuse eesmärk: kui kinnisasja osa või terviku vahetamine oli suunatud maade koondamisele, allus toiming maakorraldusõiguse regulatsioonile; kui aga vahetuse eesmärk oli üks kinnisasi vahetada teise kinnisasja vastu, toimus omandi üleandmine tehinguga.

2.2.3. Riigi- ja eramaade vahetamine

Kui riigi- ja eramaade vahetamise õiguslik alus oli algselt sätestatud riigimaade planeerimise tehnilistes juhtnöörides (§ 29), siis maade vahetamise olulisuse tõttu maade korraldamisel tõsteti see 1924. aastal maaseaduse muutmise seadusega seaduse tasandile.²⁸⁰ Maaseaduse muutmise seaduse § 1 märkus 2 rakendamiseks

²⁷⁵ Tartu rahulepingu artikli XI kohaselt loobus Venemaa kõigist õigustest Eesti territooriumil asuvalle endisele Vene kroonu kinnisvaravarale, sealhulgas riiklikele ja sõjalistele ehitistele, kindlustustele ja muudele kinnisasjadele. Kõik sellised kinnisasjad tunnustati Eesti Vabariigi ainuomandiks. Venemaa kohustus üle andma ka vastavaid omandiõigusi tõendavad dokumendid.

²⁷⁶ Tartu linna kinnistusregister I: 1890–1944, RA EAA.2381.2.331, I digi 180 ja digi 299.

²⁷⁷ Tartu linna kinnistusregister I: 1890–1944, RA EAA.2381.2.331, I digi 180 ja digi 299.

²⁷⁸ Mõisamaa üksuste kinnistusregister V: 1899–1944, RA EAA.2381.2.383, I 105.

²⁷⁹ Mõisamaa üksuste kinnistusregister V: 1899–1944, RA EAA.2381.2.383, I 247.

²⁸⁰ Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud maaseaduse §§ 15, 20 ja 22 muutmise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 18.

kehtestas Vabariigi Valitsus 24. septembril 1926 riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid.²⁸¹

Põllutööministeeriumil oli õigus vahetada riigimaid eraomandis olevate maade vastu väljaspool linnade ja alevite halduspiire kas riigimaade planeerimise või maakorralduse seaduses sätestatud korras (riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid § 1). Vahetuse eesmärk pidi olema lihtsate piiride loomine ja majapidamiste koondamine, eelkõige lahustükkide kaotamine. Vahetusi võis algatada nii põllutööministeerium kui ka eramaaomanikud ise, kes pidid selleks esitama vastava sooviavalduse riigimaade ülemale. Määruse seletuskirja kohaselt oli maade vahetus võimalik kas põllutööministeeriumi ja eramaaomaniku vahelise erikokkuleppe või maakorralduse seaduse alusel.²⁸² Erikokkuleppe all mõisteti maade vahetust, mis toimus poolte kokkuleppel ja kinnistati vahetuslepingu alusel.²⁸³ See tähendab, et koostati notariaalselt tõestatud vahetusleping, mille alusel kanti õigusmuudatus kinnistusraamatusse. Tehingu tsiviilõiguslikust alusest ja kinnistamismenetluse korrast oli just pikemalt juttu eelmises alapunktis 2.2.2.

Üks selline näide tollasest praktikast illustreerib maade vahetust, mis ei toimunud maakorraldusliku regulatsiooni alusel. Põllutööminister Oskar Köster pöördus 1928. aastal Vabariigi Valitsuse poole maade vahetamiseks loa saamiseks.²⁸⁴ Saaremaal asuvast Tahula asundusest eraldatud talu nr 5 pidaja Aleksander Punab esitas palve nimetatud asundustalu ümber vahetada tema eravalduses oleva taluga, mis asus lapimaadena Kaarma-Suurevalla Tahula külas Punabe nr 5 nime all.

Riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid nägi ette, et riigi- ja eramaade vahetamist sai teostada juhul, kui sellega saavutati majapidamiste koondamine. Antud juhul majapidamiste koondamist maade vahetamisega ei saavutatud ning „seetõttu osutub seadusepärane maade vahetamine võimatuks“, väitis põllutööminister.²⁸⁵ Teisalt oli aga nimetatud maade vahetamine vajalik maakorralduse huvides, sest Tahula küla lapimaade korraldamisel oleks saanud Punabe nr 5 talu maad ära kasutada juurdelõigete andmiseks ja popsikohtade ümberpaigutamiseks riigi maadele. Sellest tulenevalt palus maakorralduse osakond luba viia läbi Tahula asunduse eraldatud talu nr 5 vahetamine Aleksander Punabi eravalduses oleva Punabe nr 5 maade vastu. Vabariigi Valitsus andis 28. septembril 1928 otsusega nr 284 loa eelnimetatud maade vahetamise kohta väljaspool riigi- ja

²⁸¹ RT 01.10.1926, 72.

²⁸² Põllutööministri poolt esitatud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kava (seletuskiri), 25.08.1926–27.09.1926, RA ERA.31.3.4356, l 13 (digi 17).

²⁸³ Vabariigi Valitsuse otsus riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kinnitamise kohta (seletuskiri), 13.07.1932–16.07.1932, RA ERA.31.3.4158, l 3 (digi 4)

²⁸⁴ Põllutööministri 28.09.1928 kiri nr 1388/281 Vabariigi Valitsusele, RA ERA.31.3.8494, l 1 (digi 2).

²⁸⁵ Põllutööministri 28.09.1928 kiri nr 1388/281 Vabariigi Valitsusele, RA ERA.31.3.8494, l 1 (digi 2).

eramaade vahetamise juhtnöörides ettenähtud korda.²⁸⁶ Selle näite puhul ei olnud tegemist maakorraldusliku maade vahetamisega, vaid tsiviilõigusliku vahetustehinguga, kuna vahetuse eesmärk ei olnud maade koondamine, vaid omandiõiguse vahetamine. Samas lõi selline vahetus siiski eeldused maakorralduse edasiseks läbiviimiseks ja maakasutuse parandamiseks.

Kuna 1926. aasta maakorralduse seadus käsitles maade vahetust iseseisva maakorraldusliku toiminguna, reguleerisid riigi- ja eramaade vahetamise juhtnöörid üksnes vahetuskorra rakendamist riigimaade planeerimise kontekstis ehk kui vahetustoiming oli vajalik riigimaade planeerimisel otstarbekama maakasutuse saavutamiseks.²⁸⁷ See tähendas, et määrus keskendus menetlusele ja otsustamisele riigi struktuuris: kuidas pidi toimuma maade vahetamise protsess, millised olid osapooled, otsustustasandid ja tingimused.

Riigimaade korralduskomisjon hindas avalduste otstarbekohasust ja edastas põhjendatud juhtumid planeerimise peakomisjonile kinnitamiseks. Komisjoni otsuste peale sai esitada kaebuse ühe kuu jooksul. Planeerimise peakomisjonil oli õigus otsuseid kinnitada, muuta või tagastada uueks arutamiseks. Kui vahetuse tulemusel ei ületanud riigi poolt juurde makstav summa 100 krooni, võis komisjon otsuse kinnitada ilma ministri nõusolekuta (§ 5).

Vahetatavate maatükkide väärtus pidi olema võrdne. Erandjuhtudel, kui väärtuspõhine vahetus polnud võimalik, tasuti vahe rahas kolme aasta jooksul (§ 6). Juhtnöörid kehtestasid ka maa hindamise alused (§ 8). Pärast vahetatavate maade väärtuse määramist sõlmis põllutöoministerium vahetuslepingu. Kui vahetus oli kokku lepitud enne määruse jõustumist, lähtuti varasematest kokkulepetest. Vahetusega seotud kinnistamiskulud kandis eramaa omanik, kui vahetus toimus tema algatusel või enne määruse jõustumist; muudel juhtudel jagati kulud võrdselt (§ 10).

Praktikas tekitas küsimusi see, kas eramaa omaniku soov vahetada oma lahustükke riigimaade vastu – isegi juhul, kui riigi antav maa jäi endiselt lahustükiks, kuid asus talule lähemal ja oli majanduslikult otstarbekam – tuli lugeda maade koondamiseks ja seega sellist maade vahetust lubada või tuli sellised vahetused tagasi lükata. Selguse saamiseks pöördus Viljandi maakorralduse komisjoni maakorraldaja Mihkel Klettenberg 13. septembril 1932 kirjalikult katastri ja maakorralduse osakonna poole. Ebaselge olevat ka see, kuidas toimida juhtudel, kui sooviti vahetada terveid väikeseid talukohti riigimaa vastu.²⁸⁸ Maakorralduse ameti juhataja Toomas Sinberg vastas 17. septembri 1932 kirjaga, et majapidamise koondamiseks tuli lugeda ka neid juhtumeid, kus majapidamisest kaugel asuv lahustükk paigutati peakoha lähedusse, võimaldades selle ratsionaalset kasutamist põllu või karjakopli maana, isegi kui sellel puudus vahetu piir

²⁸⁶ Vabariigi Valitsuse otsus Saaremaal Tahula asunduse eriotstarbekoha nr. 5 ja Kaarma-Suurvalla talu „Punabi nr. 5“ vahetamise kohta väljaspool riigi ja eramaade vahetamise juhtnöörides ettenähtud korda, 01.10.1928–05.10.1928, RA ERA.31.3.8494, I 2 (digi 3).

²⁸⁷ Põllutöoministri poolt esitatud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnööride kava (seletuskiri), 25.08.1926–27.09.1926, RA ERA.31.3.4356, I 13 (digi 17).

²⁸⁸ RA ERA.58.1.1520 I 31.

peakohaga. Samuti oli kehtiva seaduse mõttes lubatav tervete kinnisvarade vahetamine riigimaa vastu, kui vahetuse tulemusena oli võimalik koondada ja suurendada väikekohtade majapidamisi. Viimasel juhul tuli küll alati küsida maa- kasutajate nõusolekut.²⁸⁹

Praktikas selgus aga peagi, et maade vahetamise kord tsiviilõiguse reeglite järgi ei toiminud ning kujunes suureks takistuseks maakorraldustööde läbiviimisel. Aastatel 1926–1932 sõlmiti riigi ja eraisikute vahel ligikaudu 400 maade vahetamise tehingut, kuid neist vaid vähesed jõudsid kinnistamiseni. Probleemi tuum ei olnud mitte maade vahetamise vajaduse puudumine, vaid asjaolu, et kokkulepete lõplik vormistamine takerdus kõrgete lepingutasude ja keeruka, formaalsustega üle koormatud menetluse taha. Notariaalseaduse § 340 kohaselt tuli lepingule antud allkirjad notariaalselt tõestada ning juhul, kui kinnisasjal lasusid võlad, oli vajalik võlausaldajate notariaalne nõusolek. Lisaks tuli tasuda templimaks lepingute ja katastridokumentide pealt. Kinnistamisega kaasnesid mitmed muudki kulud, sealhulgas aktimaks, kantselei lõiv, templimaks palve ja lisade pealt ning postikulu. Väiksemate vahetuste puhul võisid need kõik kokku isegi ületada vahetatavate maade väärtuse. Kõik need kulud kokku kujunesid oluliseks takistuseks vahetuste õiguslikul lõpuleviimisel.²⁹⁰

Seevastu maade vahetamisega seotud toimingud maakorralduse seaduse § 81 alusel olid vabastatud templimaksust ja kinnistuselõivust, mistõttu ei peetud otstarbekaks rajada maade vahetamist riigimaade planeerimisel teistsugustele alustele ning leiti, et ka maakorraldusele järgnevad kinnistustoimingud tuleks maksudest vabastada.²⁹¹

Kõrgete kinnistamiskuludega seotud probleemi ei leevendanud ka 1926. aasta lõpus vastu võetud maaseaduse täiendused²⁹², millega vabastati maade vahetamisest tulenevad kinnistamistoimingud ja vastavad lepingud tempelmaksust ning kinnistuselõivust (§ 20 märkus 3). Seletuskirjas põhjendati muudatust sellega, et maakorralduse seaduse § 81 kohaselt olid vahetusega seotud toimingud juba maksuvabad ning seetõttu tuli maade vahetamine riigimaade planeerimisel allutada ühetaoliste reeglitele ja vabastada vastavad kinnistamistoimingud tasudest.²⁹³

Lisaks raskendasid tehingulist maade vahetamise protsessi lepingute sõlmimisega seotud formaalsused, sealhulgas notariaalne allkirjade tõestamine ja võlausaldajate nõusoleku nõue. Need ka aeglustasid menetlust, eriti juhtudel, kui kinnistusraamatusse polnud kantud juba mitme põlvkonna maaomanikke (vt selle

²⁸⁹ RA ERA.58.1.1520 1 31 (kiri ja selle vastus asuvad samal lehel).

²⁹⁰ Vabariigi Valitsuse otsus riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kinnitamise kohta (seletuskiri), 13.07.1932–16.07.1932, RA ERA.31.3.4158, 13 (digi 4).

²⁹¹ Vabariigi Valitsuse otsus riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kinnitamise kohta (seletuskiri), 13.07.1932–16.07.1932, RA ERA.31.3.4158, 13 (digi 4).

²⁹² Riigikogu poolt 17.12.1926 vastu võetud maaseaduse §§ 15., 20., 22. ja 23 muutmise seadus, RT 07.01.1927, 1, 3.

²⁹³ Maaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 22.10.1926–26.10.1926, RA ERA.31.3.1746, 13 (digi 4).

kohta alapunktis 3.1.1.) või võlausaldajad olid teadmata või keeldusid nõusolekut andmast.²⁹⁴

Välistada ei saanud ka olukordi, mil eraomanik võis loobuda maa vahetamisest riigiga alles protsessi käigus või selle kulgu takistada ka muudel põhjustel, mis ei olnud tingimata seotud ainult eelpool nimetatud kuludega. Arvestades seda, et riik oli juba kandnud vahetuse ettevalmistamise kulud, sealhulgas kohapealne asjaolude selgitamine, vahetuse otstarbekuse hindamine ja maa väärtuse määramine, oleks olnud otstarbekas see lõpuni viia. Kehtivas õiguses ettenähtud võimalus, mille kohaselt eraomanik võis menetluse käigus loobuda maade vahetamisest riigiga, ei takistanud üksnes vahetustehingu läbiviimist, vaid pärssis ka riigimaa edasist planeerimist, kuna vahetatavat eramaad ei olnud enne kinnistamist võimalik ei korraldada ega võõrandada. Seetõttu leiti 1930. aastate alguses seadusandliku ja halduspraktika ümberhindamisel, et otstarbekam on loobuda senisest tehingulisel kokkuleppel põhinenud maade vahetamise korrast, mis allus formaalse asjaõiguse reeglitele. Selle asemel eelistati maakorralduslikku lähenemist, mille kohaselt maade vahetamine vormistatakse haldusaktiga ning vastav õigusmuudatus kantakse kinnistusraamatusse.²⁹⁵ Niisiis hakati eelistama maakorraldusõiguslikku lähenemist, mille kohaselt otsustas maade vahetamise haldusorganina maakorralduskomisjon ning kinnistamine toimus komisjoni otsuse alusel, ilma täiendavate notariaalsete toiminguteta.

Seda suunda kinnitas Vabariigi Valitsuse 13. juuli 1932. aasta otsus, millega võeti vastu uued riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid.²⁹⁶ Nendega kaasnenud olulisim sisuline muudatus oligi maade vahetamise menetluse allutamine maakorralduse seaduse protseduurile. Uue regulatsiooni järgi otsustas vahetuse otstarbekuse ja vajalikkuse maakorralduskomisjon. Riigimaa puhul oli vahetuseks vajalik vastava keskasutuse nõusolek, välja arvatud juhul, kui maa oli üldises korras planeerimisele määratud ja selle suurus ei ületanud 10 hektarit. Komisjoni otsuse peale sai edasi kaevata maakorralduse peakomisjonile kahe nädala jooksul otsuse tegemise päevast.

Täpsustati ka maade väärtuse arvestamise korda. Vahetatavate maatükkide väärtus pidi üldjuhul olema võrdne, kuid erandina lubati vahetada ka erineva väärtusega maid, kui sellega suurendati majapidamiste elujõulisust, kui maatükkide asend ja suurus ei võimaldanud väärtust tasakaalustada või kui riigimaa oli vajalik muuks otstarbeks (§ 3). Vahetatavate maade hindamiseks andis põllutööminister välja eraldi juhtnõõrid.²⁹⁷ Kui vahetatavate maatükkide hindamine oli läbi viidud ja pooled sellega nõustunud, eraldati maatükid looduses ning koostati maade vahetamise kava, mis sisaldas üksikasjalikke tingimusi ja poolte

²⁹⁴ Vabariigi Valitsuse otsus riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kinnitamise kohta (seletuskiri), 13.07.1932–16.07.1932, RA ERA.31.3.4158, 13 (digi 4).

²⁹⁵ Vabariigi Valitsuse otsus riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride kinnitamise kohta (seletuskiri), 13.07.1932–16.07.1932, RA ERA.31.3.4158, 13 ja 4 (digi 4 ja 5).

²⁹⁶ RT 22.07.1932, 58, 486.

²⁹⁷ Põllutööministri poolt 08.10.1932 vastu võetud põllutööministri juhtnõõrid maade ja pärdiste hindamiseks eramaade vahetamisel, RT 18.10.1932, 80, 618.

vastastikuseid kohustusi. Maakorraldaja esitas kava pooltele ning see kinnitati pärast nende nõusolekut maakorralduse komisjoni poolt. Maakorralduskava alusel toimus maade kinnistamine maakorralduse seaduses sätestatud korras (§ 9).

Riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõore täpsustati uuesti 1934. aastal.²⁹⁸ Mõned kinnistusjaoskonnad olid hakanud maade vahetuste kinnistamisel nõudma võlausaldajate nõusoleku esitamist, mis ei olnud aga kooskõlas maakorralduse seadusega.²⁹⁹ Maakorralduse seaduse § 10 kohaselt ei olnud maakorralduse läbiviimiseks vaja võlausaldaja(te) nõusolekut. Lisaks loobuti kinnistamis- ja administratiivkuludest, mis tulenesid riigimaade põliseks tarvitamiseks ja omandamiseks andmise seadusest³⁰⁰, kuna vahetuse kinnistamine toimus maakorralduse seaduse alusel. Viimase kohaselt oli kinnistamine vabastatud nii kinnistuslõivust kui ka templimaksust (§ 81). Riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride muutmise määruse seletuskirjas selgitati, „et maade vahetamine on võrdlemisi suure tähtsusega abinõu maaüksuste korrastamisel, siis selle edukaks läbiviimiseks on tarvilik, et nimetatud juurdearvamised siin ära jääksid“.³⁰¹

Riigi ja eramaade vahetamisele rakendatud tehinguline kord osutus niisiis ebaefektiivseks, sest kulukad ja keerukad menetlused takistasid vahetuslepingute kinnistamist. Selle tõttu asendati see 1932. aastal haldusõigusliku maakorralduse protseduuriga, mille kohaselt otsustas maade vahetamise maakorralduskomisjon ja maade kinnistamine kinnistusraamatus toimus komisjoni otsuste alusel. Nii jäi riigile kontroll kogu vahetusprotseduuri üle kuni toimingu lõpliku vormistamise ehk kinnistamiseni. Menetluse lihtsustamine ja kulude kaotamine võimaldasid vahetusi lõpuni viia, vähendasid eraomanike loobumisi vahetamisest ning toetasid riigi eesmärke maakasutuse korrastamisel. Menetluse muutmine ei olnud seega pelgalt tehniline muudatus, vaid sisuline strateegiline samm maakorralduslike eesmärkide saavutamiseks.

Maade vahetamise regulatsiooni areng näitab, et tehingul põhinev vahetus- kord ei olnud piisav killustunud ja ebamajandusliku maakasutuse korrastamiseks olukordades, kus riigil oli vaja tagada vahetuste lõpuleviimine ning riigimaa edasine ümberkorraldamine. Sellistes olukordades kujunes maakorraldusõiguslik maade vahetamine menetlusoptimaalseks lahenduseks, mis võimaldas korri- geerida maaüksuste paiknemist ja omandisuhete struktuuri ka siis, kui täielik ümberkruntimine ei olnud otstarbekas. Kuigi vahetuse sisuks jäi riigimaa ja eramaa vahetamine omanike vahel, osutus vahetuse vormistamine tehinguga eba- efektiivseks ning see allutati seetõttu maakorraldusõiguslikule menetlusele, allutades nüüd ka maade vahetuse riigi kontrollile. Maakorralduskomisjoni kui haldusorgani otsustusõigus ning sellele järgnev kinnistamine tagasid vahetus-

²⁹⁸ Vabariigi Valitsuse poolt 08.06.1934 vastu võetud riigi- ja eramaade vahetamise juht- nõõride muutmise määrus, RT 15.06.1934, 51, 428.

²⁹⁹ Riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride muutmise määruse seletuskiri, 08.06.1934– 11.06.1934, RA ERA.31.3.1986, 12 (digi 3).

³⁰⁰ RT 29.06.1925, 109/110, 46.

³⁰¹ Riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride muutmise määruse seletuskiri, 08.06.1934– 11.06.1934, RA ERA.31.3.1986, 12 (digi 3).

menetluse lõpuleviimise ja õigusselguse. Rakendatud lahendused võimaldasid vältida olukordi, kus maade vahetus jäi pooleli eraomaniku loobumise tõttu, ning löid eeldused kinnistusraamatu andmete korrastamiseks. Seeläbi kujunes maade maakorralduslikust vahetamisest oluline maapoliitiline instrument, mis võimaldas ühendada maakasutuse majandusliku otstarbekuse ja avalikud huvid.

2.3. Omandi ümberkujundamise ja käsutamise ühildamine kui menetlusoptimaalne lahendus ühismaade jagamisel

1926. aasta maakorralduse seaduses oli lisaks põhitegevustele – hinge- ja lapi-maade kruntimisele – ette nähtud ka mitmeid täiendavaid toiminguid, mis tulenesid praktilistest maakorralduslikest vajadustest. Ühismaade jagamine oli toiming, mis tuli läbi viia parema ümberkruntimistulemuse saavutamiseks. Ühismaade jagamine oligi maade kruntimise eeltöö ning pidi seetõttu olema üksnes ajutise iseloomuga.³⁰²

Eestis oli 20. sajandi alguses levinud ühismaade kasutamine, mille puhul teatud maa-alasid kasutasid ühiselt kindla kogukonna liikmed, näiteks kogu küla või üksnes grupp talusid. Need maad ei olnud tingimata kantud kinnistusraamatusse, vaid neid kasutati enamasti tavaõiguse alusel (vt ka alapeatükki 3.1.). Kõige sagedamini kasutati ühismaadena külast kaugemal asuvaid karja- ja heinamaid.

Ühismaade jagamise eesmärk oli määratleda iga omaniku konkreetne osa ühiskasutuses olevast maast ning kasutada seda osa ümberkruntimise teel individuaalse maaomandi täiendamiseks. Nii püüti kujundada kompaktsamad ja majanduslikult otstarbekamad maatükid, mis paikneks hoonete läheduses ja oleks taluomaniku ainuomandis. Ühismaid ei saanud üldisest ümberkruntimisest välja jätta, kuna need paiknesid sageli killustatult teiste lapimaade vahel ning nende kaasamine oli vajalik, et saavutada terviklik ja toimiv maakasutuse struktuur.

Ühismaade jagamist oli 1. jaanuari 1934 seisuga läbi viidud iseseisva toiminguna 191 üksuse ulatuses kogupindalaga 1008 hektarit.³⁰³ Üldjuhul toimus ühismaade jagamine siiski üksnes koos lapimaade kruntimisega ning seda ei käsitatud eraldiseisva maakorraldustoiminguna.

Maakorraldustoimingute käigus ilmnis sageli, et ühe kinnisasja koosseisus tegutses mitu majapidamisüksust, mis tegelikkuses majandasid eraldiseisvalt. Vormistamiseks sellist faktilist maakasutust ka õiguslikult tegelikele majapidamistele vastavaks, tulnuks maa jagada ning omandiõiguse üleminek vormistada notariaalses korras. Maaomanikud ja maakasutajad ei kippunud seda siiski tegema – osalt seetõttu, et vormistamiskulud olid kõrged, kuid ka põhjusel, et senine majandamisviis oli ajapikku muutunud tava- või harjumuspäraseks.

³⁰² Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 71.

³⁰³ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 236p.

Sisuliselt olid selliselt kujunenud nn uut tüüpi ühismaad, mis erinesid varasematest karja- või heinamaadena kasutatud ühismaadest, mida võimaldas jagada 1926. aasta maakorralduse seadus. Tegemist oli hoonestatud maadega, mis toimisid faktiliselt iseseisva majapidamisüksusena, kuid mille omandisuhted olid jäänud õiguslikult vormistamata. Nende eraldamine ei kuulunud popsiseaduse kohaldamisalasse, kuna vastavad majapidamisüksused olid tekkinud ajaliselt hiljem ega vastanud popsiseaduses ette nähtud eeldustele (vt nende kohta alapunkti 1.2.2.1.). Samuti ei võimaldanud neid olukordi lahendada 1926. aasta maakorralduse seadus, kuna ühismaade jagamine oli selles ette nähtud üksnes abitegevusena, mis eelnes ümberkruntimisele ning selle käigus koondati maatükid väärtuse alusel. Sellest hoolimata vajasid ka need iseseisvad majandusüksused õiguslikku vormistamist ja omandisuhte kindlustamist viisil, mis tagaks ühtlasi maakasutuse otstarbekuse. Nii pidi just maakorraldusõigus pakkuma sellist regulatiivset raamistikku, mis võimaldaks eraõiguslike vahekordade lahendamist avalik-õigusliku menetluse kaudu.

1934. aasta uue maakorralduse seaduse eelnõu kava koostamisel tõusiski eraldi aruteluküsimusena esile, et millises ulatuses ja millistel tingimustel tuleks ühismaade jagamist teostada maakorraldusasutuste kaudu. Kehtiva regulatsiooni kohaselt oli ühismaade jagamist praktikas mõistetud äärmiselt laialt, võimaldades maakorralduse korras ühismaad jagada ka üksiku asjaosalise nõudmisel. Selline lähenemine tekitas eelnõu koostajate hinnangul agraarpoliitilisi probleeme, kuna puudusid selged tükeldamise alammäärad ning ühismaade jagamine võis viia väga väikeste ja majanduslikult elujõuetute maaüksuste tekkimiseni. Seetõttu leiti, et uues seaduses tuleb ühismaade jagamist oluliselt piirata ning siduda see rangemate tingimustega, et vältida maakasutuse edasist killustumist ja tagada moodustatavate majapidamiste majanduslik elujõulisus.³⁰⁴

Leiti, et maakorraldusasutustele tuleks anda pädevus ühismaade jagamiseks üksnes juhul, kui kaasomanikud esitavad eelnevalt kokkuleppe selle kohta, kellele maa eraldatakse ja millises väärtuses. Sellisel juhul piirdunuks maakorralduse roll maatükkidele sobiva kuju andmise ja piiride määramisega. Selle nõude põhjuseks oli arusaam, et vastasel korral muutuks ühismaade jagamise küsimuste lahendamine maakorralduse menetluses ülemäära keerukaks. Maakorraldusasutustel tulnuks siis otsustada sisuliselt eraõiguslikke vaidlusi, sealhulgas küsimusi selle kohta, milline kaasomanik saab maa, kuidas jaotada päraldisi, kuidas rahuldada teisi kaasomanikke ning kuidas toimida olukorras, kus mõni kaasomanik ei ole nõus või ei ole majanduslikult suuteline teistele kaasomanikele hüvitist maksta.³⁰⁵

Selliste probleemide lahendamine oleks nõudnud märksa ulatuslikumat eriregulatsiooni, mis oleks aga ületanud maakorralduse eesmärgi ja raamid. Eeskätt oleks tulnud tegeleda sellise ühisomandi tekkimise ennetamisega, mis kujunes peamiselt pärimise teel. Kaaluti pärimiskorra ümberkujundamist peapärimis-

³⁰⁴ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, l 236 p.

³⁰⁵ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, l 237.

õiguseks,³⁰⁶ nagu see oli kasutusel mitmes Lääne-Euroopa riigis. Sellise lahenduse vajalikkuse uurimine, aluste väljatöötamine ja vastava seadusandluse kujundamine oluks aga ajamahukas ning eeldanuks eraldi seadusandlikku sekkumist.³⁰⁷ Seetõttu peeti võimalikuks lubada ühismaade jagamist maakorralduse kaudu üksnes erandjuhtudel ning vajadusel ka sunduslikult, lähtudes eeltoodud põhimõtetest ja agraarpoliitilistest kaalutlustest.³⁰⁸

1937. aasta maakorraldusseadus lähtus varem väljendatud kaalutlustest ja määratleski selgelt, mida ühismaade jagamise all mõeldi. Seaduse § 30 kohaselt oli võimalik maakorralduse kaudu jaotada kolme liiki ühismaid: 1) kaasomandis olevaid kinnistusüksusi, 2) maid, mis kuulusid mitme kinnistusüksuse koosseisu ühismaana, ning 3) külakogukonna maid. Ühismaade jaotamisel kohaldati tsiviilõiguse norme kaasomandi jagamise kohta (§ 30). Seega tuli ühismaade jagamisel rakendada BES-i regulatsiooni ning lahendada omandiõigusega seotud küsimused maakorraldustoimingu käigus, et tagada selged omandisuhted ja vähendada ühiskasutuses olevate maade hulka.

1937. aasta maakorraldusseaduse § 31 järgi võis ühismaad jaotada asjaosaliste vahel kas täielikult või osaliselt, kusjuures osalise jaotamise korral eraldati reaalsad vaid osale asjaosalistest. Kui ühismaa oli asjaosaliste kokkuleppel jaotatud, kuid jagamine ei olnud kinnistusraamatusse kantud, arvutati iga asjaosalise osaõiguse suurus maa õiguspärase valduse alusel. Selline praktika, kus maaõiguslikke toiminguid ei kantud kinnistusraamatusse, oli eriti levinud Põhja-Eestis. Sellest tekkinud probleeme uuritakse eraldi veel alapunktides 3.1.1. ja 3.1.2., kus on selles seoses juttu ka raskustest maakorralduse osalejate ehk kinnisaja omanike väljaselgitamisel. Muust Eestist erines märkimisväärselt veel olukord Petserimaal ja Narva-tagustel aladel, kus varem kehtinud Vene tsiviilseadus ei nõudnudki obligatoorset kinnistamist. Kinnistusraamatute sisseadmise ning kinnistamise eripärasid neis piirkondades käsitletakse eraldi alapunktis 3.1.1.

Kinnistusraamatu andmete korrastamisele ning individuaalse omandiõiguse väljaselgitamisele ja kindlustamisele oli suunatud ka järgmine meede. Nimelt esines praktikas mitme kinnistusüksuse ühiseid maa-alasid ning maaühistute maid, mis kuulusid jagamisele kõigi asjaosaliste vahel. Need maa-alad jaotati vastavalt tegelikule valdusele ning kinnistati asjaosaliste omandiks maakorralduse seaduse alusel (§ 33).

³⁰⁶ Peapärimisõigus on pärimiskorraldus, mille järgi talu või muu majandusüksus pärandub tervikuna ühele pärijale, tavaliselt ühele lapsele (sageli vanimale pojale). Vt lähemalt Elmar Ilus, „Talundi eelispärimisõigus,“ *Õigus* (1936), nr 9/10, 409–436. Uluots osutas selles seoses näiteks 1933. aasta Saksa pärustalude seadusele (*Reichserbhofgesetz*), vt lähemalt Jüri Uluots, „Talundite pärimine,“ *Õigus* (1939), nr 7, 322–323.

³⁰⁷ Talundite pärimisõiguse reformi valmistati pikalt ette ja eelnõu sai valmis 1939. aastal, mil Vabariigi Valitsuse poolt 11. detsembri 1939 otsusega edastati seaduse eelnõu Riigivolikogule. Talundite pärimise seadus, 07.12.1939–30.12.1939, RA ERA.31.3.783, 1 15 (digi). Talundite pärimisõiguse reformi kohta vaata lähemalt: Valter Nõges, *Talundite pärimisõiguse reform*. Tallinn: s. n., 1939); Jüri Uluots, „Talundite pärimine,“ *Õigus* (1939), nr 7, 322–327.

³⁰⁸ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 237.

Armin Peets väitis 1934. aastal, et kinnistusüksuste koosseisu kuuluvaid eraldiseisvaid maatükke vahetati praktikas omavahel sageli nii, et need muudatused ei kajastunud kinnistusraamatus. Selline praktika tõi kaasa olukordi, kus maatükid, mis formaalselt kuulusid ühe kinnistusüksuse koosseisu, kuid mida faktiliselt kasutati teise kinnistusüksuse osana, võõrandati edasi kolmandatele isikutele. Selle tulemusena esines juhtumeid, kus samad maatükid kuulusid üheaegselt kahe kinnistusüksuse koosseisu.³⁰⁹ 1937. aasta maakorraldusseaduse eelnõu seletuskirjas öeldi, et niisugused ühised maa-alad olid kujunenud varasematel aegadel ning „nende kasutamise tülikus ei õigusta ainult nende osalist likvideerimist, vaid täielikku kaotamist“.³¹⁰

Ühismaade jagamise regulatsioon näitab, et 1937. aasta maakorraldusseadusega anti hoogu mitte üksnes maakasutuse majanduslikule parandamisele, vaid ka individuaalse omandiõiguse väljaselgitamisele ja õiguslikult ette nähtud moel vormistamisele. Senine ajalooliselt kujunenud faktiline maakasutus viidi maakorralduse käigus vastavusse kehtiva omandiõigusliku korruga, kandes tegelikele majapidamisüksustele vastavad maaüksused kinnistusraamatusse. Nii korrastati ja moderniseeriti varasemalt killustatud ja õiguslikult ebaselge omandi struktuur maakorralduse abil.

1937. aasta regulatsioon ei piirdunud üksnes ühiskasutuses oleva maa reaalosade jagamise võimaldamisega, vaid nägi ette ka lihtsustatud korras omandiõiguse ülemineku vormistamiseks, kui pooled olid selles kokku leppinud. Maakorraldusseaduse § 35 kohaselt oli ühismaade jaotamisel või maade uuestkruntimisel võimalik kinnistusüksusest eraldada kolmandatele isikutele uusi iseseisvaid kinnistusüksusi või liita maatükke teiste kinnistusüksuste koosseisu. Seda tingimusel, et maakorraldusametusele esitati vastava maa-ala omandamise leping või akt ning et omandamise aluste suhtes puudusid pooltevahelised vaidlused või muud kinnistusüksuse jagamist takistavad asjaolud.

Niisugustel juhtudel võis omandiõiguse üleminekut tõendavaid lepinguid tõestada ka maakorraldusametusele. Lisaks nägi § 36 ette, et ühismaade jagamisel ja maade eraldamisel kohaldati vastavalt seaduse §-e 22–29, mis tähendas muu hulgas, et moodustatavad krundid pidid vastama maakorralduse põhimõtetele, eeskätt olema otstarbekohase kuju ja asetusega ning võimalikult koondatud. Seeläbi seoti omandiõiguse vormistamine vahetult maakasutuse ruumilise korras- tamise eesmärkidega. Seejuures on oluline rõhutada, et omandiõiguse üleminekut tõendava lepingu tõestamise pädevuse andmine maakorraldusametustele ei muutnud maakorralduse sisulist olemust.

Maakorraldusametustel oli pädevus nii omandiõiguse aluste väljaselgitamiseks kui ka omandi esemega seotud otsuste tegemiseks, kuna maakorraldusmenetluse käigus tuli selgelt tuvastada, kellele milline maa-ala kuulus ning millised õigused ja kohustused olid sellega seotud, et oleks võimalik kujundada toimiv ja õiguspärane maakasutusstruktuur. Seetõttu ei piirdunud maakorraldusametuste roll

³⁰⁹ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, 22.

³¹⁰ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 133–34.

üksnes tehniliste või menetluslike toimingutega, vaid hõlmas ka omandiõiguslike küsimuste sisulist hindamist.

Just sellest kompetentsist lähtudes oli põhjendatud anda maakorraldus-asutustele ka pädevus omandiõiguse üleminekut tõendavate lepingute tõestamiseks juhtudel, mil pooled soovisid majandusüksuste vormistamist vastavalt tegelikule maakasutusele. Selline lahendus võimaldas vältida olukorda, kus tegelik maa-kasutus jäi õiguslikult fikseerimata ja võis tekitada uuesti sarnaseid õiguslikke ja faktilisi probleeme nagu need, mis varem olid kujunenud popsikohtadega.

Menetluslikult optimaalse lahendusena ühendati seeläbi omandiõiguslike vahekordade selgitamine ja maakasutuse korrastamine ühtseks ja terviklikuks menetluseks. 1937. aasta regulatsiooni keskne eesmärk ei olnud seega üksnes ühismaade jagamine, vaid ka faktiliselt kujunenud majandusüksuste omandi-suhete vormistamine avalik-õigusliku tõestamise kaudu, et tagada omandisuhete õiguslik selgus ja vastavus tegelikule maa kasutamisele.

Asjaolu, et maakorraldus-asutustele antud pädevust tõestada omandiõiguse üleandmise lepinguid kasutati ka praktikas, leiab kinnitust nt Saaremaa maa-ameti juures peetud maakorraldusseaduse § 35 alusel tõestatud lepingute registri-ga.³¹¹ See register sisaldab mitmesuguseid lepingute sissekandeid, millest pea-mised on müügi- ja kinkelepingud, samuti popsikohtade müügilepingud. Registri pidamist alustati 14. veebruaril 1938 ning see lõpetati 28. detsembril 1940. Saaremaa lepinguregistri esimene sissekanne kannab järjekorranumbrit 193 ning viimane sissekanne järjekorranumbrit 811. Arvestades, et uus maakorraldus-seadus jõustus 1. juunil 1937, võib eeldada, et enne selle konkreetse registri-raamatu pidamise alustamist oli maakorraldusseaduse § 35 alusel tõestatud lepinguid juba vähemalt 192, mida kajastab registriraamatu esimene järjekorra-number.

Alates järjekorranumbrist 514 hõlmavad sissekanded lepinguid, mis olid seotud kinnisasjade müügiga Eesti riigile 28. septembril 1939 Moskvas sõlmitud Nõukogude Liidu ja Eesti vahelise vastastikuse abistamise paktiga³¹² võetud kohustuste täitmiseks. Nn baaside lepingu artikkel III kohaselt andis Eesti Vaba-riik Nõukogude Liidule õiguse rajada mereväebaase Saaremaale ja Hiiumaale ning lennuväe aerodrome, sealhulgas Paldiski linna. Registrisse oli kantud need kinnisasjade müügilepingud, kus maaomanik ja riik jõudsid kokkuleppele kinnis-asja võõrandamises. 1940. aasta aprillis võeti baasidega seotud maaküsimuste lahendamiseks vastu eriseadus – rahvusvaheliste kokkulepete täitmiseks kinnis-asjade omandamise seadus³¹³ –, mis lõi eraldi õigusliku aluse selliste kinnisasjade kokkuleppel omandamiseks või sundvõõrandamiseks.

³¹¹ Maakorraldusseaduse § 35 alusel tõestatud lepingute register (ka NSVL baaside alla läinud maade lepingud), 14.02.1938–29.12.1940, RA ERA.3538.1.3.

³¹² Vastastikuse abistamise pakt Eesti Vabariigi ja N.S. V. Liidu vahel, RT, Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega 06.10.1939, 15, 25.

³¹³ Riigikogu poolt 10.04.1940 vastu võetud rahvusvaheliste kokkulepete täitmiseks kinnis-asjade omandamise seadus, RT 26.04.1940, 35, 288.

Ühismaade jagamise ja sellega seotud omandisuhete ümbervormistamise keskne eesmärk oli tegeliku maakasutuse viimine kooskõlla õigusliku omandi struktuuriga, et oleks tagatud omandisuhete selgus ja õiguskindlus. Praktikas olid paljud maa-alad olnud kasutusel põlvest põlve või jagati talupere poegade vahel ning maa kasutajad ei olnud sageli tundnud vajadust omandisuhete õiguslikuks vormistamiseks, kuna senine majandamine toimus faktilise kasutusena. Riigi seisukohalt oli siiski vältimatult vajalik tuvastada, kes on konkreetse maa tegelik kasutaja, ning kindlustada see kasutus ka õiguslikult, et tagada nii kinnistusraamatu usaldusväärsus kui ka isikute õiguste kaitse.

Praktikas kujunenud majandusüksuste õiguslik vormistamine üksnes tsiviilõiguslike tehingute alusel ei osutunud piisavaks ega menetluslikult tõhusaks, kuna see eeldas kõigi asjaosaliste aktiivset tahet ja tegutsemist, mida pärssisid märkimisväärsed kaasnevad kulud. Seetõttu kujunes maakorraldusasutuste pädevuse laiendamine ja omandiõiguse lihtsustatud vormistamine menetlusoptimaalseks lahenduseks, mis võimaldas ühendada omandiõiguslike vahetkordade selgitamise ja maakasutuse ruumilise korrastamise üheks terviklikuks menetluseks. Selline ühendamine oli vajalik ja otstarbekas, vältimaks varasemast juba tuttavaid olukordi, kus faktiliselt iseseisvad majandusüksused jäid õiguslikult kindlustamata ning tekitasid pikaajalisi probleeme ühelt poolt isikute õiguste kindlustamisel, teisalt aga vähendasid kinnistusraamatu usaldusväärsust. Ühendatud menetluslik lahendus teenis ühte aegu nii eraomanike huve omandisuhete selguse saavutamisel kui ka riigi huvi kinnistusraamatu korrastamisel.

2.4. Piiride määramine ja piirivaidluste lahendamine

Maareformi käigus oli maade ümberjaotamine toimunud väga kiirelt ja eriti selle algusaastatel viidi võõrandatud maade planeerimine läbi puudulike plaanide alusel. Piiride tähistamiseks kasutati mittepüsivaid piirimärke (nt puuvaiad ja väikesed kivid), mis paigutati sageli ilma piiride tegeliku läbimõõtmise ja olemasolevate plaanide kontrollimiseta. Samuti toimus algne mõõtmine vahel ebatäpselt. Selliselt rajatud maaüksuste kasutajate vahel oli tekkinud piiritülisid, mille lahendamine kohtus oli osutunud keerukaks, ajamahukaks ja kulukaks. Kuna põllutööministeerium oli selle töö korraldamise eest vastutav, oli tal olemas vajalik teave, mis võimaldas piiritülisid lahendada õiglasemalt, kiiremini ja odavamalt, kui see oli võimalik kohtumenetluses.³¹⁴

Piiride määramisel – tollases keelepruugis „maade piiritamisel“ – lähtuti 1926. aasta maakorralduse seaduse kohaselt eeskätt tegelikust maakasutusest, kui asjaosalised sellele vastu ei vaieldnud (§ 48). Piiride kindlaksmääramisel anti igale maatükile lõplik kuju, määrates piirid üksikasjalike kaalutluste alusel ning arvestades eraldi nii kõlvikuliikide paiknemist kui ka maa kasutusotstarvet.³¹⁵ Põhjusi,

³¹⁴ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, l 30.

³¹⁵ A. Mägi, „Piiride määramisest maakorraldusel“, *Geodeet* (1940), nr 1, 14.

miks maakorralduses lähtuti esialgu tegelikust kasutusest, mitte formaalsest omandiõigusest, käsitletakse põhjalikumalt alapeatükis 3.1.

Piirivaidluste lahendamisel toimus kaks paralleelset süsteemi: poolte nõudel lahendas piiritülisid kohus Vene tsiviilkohtumenetluse seadustiku³¹⁶ § 1899 alusel; alates 1926. aasta maakorralduse seaduse jõustumisest kuulusid maakorralduse käigus tekkinud piirivaidlused aga maakorralduskomisjonide pädevusse. Selline lahendus ei olnud Eesti õiguskorrale omane eripära, vaid tugines pädevuste jaotusele maakorraldus- ja kohtuasutuste vahel, nagu see oli kujunenud juba tsariaegses Vene õiguses ning mille Eesti Vabariik oma maakorraldusõiguse kujundamisel suuresti üle võttis.

Vene tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 1899 viitas §-le 1400, mille märkuses 1 omakorda viidati lisale 1, kus olid sätestatud eeskirjad kohtulikuks maamõõtmise vaidluste lahendamiseks.³¹⁷ § 1400 märkus 2 täpsustas, et maakorralduse läbiviimisega seotud vaidlused kuulusid lahendamisele maade korraldamise asutustes vastavalt kehtestatud maakorralduslikele eeskirjadele, ning sellises korras lahendatud vaidlusi ei olnud võimalik uuesti algatada korralistes kohtuasutustes. See pädevuste jaotus kohtu- ja maakorraldusasutuste vahel tugines 29. mai 1911. aasta Vene maakorralduse seaduse §-le 18.

Piirivaidlused võisid tekkida juba maakorralduspiirkonna määramisel, aga ka korralduspiirkonnas olevate maade piiride üle. Kui maade piiride määramisel tekkisid asjaosaliste vahel vaidlused, kuulus nende lahendamine maakorralduskomisjoni pädevusse (maakorralduse seadus 1926 § 49). Maakorralduskomisjoni poolt lahendatud tülid ei tulnud uuesti lahendamisele kohtus. Tüliküsimustes, mille lahendamist oli juba kohtutes alustatud, kuid mis maakorralduse seaduse järgi allusid maakorralduse asutustele, peatati menetlus kohtus maakorralduskomisjoni sellekohase avalduse peale (§ 12).

Piiride määramisel tekkinud vaidluste korral tähistati piir ajutiselt mõlema poole näidatud joone järgi kuni vaidluse lahendamiseni maakorralduskomisjonis (§ 32 koostoimes §-ga 49). Piiri ajamise käigus tegi maamõõtja piiriprotokoll, kuhu kanti kõik mõõtmisega saadud andmed ning asjaosaliste ja tunnistajate seletused; protokollile kirjutasi alla kõik toimingu juures viibinud isikud (§ 33).

Kui pooled kokkuleppele ei jõudnud, kuulas maakorraldaja või tema ülesandel tegutsenud maamõõtja üle tunnistajad ning vajadusel ka ümbruskonna elanikud

³¹⁶ Eestis kehtis Vene impeeriumi tsiviilkohtupidamise seadus. Игорь Тютрюмов, Устав гражданского судопроизводства (Свод Законов т. XVI ч. 1, изд. 1914 г.) с законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных и практических трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 20 сент. 1922 г.): в двух томах, изд. 5, т. 2. Рига: Давид Гликсман, 1923. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/items/9adcbe5e-0ee7-4a6c-bb3f-13a659b8750c>, 28.01.2026. Tõös on kasutatud kommentaaridega seaduse teksti, kuna see on viimane põhjalik terviktekst.

³¹⁷ Lisa I § 1400 juurde, märkus 1. (Eeskirjad) kohtuliku maamõõtmis- (piiride määramise) menetluse kohta. Приложение I к ст. 1400, прим. 1. О судебно-межевомъ разбирательствѣ, ст. 1–11. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/items/9adcbe5e-0ee7-4a6c-bb3f-13a659b8750c>, 28.01.2026.

(§ 34). Tunnistajate ülekuulamine toimus tsiviilkohtupidamise seadustikus sätestatud korras (§§ 83–86, 88, 89, 93¹ ja 97–100), samuti kuulati ümbruskonna elanikke üle selle seadustiku vastavate sätete alusel (§§ 412 ja 414–434). Pärast menetlustoimingute läbiviimist esitas maamõõtja maakorraldajale piiritüli asja materjalid koos vastava joonisega, et need edastataks asjaosalistele tutvumiseks ning seejärel maakorralduskomisjonile edasiseks lahendamiseks (maakorralduse seadus § 36).

Maakorralduse seaduse § 49 sätestas selge hierarhia, millest tuli piirivaidluste lahendamisel lähtuda. Eelistatult tuli maakorralduskomisjonil piirid määrata plaanide ja teiste dokumentide põhjal, kui need olid kooskõlas piirimärkidega; piirimärkide või nendest jäänud asemete põhjal; alles seejärel valdamis- ja kinnistusdokumentide ja kohtuotsuste põhjal. Kui esitatud dokumentides oli märgitud maa suurus ja piiride kirjeldus, siis võeti aluseks piiride kirjeldus. Kui dokumendides märgitud andmed ei olnud kooskõlas piirimärkidega, siis võeti piiri määramisel aluseks tegelik kasutus ehk valduse ulatus looduses. Samuti võidi piirid määrata igamisvalduse õiguse (BES § 819–866) põhjal, mida käsitletakse põhjalikumalt alapunktis 3.1.2. Maakorralduse käigus määratud piirid olid lõplikud (§ 50). See ei tähenda, et maakorralduskomisjoni otsust ei oleks saanud üldse vaidlustada. Maakorraldusasutuste otsuste haldusesisest ja kohtulikku kontrolli käsitletakse põhjalikumalt peatükis 4.

Vajadusest lahendada piiritülisid lihtsamalt ja paindlikumalt kui kohtumenetluse korras nägi 1934. aasta maamõõte seadus ette täiendava regulatsiooni piiride määramiseks ja piiritülide lahendamiseks isegi väljaspool maakorraldusmenetlust. Selle seaduse § 28 võimaldas poolte kokkuleppel lahendada piiritülisid vannutatud maamõõtja kaudu vahekohtumenetluse eeskirjade alusel, kusjuures vannutatud maamõõtja täitis vahekohtu ülesandeid. Piiritüli vahekohtukokkuleppele antud allkirjade tõestamine oli lubatud ka vallaomavalitsuste poolt.

Piiritülide lahendamisel ei osutunud aga piisavaks ka maamõõte seaduse regulatsioon, mistõttu püsis endiselt vajadus leida veelgi tõhusam ja süsteemsem lahendus. Uue maakorraldusseaduse eelnõu koostamisel 1934. aastal pöörati piiritülide lahendamise regulatsioonile seetõttu erilist tähelepanu. Rõhutati, et kuigi maakorraldust oli teoreetiliselt võimalik läbi viia ka piiritülisid eelnevalt lahendamata, jättes vaieldavate piiridega kinnisasjad ajutiselt korraldusest kõrvale ning jaotades arvestuslikel eesmärkidel vaieldavad pinnad poolte vahel, võis selline lähenemine takistada otstarbeka ja tervikliku maakorralduskava koostamist.³¹⁸ See osutus eriti problemaatiliseks olukordades, kus vaieldavate piiridega maaüksusi ei olnud võimalik maakorraldusest kõrvale jätta, mistõttu muutis piiritülide lahendamine kogu maakorraldusmenetluse tõhusa läbiviimise eeltingimuseks.

Probleemseks peeti ka piiritülide lahendamise äraootamist kohtumenetluses, kuna sellised vaidlused olid enamasti keerukad ja ajamahukad. See muutis maakorraldusmenetluse sõltuvaks kohtumenetluse kestusest ning seadis ohtu

³¹⁸ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, leht 239.

maakorralduskava õigeaegse ja tervikliku koostamise. Kuigi uue seaduse eelnõus lähtuti põhimõttelisest seisukohast, et piiritülide lahendamine kuulub üldjuhul kohtute pädevusse, leiti siiski, et maakorraldusasutustele tuleb erandina anda õigus lahendada piiritülisid ka juhul, kui see oli vältimatult vajalik maakorralduskava koostamiseks ja elluviimiseks.³¹⁹

Huvitav on asjaolu, et uue regulatsiooni kujundamisel kaaluti tõsiselt ka edasikaebõiguse korraldust. Arvestades, et kohtutes lahendatavad piiritülid allusid kassatsioonikorras Riigikohtu tsiviilosakonnale, peeti õiguskindluse ning kõrgeimate kohtuinstantside praktika ühtlustamise huvides soovitavaks, et ka maakorraldusasutuste kaudu lahendatud piiritülid oleksid edasikaebekorras allutatud Riigikohtu tsiviilosakonnale, aga Riigikohtu administratiivosakonna vahendusel. Selline lahendus pidi tagama, et piiritülide lahendamisel kujuneks ühtne ja kooskõlaline õiguskäsitlus sõltumata sellest, kas vaidlus lahendati kohtumenetluses või maakorraldusmenetluse raames.³²⁰

Lõppregulatsioonis lahendati piirivaidluste pädevusküsimus siiski teistsugusel viisil: 1937. aasta maakorraldusseadusega anti kõik väljaspool linnu ja aleveid tekkinud piirivaidlused maakorraldusasutuste pädevusse. Samuti anti maakorraldusasutustele pädevus lahendada piirivaidlusi linnades ja alevites, kui nende lahendamine oli vajalik teiste maakorraldusseaduses ette nähtud tööde teostamiseks. Piirivaidlused, mis olid 1937. aasta maakorraldusseaduse jõustumise ajaks kohtutes pooleli ja puudutasid väljaspool linnu ja aleveid asuvaid kinnisasju, tuli lahendada lõpuni kohtumenetluses. Uusi piirivaidlusi nimetatud maa-aladelt kohtud enam menetlusse ei võtnud (§ 40).

Maakorraldusasutuste pädevuse küsimus piirivaidluste lahendamisel jõudis ka Riigikohtusse. Riigikohus asus seisukohale, et piirivaidluste lahendamise pädevus väljaspool linnu ja aleveid kuulus 1937. aasta maakorraldusseaduse § 40 alusel selgelt maakorraldusasutustele, mitte kohtutele. Kohus rõhutas, et seaduse sõnastus ja eesmärk ei jäta selles küsimuses kahtlust: kõik uued piirivaidlused maa- piirkondades tuli lahendada haldusmenetluses maakorraldusasutuste kaudu, samas kui kohtute pädevusse jäid üksnes need piirivaidlused, mis olid seaduse jõustumise ajaks juba kohtus pooleli.³²¹

Riigikohus lükkas tagasi ka kaebaja väite, nagu võiks maakorraldusasutus piirivaidlusi lahendada üksnes juhul, kui see oli vajalik muude maakorraldustööde läbiviimiseks. Selline tõlgendus oleks olnud vastuolus § 40 otsese mõtte ja seadusandja tahtega ning kehtinuks üksnes linnades tekkinud piirivaidluste puhul. Samuti leidis kohus, et varasem maamõtte seadus ei saanud piirata ega tühistada hilisema maakorraldusseaduse sätteid, mistõttu tuli kohaldada maakorraldusseadust kui eriseadust ja ajaliselt hilisemat regulatsiooni.³²²

³¹⁹ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, leht 239.

³²⁰ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, leht 239.

³²¹ „Riigikohtu otsus piirivaidluste lahendamise asjus,“ *Geodeet* (1940), nr 1, 48.

³²² „Riigikohtu otsus piirivaidluste lahendamise asjus,“ *Geodeet* (1940), nr 1, 48.

Maakorraldusamet võttis piirivaidluse otsustamisel aluseks: 1) kinnistus- ja osakonnas või katastriarhiivis leiduvate plaanide andmed, kui plaanid olid valmistatud maamõõtmise ja maakatastri plaanide valmistamise juhtnööride või maamõõte seaduse nõuete kohaselt; 2) muud plaanid ja dokumendid, piirimärgid või nende asukohad ning tunnistajate ja ümbruselannikkude seletused, kui p. 1 toodud alused puudusid (§ 42).

Maade piiride määramine oli küll vajalik maakorralduskava elluviimiseks looduses, kuid 1937. aasta maakorraldusseaduses ei käsitatud seda enam iseseisva maakorraldustööna, kuna vastav valdkond oli juba reguleeritud maamõõte- seaduse §-des 26–27. Mitnits rõhutas otsesõnu, et „maade piiritamist iseseisva ja omaette tööna ei saa lugeda maakorraldustööks“,³²³ kuna selle eesmärgiks oli üksnes kinnisaja piiride kindlaksmääramine looduses.³²⁴

Piiride määramise ja piirivaidluste lahendamise regulatsiooni areng näitab, et piirivaidluste koondamine maakorraldusametuste pädevusse võimaldas ühelt poolt ületada kohtumenetluse aegluse, teisalt ka killustatud pädevuse probleemid ning löi eeldused piiritülide lahendamiseks halduse siseselt. Piiritülide kiire lahendamine samas ametis oli vajalik eeltingimus tervikliku maakorralduskava koostamiseks – ilma kindlaksmääratud piirideta ei olnud võimalik usaldus- väärvalt hinnata maatükkide väärtust ega koostada maakorralduskavasid. Maakorralduskomisjonid olid erialase pädevuse ja vajaliku teabe koondumiskohad, mis võimaldas neil lahendada piirivaidlusi erapooletus ja normidele vastavas menetluses, sh vajadusel tunnistajate ülekuulamise ja dokumentide hindamise kaudu. Piiritülide koondamine maakorraldusametuste pädevusse muutis nende lahendamise maapiirkondades kiiremaks ja odavamaks, andes otsustusõiguse erialaspetsialistidele.

Piiride määramise ja piirivaidluste lahendamise regulatsiooni areng näitab, et selgete ja õiguslikult kindlate piirisuhete kujundamine oli üks eeltingimus maa- õiguslike suhete korrastamiseks ning et riigi roll piiritülide lahendamisel ja piiride kindlaksmääramisel järk-järgult kasvas.

2.5. Teedevõrgu korrastamine

Ka teedevõrgu korrastamist saab pidada maakorraldusega lahutamatu seotud tegevuseks. Maakorralduse käigus tuli muu hulgas lahendada küsimus, kuidas tagada toimiv juurdepääs kinnisajadele viisil, mis ei oleks killustatud pädevuse ja menetlusliku ebaefektiivsuse tõttu juhuslik ega kahjustaks talude majandus- likku elujõulisust.

³²³ Johannes Mitnits, „Maakorralduse seaduse muutmise põhijooned“, *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 66.

³²⁴ Maakorraldusel piirid määramise kohta vaata lähemalt: A. Mägi, „Piiride määramisest maakorraldusel“, *Geodeet* (1940), nr 1, 14–19. Artikli autori eesnime ei õnnestunud välja selgitada.

Teede kavandamist ja rajamist loetigi lahutamatuks osaks maakorraldusest,³²⁵ kuna see mõjutas otseselt maatükkide väärtust, kasutusvõimalusi ning ühendust asustus- ja turualadega. Hästi planeeritud juurdepääsud toetasid maakorralduse üldeesmärke, tagades igale maatükile ligipääsu ja võimaldades nende kasutamist põllumajanduslikel ning muudel majanduslikel eesmärkidel võimalikult otstarbekalt. Seevastu halvasti rajatud teedevõrk põhjustas liigseid kulusid nii selle korrashoiul kui ka pikemate teekondade läbimisest tuleneva ajakulu tõttu. Teedevõrgu planeerimisel ei saanud piirduda üksnes korraldamisel olevate kinnisasjade otstarbeka ühendamise, vaid tuli arvestada ka korralduspiirkonnast väljaspool asuva teedevõrguga ning tagada vajalikud ühendused sellega.

Üheks maakorralduse keskseks eesmärgiks oli vahemaade vähendamine mitte üksnes tee pikkuse, vaid ka tegeliku läbitavuse ja kasutatavuse kaudu. Lühike juurdepääs ei olnud majanduslikult otstarbekas, kui tee oli raskesti läbitav või selle rajamine ja korrashoid ületasid majapidamise võimalused.³²⁶ Maakorraldusõigus lõi normatiivse raamistiku juurdepääsuteede kavandamiseks ja rajamiseks ning nendega seotud õigussuhete reguleerimiseks, mistõttu oli teede rajamise kord suhteliselt detailselt reguleeritud. Nagu Spuul tabavalt märkis, sõltus „maakorralduse efekt suurel määral teedevõrgu headusest“.³²⁷

Eeskätt oli teede rajamine seotud hinge- ja lapimaade kruntimisega, kus uute või ümberkujundatud maaüksuste majanduslik kasutamine eeldas toimivaid juurdepääse. Lisaks võis teede rajamine tulla kõne alla ka nendel juhtudel, mis tulenesid eriseadustest, nagu kogukonna, asutuste ja erarendimaade korraldamise seadus või linnades ja alevites ning alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus³²⁸ (§ 7), mis viitasid otseselt maakorralduse seadusele ja nägid ette teede või tänavate korraldamise vajaduse vastavate maa-alade ümberkujundamisel.³²⁹

Maakorraldusest tingitud uute teede rajamine ning väljaspool klassiteid³³⁰ asuvate teede sihi muutmine toimus maakorralduskomisjoni kaudu (1926. aasta

³²⁵ Armin Peets, „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest“, *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 113.

³²⁶ Jaan Spuul, „Teede rajamisest maakorralduse juures“, *Geodeet* (1937), nr 1–4, 20.

³²⁷ Jaan Spuul, „Teede rajamisest maakorralduse juures“, *Geodeet* (1937), nr 1–4, 26.

³²⁸ Linnades ja alevites ning alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus § 7 teine lause: „Maade korraldamisel määratakse tarviduse korral kindlaks ka tänavatevõrk, kusjuures uute tänavate rajamiseks ja olevate tänavate õgvendamiseks või laiendamiseks vajalik maa-ala eraldatakse Maakorralduse seaduses ettenähtud alustel“. Linnades ja alevites teedevõrgu loomise kohta vaata lähemalt: Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus“, *Õigus* (1937), nr 1, 10–12.

³²⁹ Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus“, *Õigus* (1937), nr 1, 8.

³³⁰ Teed olid jaotatud mitmesse liiki ja klassi. Maanteede seaduse kohaselt jaotati teed esmalt avalikeks ja erateedeks (§ 1). Avalikud teed teenisid üldhuve, olid kõigile kasutamiseks avatud ning nende korrashoid oli kohustuslik. Erateed seevastu teenisid üksikisikute ja nende majapidamiste huve, näiteks juurdepääsuteed põldudele, karja- ja heinamaadele või üksikutele taludele, elamutele ja ettevõtetele, kui need ei olnud vajalikud üldistes huvides. Avalikud teed

maakorralduse seaduse § 52). Uute erateede jaoks võeti maad proportsionaalselt kõigi maakorralduspiirkonda kuuluvate kinnisasjade maast. Kui oli vaja rajada tee väljaspool korralduspiirkonda, maksid maakorralduse osalised maaomanikule tee alla võetud maa eest ühekordset tasu või võimalusel anti asemele samaväärne maa (§ 53). Kui pooled tasu osas vabatahtlikult kokkuleppele ei jõudnud, määras tasu hindaja (§ 54). Teede alla võetud maa eest määratud tasu nõudis maakorralduskomisjon sisse maakorralduse osalistelt riiginõuete sissenõudmise korras ning maksis selle edasi maaomanikule (§ 56).

Erateedegi kohta oli regulatsioon maanteede seaduses, mille kohaselt erateede avamine, korrashoid ja sulgemine tugines reeglina eraõiguslikele kokkulepetele (§ 65). Samas nägi maanteede seadus ette erandi juhtudeks, kui kinnisasja otsustarbekas kasutamine ei olnud võimalik ilma juurdepääsuta avalikule teele või kinnisasja teistele osadele. Sellisel juhul oli maaomanikul õigus nõuda vajaliku juurdepääsu- või ühendustee avamist ka üle võõra kinnisasja (§ 66). Kui asjaosalised ei jõudnud tee avamise, asukoha või ulatuse osas kokkuleppele, võis tee avamine toimuda sunniviisiliselt haldusmenetluse korras, seades vajadusel kinnisasjale teeservituudi (§ 67). Eratee sunniviisilise avamise otsustas maavalitsus (§ 82). Lisaks võis erateede rajamist nõuda ka kohtus BES §-de 941, 1251 ja 1253 alusel näiteks pärandi või ühisvara jagamisel.

Praktikas ei osutunud 1926. aasta maakorralduse seaduse regulatsioon siiski piisavaks. Probleem seisnes eeskätt teede rajamise, muutmise ja sulgemise killustatud pädevuses ning menetluslikus ebaefektiivsuses. Kehtiva korra kohaselt jagunes vastutus erateede rajamise ja tee asukoha muutmise eest maakorraldus- asutuste ja maavalitsuste vahel (maanteede seaduse alusel), mis muutis menetluse asjaosalistele kulukaks, aeglaseks ja ebajärjekindlaks. Praktikas pöördusid maaomanikud teede küsimustes sageli hoopis maakorraldus- asutuste poole ning ka maavalitsused suunasid juurdepääsu- vaidlusi maakorraldus- komisjonidele lahendamiseks. Peale selle puudus selge õiguslik mehhanism tarbetuks muutunud teede sulgemiseks ning uute teede tegeliku korrastamise tagamiseks, mistõttu uued, maakorralduskavades ette nähtud teed jäid sageli kasutuskõlbmatuks.³³¹

Lahendamata oli ka maakorralduse käigus avatavate erateede kasutamise õiguslik alus. Mitnits rõhutas, et eratee kasutusõigus pidi tingimata tuginema mõnele eraõiguslikule instituudile, kuna vastasel juhul jääks tee avamise otsus maakorralduses sisutuks ega looks tegelikke õiguslikke suhteid tee kasutamiseks. Paraku ei määratlenud 1926. aasta maakorralduse seadus selgesõnaliselt, millisele eraõiguslikule alusele pidi maakorraldusel avatavate erateede kasutusõigus rajanema. Mitnits leidis, et nõutav alus ei saanud olla servituudiõigus, kuna maa-

jagunesid omakorda ehitamise ja korrashoiu alusel kahte rühma: üldkulul ning erakulul ehitatavateks ja korraspeatavateks teedeks (§ 2). Maanteede seaduse § 3 kohaselt liigitati nn klassiteed üldkulul ehitatavateks ja korrashoitavateks teedeks, mis jagunesid kolme klassi: I klassi teed olid suurema liiklussageduse ja tähtsusega teed; II klassi teed olid väiksema liiklussageduse ja tähtsusega teed; ning III klassi teed olid külateed. RT 15.06.1928, 48, 295.

³³¹ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1238.

korraldusasutustele oli seadusega antud õigus olemasolevaid servituute teatud tingimustel üksnes kustutada, mitte aga uusi sunniviisiliselt kehtestada. Sellest tulenevalt jäi avatavate erateede kasutamise eraõiguslik alus seaduses ebamääraseks, mis Mitnitsi hinnangul kujutas endast olulist regulatiivset puudujääki.³³²

Probleemiks kujunes ka avalike ja riiklike taristuprojektide (nt teede ja raudteede) rajamisel tekkiv ebaproportsionaalne koormus üksikutele maaomanikele, eriti olukorras, kus riigi maatastavara kahanemise tõttu ei olnud enam võimalik kompenseerida seda kahju maaga.³³³

Nii nägigi 1934. aasta uus maakorraldusseaduse väljatöötamise kava ette, et erateede rajamine ja korrashoid oli otstarbekas koondada maakorraldusasutuste pädevusse, kuna teed olid otseselt seotud talude majandamisega ning nende rajamine ei tohtinud viia majapidamiste ebamajandusliku tükeldamiseni, mis oleks olnud vastuolus maakorralduse põhieesmärgiga.³³⁴

1937. aasta maakorraldusseadus realiseeris selle lähenemise, täpsustades, et korraldatavatele kinnisasjadele parima võimaliku juurdepääsu tagamiseks võis lisaks uute teede rajamisele ka olemasolevaid teid õgvendada või vajadusel sulgeda (§ 25). Samuti sätestati, et maakorralduse käigus rajatud ja püsima jäänud teed tuli ehitada ja korrastada ulatuses, mis oli vajalik maade otstarbekaks ümberkruntimiseks (§ 27). Teedealuse maa kompenseerimise regulatsioon jäi samaks. Maakorraldusasutuste pädevust laiendati õigusega vajaduse korral seada uusi servituute (§ 43). Servituutide probleemide lahendamist maakorralduses käsitletakse põhjalikumalt alapunktis 3.2.2.

1937. aasta maakorraldusseaduse eelnõu seletuskirjas põhjendati, et erateede ning erakulul korrashoitavate teede rajamine on otstarbekas usaldada maakorraldusasutustele, kuna need teed olid peamiselt vajalikud talude majandamise eesmärgil. Teede kavandamisel tuli arvestada, et nende rajamine ei tükeldaks talusid ebamajanduslikult ega kahjustaks nende toimimist.³³⁵

Tee rajamine oli võimalik ka iseseisva maakorraldustoiminguna. Kui talul puudus mõistlik juurdepääsutee, võis selle määrata maakorralduskomisjon maakorralduskava alusel. Järgnevalt käsitletakse üht Saaremaa teerajamise juhtumit, mis illustreerib maakorraldust kui iseseisvat haldusmenetlust, näidates ühtlasi nii sisulist otsustusprotsessi kui ka asjaosaliste vaidlustamisvõimalusi.

Juhtum sai alguse sellest, et soldatikoha³³⁶ valdaja Minna Saar pöördus Saaremaa maakorralduskomisjoni poole palvega rajada juurdepääsutee tema kasutuses

³³² Johannes Mitnits, „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus,“ *Õigus* (1937), nr 1, 15.

³³³ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 238.

³³⁴ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 238p.

³³⁵ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936-09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 1 30.

³³⁶ Soldatikoht anti erru läinud sõdurile ja tema abikaasale tasuta eluaegseks kasutamiseks.

olnud Orro nr 1 maatükile Tahula külas. Saaremaa maakorralduskomisjon tuvastas, et Orro maakohal puudus juurdepääsutee, ning leidis, et otstarbekas on rajada see Aleksander Punabi valduses olnud Tahula mõisa maadest eraldatud maakoha nr A.-5 piiri mööda kuni I klassi maanteeni. Komisjon asus seisukohale, et tee rajamine teise krundi kaudu ei olnud otstarbekas, kuna see krunt oli väike ja kitsas ning tee rajamine oleks halvendanud selle majandamist. Samuti ei peetud takistuseks tee rajamist maakohtade nr 5 ja nr A.-5 vahelise piiri kaudu krundi nr A.-5 maadel, ehkki selle maakoha omanikul oli koostatud kraavituskava. Kuna kraavi ei olnud veel rajatud, ei tekitanud takistusi ega kahjustanud maa harimist kraavi kavandatud asukoha nihutamine kuue meetri võrra. Neid asjaolusid arvesse võttes otsustas Saaremaa maakorralduskomisjon tunnistada otstarbekohaseks rajada kuue meetri laiuse tee Kuressaare–Kuivastu maanteelt kuni Orro nr 1 maakohani läbi Tahula mõisa maadest eraldatud Aleksander Punabi maakoha nr 5.³³⁷ Aleksander Punab esitas otsuse peale kaebuse maakorralduse peakomisjonile ja väitis, et Miina Saare maatükil on juurdepääs olemas, kuigi võrdlemisi pikk. Lisaks maaparandustööde vajalikkusele oli kaebuse põhjendusena toodud järgmist: „Miina Saarel, kui kaugel üle 60. a üksikul lesknaisel ja eluaegsel linnainimesel, kes ise talu ei pea, vaid seda osade kaupa välja rendib, ei ole mingit vajadust lühema tee järele, sest hobust tal ei ole 6. m laiuse tee tarvitamiseks ja jala käies võib ta maanteele pääsemiseks üldiseid tarvitataavaid jalgradu tarvitada“.³³⁸ Maakorralduse peakomisjon jättis 18. veebruari 1937. aasta otsusega Punabi kaebuse rahuldamata, leides, et lühema ühenduse rajamine Kuressaare–Kuivastu maanteega oli vajalik. Tasu tee alla võetud maa eest määrati kava koostamise korras vastavalt maakorraldusseaduses ettenähtud alustele.³³⁹ Seepeale kaebas Punab edasi riigikohtusse. Riigikohus jättis 26. novembril 1937 kaebuse rahuldamata, kuna juurdepääsutee oli määratud otstarbekalt ja arvestades kohalike olusid ning juurdepääsu pikkus vähenes kahelt kilomeetrilt 120 meetrini.³⁴⁰

1938. aasta töökava kohaselt määrati maakorralduskava koostamise ja tee tähistamise töid täitma maamõõtja H. Riga, kes tähistas tee 5. juulil 1938 looduses asjaosaliste juuresolekul vastavalt plaanil näidatule. Seejärel koostas maamõõtja kava, mille kohaselt koormati Kaarma-Suure vallas Tahula mõisast eraldatud maakoht nr A-5 sõidutee servituudiga plaanil näidatud ulatuses soldatikoha Orro nr 1 (kinnistu nr 423; valdaja Minna Saar) kasuks.³⁴¹ Teealune pindala ligikaudu 0,08 ha arvati maakoha nr A-5 eksplikatsioonis karjamaa arvelt välja ja kanti üle tuluta maa arvele. Teeservituudi kasutamise eest tasu ei määratud ning soldatikoha Orro nr 1 valdajat Minna Saart kohustati tasuma riigi tuludesse maamõõdutööde kulud. Saaremaa maakorralduskomisjon otsustas 28. septembril

³³⁷ Saaremaa maakorralduse komisjoni 15. oktoobri 1936 otsus, RA ERA.62.2.9870, 1 10.

³³⁸ Maakorralduse peakomisjoni 18. veebruari 1937. aasta otsus, RA ERA.62.2.9870, 1 21–22.

³³⁹ Maakorralduse peakomisjoni 18. veebruari 1937. aasta otsus, RA ERA.62.2.9870, 1 21–23.

³⁴⁰ Ärakiri riigikohtu administratiivosakonna toimetuses nr 399^{II}–1935, 26. novembril 1937, RA ERA.62.2.9870, 1 38–39.

³⁴¹ Saaremaa maakorralduskomisjon otsus 28. septembril 1938, RA ERA.62.2.9870, 1 55–56.

1938 rajada tee Tahula krundile nr A-5 vastavalt maamõõtja H. Riga poolt 6. juulil 1938 koostatud kavale.³⁴²

See juhtum näitab selgelt, kuidas maakorralduse raames hinnati majanduslikku otstarbekust, lahendati eraomandi kasutamiseiga seotud vaidlusi ning fikseeriti menetluse tulemus kinnistusraamatus.

Maakorralduskava koostamisel määrati igale maatükile juurdepääs vastavalt kavale. Juurdepääsutee määramine võis toimuda ka iseseisva maakorraldustoiminguna, nagu eeltoodud näide illustreerib. Teede määramisel oli kaks aspekti: majanduslik ja õiguslik. Majanduslik pool pidi tagama otstarbeka juurdepääsu, arvestama võimalikult lühikest trajektoori ning minimeerima senise maakasutuse häirimist. Õigusliku raamistiku tagas maakorralduskomisjoni erapooletu asjaolude hindamine ning tealuse maa kasutusõiguse määramine. Viimane toimus maakorralduskava alusel, mille komisjon oli heaks kiitnud, määrates servituudi. Komisjoni otsuse alusel kanti määratud teeservituut ka kinnistusraamatusse, mingit täiendavat kinnitamist nt notariaalselt polnud vaja. Nii said ühtaegu tagatud majanduslikult kõige otstarbekam tee asukoht, mis toetas maakorralduse üldeesmärki, ning õiguslik selgus kinnistusraamatu kaudu – selgelt määratletud õigus teed kasutada.

Siin vaadeldud juhtum Saaremaalt näitab selgesti, et teede rajamine maakorralduses ei olnud pelgalt tehniline abinõu, vaid avalik-õiguslik instrument, mille kaudu kujundati eraomandi kasutusõigused ümber ning fikseeriti need õiguselguse tagamiseks kinnistusraamatus. See ei käinud ainult teede rajamise kohta – maakorraldust kasutati nii omandi- kui ka muude asjaõiguslike suhete korrastamiseks palju laiemalt.

³⁴² Saaremaa maakorralduskomisjon otsus 28. septembril 1938, RA ERA.62.2.9870, l 55–56.

3. OMANDI- JA PIIRATUD ASJAÕIGUSLIKE SUHETE KORRASTAMINE MAAKORRALDUSE KÄIGUS

3.1. Maa omandi- ja kasutussuhete isikulise poole kindlustamine

3.1.1. Kinnistusraamatu omanike osa korrastamine

Maakorralduse osalised olid 1926. aasta maakorralduse seaduse kohaselt „asjaosalised-maavaldajad“ (§ 2). Seaduse järgi olid just maavaldajad need, kes otsustasid maakorralduse läbiviimise (§ 22), osalesid maakorraldustöodes (§ 37) ning kellele eraldati korraldustööde tulemusel maatükid (§ 36). Seega 1926. aasta maakorralduse seaduse mõttes ei võrduvad maavaldaja mõiste maaomaniku mõistega, kes oli seda kinnistusraamatu järgi, vaid maa valdajateks tuli lugeda kõik maakasutajad, kellel oli valdusõigus, isegi kui nad ei olnud veel märgitud maaomanikena kinnistusraamatusse.³⁴³ Seda oli vaja eraldi rõhutada. BES § 812 nägi nimelt ette, et kinnisvara omanikuks loetakse vaid see isik, kes on omanikuna registreeritud kohturegistris ehk kinnistusraamatus.³⁴⁴ Kinnisasja omandamiseks ei piisanud üksnes müügilepingu sõlmimisest, vaid omandiõiguse tekkimiseks tuli see kanda kinnistusraamatusse (BES § 809). Bukovski kommentaaris on selgitatud, et kinnistusraamatusse kandmine kui omandiõiguse omandamise vajalik tingimus kohaldus ainult kinnisvara vabatahtliku võõrandamise korral. Kõigil muudel juhtudel, näiteks pärimise, vara avaliku müügi või omandi igamise korral, pidi omandiõigus tekkima sõltumatult uue omaniku kandmisest kinnistusraamatusse, see tähendas seaduse alusel. Sellise dualismi lubatavust omandiõiguse omandamisel lepinguliselt või lepinguväliselt põhjendati asjaoluga, et lepinguvälist omandiõiguse omandamist ei olnud võimalik ajaliselt siduda kandega kinnistusraamatusse.³⁴⁵

Kolmandate isikute jaoks loeti kinnisasja omanikuks üksnes isik, kelle nimi oli kantud kinnistusraamatusse, sõltumata sellest, kui tegelikult oli kinnisasi kokkuleppe alusel (näiteks jagamise või reaalosade moodustamise teel) juba jagatud. Selline jagamine või eraldamine kehtis kokkuleppe alusel osapoolte vahel, kuid ei omanud mingit tähendust kolmandate isikute jaoks, kelle jaoks oli siduv ainult kanne kinnistusraamatus.³⁴⁶

³⁴³ Seda seisukohta kinnitas ka riigikohus. „RkhA toimik nr 497 II—1934,“ *Õigus* (1935), nr 2, 96.

³⁴⁴ Kinnistu omanikust ja kinnistusraamatusse kandmisest BES § 812 alusel vaata lähemalt: Johan Arro, „Balti Eraseaduse § 812,“ *Õigus* (1921), nr 9/10, 157–165.

³⁴⁵ Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*, в 2 т., т. 1: Введение, право семейственное, право вещное и право наследования. Рига: s. n., 1914, 341–342.

³⁴⁶ Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*, в 2 т., т. 1: Введение, право семейственное, право вещное и право наследования. Рига: s. n., 1914, 342.

Maakorralduse läbiviimisel selgus aga küllalt levinud olukord, et maaomanike vahel sõlmitud maade võõrandamise ja vahetamise tehingud olid sageli tehtud koduse lepingu või suulise kokkuleppe vormis, s.t mitte notariaalselt, nagu nägi ette kehtiv õigus. Seetõttu olid üksnes vähesed muudatused kinnisasjade koosseisus jõudnud ka tegelikult kinnistusraamatusse.

See, et kinnistusraamat tihtilugu ei kajastanudki kõiki omandiõiguse lepinguliseks üleminekuks vajalikke kandeid, kuigi BES seda ette nägi, ilmnes eriti selgelt Mustvees läbi viidud maakorralduse käigus selgunud andmetest. Üldreeglina ei viidud alevites läbi maakorraldustoiminguid, kuid kohalike maa kasutus- ja omandisuhete keerukuse ning alevipiiride määramise vajaduse tõttu 1921. aastal³⁴⁷ võttis Riigikogu 23. märtsil 1929. a. vastu eraldi seaduse: Mustvee alevi administratiiv-piirides maakorralduse seaduse maksma panemise seaduse.³⁴⁸

1929. aastal asus endise Mustvee valla maadel 520 eraldiseisvat majapidamist, millest vaid 122 olid kantud kinnistusraamatusse; 269 kohta oli küll välja ostetud, kuid kinnistusraamatusse kandmata; 129 olid rendikohad, mida ei pidanudki kinnistusraamatusse kandma. Lisaks paiknesid piirkonnas apostliku õigeusu, luteriusu, ainuusuliste ja vanausuliste koguduste³⁴⁹ maad.³⁵⁰ Riigi rendimaad olid Mustvees eramaadega sedavõrd läbi põimunud, et ühete korraldamine ilma teisteta ei olnud võimalik. Ühel ja samal isikul oli kasutuses maatükke mitmest kohast, eristamata ostu- ja rendikohti. Kuna juba 1864–1865. aasta mõõdistuse järgi kuulusid ühe koha maad kuni kümnesse eraldi tükki, suurendas see oluliselt maalappide arvu. Näiteks 53-l majapidamisel oli 37 ühisheinamaad ning 334-l majapidamisel kokku 248,69 hektarit ühiskarjamaad, mis paiknesid eraldi tükki-dena. Lisaks asusid 48 majapidamise heinamaad 30 üksiku tükina riigimetsa alal. Peale selle väideti, et riigimetsa ning endise valla maade vaheline piir on nurge-line, kusjuures „ühe maad tungivad kiiludena sügavalt teise maade sisse“. Maa-tükkidele pääsemiseks puudusid teed. Seetõttu tuli moodustada ühine maa-korralduspiirkond, mis hõlmaks nii riigi- kui ka eramaid.³⁵¹

Mustvee alevis asunud maade korraldamise käigus tekkis muu hulgas vajadus korraldada endise Mustvee valla piirides olnud riigimaad. Riigimaade planeerimise ettevalmistamisel selgus, et 1864–1865. aastatel läbi viidud mõõdistuse järgi oli Mustvee vallas 334 maakohta, millest 276 koha maad olid 12. juuni 1886. aasta

³⁴⁷ Siseministri 22.08.1921 määrus Mustvee valla aleviks tunnistamise asjus, RT 02.09.1921,75.

³⁴⁸ RT 09.04.1929, 30, 207.

³⁴⁹ Kiriku maaomandi kohta vaata lähemalt: Tiit Rosenberg, „Kiriku maaomand ja maa kasutus Eestis 19. sajandil ja 20. sajandi algul“, *Eesti Ajalooarhiivi Toimetised* (2006), nr 14, 279–315.

³⁵⁰ Mustvee alevi administratiiv-piirides Maakorralduse seaduse maksmapanemise seaduse eelnõu seletuskiri, 25.01.1929–04.02.1929, RA ERA.31.3.1808, 15 (digi 8).

³⁵¹ Mustvee alevi administratiiv-piirides Maakorralduse seaduse maksmapanemise seaduse eelnõu seletuskiri, 25.01.1929–04.02.1929, RA ERA.31.3.1808, 15 (digi 8).

seaduse³⁵² alusel välja ostetud, ülejäänud aga kasutuses riigi rendimaadena. Kohad, mis kinnistusraamatu järgi olid suuremalt jaolt algsete maa omandajate nimel, olid Eesti Vabariigi ajaks juba nende pärijate või isegi omakorda nende pärijate käes. Nii oli mõne koha peale tekkinud mitu majapidamist, samas kui mõned teised kohad olid müügi ja pärimise teel koondunud täiesti uue omaniku kätte.³⁵³

Kõige selle tulemusel oli Mustvees ligikaudu 69% väljaostetud taludest kinnistusraamatusse kandmata. Maakorralduse peakomisjoni liige Armin Peets on märkinud, et maakorraldustööde läbiviimisel kujunes suurimaks takistuseks asjaolu, et protsessis ei osalenud „õiged“ kinnisvaraomanikud,³⁵⁴ vaid faktilised maavaldajad. Peets tõi välja, et Mustvees olid kinnistatud omanikud esindatud ainult 79 juhul kokku 515-st õiguspärasest maakasutajast,³⁵⁵ mis oli ligikaudu 15%. Peets selgitas, et maakasutajate osalemine oli võimalik üksnes juhul, kui maakorraldus piirdus maade ümberpaigutamisega – s.t maade koondamise (kruntimise), vahetamise või ühisomandist mõttelise osa eraldamisega reaalosana. Kui aga oli tarvis omandiüksuse koosseisus teha suuremaid muudatusi, näiteks muuta maatükkide väärtust, eraldada maid kindlaks otstarbeks või kehtestada kinnisvarale suuremaid koormisi, pidi protsessis osalema kinnistusraamatusse kantud omanik ise või tema volitatud esindaja.³⁵⁶

Peets ütles otse, et „meie kinnistu raamatud ei paku siin tarvilikku pilti“.³⁵⁷ Probleemidena tõi ta esile, et kinnistusraamatusse kantud omanikud olid sageli hoopis maakasutaja isad või koguni vanaisad. Peets lisas, et kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadusega olid küll paljude kolmandate isikute õigused kindlustatud, kuid osa neist jäi seaduse kaitse alt siiski välja kas seetõttu, et nad ei esitanud maa väljaeraldamise nõuet, või ei kuulunud nad subjektidena seaduse reguleerimisalasse. Peets võttis olukorra kokku nii: „igatahes kinnistujaoskondades sissekantud kinnisvarad ei peegelda tegelikku olukorda“.³⁵⁸

Tegemist ei olnud üksnes Mustvee alevit või selle moodustamist puudutava probleemiga. Sarnane olukord oli ka Põhja-Eestis ja Saaremaal, kus kinnistusraamatu andmed ei vastanud tegelikule olukorrale – erinevalt Lõuna-Eestist ehk

³⁵² Mustvee alevi administratiiv-piirides Maakorralduse seaduse maksmapanemise seaduse eelnõu seletuskirjas on viidatud 12. juuni 1886. aasta seadusele riigimaade müügist talupoegadele Eestimaa ja Liivimaa kubermangudes (*Закон о продаже казённых земель крестьянам в Эстляндской и Лифляндской губерниях*), mis reguleeris talude väljaostmist riigimaadelt. RA ERA.31.3.1808, l 5 (digi 8). Tegemist oli talude ostmise seadusega, mis rakendus mõlemas kubermangus, kuigi praktikas võis rakendamine erineda.

³⁵³ Mustvee alevi administratiiv-piirides Maakorralduse seaduse maksmapanemise seaduse eelnõu seletuskiri, 25.01.1929–04.02.1929, RA ERA.31.3.1808, l 5 (digi 8).

³⁵⁴ Silmas on peetud kinnistusraamatusse kantud omanikke.

³⁵⁵ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, 22.

³⁵⁶ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, *Geodeet* (1935), nr 1, 21.

³⁵⁷ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, 21.

³⁵⁸ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, 22.

endisest Liivimaa kubermangust, kus kinnistusraamatu andmed kajastasid enamasti tegelikke omandisuhteid.³⁵⁹

Hinnanguliselt oli Eestis 1920. aastate lõpus vaid 35% kinnistatud maa-
tükkidest kinnistatud nende tegelike omanike nimel.³⁶⁰ Probleem kinnisvara
omandiõiguse registreerimata jätmisega kinnistusraamatus oli sedavõrd terav,³⁶¹
et kohtuministeeriumi kodifikatsiooni osakond algatas seaduseelnõu kinnistus-
registritesse kandmata jäänud ning registrites mittetegelike omanike nimel
seisvate kinnisvarade kinnistamiseks.³⁶² Eelnõu ja selle seletuskiri on küll datee-
rimata, kuid kuna tekstis viidatakse Mustvee alevi maade korraldamise näitele
1929. aastast, võib eeldada, et see koostati 1920. aastate lõpus või 1930. aastate
alguses. Eelnõu seletuskirjas märgiti: „samuti on Mustvee alevi maade korral-
damisel ilmsiks tulnud, et kinnisvarade omandiõiguse vahekorrad tegelikkude
maavaldajate suhtes on aja jooksul sedavõrd segaseks muutunud, et võimatu näib
olevat, enne selle küsimuse lahendamist seadusandlikul teel, maakorraldust
läbiviia.“ Seetõttu nägi eelnõu ette sundkinnistamise vastava kinnistuskomisjoni³⁶³
kaudu.³⁶⁴

Muust Eestist märkimisväärselt erinev olukord valitses Petserimaal ja Narva-
tagustel aladel, kus varem kehtinud Vene tsiviilõigus ei nõudnudki omandi-
muudatuste obligatoorset kinnistamist. Seetõttu oli nendes piirkondades kinnistus-
raamatusse kantud eramaid võrdlemisi vähe.³⁶⁵ Vene sisekubermangudes kehtis
kinnisasjade kohta reegel, et keegi ei võinud rohkem õigusi edasi anda, kui kuulus

³⁵⁹ Armin Peets, „Maakorraldus ja kinnistamine“, *Geodeet* (1935), nr 1, 23.

³⁶⁰ Kinnistusregistritesse sissekandmata ja kinnistusregistrites mittetegelikkude omanikkude
nimel seisvate kinnisvarade kinnistamise seaduse eelnõu seletuskiri, (arvatavasti 1930. aastate
algus), RA ERA.76.2.119. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

³⁶¹ Põllutööministeeriumi Katastriameti juhataja Karl Puhvel osutas 1938. aastal et kinnistus-
amet ei ole suutnud talle pandud omanike registreerimise ülesannet täita ja hinnanguliselt
60–70% kinnistusraamatusse kantud omanikest ei olnud tegelikud omanikud. Puhveli sõnul
pidid kinnisasjade omandiandmed olema registreeritud ning „hoitud eluga kooskõlas“,
mistõttu nägi ta omandiandmete ajakohasena hoidmist ka katastri keskse ülesandena.
Vt lähemalt: Karl Puhvel, „Katastri korraldus“, *Geodeet* (1938), nr 2, 48. Karl Puhvel (1894–
1966) oli omandanud maamõõduhariduse Venemaal ning lõpetas 1925. aastal Tartu Ülikooli
põllumajandusteaduskonna metsanduse eriala. RA EAA.2100.1.12069.

³⁶² Kinnistusregistritesse sissekandmata ja kinnistusregistrites mittetegelikkude omanikkude
nimel seisvate kinnisvarade kinnistamise seaduse eelnõu, (arvatavasti 1930. aastate algus),
RA ERA.76.2.119.

³⁶³ Eraldiseisvat kinnistuskomisjoni rakendati näiteks Kuressaare kinnistusjaoskonnas
1917. aasta tulekahjus hävinud kinnistusraamatute taastamiseks, milleks Riigikogu võttis
24. mail 1928. aastal vastu Kuressaare kinnistusjaoskonnas 1917. aastal hävitatud kinnistus-
raamatute ja -registrite jaluleseadmise seaduse, RT 09.06.1928, 46, 268.

³⁶⁴ Kinnistusregistritesse sissekandmata ja kinnistusregistrites mittetegelikkude omanikkude
nimel seisvate kinnisvarade kinnistamise seaduse eelnõu seletuskiri, (arvatavasti 1930. aastate
algus), RA ERA.76.2.119. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

³⁶⁵ Kohtuministeeriumi 4. septembri 1922 kiri nr 2730 vabariigi valitsusele. Petseri- ja
Narvataguste maade kinnisvarade kreposteerimise seaduse eelnõu, 05.09.1922–27.01.1927,
RA ERA.31.3.562, 11 (digi 2).

talle endale. Ka puudus vene õiguses igamisvaldusega sarnane instituut, mistõttu ei saanud keegi enne 10-aastase igamistähtaja möödumist olla kindel, et tema poolt heas usus omandatud kinnisvara tõesti ka talle jääb.³⁶⁶ Omandi ja asjaõiguste kandmise kohustuslikkus³⁶⁷ kinnistusraamatusse sai seal õigusliku aluse alles Eesti Vabariigi Riigikogu poolt 17. detsembril 1926. aastal vastu võetud Petseri ja Narva-taguste maade kinnisvarade kinnistamise seadusega.³⁶⁸ Pärast kinnistusraamatu sisseseadmist hakati ja alles siis saigi hakata Petserimaal ja Narva-tagusel alal kohaldama ka BES asjaõiguse ja võlaõiguse norme, nagu nüüd kirjutatakse 1930. aasta seadus.³⁶⁹

Kuna Eestis tervikuna oli enamik kinnistusüksuste koosseisu puudutavaid muudatusi jäänud kinnistamata, ei olnud võimalik maakorraldust mõistlikult läbi viia üksnes kinnistusraamatusse kantud maaüksuse piiridest lähtudes – nii oleks tegelik maakasutus lahknenu kinnistusraamatus kajastatud olukorrast ning see oleks tekitanud palju segadust ja maakasutuse olukord oleks isegi halvenenud.³⁷⁰ Väljakujunenud tegeliku olukorra tõttu võeti maakorraldusel aluseks isiku tegelikus valduses olev maa-ala, mitte BES-i järgi määratletud kinnistusüksus. Viimane variant oleks olnud formaaljuriidiliselt korrektne, kuid ei vastanud tegelikule ja maavaldajate poolt aktsepteeritud maakasutusele ega võimaldanud seetõttu ka eesmärgipärast maakorraldust. Maakorraldus oligi vahend, mille abil tegelikule maakasutusele vastavad ümberkujundatud maaüksused jõudsid kinnistusraamatusse, tagades nii ka 1889. aasta kohtureformiga uuendatud kinnistusüsteemi reaalse toimimise ja usaldusväarsuse ning võimaldades kandeprintsiibi sisulist rakendamist. Maakorraldus toimus kui vahelüli kahe paralleelmaailma vahel – tegeliku maakasutuse ja formaaljuriidilise kinnistusõiguse vahel – aidates need omavahel kooskõlla viia.

³⁶⁶ Petseri- ja Narvataguste maade kinnisvarade kreposteerimise seaduse eelnõu seletuskiri, 05.09.1922–27.01.1927, RA ERA.31.3.562, 121 (digi 25).

³⁶⁷ Petserimaa ja Narvataguste maade kinnisvarade ajutise kinnistuskomisjoni korraldaval üldkoosolekul 17. oktoobril 1927 (protokoll nr 8) kerkis küsimus, kas Petserimaa ja Narvataguste maade kinnisvara kinnistamise seadusel oli „sunduslik iseloom“. Kohtupalati tsiviil-osakonna esimees ja seaduse koostamises osalenud komisjoni esimees Karl Gyldenstubbé leidis, et seadus oli kahtlemata sunduslik ning tema hinnangul jagasid seda arusaama ka teised seaduse loomises osalenud isikud. Koosolekul viibinud kohtuministeeriumi kodifikatsiooni-osakonna esimees Johan Reinhold märkis seevastu, et kuigi ta seadusandja algset tahet täpselt ei teadnud, kaldus ta arvama, et seadusel ei olnud rangelt sunduslikku iseloomu. Arutelu tulemusel jäi valitsema seisukoht, et seadust tuleb siiski käsitada sunduslikuna. Petserimaa ja Narvataguste maade kinnistuskomisjoni juhtnõõrid ja ringkirjad, 1927, RA EAA.5135.1.7. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

³⁶⁸ RT 12.01.1927, 2, 16.

³⁶⁹ Riigikogu poolt 05.06.1930 vastu võetud endisest Pihkva ja Petrogradi kubermangust Eesti Vabariigi külge liidetud maa-aladele Balti Eraseaduse asi- ja nõudeõiguse laiendamise seadus, RT 17.06.1930, 46, 291.

³⁷⁰ Jaan Spuul, „Lapimaade korraldamine,“ *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 81.

Ka Mitnits juhtis 1932. aastal tähelepanu sellele, et uues maakorraldus-seaduses tuli lähtuda eelkõige kinnisasjade omanikest kui maakorralduse adres-saatidest. Ta rõhutas, et „terve meie õiguslik elu baseerub omandusõigusel, sellele on ehitatud ka meie kinnistute süsteem ja on võimalus seega kinnistusjaoskonna andmeid kasutada“.³⁷¹ Selline võimalus puudus aga pelgalt valdajate ja muude asjaosaliste puhul, kelle korral tuli iga üksiku kinnisvara valdus kohapeal eraldi kindlaks teha. Seetõttu pidas Mitnits omandiõigusele tuginevat lähenemist maa-korralduses nii õiguselguse kui ka menetlusliku otstarbekuse seisukohalt vältimatuks.

1937. aasta maakorraldusseaduses oli maakorralduse osalisena selgelt määrat-letud üksnes kinnisasja omanik. Erandina võisid maakorraldusasutuse kutsel maakorraldusest osa võtta ka riigimaa kasutajad, kellel oli õigus kinnisvara omandamiseks, ning maavaldajad, kui kinnisvara omandiõigus oli vaieldav või kinnisasja omaniku elukoht teadmata. Lisaks asjaosalistele võisid menetluses osaleda kolmandate isikutena ka need, kellel oli korraldamisele võetud kinnis-asjade suhtes kehtivaid õigusi (§ 4). See õiguslik muudatus, mille kohaselt kõigi maakasutajate seast sai maakorralduse osaline olla vaid kinnisasja omanik, näitab, et maakorralduses rakendati edaspidi tsiviilõiguse alustalaks olevat põhi-mõtet – ainult kinnisasja omanikul oli õigus oma kinnisasja vallata, kasutada ja käsutada ning haldusmenetluses oma õiguste eest seista.

3.1.2. Igamisvalduse instituudi kombineerimine maakorraldusega

Kuna kinnistusraamatusse oli kantud alla poole kinnisasjade omanikest, tuli siiski kindlaks teha, kas maa kasutamine ja valdamine oli õiguspärane või mitte. Õigus-lik instituut, mis aitas seda probleemi lahendada, oli igamisvaldus. Igamisvaldus oli Eesti aladel juurdunud õigusinstituut (BES §-d 819–820, 855), mille peamine eesmärk oli „tagada rahulik ja takistamatu valdus“³⁷² ning tuua lõplik selgus omandiõiguse küsimuses. Riigikohtunik Paul Poom selgitas, et selles tähenduses kujunesid igamisvaldust reguleerivad normid „ühtaegu nii vajaduse kui ka õigluse“ normideks. Majandusliku käibe seisukohalt olnuks talumatu olukord, kus õigus-subjekt loeti teatava aja jooksul omanikuks, kuigi ta ei olnud oma omandiõigust pikemat aega teostanud, samal ajal kui teine isik oli maad aastaid kasutanud ja hooldanud nagu omanik. Sellise ebamäärasuse vältimiseks sätestas BES § 855, et kui keegi oli kinnistut katkematult vähemalt kümme aastat heauskselt vallanud, pidades end selle omanikuks, võis ta taotleda kinnistu kinnistamist enda nimele – isegi juhul, kui kinnistusraamatus oli omanikuna märgitud keegi teine.³⁷³ Seda sai igamisvaldaja taotleda üksnes juhul, kui tema valdus põhines õiguslikul alusel, s.t juriidilisel toimingul (nt leping, pärimine või muu seaduslik tehing), mis

³⁷¹ Johannes Mitnits, „Maakorralduse seaduse muutmise põhialused“ *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 68.

³⁷² Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 193.

³⁷³ Sama sisukohta kinnitas Riigikohtu tsiviilosakonna 1926. aasta otsus nr 56. *Riigikohtu seletused Balti tsiviilõiguse alal: 1920–1929*. Tartu: Sõnavara, 1929, 35.

olnuks iseenesest võimeline omandiõigust looma, kuid mingite takistuste tõttu ei olnud „see õigus kohe efektiivseks“ saanud.³⁷⁴ Seega eeldas igamisvaldus nii algse tehingu õiguspärasust kui ka igamisvaldaja head usku. Kõik kokku pidi tagama tsiviilõigusliku käibe selguse ja stabiilsuse.³⁷⁵

Bukovski märkis oma kommentaarides, et igamise alusel kinnisasja omanikuks saanud isiku omandiõigus ei sõltunud kinnistusraamatusse kandmisest, kuna ta oli juba õiguslikult vara piiramatult omanik, sõltumata kande olemasolust. Kinnistusraamatusse kandmine oli tema hinnangul vajalik mitte omandiõiguse tekkimiseks, vaid üksnes selle kindlustamiseks. Samas kahjustanuks selline olukord kinnistusraamatu usaldusvärsust, mistõttu nägi seadus ette omanikule kohustuse taotleda vastava kande tegemist kinnistusraamatusse.³⁷⁶ Sarnaselt on igamisvalduse instituuti käsitletud ka Tartu Ülikooli tsiviil- ja kaubandusõiguse professor Igor Tjutrumov.³⁷⁷

Just see õiguslik eristus omandiõiguse tekkimise ja selle registrikande vahel muutus eriti oluliseks olukorras, kus riigis toimus ulatuslik maasuhete ümberkorraldamine. Eristus omandiõiguse tekkimise ja selle kinnistusraamatusse kandmise vahel tähendas Eesti oludes seda, et tegelik maaomand võis kujuneda ka registriväliselt, kuid selle formaaljuriidiline tunnustamine eeldas hilisemat kinnistamist. See mõjutas otseselt maakorraldustöid, sest maa ümberkruntimine eeldas selgust omandisuhetes. Kui omandiõigus tugines igamisvaldusest tulevale nõudele, tuli see enne maakorralduslike toimingute lõpuleviimist õiguslikult lahendada. Nii kujunes igamisvaldusest praktiline sild faktilise maa kasutuse ja formaalse kinnistusraamatu korra vahel, mängides olulist rolli aja jooksul kujunenud omandisuhete korrastamisel.

Kohtupraktika kinnitas seda lähenemist ja andis igamisvaldusele selge õigusliku kaalu. Riigikohtu tsiviilosakond leidis 1921. aasta otsuses nr 93, et BES § 855 alusel loeti isik kinnistu omanikuks juba siis, kui igamise tingimused olid täidetud, isegi kui kinnistu ei olnud veel kantud kinnistusraamatusse tema nimele. Kohus rõhutas seejuures, et sellisel juhul ei olnud isik mitte üksnes õigustatud, vaid ka kohustatud igatud kinnistut enda nimele kinnistama.³⁷⁸

Praktikas ilmnes igamisvalduse tähtsus eriti selgelt juhtudel, kus ajaloolised omandisuhted ei vastanud formaalsele registrikorrale. Igamisvalduse instituudi praktilist vajalikkust Eesti oludes kirjeldas riigikohtunik Paul Poom 1936. aastal igamisvalduse kohtuprotsesside näitel. Eestis leidus talusid, mis olid Vene ajal

³⁷⁴ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 193.

³⁷⁵ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 193.

³⁷⁶ Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*, в 2 т., т. 1: Введение, право семейственное, право вещное и право наследования. Рига: s. n., 1914, 326.

³⁷⁷ Игорь Тютрюмов, *Гражданское право*, 2-е изд., испр. и значительно доп. Tartu: Типография Г. Лаакмань, 1927, 235–236; *Tsiviilõigus: konspekt / koostatud ja redigeeritud eriteadlaste poolt vastavalt prof. I. Tjutrumovi eksamikavale*. Tartu: Jurist, 1933, 53–56.

³⁷⁸ Riigikohtu tsiviilosakonna 1921. aasta otsuse nr 93 BES § 55 selgitus. *Riigikohtu seletused Balti tsiviilõiguse alal: 1920–1929*. Tartu: Sõnavara, 1929, 34–35.

kroonumõisatest eraldatud väljaostuaktide alusel, kuid kinnistusregis­tris polnud nende jaoks eraldi osa avatud. Need talud olid põlvest põlve heas usus kasutuses ja valdajad pidasid end omanikeks. Eesti Vabariigi ajal said kõik endised kroonu­mõisad riigi omandiks, sealhulgas ka väljaeraldamata talud. Kui sellise talu omanik soovis maad käsutada (näiteks müüa või koormata), tuli tal pöörduda kohtu poole nõudega, et põllutööministeerium tunnistaks talu tema omandiks igamisvalduse alusel.³⁷⁹

Teise kategooria moodustasid väikekruntide valdajad, kes olid sõlminud ostulepingud ajal, mil väikekruntide müük alla teatud normi oli veel keelatud. 1925. aasta talumaade tükeldamise alammäärade muutmise seadusega tunnistati need lepingud tagantjärele kehtivaks (§ 1). Kui valduse algusest oli aga möödu­nud üle kümne aasta ja lepingut ei saanud aegumise tõttu vormistada³⁸⁰, tuli abiks igamisvalduse instituut, mis võimaldas krundi kinnistamist valdaja nimele.³⁸¹

Kolmas kategooria moodustus neist, kelle maaostu õiguslik vormistamine oli jäänud lõpetamata. Enne maaseaduse jõustumist olid paljud rangelt õiguslikus mõttes igamisvaldajad sõlminud juba mõisaomanikega ostulepingud, kuid ei olnud veel jõudnud talusid oma nimele kinnistada. Pärast mõisate riigistamist ja mõisamaade andmist põllutööministeeriumi haldusse tekkis probleem nende talude kinnistamisega. Kui kinnistu võõrandamiseks oli tungiv vajadus, kuid vormilist lepingut ei saanud takistuste tõttu sõlmida, jäi ainsaks lahenduseks kinnistamise nõue igamisvalduse alusel. Praktikaks kasutati seda sageli, kui takistuste kõrvalda­mine venis ja valdaja oli maad üle kümne aasta heauskselt kasutanud.³⁸²

Oli veel neljaski kategooria, kellest oli siin ülal juba juttu seoses maa­korraldusprobleemidega Mustvee alevi koosseisu läinud maadel. Maal oli tavaks jagada päritud talusid pärijate vahel vallakohtus või kodus sõlmitud pärandi jagamise lepingu alusel, ilma et omandi üleminekut oleks ametlikult kinnistus­raamatus vormistatud. BES §-des 2640 ja 2625 sätestatud normid võimaldasid omandiõiguse üleminekut pärimisel ka ilma kinnistamiseta ning see oli rahva seas üldiselt teada. Kinnisvara kinnistamine pärija nimele oli seotud kulude ja lõivu­dega, mis sageli käisid pärijatele üle jõu, mistõttu kinnistamist välditi. Kui pärijal puudus vajadus edasiste juriidiliste toimingute järele, näiteks laenu võtmiseks kinnisvara tagatisel, jätkas ta lihtsalt kinnisasja kasutamist. Probleem tekkis siis, kui kinnistu oli põlvest põlve üle läinud ilma kinnistamiseta, kuid uuel pärijal tekkis vajadus kinnistut koormata või võõrandada. Sellisel juhul osutus kinnista­mine vältimatuks, mida sai teha ja tehtigi sageli just igamisvalduse alusel, sest pärandi nõue oli aegunud.³⁸³

³⁷⁹ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 195.

³⁸⁰ Aegumisest ja suuliselt vormistatud lepingutes on juttu ka Bukovski kommentaarides. Владимир Буковский, *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями*, в 2 т., т. 1: Введение, право семейст­венное, право вещное и право наследования. Рига: *s. n.*, 1914, 362–363.

³⁸¹ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 195.

³⁸² Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 196.

³⁸³ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 197.

Just selline laialdane praktiline kasutus muutis igamisvalduse küsimuse keskseks ka tsiviilseadustiku reformi aruteludes. Tsiviilseadustiku eelnõu nägi ette selle kaotamise. Eelnõu koostajate, sealhulgas professor Jüri Uluotsa seletuskirja kohaselt ei peetud õigeks olukorda, kus ühelt poolt tunnustatakse kinnistusraamatu põhimõtet – et omanik on see, kes on kinnistusraamatusse kantud –, kuid teiselt poolt lubatakse omandiõiguse tekkimist ka väljaspool kinnistusraamatut igamise teel. Selline dualism ähvardavat nõrgendada kinnistusraamatu usaldusväärsust ja õiguskindlust, sest sissekanded võisid jääda tegemata ja kinnistusraamat kaotatuks oma peamise funktsiooni. Neil kaalutlustel oli tsiviilseadustiku eelnõust kõrvaldatud kehtivas õiguses ette nähtud võimalus omandada kinnisomandit igamisvaldamise teel.³⁸⁴

Vaidlus selle muudatuse vajalikkuse üle aga ei vaibunud. Lisaks P. Poomile väljendas kahtlusi igamisvalduse instituudi ümberkujundamise suhtes ka Tartu Ülikooli tsiviilõiguse professor Elmar Ilus, kes leidis 1939. aastal, et selle väljajätmine tsiviilseadustiku eelnõust kujutab endast väga radikaalset kõrvalekallet senisest korrast. Ilus kirjutas, et mitmed juristid pidavat sellist lahendust ebaõigeks, leides, et selle tagajärjeks võiks olla kohtuvaidluste sagenemine ning õiguskindluse ja majandusliku stabiilsuse vähenemine.³⁸⁵

Poom pooldas igamisvalduse säilitamist just kehtival kujul ja rõhutas, et kinnistamata jätmise põhjus ei olnud lohakus ega hooletus, vaid sageli hoopis kinnistamise võimatus lepingu sõlmimise ajal. Poomi hinnangul oli igamisvaldus Eesti oludes hädavajalik õigusinstituut, millele toetuti alati, kui puudus muu võimalus oma õiguste kaitseks ja kehtestamiseks. Ta väitis ka, et enamik kohtus esitatud omandiõiguse tunnustamise nõudeid rajanes just igamisvaldusel.³⁸⁶

Samal ajal, kui tsiviilseadustiku eelnõu püüdis igamisvalduse rolli piirata ja siduda igamist vaid kinnistusraamatu kandega, tuli maakorralduspraktikas leida toimiv lahendus juba tekkinud olukorrale. Eestis esines arvukalt majapidamisüksusi, mis olid nende kasutajate omandisse läinud igamisvalduse alusel, kuid mille vormiline tunnustamine kehtiva korra tingimustes toimus kohtu kaudu ja oli „seotud senise korra juures raskustega“.³⁸⁷ Maakorralduse läbiviimisel tuli seetõttu ühendada tsiviilõiguslikud põhimõtted ning praktiline vajadus omandisuhete kiireks väljaselgitamiseks ja kindlustamiseks. 1935. aastal kokku seatud uue maakorraldusseaduse põhijooned nägid ette, et juba maakorraldustööde käigus tuleb tunnustada omandiõigust igamisvalduse alusel, kui selle üle puudus vaidlus.³⁸⁸ 1937. aasta seadus andiski maakorralduskomisjonidele maade ümberkruntimisel või ühismaade jaotamisel pädevuse otsustada omandiõiguse

³⁸⁴ Jüri Uluots (koostaja), *Seletuskiri tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõu juurde*. Tallinn: s. n., 1936, 57–58.

³⁸⁵ *Tsiviilõigus: autoriseeritud konspekt. Koostatud E. Ilusa loengute järgi*. Tartu: s. n., 1939, 208.

³⁸⁶ Paul Poom, „Igamisvaldus tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõus“, *Õigus* (1937), nr 5, 197.

³⁸⁷ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 130.

³⁸⁸ Põllutöoministeeriumi 14. detsembri 1935 kiri nr 101–36 Vabariigi Valitsusele maakorralduse seaduse põhialused, RA ERA.58.1.1875, 13.

tunnustamist igamisvalduse alusel. Selline lahendus lasi vahele jätta ajanõudliku ja kuluka kohtuprotsessi osa. Omandiõiguse tunnustamine algatati omandiõiguse taotleja soovil ja otsustati komisjonis, ehkki tsiviilseaduses ette nähtud alustel (maakorraldusseaduse § 13). Maakorraldusasutuste poolt lahendatud vaidlused ei kuulunud uuesti lahendamisele kohtuasutustes ja vaidlused omandiõiguse kohta ei takistanud maakorralduse läbiviimist (§-d 13 ja 14). Maakorraldusseaduse elluviimise määruse § 73 sätestas, et juhul, kui maakorralduskava koostamise ajal oli kohtuvaidlus mõne maatüki omandiõiguse üle pooleli, tuli vaidluse all olev või selle asemel väljaeraldav maatükk paigutada selliselt, et pärast omandiõiguse küsimuse lahendamist oleks võimalik seda kasutada otstarbekohaselt nii ühe kui ka teise asjaosalise kinnisasja koosseisus. Määruse § 75 täpsustas, et ühismaade jagamisel kohaldatakse BES §-des 940, 941 ja 2685–2744 sätestatud eeskirju. Ühismaade jaotamist võisid nõuda ka maavaldajad, kes taotlesid omandiõiguse tunnustamist igamisvalduse alusel. Nende maavaldajate omandiõiguse tunnustamine toimus enne kinnistusüksuse jaotamist.

Tükk aega sai Eesti Vabariigis omandiõigust igamisvalduse alusel tunnustada üksnes kohtu kaudu, mis muutis menetluse aeganõudvaks ja kulukaks. Selle vältimiseks anti 1937. aasta maakorraldusseadusega igamisvalduse alusel omandiõiguse otsustamise pädevus maakorralduskomisjonidele, et menetlus toimuks koos maakorraldustöödega ning välditaks paralleelseid menetlusi kohtus ja komisjonis. Selline lahendus kiirendas omandisuhete korrastamise ja kinnistamise protsessi, vähendas kulusid ja võimaldas igamisvaldusega seotud omandiõiguse küsimused lahendada tõrgeteta juba maakorralduse käigus. Maakorralduskava kinnitamise otsuse alusel kandis kinnistusosakond kõik muudatused kinnistusraamatusse, mis tagas sissekandmise printsiibi rakendumise ja suurendas kinnistusraamatu usaldusväärsust.

3.2. Kolmandate isikute õiguste ja nõuete tagamine

3.2.1. Võlausaldajate nõuete ja rentnike õiguste tagamine

Maakorralduse üks olulisemaid õiguslikke probleeme oli kolmandate isikute õiguste kaitse nii, et see ei seaks ümberkruntimist sõltuvusse nende nõusolekust. Lahenduseks oli vaja eriregulatsiooni, mis võimaldaks võlausaldajate õiguste ümberkujundamist kas servituudi või võla väärtuse alusel, säilitades samas kolmandate isikute majandusliku kaitse. Kinnisasja koormavate piiratud asjaõiguste omajate ja võlaõiguslikest lepingutest tulenevate õiguste kaitse sai tagatud eelkõige sellega, et vastavad õigused kanti ümberkruntimise käigus tekkinud uutele kinnisasjadele. 1926. aasta maakorralduse seaduse § 10 kohaselt ei olnud maade korraldamiseks vajalik võlausaldajate nõusolek. Ühismaid koormavad hüpoteegivõlad jaotati uute maaüksuste vahel. Seda tegi maakorralduskomisjon vastavalt maaüksuste väärtusele ja võlausaldajate nõuete järjekorrale.³⁸⁹

³⁸⁹ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 70.

Kolmandate isikute õiguste kaitseks nägi seadus ette erireeglid ka hüpoteegiga koormatud kinnisasjade vahetamise puhuks, kui vahetusega kaasnes väärtuse erinevusest tulenev vahetustasu. Kinnisvara vahetamisel saadud vahetustasu suunati eelkõige kinnisasjale seatud hüpoteegi katteks (§ 10). 1926. aasta maakorralduse seaduse eelnõu seletuskirjas rõhutati, et maakorraldust „ei või ka rippuvaks teha“ võlausaldajate nõusolekust, kuna endise maaomandi suhtes kehtinud hüpoteegid kanti üle uuele maatükile. Võlausaldajate huvid ei saanud seejuures kannatada, kuna maakorralduses said maaomanikud maad samas väärtuses, mis neil varem oli olnud kasutada, mistõttu „jääb võla kindlustus oma väärtuse poolest muutmatuks“.³⁹⁰

Selline regulatsioon oli kooskõlas ka tsiviilõiguse üldreegliga, mille kohaselt asjaõigustega koormatud kinnisvara jagamisel või sellest osa eraldamisel pidid jagatavat kinnisvara koormavad pandi- ja muud asjaõigused säilima täies ulatuses igal uuel moodustatud kinnisasjal või selle eraldatud osal (Vene notariaalseaduse § 311).

Maade korraldamiseks ei olnud vaja tähtajaliste rentnike nõusolekut. Rendi- leping kanti üle ümberkrantimise tulemusel tekkinud uuele maaüksusele, kusjuures rentnikul säilis õigus rendilepingust loobuda ning maa väärtuse muutumisel võis renti muuta ka ühe poole nõudmisel (1926. aasta maakorralduse seaduse § 11). Seletuskirjas rõhutati, et tähtajalised rentnikud ei saanud maakorralduse läbiviimist takistada ega menetluses osaleda, kuid samas säiliseid nende lepingulised õigused.³⁹¹

Kuigi 1926. aasta regulatsioon pani paika põhimõttelise lahenduse, jäi see praktikas liiga üldiseks ega võimaldanud kõiki kolmandate isikute õigustega seotud küsimusi piisava selgusega lahendada. See tingis vajaduse detailsema regulatsiooni järele, mis realiseerus 1937. aasta maakorraldusseaduses.

1937. aasta maakorraldusseadus nägi sarnaselt varasema regulatsiooniga ette, et maakorralduse läbiviimiseks ei olnud vaja võlausaldajate, servituudi kasutajate ega teiste kolmandate isikute nõusolekut (§ 8). Maade ümberkrantimisel ja vahetamisel kanti kinnisasjaga seotud võlad ning muud õigused ja kohustused üle vahetusel saadud maale, kui neid ei olnud maakorralduse käigus üldse lõppenuks tunnistatud (§ 10) – ka seda sai teha maakorraldusasutus. Ühismaa jagamisel jagati sellel lasuvad võlad uute üksuste vahel proportsionaalselt, arvestades nende väärtust. Kui kaasomaniku kinnisvara mõttelisele osale oli kinnistatud võlg, kanti see ühismaade jaotamisel üle just talle eraldatud kinnisvarale (§ 11). Kui kinnisvara oli koormatud võlgadega ning selle väärtus maakorralduse tulemusel vähenes, tuli saadud vahetasu kuni võla suuruseni kanda kohtu deposiiti, et tagada võlausaldajate nõuete katmine, kui omanik ei olnud just võlausaldajaga teisiti kokku leppinud (§ 12).

1937. aasta maakorraldusseaduse seletuskirjas rõhutati, et maakorralduse läbiviimine ei tohtinud sõltuda kolmandate isikute tahtest, kuna see oleks muutnud kogu protsessi juhuslikuks ja ebastabiilseks. Seetõttu tuli kolmandate isikute

³⁹⁰ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 70

³⁹¹ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 70.

õiguste kaitse tagada muude õiguslike vahenditega vastavalt nende õiguste iseloomule ning kehtivatele seadustele.³⁹² Selline lahendus eeldas avalik-õiguslikku raamistikku, mis võimaldas kolmandate isikute õigusi ümber kujundada ilma nende nõusolekuta, kuid samas säilitada nende õiguste majandusliku väärtuse.

Maakorraldusseadus nägi küll ka ise ette kolmandate isikute õiguste kaitse vahendeid. Näiteks rendisuhete puhul säilis lepingupooltel õigus taotleda maakorraldusasutuselt rendimäära muutmist või rendilepingu lõpetamist, kui maakorraldus tõi kaasa rendiobjekti kasutustingimuste olulise muutuse. Samuti oli kruntrendil ehk obrokikrundi väärtuse muutumisel õigus nõuda obrokimaksu suurendamist või vähendamist (§ 13).

Maakorraldusseaduse elluviimise määruse § 14 sätestas, et kolmandad isikud, kes soovisid osa võtta maakorralduskomisjoni menetluses olevate asjade otsustamisest, pidid esitama vastavale maakorralduskomisjonile enne otsuse tegemist kirjaliku avalduse ning ühtlasi tõendama oma õigusi korraldamisele võetud maaala suhtes.

Maakorralduse läbiviimiseks ei olnud vaja kolmandate isikute – näiteks võlasaldajate, servituudi kasutajate või rentnike – nõusolekut, kuna maakorraldus tugines maa väärtusele. Kolmandate isikute õigused tagati sellega, et olemasolevad koormatised, võlad ja rendisuhted kanti üle uutele maaüksustele või kompenseeriti vahetustasuga. Seadusandlikult tunnistati otstarbetuks muutunud õigused lõppenuks ning maakorraldusasutustel oli pädevus neid kustutada. Selline lähenemine võimaldas maakorraldust teostada tõhusalt, ilma et see kahjustaks kolmandate isikute õigusi.

3.2.2. Servituutide korraldamine ja korrastamine

Servituutide korraldamine kujunes maakorralduse lahutamatuks osaks. Esiteks muutusid mitmed olemasolevad servituudid maakorraldustööde käigus eba-vajalikuks. Osa servituute, näiteks teede servituudid, kaotasid oma otstarbe, kuna maakorralduse käigus tagati kõigile kinnisasjadele juurdepääsuteed. Teised servituudid, nagu karjatamisõigus ühisel karjamaal, tuli samuti kaotada, sest nende säilitamine oleks takistanud karjamaade kruntimist.³⁹³ Sellised servituudid tuli kustutada ka kinnistusraamatust, et tagada õigussuhete selgus ja kajastada seal üksnes tegeliku sisuga piiratud asjaõigusi. Samas võis maakorraldustööde tulemusel tekkida vajadus uute servituutide seadmiseks, et tagada maa otstarbekas kasutus, eelkõige põllumajanduslikel eesmärkidel, aga ka ühiskasutuses ettevõtete rajamiseks. Näiteks määrati karjajootmise servituute, mis võimaldasid loomadele juurdepääsu veekogudele.

Esimese variandi puhul, s.o. tarbetuks muutunud servituutide kaotamise korral, peeti optimaalseks lahenduseks, et maakorralduskomisjon otsustas

³⁹² Maakorralduse seaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875 I 33.

³⁹³ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, I 71.

maakorralduskava alusel, millised servituudid maakorralduse alla kuuluvatel maalidel tuli kustutada.

1926. aasta maakorralduse seaduse § 7 sätestas üldpõhimõtte, mille kohaselt maad koormavad servituudid (BES § 1103) pidid jääma kehtima niivõrd, kui võrd need ei takistanud maakorraldust. Seadus andis maakorralduskomisjonile pädevuse tunnistada maakorraldust takistavad või maakorralduse tulemusel otsustarbetuks muutunud servituudid lõppenuks. Seletuskirjas öeldi, et maakorralduskomisjonide pädevusse ei kuulunud samas ikkagi tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise servituudi valitseja ja koormatava kinnisasja omaniku vahel. Sellised vaidlused tuli lahendada BES § 574³⁹⁴ alusel kohtus.³⁹⁵

Seega oli maakorralduskomisjonil õigus teha otsuseid nende servituutide kohta, mis otseselt puudutasid maakorraldusteid ning mille tulemusel muutusid mingid piiratud asjaõigused sisutihjaks. Selliste servituutide kustutamine aitas kaasa kinnistusraamatu korrastamisele nii, et selles kajastusid üksnes tegeliku õigusliku sisuga piiratud asjaõigused. Andmete kustutamist ja ka kandmist kinnistusraamatusse maakorralduskava alusel käsitletakse lähemalt alapeatükis 3.3.

1937. aasta maakorraldusseadus nägi ette servituutide korraldamise iseseisva toiminguna, mida reguleeris seaduse 5. jagu. Maakorralduse käigus võis iseseisva toiminguna või koos teiste maakorraldustöödega kustutada, muuta või „asutada“ uusi reaalservituute, kui see võimaldas kinnisvara paremini majandada ning kui saadav kasu ületas sellega kaasneva kahju (§ 43). Servituutide kustutamisel või seadmisel pidi asjaosaline, kelle kasuks servituut korraldati, hüvitama kahju kannatanule kas maa või rahaga vastavalt sellele, mis oli konkreetsel juhul otsustarbetkam. Kõik servituudid, mis maakorralduse tulemusel muutusid otstarbetuks, kustutati hüvitist maksmata (§ 44). Selline olukord võis tekkida näiteks siis, kui enne ümberkruntimist oli talule juurdepääs tagatud servituudi kaudu, kuid maakorralduse käigus kavandati tee uude asukohta, mistõttu kadus vajadus servituudi järele.

Maakorraldusasutustel oli õigus seada uusi servituute ka juhul, kui kinnisasjal juba lasusid servituudid. Kui see vähendas olemasolevate servituutide väärtust, tuli määrata kahjutasu, välja arvatud juhul, kui osapooled leppisid kokku teisiti (§ 45). Maakorraldusseaduse elluviimise määrus täpsustas, et servituudi eest tasu hindamisel võetakse aluseks kahju, mida servituudi korraldamine põhjustas koormatava kinnisvara omanikule ühelt või servituudiõiguse omajale teiselt poolt. Kui kinnisvara koormati servituudiga mitme kinnisvara kasuks, hinnati servituudi tasu valitsevate kinnisasjade suhtes servituudist saadava kasu alusel (§ 58).

Seletuskiri 1937. aasta seaduse eelnõule selgitas, et servituute võis kaotada, kui need põhjustasid rohkem kahju kui kasu, ning uusi servituute võis seada, kui need toetasid kinnisvara majandamist ja kahjustasid teist kinnisasja minimaalselt. Näidetena toodi vee võtmise õigus, karjajootmise ja linalootamise kohad. Samuti

³⁹⁴ BES § 574 sätestas, et kes ühelt asjalt kasu saab või saada tahab, see peab ka asjaga ühendatud kahju kandma.

³⁹⁵ Maakorralduse seaduse seletuskiri, 29.05.1925–12.03.1926, RA ERA.80.2.828, 1 71.

rõhutati, et servituutide muutmine võis olla vajalik ka muude maakorraldustööde tõttu.³⁹⁶

Servituudi kui kinnisasja koormava asjaõiguse säilitamise või kustutamisega käidi kinnistusüksuse jagamise ja ühendamise korral ümber hoopis teistel alustel. Notariaalseadus kaitses õigustatud isikute huve kinnisvara ühendamisel ja jagamisel ning nägi teatavatel juhtudel ette nende nõusoleku nõude, millele olid kehtestatud ka erandid. Asjaõigusega koormatud kinnisvara jagamisel või sellest osa eraldamisel kehtis üldreegel, et jagatavat kinnisvara koormavad pandi- ja asjaõigused pidid säilima täies ulatuses igal uuel moodustatud kinnisvaral või selle eraldatud osal (notariaalseadus § 311). Erandina ei nõutud nende õiguste säilitamist juhul, kui õigustatud isikud olid avaldanud nõusoleku eraldatud osade vabastamiseks neile kuuluvatest õigustest või kui nimetatud õigused ei koormanud jagamisel eraldatavaid osi.

Mitmesuguste õigustega koormatud kinnisvarade ühendamisel üheks kinnistusüksuseks nägi notariaalseaduse § 312 ette õigustatud isikute nõusoleku nõude, kuid üksnes selleks, et määrata nende õiguste omavaheline järjekord. Ka siin oli ette nähtud erand: nõusolekut ei olnud vaja juhul, kui asjaõigusega oli koormatud ainult üks ühendatav kinnisasi või kui mõlemad kinnisasjad olid koormatud samade asjaõigustega, kuna sellisel juhul ei riivanud ühendamine õigustatud isikute huve.³⁹⁷

Maa ümberkruntimisel maakorralduses tuli ka õiguslikult lahendada servituutide seadmise või kustutamise küsimus, et tagada kinnisasjade ümberkorraldusest tulenevate õiguste seadmine või lõpetamine. Maakorraldusõigus nägi ette, et maakorralduse läbiviimisel säilisid servituudid üksnes niivõrd, kui võrd need ei takistanud maakorralduslike eesmärkide saavutamist, ning seadus volitas maakorralduskomisjone tunnistama ümberkruntimise tulemusena otsarbetuks muutunud servituudid lõppenuks. See eristaski maakorralduslikku servituutide kustutamist ja seadmist eraõiguslikust regulatsioonist, mille kohaselt oli kinnistusüksuse jagamisel servituudi kustutamine üldjuhul võimalik üksnes õigustatud isiku nõusolekul. Kui aga maakorralduse tulemusel muutusid kinnisasja osade ümberpaigutamise tõttu servituudid sisuliselt kasutuks, kuulus nende kustutamine erapooletu maakorralduskomisjoni pädevusse. Sellisest regulatsioonist tulenesid maakorralduslike meetmete rakendamisel mitmetasandilised õiguslikud efektid. Esiteks korrastati kinnistusraamatu andmestikku servituutide kustutamise ja uute servituutide seadmise kaudu, eemaldades sisuliselt kasutuseta või majanduslikult põhjendamata piiratud asjaõigused. Teiseks seoti servituutide seadmine ja kustutamine majandusliku otstarbekuse põhimõttega, mis võimaldas

³⁹⁶ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875 130–31.

³⁹⁷ Kinnistusüksuse jagamise ja ühendamise kohta seoses BES-i regulatsiooniga ja tsiviilseadustiku eelnõus ette nähtud muudatustega senises õiguses on kirjutanud Tartu-võru Rahukogu 5. jaoskonna rahukohtunik H. Kukk ning Tallinna, Rakvere ja Taru-Valga kinnistusjaoskondade ülemad. Tsiviilseadustiku 1936. aasta eelnõu arvustusi ja täiendus- ning parandusettepanekuid, Tallinn: *s. n.*, 1937, 41–42 ja 88–89.

hinnata piiratud asjaõiguste vajalikkust kinnisvara efektiivse majandamise seisukohalt. Kolmandaks tagas kahjutasu regulatsioon kinnisasja- ja servituudiomanike huvide kaitse, tasakaalustades maakorraldusest tulenevad muudatused õigussubjektide varaliste õigustega.

Servituutide korraldamise regulatsioon näitab, et maakorraldusõigus võimaldas riigil kujundada maa kasutusviise mitte üksnes kinnisomandi esemelise koosseisu muutmise kaudu, vaid ka kinnisasju koormavate õiguste ümberkujundamise teel haldusmenetluses. Tarbetute servituutide kustutamine ja uute, majanduslikult põhjendatud servituutide seadmine löi eeldused maa otstarbekamaks kasutamiseks. Nii toimis servituutide ümberkorraldamine olulise vahendina, mille kaudu riik suunas maakasutuse ratsionaliseerimist ning toetas majanduslikult otstarbeka ja efektiivse maakasutuse kujunemist, tagades selleks vajalikud kasutusõigused ka õiguslikult.

3.3. Kannete tegemine kinnistusraamatusse maakorralduskava alusel

Kinnistusraamatu ühe olulisema põhimõtte – sissekandeprintsiibi – rakendamisega ilmnesid probleemid mh maakorraldustööde käigus. Kinnisasja omanike kindlaks-tegemine oli praktikas kaugel nii õigusaktides ette nähtust kui ka tegelikest õiguskäibe vajadustest. See omakorda mõjutas kinnistusraamatu usaldusväärset ning puudutas eriti teravalt võlausaldajate huve.³⁹⁸ Kinnistusraamatu praktiline väärtus saab avalduda üksnes juhul, kui selle andmed kajastavad tegelikku olukorda ning loovad seeläbi õiguskindlust.

Senistes käsitlustes³⁹⁹ ei ole maakorralduse rolli kinnistusraamatu toimimise kujundamisel eraldi esile toodud. Eesti Vabariigi õigus- ja halduspraktikas kujunes aga just maakorraldusest see haldusõiguslik protsess, mille kaudu viidi tegelik maakasutus kooskõlla juriidilise kinnistamisüsteemiga, rakendati sissekandeprintsiipi ning tagati kinnistusraamatu usaldusväärsus ja õiguskindlus. Praktikas

³⁹⁸ Võlausaldajate olukorra kohta seoses kinnistusraamatu kannetega vaata lähemalt: Paul Poom, „Kolmas isik kehtiva hüpoteegiõiguse seisukohalt“, *Õigus* (1933), nr 4, 145–161.

³⁹⁹ Toomas Anepaio, „19. sajandi õigusreform“, *Juridica* (1997), nr 10, 490–496; Toomas Anepaio, „Dialogue or Conflict? The Legal Reform of 1889 and Baltic Private Law Code“, *Juridica International* 5 (2000), 168–175; Toomas Anepaio, „Die Gerichtsordnungen Alexanders II. – eine Wegmarke in der Geschichte des Notariats. Historiographische Einführung“, in *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum/Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area: Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)* (Rechtshistorische Reihe 428). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012, 15–37; Sanita Osipova, „Anforderungen an das Notaramt: eine Garantie für die Sicherheit von Rechtsgeschäften auf dem Gebiet Lettlands (Ende des XIX. Jh. – die erste Hälfte des XX. Jh.)“, in *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum/Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area: Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)* (Rechtshistorische Reihe 428). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012, 243–260.

olid levinud vorminõuetele mittevastavad kokkulepped, mis võimaldasid küll maa faktilist kasutamist, kuid ei andnud riigile ega kolmandatele isikutele selget ülevaadet ei tegelikest majapidamisüksustest ega kinnisasjade omandisuhetest. Sellisel lahknevusel tegeliku maakasutuse ja formaalsete registriandmete vahel olid lisaks õigusselguse puudumisele ka otsesed majanduslikud tagajärjed, näiteks raskendas see laenude tagamist. Sellest tulenevalt osutus vajalikuks korralduslik sekkumine, mis ühitati majanduslikult elujõuliste ja selge õigusliku staatusega maaüksuste kujundamisega.

Talude kinnistamata jätmise õigustatud isikute nimele tekitas enim probleeme krediidi saamisel, kuna võlausaldajate nõudeid ei saanud kinnisvaraga tagada. Seepärast tuli võla sissenõudmiseks algatada kulukas kohtuprotsess, mis hakkas kujunema iseseisvaks probleemiks õigussüsteemis – kohtud pidid tegelema suure hulga keeruliste nõudevaidlustega, mida oleks saanud vältida, kui omandisuhted oleksid olnud selged ja nõuded kinnisasjaga tagatud.⁴⁰⁰

Kinnistusüksused ja nende õigusliku režiimi muudatused, sealhulgas kinnistusüksuste koosseis ning neid koormavad servituudid ja hüpoteegid tuli üldreegli kohaselt kanda kinnistusraamatusse notariaalselt tõestatud dokumentide alusel. 1914. aastal muudetud notariaalseaduse § 340 sätestas, et kinnistusregistrisse kande tegemise aluseks pidid olema notariaalselt tõestatud aktid nagu ostu-müügi-lepingsid, kinkelepingsid, pärimisaktid ja muud omandiõiguse või asjaõiguse muutmist tõendavad dokumendid. Sama seaduse § 340¹ täpsustas dokumentide vorminõudeid, nõudes nende koostamist vastavalt notariaalseaduse sätetele ning kõigi kinnistuskande tegemiseks vajalike andmete esitamist. Kinnistamisandmete muutmine maakorralduse käigus ja maakorraldusasutuste kaudu tingis aga vajaduse kohandada seda osa kinnistamismenetlusest haldusmenetluse loogikaga. Seetõttu nägi 1926. aasta maakorralduse seadus ette, et pärast maakorralduskava kinnitamist edastas maakorralduse peakomisjon kinnistusjaoskonnale ärakirjad komisjoni otsustest ja kinnitatud plaanidest. Kinnistusjaoskond kandis registrisse kõik maakorraldusest tulenevad muudatused ning teavitas peakomisjoni, võimaldades alustada dokumentide väljastamist asjaosalistele (§ 83). Seejärel anti asjaosalistele üle kinnistusraamatus registreeritud plaanid ning vajadusel ka komisjonide lõppotsuste alusel koostatud väljavõtted (§ 80). Algplaanid säilitati Põllutöoministeeriumi maamõõduameti arhiivis.

Tegemist oli puudutatud isikute jaoks tunduvalt lihtsama ja odavama menetlusega kui tavaline tsiviilõiguslik kinnistamine. Maakorraldusest tulenevad kinnistamisid⁴⁰¹ ja vastavad lepingud⁴⁰² vabastati tempelmaksust ja kinnistulõivust (maakorralduse seaduse § 81). Ka ei pidanud maakorralduses osalenud kandma notariaalse tõestamise kulusid. Seega erines maakorraldusõiguse alusel ümberkujundatud kinnisasjade kohta tehtud muudatuste kandmine tehinguliste

⁴⁰⁰ Kinnistusregistritesse sissekandmata ja kinnistusregistrites mittetegelikkude omanikkude nimel seisvate kinnisvarade kinnistamise seaduse eelnõu seletuskiri, (arvatavasti 1930. aastate algus), RA ERA.76.2.119. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

⁴⁰¹ Seaduse tekstis kasutati sõna „kinnistusega“.

⁴⁰² Näiteks popsikoha eraldamise leping põhitalu omaniku ja popsi kokkuleppel.

toimingute regulatsioonist, kuna selleks ei olnud vaja notariaalselt tõestatud dokumente – kinnistusraamatusse tehti kanded maakorraldusotsuse alusel. Töö autor ei ole hoolimata põhjalikest arhiiviuuringuist leidnud selliseid materjale, mis näitaksid, et maakorralduskava alusel kinnistamiseks vajalike dokumentide osas oleks tekkinud õiguslikke vaidlusi või nõutud maakorraldustoimingute täiendavat notariaalset tõestamist. Õigusliku selguse olemasolu maakorralduskava alusel kinnistamisel nähtub ka asjaolust, et Petserimaa ja Narva-taguste maade kinnistamisel tunnistati 1928. aasta seadusemuudatustega⁴⁰³ omandiõigust tõendavate dokumentidena maakorralduse seaduse alusel välja antud plaane. Omandiõiguse tõendamise seisukohalt peeti maakorralduse plaane võrdväärseks notariaalselt tõestatud lepingutega (Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistamise seaduse täiendamise ja muutmise seadus § 29).⁴⁰⁴

Petserimaa ja Narva-taguste maade kinnistamise küsimuses kerkis 22. septembril 1927 templimaksu komisjoni koosolekul üles probleem, kas Petserimaa ja Narva-taguste maade kinnisvarade kinnistuskomisjonile esitatavate avalduste ja nende lisade pealt tuleb võtta tempelmaksu, ning kui jah, siis millises ulatuses. Küsimus tõstatati vastusena kohtuministri pöördumisele, kes leidis, et Petserimaa ja Narva-taguste maade kinnisvarade kinnistamise seaduse § 88 alusel tuleks see küsimus lahendada eitavalt. Tema hinnangul põhjustanuks jaatav otsus „rahva pimeduse ja vaesuse tõttu tuntavaid raskusi“.⁴⁰⁵ Sama küsimust arutas ka riigikohtu üldkogu 9. novembril 1929. aastal ning leidis, et kinnistusraamatute ja registrite sisseseadmise eesmärgil vabastati omandiõiguse ja asjaõiguste kindlaks-tegemine kõikidest maksudest ning et Vene sisekubermangudes kehtinud korra kohaselt ei olnud notaritel üldse õigust võtta lepingutelt kinnistuslõivu. Alles pärast registrite sisseseadmist pidi kinnistamine toimuma Eestis muidu kehtiva kinnistussüsteemi kohaselt.⁴⁰⁶ Kuigi vaidlus puudutas esmajoones tempelmaksu võtmist notari toimingutelt, peegeldas see laiemat arusaama, et riigi eesmärk oli kinnistusraamat kiiresti sisse seada ning hoida selleks vajalikud kinnistamistoimingud maksudest vabana. Kuna maade kinnistamise aluseks olid muu hulgas ka maakorralduskavad, laienes see käsitus ka maakorralduskomisjonide otsuste alusel toimunud maade kinnistamisele.

1937. aasta maakorraldusseaduses oli kinnistamise protsess reguleeritud sarnaselt: kinnistusregistrisse pidi muudatused kantama maa-ameti juhataja taotlusel ning kinnistusjaoskond teavitas muudatuste registreerimisest ja väljastas

⁴⁰³ Riigikogu poolt 24.05.1928 vastu võetud Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistamise seaduse täiendamise ja muutmise seadus, RT 12.06.1928, 47, 282.

⁴⁰⁴ Petseri ja Narva-taguste maade kinnisvarade kinnistamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 09.05.1928–11.05.1928, RA ERA.31.3.649, 12 (digi 3).

⁴⁰⁵ Templimaksu komisjoni koosoleku 22. septembri 1927. aasta protokoll (ärakiri). Petserimaa ja Narvataguste maade kinnistuskomisjoni Juhtnõõrid ja ringkirjad, 1927, RA EAA.5135.1.7. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

⁴⁰⁶ Riigikohtu üldkogu 9. novembri 1929. aasta toimetis nr 65-1927 (ärakiri). Petserimaa ja Narvataguste maade kinnistuskomisjoni juhtnõõrid ja ringkirjad, 1927, RA EAA.5135.1.7. Toimik on ilma leheküljenumbriteta.

vajalikud aktid (§ 80–81). Ka 1937. aasta seadus nägi ette, et maakorraldusest tulenev kinnistamine on vaba kõigist riigi kasuks võetavatest maksudest ja lõivudest (§ 81).

Notariaalseadus nõudis kinnistamise läbiviimiseks algdokumentide ja üksikasjalike plaanide esitamist ning kinnisvara maatüki eraldamisel või ümberkorraldamisel tuli täpselt näidata, millisest kinnistusüksusest antud maatükk eraldati (§ 340).⁴⁰⁷ See regulatsioon oli üles ehitatud kinnistusüksuse ehk registriosa jagamisele, mille eesmärk oli info talletamine kinnistu ajaloolise kujunemise kohta ning sellest tulenesid ka vastavad nõuded. Maakorraldusele need nõuded ei sobinud, kuna tekitasid ebavajalikku lisatööd ja osa neist ei olnud võimalik täita. Nende täitmine oleks põhjustanud maakorralduses olulisi raskusi, eriti maade ümberkruntimisel, kui krundid moodustati korralduspiirkonda arvatud mitme kinnisasja tihti paarikümnest erinevast lahusmaatükist. Maakorraldust teostati piirkondade kaupa, mille kohta valmistati üldine plaan, ning selle plaani ära- kirjade või väljavõtete alusel toimus kinnistamine, nagu olid seda juba ennegi lubanud teha mõned kinnistusjaoskonnad omal algatusel.⁴⁰⁸ Seetõttu töötati välja maakorralduse loogikale paremini vastav kinnistamise kord, mis võimaldas kinnistamise teostamist algdokumentide ära- kirjade või väljavõtete ning üld- plaanide alusel. Samuti loobuti nõudest näidata, millisest kinnistusüksusest maatükk algselt eraldati, kuna see oli maakorralduse seisukohalt ebaoluline – siin lugesid vaid maakorralduse eesmärk, maa otstarve ja väärtus. Kinnisasjade aja- looline kujunemine jäi siiski jälgitavaks maakorralduskavast enesest. Vastavad muudatused viidi notariaalseadusesse 1937. aasta maakorralduseaduse lõpp- sätetega, millega täiendati notariaalseadust §-ga 340³ sõnastuses: „Maakorralduse seaduse põhjal toimunud muudatuste kinnistusregistrisse sissekandmise aluseks on ära- kirjad või väljavõtted kinnitatud maakorralduskavast ja -plaanist. Muude Notariaalseaduse § 340 ja 340¹ ettenähtud dokumentide esitamine ei ole kohustuslik“.

Uue korra rakendamisel tekkis Võru maa-ametil vaidlus Võru-Petseri kinnistus- jaoskonnaga, kes keeldus neljal juhul kinnistamiskannete tegemisest maa- korralduse alusel. Vaidluse keskmes oli küsimus, kas kinnistusraamatusse kande tegemist võib lubada maakorralduskava ära- kirja ja ühise plaani alusel. Võru- Petseri kinnistusjaoskonna ülem leidis, et Võru maa- ameti seisukoht, mille koha- selt võimaldaks notariaalseaduse § 340³ mitme talu eraldamist ühe ühise plaani alusel, on ekslik, kuna vastavat volitust nimetatud paragrahvist välja lugeda ei

⁴⁰⁷ Kinnistusregistriosade kohta vaata lähemalt: Timotheus Grünthal, *Pandiõiguse, eriti kinnispandiõiguse arengust Rooma, Saksa ja Balti õiguses*. Tartu: Noor-Eesti, 1937, 104–105.

⁴⁰⁸ Maakorralduse seaduse seletuskiri 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1. 1875, 1 568.

saavat.⁴⁰⁹ Tartu Ringkonnakohus tegi 11. mail 1938 kolm otsust⁴¹⁰ ning 13. mail 1938 veel ühe otsuse⁴¹¹, millega rahuldab Võru maa-ameti kaebused kinnistusjaoskonna ülema otsuste peale ja saatis asjad tagasi kinnistamise läbiviimiseks maa-ameti taotluste kohaselt.

Väljatöötamisel olnud tsiviilseadustiku eelnõu nägi ette, et kinnistusraamatusse kande tegemise aluseks pidi reeglina olema kinnisasja omaniku notariaalselt tõestatud avaldus. Sissekannete muutmiseks või kustutamiseks olid samuti vajalik kinnistusraamatust nähtuvate õigustatud isikute notariaalselt tõestatud avaldused. Avaldust ei nõutud juhul, kui taotleja tugines seaduse otsesele eeskirjale, jõustunud kohtuotsusele või -määrusele või mõne muu seadusega õigustatud asutuse otsusele (eelnõu § 923).⁴¹² Tsiviilseadustiku eelnõu seletuskirjas selgitati, et kinnisomandi tekkimise õiguslik alus võis tuleneda perekonnaõigusest, pärimisõigusest või võlaõigusest, samuti muudest seadustest nagu sundvõõrandamise seadus, tsiviilkohtupidamise seadustik või maakorralduse seadus.⁴¹³ Seega arvestati tsiviilseadustiku eelnõu koostamisel teadlikult ka maakorraldusest tulenevate vajadustega, nähes ette, et maakorraldusest tulenevad otsused võisid olla üheks võimalikuks õiguslikuks aluseks kinnistusraamatusse kande tegemisel.

Maakorraldus oli oma olemuselt küll haldusmenetluslik tegevus, mille käigus tehti avalik-õiguslikke otsuseid maaomandi ümberkujundamiseks nii, et maa omandiõigus eramaade maakorralduse protsessis sisuliselt muutmisele ei kuulunud ja muutus vaid omandiõiguse väline kuju – maatüki piirid ja ulatus.⁴¹⁴ Selle menetluse tulemusel toimunud kinnisasjade kinnistamine ei toimunud aga mitte notariaalselt tõestatud dokumentide, vaid maakorralduskava ja -plaani alusel, mis olid kinnitatud pädeva haldusorgani – maakorralduse peakomisjoni – poolt. Selline

⁴⁰⁹ Võru-Petseri kinnistusjaoskonna ülema 31. märtsi 1938. aasta täiendav selgitus 5. märtsi 1938. aasta otsusele nr 1360, RA ERA.1947.1.9979, l 9. Kõigis neljas kohtuasjas olid Võru-Petseri kinnistusjaoskonna ülema selgitused ühesugused.

⁴¹⁰ Võru Maa-ameti nõue Võru-Petseri Kinnistusjaoskonna ülema otsuse vastu I. Omri Neenova 29 talust eraldatud maakoha Meistri 101 kinnistusregistrisse mitte sissekandmise asjus, 02.04.1938–11.05.1938, RA ERA.1947.1.9979, l 14; Võru Maa-ameti nõue Võru-Petseri Kinnistusjaoskonna ülema otsuse vastu P. Nassari Neenova 29 talust eraldatud maakoha Ojavere 100 kinnistusregistrisse mitte sissekandmise asjus, 02.04.1938–11.05.1938, RA ERA.1947.1.9980, l 12; Võru Maa-ameti nõue Võru-Petseri Kinnistusjaoskonna ülema otsuse vastu Peeter Eelmäe Neenova 29 talust eraldatud maakoha Mäe 99 kinnistusregistrisse mitte sissekandmise asjus, 02.04.1938–28.11.1938, RA ERA.1947.1.9981, l 14.

⁴¹¹ Võru Maa-ameti nõue Võru-Petseri Kinnistusjaoskonna ülema otsuse vastu Marie Mardi mäe Ivani nr. 8 talust eraldatud maakoha Saare 262 kinnistusregistrisse mitte sissekandmise asjus, 16.04.1938–13.05.1938, RA ERA.1947.1.9983, l 16.

⁴¹² *Eesti Vabariigi tsiviilseadustik (eelnõu EV Riigivolikogu erikomisjoni 12. märts 1940. a. redaktsioon). Faksiimiletrükk väljaandest: Tallinn, 1940.* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1992.

⁴¹³ Jüri Uluots (koostaja), *Seletuskiri tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõu juurde.* Tallinn: s. n., 1936, 57.

⁴¹⁴ Jaan Spuul, „Maakorralduse seaduse muutmisest,“ *Geodeet VII.* Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 83.

lahendus võimaldas vältida kulukat ja sisuliselt ebavajalikku lisatoimingut notariaalse tõestamise näol. Kinnistusregistrisse kanti muudatused maa-ameti juhataja taotlusel, tuginedes komisjoni otsustele ja kinnitatud plaanidele. Lisaks vabastati maakorralduse osalised tempelmaksust ja kinnistuslõivust, mis vähendas oluliselt asjaosaliste kulusid. Praktikas esines eelpool nimetatud üksikuid vaidlusi 1937. aasta seaduse tõlgendamise üle maakorralduskava alusel kinnistamiseks vajalike dokumentide osas, kuid need ei kujunenud süsteemseks probleemiks. Niisiis toimis menetlus üldjoontes tõrgeteta ning lõpptulemusena saavutati lisaks maade kasutamise otstarbekale korraldamisele ka õiguskäibe jaoks piisav õigus-selgus.

Riiklik sekkumine maakorralduse kaudu tagas lõpptulemusena just tsiviil-käibe jaoks olulised põhimõtted, mis väljendusid eeskätt omandiõiguse selges individualiseerimises, kinnisasjade selgete piiride kindlaksmääramises, õiguste kandmises kinnistusraamatusse ning õiguskindluse ja sissekandepõhimõtte tege-likus rakendamises. Sellega asetus rõhuasetus maaomandi ja maakasutuse korraldamisel ühteaegu nii ratsionaalsele maakasutusele kui ka individuaalse omandi-õiguse kindlustamisele. Nii kujuneski maakorraldusõigus oluliseks instrumendiks maaomandisuhete moderniseerimisel ja üleminekul kaasaegsele kinnisvara-õiguslikule korrale Eesti Vabariigis. Igasuguste riiklike toimingute puhul on aga oluline küsida ka seda, kas, kes ja kuidas saab neid kontrollida ja vajadusel vaidlustada.

4. MAAKORRALDUSE KONTROLL

4.1. Maakorraldus täitevõimu funktsioonina

Maakorraldus tähendas 20. sajandi esimese poole õiguskorras ulatuslikku riiklikku sekkumist maakasutus- ja -omandisuhetesse, mille eesmärk ei piirdunud üksnes tehnilise või majandusliku maakasutuse ümberkujundamisega. Tegemist oli avaliku võimu teostamisega, mis mõjutas otseselt isikute omandi- ja muid asjaõigusi ning kujundas ümber olemasolevaid õigussuhteid. Sellest lähtudes asetub maakorraldus õigusteoreetiliselt eeskätt täitevõimu funktsioonide hulka, mille kaudu riik viis ellu seadusandja poolt seatud sotsiaal- ja majanduspoliitilisi eesmärke.

Samas ei olnud maakorraldus klassikalises tähenduses pelgalt haldustegevus, mis seisneb seaduste neutraalses, teatud mõttes isegi mehhaanilises kohaldamises. Maakorralduse elluviimine eeldas ulatuslikku kaalutusõiguse kasutamist, üksikjuhtumite hindamist ning väärtusotsuste tegemist, sealhulgas maa väärtuse määramist, hüvitiste arvestamist ja vajadusel isegi sunduslike meetmete rakendamist. Need tunnused eristasid maakorraldust tavapärasest täitevõimu tegevusest ning lähendasid seda sellistele riigi tegevusvormidele, milles halduslik otsustamine põimus kohtuliku iseloomuga funktsioonidega.

Õigusteoreetiliselt aitab seda nähtust raamida poliitteoreetiku ja juristi Karl Loewensteini käsitlus tollase riigi arengust. Loewenstein kirjeldas 1937. aastal ilmunud teoses „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus“⁴¹⁵ olukorda, kus seadusandliku ja täitevõimu vaheline traditsiooniline eristus oli erinevates riikides suuresti taandunud ning poliitiline otsustamine ja otsuste elluviimine koondunud pigem valitsuse kätte. Tema käsitluse kohaselt ei piirdunud täitevõim enam üksnes seaduste täitmisega, vaid kandis laiemalt poliitilise juhtimise funktsiooni, milles seadusandlik ja halduslik tegevus moodustasid sama poliitilise protsessi eri faasid.⁴¹⁶

Loewensteini käsitlust on tollase Eesti Vabariigi kontekstis analüüsinud Hent Kalmo, osutades sellele, kuidas mitmete kriiside ületamiseks koondus riigivõim täidesaatva võimu kätte ning kuidas praktikas sulandusid seadusandlik ja täidesaatev võim.⁴¹⁷

Loewenstein rõhutas siiski, et konstitutsioonilises riigis oli kohtuvõim funktsionaalselt eristunud seadusandlikust ja täitevõimust ning õigusemõistmise ülesanne

⁴¹⁵ Karl Loewenstein, „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus,“ *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2025, 223–271; originaal: Karl Loewenstein, „The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law,“ *University of Chicago Law Review* 4 (1937), nr 5, 566–608.

⁴¹⁶ „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus,“ *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse sihtkapital, 2025, 225.

⁴¹⁷ Hent Kalmo, „Tänapäevane riiklus ja võimude tasakaalu idee,“ *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2025, 203–222.

eeldas teistsugust tehnilist ja moraalset lähenemist kui poliitilise tahte kujundamine ja elluviimine. Kohtulik kontroll kujunes tema käsitluses eraldiseisvaks mehhanismiks, mis pidi tagama õigusemõistmise sõltumatuse ning kodanike õiguste kaitse riigi poliitilise juhtimise kõrval.⁴¹⁸

Maakorralduse institutsionaalne ülesehitus ei mahu siiski täielikult Loewensteini kirjeldatud mudelisse. Erinevalt poliitilisest juhtimisest ei seisnenud maakorraldus poliitilise tahte kujundamises, kuna nii põhiseadus kui ka maakorralduseadus olid juba andnud selge õigusliku aluse ja suuna maakorralduse läbi viimiseks. Küsimus ei olnud seega poliitilise eesmärgi määratlemises, vaid selle eesmärgi õiguspärases ja õiglases teostamises konkreetsete omandi- ja maakasutusuhete ümberkorraldamisel üksikjuhtumite või tervete piirkondade kaupa. See omakorda eeldas haldusotsustamise kõrval ka vaidluste lahendamist, õiguste ja huvide kaalumist ning hüvitiste määramist viisil, mis sidus täitevvõimu tegevuse kohtuliku iseloomuga kontrollimehhanismidega.

Seetõttu ei kujunenud maakorraldusasutused ja -komisjonid üksnes täitevvõimu tavapäraseks organiteks, vaid institutsioonideks, kus täitevvõimu ja kohtulikud funktsioonid osaliselt kattusid. Kohtuvõimu element ei avaldunud maakorralduses pelgalt hilisema kontrollina, vaid oli teatud ulatuses integreeritud juba otsustusprotsessi, avaldades eelkõige piiri- ja muude vaidluste lahendamises, tunnistajate ülekuulamises, dokumentide hindamises ning õiguste ja hüvitiste määramises. See andis maakorraldusotsustele suurema legitiimsuse ning võimaldas lahendada keerukaid omandi- ja maakasutusvaidlusi juba haldusmenetluse raames.

Selline täitevvõimu ja kohtuliku funktsiooni põimumine tõstatas paratamatult küsimuse kontrollimehhanismidest. Kuna maakorralduskomisjonidele anti ulatuslik otsustusõigus ning võimalus sekkuda isikute omandipõhiõigusesse, ei saanud õiguskaitse piirduda üksnes formaalse seadusliku aluse olemasolu kontrolliga. Oluliseks muutus see, kuidas tagati otsuste õiguspärasus, kaalutusõiguse piiridest kinnipidamine ja isikute õiguste kaitse nii halduse sees kui ka väljaspool haldusorganite struktuuri.

Järgnevalt käsitletakse maakorralduse kontrolli kahel tasandil. Esiteks analüüsitakse halduse siseseid kontrollimehhanisme, mille kaudu püüti tagada maakorraldusotsuste õiguspärasus ja ühtlane praktika. Seejärel vaadeldakse kohtuliku kontrolli rolli maakorraldusotsuste üle.

⁴¹⁸ Karl Loewenstein, „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus,“ *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse sihtkapital, 2025, 232–235.

4.2. Maakorralduskomisjonid kui kohtulikud haldusinstantsid

Maakorraldusseaduste alusel kujunes Eesti Vabariigis maakorralduse elluviimiseks institutsionaalne süsteem, mida ei saa kirjeldada pelgalt haldusesise kontrollina. Maakorralduskomisjonid ei olnud üksnes täitevvõimu organid, kelle tegevus hõlmas kohtumenetlusele sarnaseid elemente, vaid nad kujunesid õiguslikult osaliselt ka kohtulikeks haldusinstantsideks.⁴¹⁹

Selliseid laialdaste pädevustega komisjone nimetati kohtulikeks haldus- asutusteks, kuna vaidluse korral oli otsusega mitte rahul oleval isikul õigus pöörduda kaebusega kõrgemal seisva, idee poolest täiesti erapooletu asutuse poole. See kõrgem instants haldusalal osutus teiseks astmeks, sarnaselt apellatsioon- astmega kohtusüsteemis. Kaebemenetlus haldusinstantsides oli oma olemuselt võrreldav halduskohtumenetlusega.⁴²⁰

Tartu Ülikooli haldusõiguse professori Artur-Tõeleid Kliimanni järgi pidid halduse erikohtud vastama kahele tingimusele: esiteks allusid nad oma pädevuse piires kõrgema astme kaudu Riigikohtu administratiivosakonnale ning teiseks pidid teise astme otsused olema seaduse järgi lõplikud. Seejuures oli kohtusse pöördumise eelduseks kaebuse esitamine haldusasutusele.⁴²¹

Seadus andis maakorralduskomisjonidele otsese pädevuse lahendada kindlat liiki maakorraldusest tulenevaid vaidlusi lõplikult (näiteks piiritülid) ning nägi ühtlasi ette kohtumenetluse normide kohaldamise maakorraldusmenetluses.

Selline lahendus oli sisuliselt põhjendatud maakorralduse eripäraga. Maakorralduses rakendati ulatuslikku ja keerukat otsustusruumi, milles tuli samaaegselt hinnata maa väärtust, maakasutuse parandustegureid, kruntide paiknemist ja juurdepääsu, majapidamiste elujõulisust ja elatusvõimet ning otsustada, kui mitu majapidamist on võimalik konkreetsele maa-alale majanduslikult otstarbekalt ja kasumlikult jätta või sisse seada. Samuti tuli hinnata, millal oli vältimatu olemasolevate talukohtade ümberpaigutamine ning millises ulatuses tuli maa väärtuse tasakaalustamiseks lisada uudismaad. Tegemist oli otsustega, mille sisuline õigsus sõltus erialateadmistest ja komplekssete faktiliste asjaolude kaalumisest, mitte üksnes normide formaalsest kohaldamisest.

Seetõttu andis 1926. aasta maakorralduse seadus vaidluste lahendamise esmase ja sisuliselt lõpliku pädevuse maakorralduskomisjonidele. Maakorralduskomisjonide süsteem oli üles ehitatud kaheastmelisena. 1926. aasta seaduse alusel

⁴¹⁹ Tartu Ülikooli haldusõiguse ja -protsessi professor Artur-Tõeleid Kliimann pidas halduskohtute süsteemi osaks lisaks halduskohtutele ka kohtulikke haldusinstantsid. Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess* (Tartu, 1937), 81–96.

⁴²⁰ Ludmilla Kattal, *Halduskohtute ja kohtulikkude haldusinstantside esimesele astmele alluvad kaebused ja vaided ning revisjoni-, apellatsiooni ja kassatsioonikaebused* (auhinnatöö, Tartu Ülikool, 1936), 40.

⁴²¹ Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, 96–100.

tegutsesid esmalt kohalikud maakorralduskomisjonid,⁴²² kelle otsuseid kontrollis maakorralduse peakomisjon. 1937. aasta maakorraldusseadusega loobuti kohalikest komisjonidest ning otsustuspädevus koondati maakondlikul tasandil tegutsevatele maakorralduskomisjonidele.⁴²³ Sellega tugevnes küll riigi roll maaomandi ja maakasutuse ümberkujundamise suunamisel, kuid see ei olnud siiski kontrollimatu.

Maakorralduskomisjon lahendas maakorraldusest tulenevad vaidlused, sealhulgas piiri- ja teedetülid, ning nende küsimuste lahendamine kuulus lõplikult komisjoni pädevusse. Samu vaidlusi ei saanud pärast komisjoni otsust uuesti kohtuasutustes arutada ning kohtutes varem algatatud menetlused jäeti komisjoni taotlusel seisma (1926. aasta maakorralduse seaduse § 12). Seega tegutsesid kohalikud maakorralduskomisjonid esimese astme kohtulike haldusinstantsidena, asendades nendes küsimustes tavapärase kohtu jurisdiktsiooni.

Kohtuliku haldusinstantsi kontroll toimus juba maakorralduse algatamise etapis, seisnedes algatamisotsuse õiguspärasuse ja põhjendatuse hindamises. Maakorraldaja edastas algatamist puudutava maakorralduse osaliste koosoleku protokolliga koos asjakohaste materjalide ja oma seisukohaga kohalikule maakorralduskomisjonile, kellele asjaosalistel oli õigus esitada kaebusi (§-id 24–25). Komisjon arutas maakorralduse algatamise õiguspärasust ja põhjendatust avalikul istungil ning seaduspäraseks tunnistatud algatamisotsused edastati maakorralduse peakomisjonile menetluse edasiseks korraldamiseks (§ 26). Seejärel korraldas maakorralduse peakomisjon maakorralduse alla kuuluvate maaomandite suhtes võõrandamise ja koormamise keelumärkuste kandmise kinnistusraamatusse ning määras maakorraldajad tööde läbiviimiseks (§-id 27–28).

Maakorraldaja poolt koostatud maakorralduskavad vaadati läbi kohaliku maakorralduskomisjoni avalikul istungil (§ 58), millest teatati kõigile asjaosalistele (§ 59). Komisjon võis kava kinnitada, muuta või saata tagasi ümber-tegemiseks (§ 60). Komisjoni otsused pidid sisaldama üksikasjalikke andmeid maaomandite, koormatiste, keeldude ning uutele kruntidele ülemineku korra ja tähtaegade kohta (§ 61) ning need kuulutati välja koos teatega edasikaebe korra ja tähtaja kohta (§ 62).

Menetluslikult olid maakorralduskomisjonid kohustatud järgima nii administratiivkohtu korra⁴²⁴ kui ka tsiviilkohtupidamise seaduse asjakohaseid norme (§ 63). See tähendas avalikke istungeid, asjaosaliste ärakuulamist, tunnistajate

⁴²² Alates 1. oktoobrist 1926. a hakkasid tööle kaheksa kohalikku maakorralduskomisjoni (Harju, Lääne, Viru, Järva, Pärnu, Viljandi, Tartu ja Võru). Põllutööministeeriumi teadaanne, RT 01.10.1926, 72. Viru ja Võru maakorralduspiirkonnad olid suuremad kui samanimelised maakonnad, näiteks käis Võru komisjoni alla ka Valgamaa.

⁴²³ Maakorraldusasutuste ülesehituse ning nende arengus toimunud muudatuste kohta vt lähemalt AA II.

⁴²⁴ Ajutise Valitsuse poolt 12.02.1919 vastu võetud seadus administratiivkohtu kord, RT 19.02.1919, 10, 23. Administratiivkohtupidamise kujundamise kohta Eesti Vabariigis vt lähemalt Ivo Pilving, „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda,“ *Juridica* (2019), nr 9, 657–670.

ülekuulamist, ekspertide kaasamist, esindajate ja advokaatide osalemise võimalust ning otsuste protokollimist ja põhjendamist. Komisjonide otsused tehti kollegiaalselt hääleteenamusega (§ 72). Seadus nägi ette, et mitmed maakorraldusest tulenevad vaidlused – eeskätt piiri- ja teedetülid ning maakorraldusotsustest otseselt tulenevad küsimused – ei kuulunud pärast komisjoni otsust uuesti kohtulikus korras läbivaatamisele. Sellega asendasid maakorralduskomisjonid nendes küsimustes tavapäraselt kohtu jurisdiktsiooni.

Kohtulike haldusinstantsidena tegutsevate maakorralduskomisjonide koosseis oli kujundatud viisil, mis pidi tagama nii otsuste õiguspärasuse kui ka sisulise otsustusvõime. Komisjoni esimees oli rahukogu liige või rahukohtunik rahukogu määramisel, alalise liikmena kuulus komisjoni maakorraldaja ning lisaks osales komisjonis kohaliku maakonnavalitsuse esimees (§ 71). 1935. aasta seadusemuudatusega muudeti kohaliku maakorralduskomisjoni koosseisu nii, et kohaliku omavalitsuse esindaja asemel nimetati komisjoni põllutöökoja ettepanekul põllutööministri määratud liige.⁴²⁵ Selline muudatus vähendas küll kohalike huvide mõju ning tugevdas riigi rolli maakorraldusotsuste kujundamisel, kuid suurendas erialaspetsialistide kaasamise kaudu ka komisjoni erialast pädevust.

Haldusesisese kvaasikohtuliku kontrolli teise astme moodustas maakorralduse peakomisjon, mis tegutses teise astme erikohtuna.⁴²⁶ Kohaliku maakorralduskomisjoni otsuse peale oli võimalik esitada kaebus sama maakorralduskomisjoni kaudu maakorralduse peakomisjonile (§ 66). Peakomisjoni istungid olid avalikud (§ 67) ning menetluse läbiviimisel ja otsuste tegemisel lähtuti samuti kohtumenetluse reeglitest.

Peakomisjoni ülesanne oli kohalike maakorralduskomisjonide otsuste ülevaatamine ja maakorralduspraktika ühtlustamine kogu riigis. Seejuures kontrollis peakomisjon nii menetlusnormide järgimist kui ka seda, kas esimese astme komisjon oli kasutanud talle antud kaalutlusruumi kooskõlas seaduse eesmärgiga.

Peakomisjoni koosseis oli kujundatud viisil, mis tagas otsuste kõrge juriidilise kvaliteedi ja maakorraldusõiguse ühetaolise rakendamise. Maakorralduse peakomisjoni kuulus esimehena kohtupalati liige kohtupalati määramisel ning liikmetena maakorralduse peakomisjoni alaline liige ja põllutööministriumiumi maa-mõõduameti juhataja (§ 75). Seaduse kohaselt olid peakomisjoni otsused lõplikud (§ 69).

Kaheastmeline komisjonide süsteem võimaldas maakorralduse põhieesmärgi saavutamist erapooletul viisil, tagades samal ajal isikute õiguste kaitse. Ühelt poolt võimaldas see otsuste tegemist erialase pädevusega isikute poolt, teisalt aga säilitada riikliku juhtimise ja kontrolli all elujärje parandamiseks vajalike maakorraldustööde samaaegse, eesmärgipärase ja tõhusa läbiviimise.

1937. aasta maakorralduse seadus kinnistas ja süvendas veelgi seda lahendust. Seadusandja lähtus arusaamast, et maakorraldusvaidluste lahendamine peab

⁴²⁵ Riigivanema 30.04.1935 dekreediga kehtestatud maakorralduse seaduse muutmise seadus, RT 07.05.1935, 41, 392. Muudatuste põhjuste kohta vt lähemalt AA II, 31.

⁴²⁶ Kliimanni käsitluse kohaselt oli maakorralduse peakomisjon teise astme erikohus. Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, 103.

toimuma spetsialiseeritud kohtulikes haldusinstantsides, kuhu on koondatud nii õiguslane autoriteet kui ka maakorraldusega seotud erialateadmised. Maakorralduskomisjonide süsteem kujunes seega institutsionaalselt iseseisvaks kaheastmeliseks struktuuriks, mis ühendas endas nii haldusliku kui ka kohtuliku kontrolli.

1937. aasta maakorralduse seadusega muudeti senist korda, lähtudes seletuskirjas rõhutatud põhimõttest tagada menetluse kiirus ja selge vastutus. Seetõttu jäeti maakorralduse praktilise läbiviimise ja otstarbekohasuse küsimused, mis puudutasid eeskätt maakorralduse enda teostamist, katastri ja maakorralduse osakonna kohalike asutuste, s.o maa-ametite juhatajate pädevusse. Maakorralduse juhtimine ja teostamine koondati katastri ja maakorralduse osakonna vastutus- alasse, mille kohalikud asutused olid maa-ametid. Nende asukohad ja tegevus- piirkonnad määras põllutööminister (§-id 46–47). Samas jäeti kollegiaalseks otsustamiseks need küsimused, mis oma olemuselt eeldasid kohtulike funk- sioonide täitmist.⁴²⁷ Maa-ameti juures tegutsev maakorralduskomisjon, mida eelnõu materjalides ongi nimetatud ka „agraarkohtuks“⁴²⁸, lahendas maa-ameti juhataja otsuste peale esitatud kaebusi õiguslikes, hindamise ning nende tasude ja kulude asjades, mis olid seaduses otsesõnu ette nähtud (§ 48). Seega kujundati maakorraldusasutuste süsteem ümber selliselt, et menetlus kulges kahel tasandil: ühelt poolt haldusliku otsustamise ning teiselt poolt halduskohtuliku menetluse kaudu, sõltuvalt lahendatava küsimuse iseloomust.⁴²⁹ Maakorralduskomisjoni otsuste peale sai üldjuhul esitada kaebuse maakorralduse peakomisjonile, samas kui maa-ameti juhataja otsused allusid põllutööministeeriumi katastri ja maakorralduse osakonna direktori kontrollile (§ 48). Jõustunud maakorraldus- komisjoni ja maakorralduse peakomisjoni otsused täitis kohapeal maa-ameti juhataja (§ 52). Katastri ja maakorralduse osakonna direktori ning maakorralduse peakomisjoni otsuste peale oli võimalik esitada kaebus riigikohtule administ- ratiivkohtu korras (§ 53).

1937. aasta maakorraldusseadusega ei tehtud sisulisi muudatusi maakorral- duskomisjoni koosseisus ja järgiti 1935. aastast kehtinud korda. Maakorralduse peakomisjoni esimehe ja liikmed määras edaspidi riigivanem põllutööministri ettepanekul ning seaduses ei olnud enam otsesõnu sätestatud, et komisjoni tööd peab juhtima kohtust pärit liige. Riigivanema 2. juuni 1937. aasta otsusega nr 325 määrati maakorralduse peakomisjoni esimeheks Tallinna Ringkonnakohtu esimees Vladimir Kuusik ning liikmeteks katastri ja maakorralduse osakonna

⁴²⁷ Maakorraldusseaduse seletuskiri, 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 1 564–565.

⁴²⁸ Kavatsitava Maakorralduse põhialused tabelina. 14.12.1935, 02.01.1936–09.12.1937, RA ERA.58.1.1875, 1 17.

⁴²⁹ Uue maakorralduse seaduse põhialused, mille alusel andis põllutööminister 26. oktoobril 1934. a korralduse seadusekava koostamiseks, RA ERA.58.1.1875, 1 240p.

direktor August Lepik ja maakorralduse peakomisjoni alaline liige Armin Peets⁴³⁰, mistõttu ei kaasnenud ka peakomisjoni isikkoosseisus muutust.

Eeltoodut kokku võttes võib märkida, et maakorralduse eesmärkide saavutamiseks kujunes maakorraldusõiguses õiguslik raamistik, mis võimaldas keerukaid ja erialateadmisi nõudvaid küsimusi lahendada spetsialiseeritud kohtulike haldusinstantside kaudu. Maakorralduskomisjonidele anti pädevus teha piiri- ja teedetülides sisuliselt lõplikke otsuseid ning ühendada halduslik ja kohtulik kontrollifunktsioon kaheastmelises süsteemis. Selline lahendus andis maakorraldusõiguse rakendamisele selge õigusliku efekti, võimaldades koondada erialase otsustuspädevuse ja menetlusliku õiguspärasuse ühte institutsionaalsesse raamistikku, ilma et iga vaidlusküsimus oleks tulnud suunata eraldiseisvasse kohtumenetlusse. Vastasel juhul oleks maakorraldus pidanud ootama üksikute kohtuvaidluste lõppemist, mis oleks oluliselt venitanud niigi keerukat protsessi; kohtulike haldusinstantside kaudu lahendati tekkinud vaidlused ja tüliküsimused jooksvalt menetluse käigus, tagades maakorralduse sujuva läbiviimise.

4.3. Kohtulik kontroll

Kuigi maakorralduskomisjonid ja maakorralduse peakomisjon tegutsesid kohtulike haldusinstantsidena ning lahendasid suure osa maakorraldusest tulenevatest vaidlustest sisuliselt ja lõplikult, ei tähendanud see kohtuliku kontrolli täielikku puudumist maakorralduse üle. Kohtuvõim säilitas maakorralduses rolli kõrgema astme kontrollinstantsina, mille ülesanne oli tagada, et kohtulikud haldusinstantsid tegutseksid seaduse piires ning järgiksid menetlus- ja pädevusnõudeid.

Kohtulik kontroll ei olnud suunatud maakorraldusotsuste sisulisele ümberotsustamisele. Riigikohus ei asunud hindama maa väärtust, maakasutuse parandustegureid ega majapidamiste elatusvõimet, kuna need küsimused olid seadusandja tahte kohaselt usaldatud spetsialiseeritud maakorralduskomisjonide pädevusse. Kohtuliku kontrolli ese oli aga kontroll selle üle, kas maakorralduskomisjonid ja maakorralduse peakomisjon olid järginud seaduses sätestatud menetluskorda, kas otsused olid tehtud pädeva organi poolt ning kas neile antud kaalutusõiguse piire ei olnud ületatud.

Kaebemenetluse astmeline ülesehitus peegeldas maakorralduskomisjonide kohtulikku staatust. Asjaosalistel tuli esmalt kasutada vaidluse lahendamise võimalusi kohtulikes haldusinstantsides, esitades vastuväited ja kaebused maakorralduskomisjonidele ning seejärel maakorralduse peakomisjonile. Alles pärast peakomisjoni otsust avanes võimalus pöörduda riigikohtusse. Riigikohus ei olnud seega maakorraldusasjades tavapärane esimese astme kohus, vaid kõrgema astme jurisdiktsiooniline kontrollorgan.

Artur-Tõeleid Kliimanni halduskohtu teooria aitab täpsustada riigikohtu rolli sellises süsteemis. Kliimanni järgi ei piisanud institutsiooni määratlemiseks

⁴³⁰ Riigivanema 2. juuni 1937. a otsus maakorralduse peakomisjoni esimehe ja liikmete määramise kohta, RA ERA.31.3.15153, l 3.

kohtuliku haldusinstantsina üksnes sellest, et haldusorgan lahendab vaidlusi või kohaldab kohtumenetlusele sarnaseid norme. Määravaks pidi olema kaks tingimust: esiteks pidi selline organ olema oma iseseisva kohtuliku pädevuse piires allutatud kõrgemale astmele kas eriseaduse alusel või vahetult riigikohtu administratiivosakonnale; teiseks pidid sellele kõrgemale astmele alluva, tavaliselt teise astme instantsi otsused olema lõplikud. Ainult nende tingimuste täitmisel saavat riigikohtu administratiivosakond tegutseda vastava süsteemi suhtes kõrgema astme kohtuna ning omandada kassatsiooniinstantsi iseloomu.⁴³¹

Kliimann täpsustas, et kohtulike haldusinstantside puhul tuleb eristada otsuste lõplikkust sisulises ja protsessuaalses tähenduses. Ainuüksi see, et eriseadus nägi ette haldusorgani otsuste „lõplikkuse“, ei tähendanud Kliimanni järgi, et need oleksid lõplikud ka protsessuaalses mõttes ning välistaksid kohtuliku kontrolli. Kui haldusametnikud või -asutused tegutsesid kohtulike kaebestantsidena, pidi konstitutsioonilise mõtte kohaselt jääma alles kõrgema kohtu kontroll nende tegevuse üle. Sellisel juhul ei saavat „otsuste lõplikkust“ mõista kohtusse pöördumise keeluna, vaid üksnes menetlusliku astmena, mis määras, millises ulatuses ja millisel tasandil vaidlust saab edasi lahendada.⁴³²

Just see eristus on määrava tähtsusega maakorralduskomisjonide ja maakorralduse peakomisjoni tegevuse iseloomustamisel. Kuigi maakorralduse seadus nägi ette, et maakorralduskomisjonide ja peakomisjoni otsused on lõplikud (1926. aasta seaduse § 69 ja 1937. aasta seaduse § 68 jt), ei tähendanud see Kliimanni teooria järgi kohtuliku kontrolli välistamist. Vastupidi, selline lõplikkus osutas sellele, et nimetatud organid täitsid kohtuliku haldusinstantsi funktsiooni, mille otsused olid sisuliselt lõplikud, kuid allusid siiski kõrgema astme kohtulikule kontrollile. Maakorralduse peakomisjon vastas neile tingimustele. 1926. ja 1937. aasta maakorralduse seaduste kohaselt oli peakomisjon maakorralduskomisjonide süsteemi teine aste, kelle otsused olid seaduse järgi lõplikud ning mille täitmise võis peatada üksnes riigikohus.

Sellest tulenevalt ei tegutsenud riigikohtu administratiivosakond maakorraldusasjades tavalise astmekohtuna, vaid kõrgema astme kontrollinstantsina. Maakorralduskomisjonid, maakorralduse peakomisjon ja riigikohtu administratiivosakond moodustasid seega protsessuaalses mõttes instantside ahela, mis vastas halduskohtu rakenduse teoreetilistele eeltingimustele.⁴³³

Riigikohus kontrollis, kas komisjonide menetluses oli järgitud ärakuulamisõigust, kas otsused olid piisavalt põhjendatud ning kas komisjonid olid püsinud neile seadusega antud pädevuse piires. Uute asjaolude ja tõendite esitamist riigikohtus ei olnud üldjuhul lubatud, kui neid ei olnud käsitletud maakorraldus-

⁴³¹ Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, 96–100.

⁴³² Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, 99.

⁴³³ Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937, 101–102.

komisjonides. See rõhutab, et riigikohus ei asendanud maakorralduskomisjonide otsust, vaid teostas nende menetluse üle kontrolli kõrgema astme halduskohtuna.

Lisaks tavapärasele kaebemenetlusele nägi maakorraldusseaduse § 54 ette erandliku mehhanismi jõustunud maakorraldusotsuste korrigeerimiseks uute oluliste asjaolude ilmnemisel. Sellisel juhul oli Riigikohtul maakorralduse peakomisjoni ettepanekul õigus tühistada nii maakorralduskomisjoni kui ka maakorralduse peakomisjoni jõustunud otsused, kui uued asjaolud mõjutasid otsuse sisu oluliselt.⁴³⁴ Otsustav roll jäi seejuures riigikohtule, kuna haldusorgan ei saanud jõustunud otsust omal algatusel muuta, vaid üksnes taotleda kohtulikku sekkumist. Kui riigikohtu poolt tühistatud otsus tingis maakorralduskava ümbertegemise, võimaldas seadus kava muutmise asemel määrata omanikule maa eest vastavas ulatuses rahalise hüvitise (§ 54). Seega ei piirdunud kohtulik kontroll üksnes kaebemenetlusega, vaid hõlmas ka piiratud ja erandlikku võimalust korrigeerida jõustunud otsuseid, säilitades samal ajal lõpliku otsustusõiguse riigikohtu käes.

Maakorralduskomisjonide ja maakorralduse peakomisjoni kaheastmeline kohtulike haldusinstantside süsteem näitab, et maakorralduses kalduti teadlikult kõrvale klassikalisest võimude lahususe doktriinist, andes haldusele tavapärasest ulatuslikuma otsustusruumi, kuid sidudes selle otsustusruumi nii kaebepõhise kui ka erandliku kohtuliku kontrolliga riigikohtu tasandil.

Selline kohtuliku kontrolli mudel võimaldas jätta maakorralduse sisulise otsustamise ja menetluse esmajoones kohtulike haldusinstantside pädevusse, säilitades samal ajal võimaluse pöörduda lõplikuks kohtulikuks kontrolliks Riigikohtusse. Maakorralduskomisjonidele usaldati keerukate sotsiaalsete, majanduslike ja õiguslike küsimuste lahendamise, kuid nende tegevuse õiguspärasus ja pädevuse piirid allusid Riigikohtu kontrollile nii kaebemenetluse korras kui ka erandlikel juhtudel uute oluliste asjaolude ilmnemisel. Seega ei pidurdanud kohtulik kontroll maakorralduse läbiviimist, vaid tagas selle teostamise seaduslikkuse, piiritledes haldusotsustamise õiguslikud raamid ka pärast otsuste jõustumist.

⁴³⁴ Riigikohus on märkinud, et maakorralduse peakomisjoni seadusjõusse astunud otsust võis riigikohus muuta peakomisjoni ettepanekul ning väljendanud sama seisukohta ka Petserimaa ja Narvataguste alade maakorralduse läbiviimist käsitletud lahendites, kus kuni 1926. aasta maakorralduse seaduse vastuvõtmiseni kohaldati Vene 1911. aasta maakorraldusseadust. Jüri Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927. a. lahendatud küsimusi*. Tartu: Siseministeriumi administratiivala kirjastus, 1929, 105 (Adm. T. nr 1118 I/24); Vene õiguse rakendamise ja tõlgendamise kohta Petserimaal ja Narva-tagusel alal vt lähemalt AA II, 13–14.

KOKKUVÕTE

Maakorraldusõigus kujunes Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil keskseks maapoliitiliseks instrumendiks, mille kaudu riik suunas maaomandi- ja maakasutussuhete ümberkujundamist poliitiliste, sotsiaalsete ja majanduslike eesmärkide saavutamiseks. Maakasutuse muudatusi on sageli käsitletud peamiselt 1919. aasta maaseadusest lähtunud maareformi kontekstis, kuid ulatuslik maaomandi ja maakasutuse moderniseerimine toimus kogu Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil, s.o ajavahemikul 1918–1940. Selle protsessi võib jagada kolme etappi. Esimesel etapil jagati maaseaduse ja selle rakendusaktide alusel riigistatud maad väiketalude rajamiseks, eesmärgiga kujundada väiketalupõhine maakasutus. Teisel etapil, alates 1926. aastast, loodi õiguslik alus eramaade süsteemaatiliseks ümberkruntimiseks ja lapimaade kaotamiseks. Samal ajal tähendas endistel Vene aladel toimunud hingemaade likvideerimine ühteagu nii kogu-kondliku maaomandi asendamist individuaalsega kui ka Petserima ja Narva-taguste alade õiguslikku integreerimist Eesti Vabariigi õigussüsteemi. Kolmandal etapil, alates 1937. aastast, ühendati maakorraldus asundustegevuse ja selle rahastamismehhanismidega, et lahendada rahvastiku juurdekasvust ja töötusest tulenevaid probleeme ning luua eeldused uute elujõuliste majapidamiste rajamiseks seni kasutamata maa-aladel.

Kõigil neil etappidel tuli maakorraldusel täita maakasutuse parandamise selg-roo rolli. Selle kaudu viidi ellu riigi strateegilised eesmärgid: tõsta maade majanduslikku tasuvust, kompenseerida riigipiiri määramisega tekkinud maaomandi kaotust, tagada ühtne omandisuhete süsteem kogu riigis ning kujundada majanduslikult elujõulised talud selgete õiguslike suhetega. Kuna tegemist oli riiklikult juhitud tegevusega, kujundati vastav regulatsioon avalik-õiguslikuna.

Maakorralduse reguleerimisprobleemid ja eesmärgid Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil tulenesid vajadusest ületada ajalooliselt kujunenud ebaots-tarbekas maaomandi- ja maakasutusstruktuur ning kujundada selle asemele majanduslikult elujõuline süsteem. Eeskätt tuli kaotada killustunud maakasutus, lapimaade süsteem ja hingemaade kogukondlik omandivorm, mis takistasid ratsionaalse ja tasuva talumajanduse kujundamist. Sajandite jooksul välja kujunenud hajus ja siiludeks jaotunud maakasutus suurendas töö- ja ajakulu, raskendas teedevõrgu ning kuivendussüsteemide rajamist ega võimaldanud rakendada modernseid põllumajandusvõtteid.

Kuigi maareformiga likvideeriti suurmaaomand ning loodi eeldused väike-talude tekkeks, ei kõrvaldanud see kõigjal maakasutuse killustatust. Seetõttu ei piirdunud riiklik sekkumine üksnes endiste suurmaaomandite maa ümberjaga-misega, vaid hõlmas kogu ajavahemikul 1918–1940 kestnud maakasutuse ja omandisuhete järkjärgulist moderniseerimist. Moderniseerimine seisnes eeskätt maaomandi ja maakasutuse õiguslikus korrastamises, mille käigus loodi muu hulgas selged omandi- ja maakasutussuhted: killustunud maakasutus koondati kompakseteks maaüksusteks, selgitati välja õigussuhted ja maaomanikud ning kanti omandi- ja kasutusõigused kinnistusraamatusse. Sellega kaasnes kinnistus-

raamatu ajakohastamine ja sissekandepõhimõtte tegelik rakendamine. See puudutas nii riigi- kui ka eramaid ning oli suunatud majanduslikult elujõuliste talude kujundamisele ja omandisuhete süsteemsele korrastamisele.

Maakorraldusõigus lahendas eelpool kirjeldatud reguleerimisprobleeme avalikõigusliku, riigi juhitud ja teostatud menetluse kaudu, mida iseloomustas territoriaalsus ja süsteemsus. Tegemist ei olnud üksikute kinnisasjade ümberkorraldamisega üksikjuhu põhiselt, vaid teadlikult ja läbimõeldult kujundatud avalikõigusliku menetlusega, mida viidi läbi tervete piirkondade kaupa ning mille eesmärk oli kogu maakasutuse struktuuri ümberkujundamine tervikuna.

Maade ümberkruntimise käigus koondati killustunud põllu-, heina- ja karjamaalapid võimalikult kompaktseteks maaüksusteks hoonete lähedale. Sellega kaasnesid või viidi läbi paralleelselt juurdelõigete andmine väikemajapidamiste elujõulisuse suurendamiseks, maade vahetamine otstarbekama paiknemise saavutamiseks, piiride korrigeerimine ning teedevõrgu korrastamine. Kõik need toimingud koondati ühtsesse haldusprotsessi, mis võimaldas maaomandi ja maakasutuse korrastamist terviklikult korraldada.

Maakorralduse territoriaalsus avaldus selles, et maakorraldust ei rakendatud pelgalt taotluspõhiselt üksikute omanike soovil, vaid see algatati ja viidi läbi tervete külade või muude piirkondade kaupa. Selline lähenemine võimaldas samaaegselt lahendada mitme maaüksuse omavahelised ruumilised suhted, kõrvaldada killustunud lapimaade süsteemi ning kujundada ümber kõlvikute paigutuse viisil, mis tagas majanduslikult otstarbekama maakasutuse kogu piirkonnas. Piirkondlik lähenemine võimaldas arvestada looduslikke tingimusi, olemasolevat asustust, tootmisstruktuuri ja juurdepääsuvõimalusi, kujundades neist ühtse ja toimiva terviku.

Eraisikutevahelised kokkulepped, millega arvestas ka Eesti Vabariigi algselt kujundatud maakorraldusõigus, osutusid sellise ulatusega muudatuste elluviimisel ebaefektiivseks. Need eeldasid kõigi asjaosaliste nõusolekut ning iga muudatuse puhul eraldi maaüksuste moodustamist ja tehingute vormistamist, mis muutis protsessi aeganõudvaks ja kulukaks. Samuti tegi selline lähenemine maakasutuse ümberkorraldamise piirkonnas tervikuna sõltuvaks üksikute isikute tahtest ning tõi kaasa maakorralduse eesmärgi seisukohalt ebavajalike osakruntide moodustamise, takistades sellega maakasutuse terviklikku ja eesmärgipärast ümberkujundamist.

Sellest tulenevalt kujunes maakorraldusõigus järk-järgult üha enam maakasutuse struktuurse ümberkorraldamise vahendiks riigi käes. Esmane eesmärk oli kujundada majanduslikult tasuvad ja toimivad maaüksused, lähtudes maa väärtusest ja kasutusotstarbest, ning alles seejärel arvestati võimaluse korral ka asjaosaliste kokkulepetega. Seejuures muutus ka maakorralduse enda regulatsioonis rõhuasetus maaomanike tahteavaldustelt riiklikult suunatud otsustusprotsessile, mis võimaldas maakasutuse ümberkujundamist tervete piirkondade kaupa.

Maakorraldus eeldas selget normatiivset ja institutsionaalset raamistikku, mille arendamise käigus kujunes maakorraldusõigus iseseisvaks ja autonoomseks õigusharuks. Maareformi algfaasis oli maakorralduse keskseks ülesandeks ees-

kätt riigistatud maade kiire jaotamine õigusaktides ette nähtud kohatüüpideks, mistõttu täitis maakorraldus peamiselt tehnilis-majanduslikku funktsiooni, mille kaudu realiseeriti maaseadusest tulenev maa kasutusseandmise poliitika. Eestiga liidetud endiste Vene kubermangude aladel jätkusid maakorraldustööd esialgu Vene 1911. aasta maakorraldusseaduse alusel, mille eesmärk oli kogukondliku hingemaade süsteemi asendamine individuaalse maaomandiga. Samal ajal kasutati maakorraldust ka riigipiiri määramisest tekkinud maakasutusprobleemide lahendamiseks ning maa kaotuse kompenseerimiseks. 1926. aasta maakorralduse seadus pani aluse eramaade süstemaatilisele ümberkruntimisele ning lapimaade ja hingemaade kaotamisele. Seadus määratles maakorralduse objektid (hingemaad ja lapimaad), sätestas menetluse algatamise alused, kehtestas üksikasjaliku menetluskäigu ning nägi ette kohustusliku ümberkruntimise juhtudel, kui selleks puudus poolte kokkulepe, aga seaduses sätestatud eeldused olid täidetud. 1937. aasta maakorraldusseadus arendas süsteemi edasi, integreerides maakorralduse asundustegevuse ja maakapitali regulatsiooniga. Selle kaudu seoti maakasutuse ümberkorraldamine rahastamismehhanismide ja riikliku asunduspoliitikaga.

Maakorraldus viidi ellu spetsialiseeritud maakorraldusasutuste kaudu, mille ülesehitus oli kaheastmeline. Piirkondlikul tasandil tegutsesid maakorralduskomisjonid (hiljem maa-ametid), kelle ülesanne oli maakorralduskavade ülevaatamine, vastuväidete läbivaatamine ja otsuste tegemine. Teise astmena toimis maakorralduse peakomisjon, kelle pädevuses oli esimese astme otsuste läbivaatamine ja kinnitamine.

Maakorralduskomisjonide institutsionaalne ülesehitus ning koosseis tagasid menetluste erialase ja juriidilise kvaliteedi. Komisjoni koosseisu kuulusid ühelt poolt maakorraldusala ettevalmistusega spetsialistid, eeskätt maakorraldajad, kelle ülesanne oli tagada majanduslikult otstarbekas ja tehniliselt põhjendatud maaüksuste struktuur. Komisjoni esimees oli aga mõlemas astmes kohtunik, mis tagas juriidilise pädevuse, menetlusliku korrektsuse ning isikute õiguste kaitse. Selline lahendus ühendas tehnilise, majandusliku ja õigusliku kompetentsi ühtsesse otsustusorganisse.

Maakorralduse mõttes erialase ja juriidilise pädevuse ühendamise võimaldas lahendada keerukaid maaomandi ja maakasutuse küsimusi viisil, mis ühteaegu teenis nii riigi maapoliitilisi eesmärke kui ka tagas üksikisikute õiguste kaitse, olgu need siis maakorralduse asjaosalised või kolmandad isikud. Maakorraldusasutuste kaheastmeline ja kompetentsipõhine ülesehitus õigustas end praktikas ning võimaldas nende pädevuse järkjärgulist laiendamist. 1937. aastal anti kõik maapiirkondade piirivaidlused maakorraldusorganite pädevusse ning neile anti õigus tõendada omandiõiguse üleminekut poolte kokkuleppe alusel juhtudel, kui see osutus vajalikuks ühiselt kasutatavate maade jagamisel. Praktika näitas, et erialast ja juriidilist pädevust ühendav süsteem toimis tõhusalt, mistõttu tugevnes maakorraldusasutuste autoriteet maa-asjades ning neile anti ajas üha laiemad volitused maaomandi ja -kasutuse küsimuste lahendamiseks.

Maakorraldusõiguse rakendamine andis lisaks majanduslikele tulemustele olulisi õiguslikke efekte. Maade ümberkruntimine toimus maa väärtuse alusel,

mistõttu oli tagatud omandiõiguse kaitse: kuigi maa asukoht muutus, sai omanik vastu samaväärse, sageli majanduslikult otstarbekamaltki kasutatava maa. Ümberpaigutamine ei jäänud pelgalt faktiliseks muudatuseks, vaid vormistati ka õiguslikult. Ümberkruntimise tulemusel moodustatud uued maaüksused kanti kinnistusraamatusse ning vajadusel seati või kustutati seejuures ka vastavad servituudid, näiteks teeservituudid. Seeläbi lahendati ühes menetluses nii maakasutuse korrastamise sisuline kui ka õiguslik külg.

Õigusselguse ja -kindluse eesmärk tõusis eriti selgelt esile maade ümberkruntimise käigus, mil tuli üheselt määratleda iga kinnisasja omanik. Seni peetud kinnistusraamatu puudulikkuse tõttu ei olnud sageli selge, kes oli maa omanik või õigustatud kasutaja. Näiteks esines palju olukordi, kus põlvest põlve edasi antud maakasutus või selles tehingutega tehtud muudatused olid õiguslikult fikseerimata. Selle õigusliku „mosaiigi“ korrastamine kujunes oluliseks kõrval-eesmärgiks, mis õiguslikus plaanis omandas isegi suurema kaalu kui algsed sotsiaalsed ja majanduslikud sihid. Selged omandisuhted olid eeltingimuseks, et maakorralduslikud ümberkorraldused saaksid toimuda õiguspäraselt, tagades maaomanike õiguste kaitse ning kinnistusraamatu usaldusväärsuse ja sellega ka kolmandate isikute jaoks vajaliku õigusselguse. Nii kujunes maakorraldusõigusest oluline tõukejõud ja abivahend omandisuhete korrastamisel, kinnistusraamatu ajakohastamisel ja sissekandepõhimõtte tegelikul rakendamisel. Maakorraldusest sai vahend, mille kaudu moderniseeriti mitte üksnes maakasutus, vaid maaõiguslikud suhted tervikuna.

Maakorraldust eristati tehingulisest omandi- või kasutusõiguse muutmisest eeskätt selle eesmärgi ja õigusliku olemuse järgi. Kui tsiviilõiguslik tehing oli suunatud omandiõiguse üleandmisele ühelt isikult teisele, tuginedes isikute taht-avaldustele ning puudutades selgelt piiritletud kinnisasja, siis maakorraldus võimaldas muuta omandi ruumilist ulatust ilma, et vahepeal oleks tulnud osakrunte välja eraldada. Maakorraldus viidi läbi avalik-õiguslikus menetluses, mille tulemusena kujundati omandi ese ümber väärtuse alusel ning jõustunud maakorralduskava ja -otsuse alusel moodustati kompaktsem maaüksus uutes piirides või uues asukohas. Seega jäi omanik samaks, kuid muudeti omandiõiguse objekti – maaüksuse piire, kuju ja paiknemist –, näiteks koondades lahusmaatükid kompaktsemateks ja majanduslikult otstarbekamateks tervikuteks. Omandiõigust riivati üksnes ulatuses, mis oli vältimatult vajalik maade koondamiseks, juurdepääsuteede rajamiseks ja piiride lõplikuks kindlaksmääramiseks. Maamõõtja roll seisnes maakorralduskavas ette nähtud piiride märkimises loodusesse, kuid tema tegevus ei kujutanud endast veel maakorraldust. Maakorralduse tulemused vormistati kinnistusraamatusse kannete tegemisega maakorraldusasutuse taotluse alusel. Selline menetlus tekitas küll haldus- ja finantskoormust riigile, kuid oli maakorralduses osalenud isikute jaoks võrreldamatult odavam tehinguliste käsutuste vormistamisest notariaalselt ja maksustatud kinnistamisprotsessist.

Maakorraldusmenetluses seoti omandiõiguse vormistamine vahetult maa- kasutuse ruumilise korrastamise eesmärkidega, mistõttu ei piirdunud maakorraldusasutuste roll üksnes tehniliste või menetluslike toimingutega, vaid hõlmas ka omandiõiguslike küsimuste sisulist hindamist. Maakorraldusasutustele

antud pädevus tõestada omandiõiguse üleminekut võimaldas kujundada maaüksused vastavalt tegelikule maakasutusele ning tagada nende õiguslik fikseerimine kinnistusraamatus, mida rakendati eeskätt popsikohtade vormistamisel ja ühismaade jagamisel. See menetluslikult optimaalne lahendus aitas vältida varasemast tuttavaid olukordi, kus faktiline maakasutus jäi õiguslikult vormistamata, ning sidus omandiõiguse õigusliku vormistamise otseselt maakorralduse eesmärgiga luua toimiv ja õiguspärane maakasutusstruktuur. Ühendatud menetluslik lahendus teenis ühteäegu nii eraomanike huve omandisuhete selguse saavutamisel kui ka riigi huvi kinnistusraamatu korrastamisel ja usaldusväärse tagamisel.

Seega ei olnud maakorraldus Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil üksnes tehniline maa ümberjaotamise mehhanism, vaid autonoomne ja süsteemne avalik-õiguslik menetlus, mille kaudu kujundati ümber maaomandi struktuur ning rajati alus kaasaegsele kinnisvaraõiguslikule korrale.

Eesti Vabariigi ajalooline kogemus näitab niisiis, et maakorraldus on kasutatav väga ulatusliku ja mitmekülgse maapoliitilise vahendina. Lähimõeldud ja õiguslikult raamitud maakorraldus võimaldas tasakaalustada eraomandi kaitse ja avalikud huvid ning kujundada ruumilist struktuuri viisil, mis oleks võinud teenida ka riigi pikaajalist arengut, kui riik ise ei oleks langenud võõrvõimu ohvriks.

Ehkki vahepeal pikaks ajaks katkestatud, on Eesti riigil nüüdseks selja taga enam kui sajandipikkune maakorralduskogemus, millest on võimalik ja ehk põhjustki õppida ka tänapäeval. Õiguslikku selgust vajas ja vajab eeskätt maakorralduse olemus ja eesmärk. Vajalik on selgelt piiritleda maakorraldus tehingulisest käsutamisest, maa tehnilisest mõõdistamisest ning kinnistusraamatu registriosade jagamisest ja liitmisest. Need toimingud võivad praktikas põimuda, kuid nende õiguslik ese, eesmärk ja regulatiivne loogika on erinevad. Ilma selge dogmaatilise eristusega ähmasub maakorraldusõiguse roll maa ruumilise ümberkujundamise vahendina.

Tänapäevane digitehnoloogiline areng loob täiesti uusi võimalusi maa kasutuse otstarbekuse tagamiseks, sealhulgas elektrooniliste maakorralduslahenduste kaudu. Andmepõhised ruumianalüüsid, digitaalsed kaardirakendused ja integreeritud registrisüsteemid võimaldavad kujundada maakasutust senisest tõhusamalt ja eesmärgipärasemalt. Nende võimaluste rakendamine Eesti riigi ja rahva hüvanguks nõuab õiguslikku selgust maakorralduse regulatiivse sisu ja piiride kohta. Ajalooline analüüs Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodi maakorraldusõiguse kujundamisest, tollal tehtud vigadest ja leitud lahendustest aitab paremini mõista maakorralduse võimalusi ka tänapäevaste väljakutsetega toimetulemisel, olgu need siis seotud kliimaeesmärkide, taristu arendamise, energiatootmise või julgeolekuga. Kõik need eeldavad terviklikku ja strateegilist lähenemist maakasutusele, mille saavutamisele suudab õiguslikult hästi ja selgesti reguleeritud maakorraldus palju kaasa aidata. Eesti Vabariigi ajalooline kogemus kinnitab, et kui riigi (maakorralduslik) sekkumine eraomandisuhetesse toimub selges ja kontrollitud menetluses, on võimalik edendada avalikke huve, ilma et seejuures peaks tingimata kahjustama või oluliselt piirama üksikisikute õigusi. Vahel on võimalik neid koguni paremini kindlustada.

Edasised uurimissuunad võiksid õigusajaloo vaatenurgast keskenduda mitmele seni põhjalikumalt käsitlemata küsimusele. Esiteks väärub uurimist, mil määral oldi enne maareformi elluviimist kursis maakasutuse ümberkorraldamiseks vajalike institutsionaalsete lahendustega teistes riikides ning kas ja kuidas see teadmine mõjutas Eesti vastavate institutsioonide ja menetluste kujundamist. Selline analüüs aitaks paremini mõista Eesti maakorraldusõiguse arengut laiemas kontekstis. Antud töö puhul ei olnud niisugune kontekstualiseerimine veel võimalik, kuna esmalt tuli välja selgitada, millistele reguleerimisprobleemidele milliste õiguslike lahendustega reageeriti ning kas ja kuidas saavutati püstitatud eesmärgid.

SUMMARY

Land Consolidation Law as an Instrument of State Land Policy in the Regulation of Land Relations and the Modernisation of Land Use in the Republic of Estonia (1918–1940)

The starting point of this research lies in the fact that, during the first period of independence of the Republic of Estonia (1918–1940), the existing land ownership and land use relations no longer met the needs of society. The young Republic of Estonia, established in 1918, faced several political, social, and economic challenges, which gave rise to the need for a systematic transformation of land ownership and land use relations.

At the political level, the central task was to establish a peasantry that was both loyal to the state and economically independent, thereby strengthening the state's stability and sustainability. From a social perspective, the aim was to reduce historical inequality arising from the dominance of large-scale landownership and to ensure access to land as the primary means of livelihood for the landless population. Economically, the objective was to develop a productive and viable agricultural sector capable of sustaining the population.

These objectives were not merely political declarations; rather, they were enshrined in the state's constitutional framework, which provided access to land and guaranteed economic subsistence through legislative measures. Consequently, the redistribution of land under the 1919 Land Reform Act was not sufficient; it was also necessary to establish a functioning and legally coherent system of land ownership and land use that would enable these objectives to be realised in practice.

The implementation of the state's commitments was further complicated by the fact that historically developed patterns of land use were fragmented and inefficient: landholdings often consisted of scattered plots of land, which increased labour and time costs, hindered the modernisation of agricultural production, and prevented the establishment of economically viable farms. At the same time, the existing private law framework did not provide sufficient instruments for the comprehensive reorganisation of land use on a regional scale, as it relied on agreements between individual landowners. This approach rendered large-scale changes time-consuming, costly, and dependent on the will of individual actors.

Consequently, there arose a need for a state-led and legally structured solution that would allow the reorganisation of land ownership and land use to be treated as a comprehensive process. This, in turn, required the development of a separate legal framework for land consolidation, through which the state could link political, social, and economic objectives with specific legal mechanisms and implement systematic restructuring on a regional scale.

In this context, it is important to distinguish between land reform and land consolidation. While land reform focused on ideological and political choices concerning the restructuring of land ownership (such as the replacement of large estates with smallholdings), the primary objective of land consolidation was the

practical and legal reorganisation of existing land ownership and land use relations in order to ensure more efficient land use and increase its economic productivity. At the same time, the Estonian case is characterised by the parallel and closely interconnected implementation of land reform and land consolidation, with the two processes functioning not as separate initiatives but as mutually reinforcing components of a single transformation process.

The aim of this thesis is to examine how land consolidation law and its practical application influenced the development of land law and evolved into an instrument of state land policy in the regulation of land relations and the modernisation of land use in the Republic of Estonia between 1918 and 1940. The study focuses on the legal problems that arose in the pursuit of economic and social objectives in land consolidation and on how these problems were addressed through land consolidation law and public-law procedures. It also analyses the development of the institutional and normative framework of land consolidation law, demonstrating the emergence of administrative regulation of land reorganisation and its distinction from private-law transactions.

In line with the aim of this thesis, the analysis first addresses the regulatory problems and objectives of land consolidation. It then examines how land consolidation law contributed to resolving these problems and which legal mechanisms were employed. Subsequently, the thesis analyses the legal and institutional framework required for land consolidation to fulfil its functions, as well as the legal effects of its implementation on the formation and restructuring of property rights and land use.

In terms of structure, the doctoral thesis consists of an introductory integrative chapter, which also includes a summary and conclusions, and five research articles. The integrative chapter synthesises the findings presented in the individual articles into a coherent analytical whole and examines the development of land consolidation law on two levels, placing it within a broader legal-historical and legal-theoretical context.

At the first level, the formation of land consolidation law is analysed within its historical and political context, distinguishing three stages of development: the land reform period; the system of land consolidation for private land, which began with the 1926 Land Consolidation Act; and the integration of land consolidation with settlement policy under the 1937 legislation. At the second level, the thesis examines the normative content of land consolidation law, its distinction from civil law transactions, the interplay between public and private law elements, and the mechanisms of control. This structure enables the analysis of land consolidation law both as a process of development and as a functioning legal mechanism.

The study is based on legal-historical methods, in particular, source criticism and contextualisation, which enable the development of land consolidation law to be examined within its historical, legal, and social context. A second key methodological approach is legal-dogmatic analysis. This is complemented by archival materials which enable an analysis of the actual implementation of land consolidation law and clarify how land consolidation procedures functioned in

practice. Consequently, this study may be regarded as a study in legal history with an applied perspective.

The research findings confirm that land consolidation law emerged as a central instrument of state land policy during the first period of independence of the Republic of Estonia (1918–1940), through which the state directed the restructuring of land ownership and land use relations in order to achieve political, social, and economic objectives, thereby laying the foundations for a modern system of land ownership and land use.

This process can be divided into three stages. In the first stage, based on the Land Reform Act of 1919 and its implementing regulations, nationalised land was re-distributed for the establishment of smallholdings, with the aim of developing a smallholder-based system of land use. In the second stage, beginning in 1926, a legal framework was established for the systematic consolidation of private land and the elimination of fragmented landholdings; the liquidation of communal allotments simultaneously replaced communal ownership with private ownership and ensured the legal integration of the Petseri region and the territories east of the Narva River into the legal system of the Republic of Estonia. In the third stage, beginning in 1937, land consolidation was combined with settlement policy and financing mechanisms in order to address challenges arising from population growth and unemployment, and to create conditions for the establishment of new, economically viable farms on previously unused land.

Throughout all these stages, land consolidation formed the backbone of land use improvement. Through this, the state's strategic objectives were implemented: to increase the economic productivity of land, to compensate for the loss of land ownership resulting from the demarcation of state borders, to ensure a uniform system of property relations across the country, and to establish economically viable farms with clear legal relations. As this was a state-led process, the relevant regulatory framework was established within public law. A key conclusion is that land consolidation law made it possible to combine the reorganisation of land ownership, the formalisation of property rights, and the resolution of disputes within a single procedure, which proved significantly more effective than an approach based on private agreements.

The regulatory challenges and objectives of land consolidation during the first period of independence of the Republic of Estonia stemmed from the need to overcome the historically developed, inefficient structure of land ownership and land use and to replace it with an economically viable and legally coherent system. Above all, it was necessary to eliminate fragmented land use, the scattered plots system, and communal forms of land ownership, which hindered the development of rational and productive agriculture. Although land reform abolished large-scale landownership and created the conditions for the emergence of smallholdings, it did not eliminate fragmentation everywhere. Consequently, state intervention was not limited to the redistribution of land formerly owned by large estates, but extended to the gradual modernisation of land use and ownership relations throughout the period of 1918–1940.

This modernisation was primarily carried out through land consolidation, which involved the legal reorganisation of land ownership and land use, ensuring clear property and land use relations. It included the consolidation of fragmented land into compact units, the clarification of legal relationships, and the registration of ownership and other real rights in the land register, accompanied by its updating and the effective implementation of the registration principle. This process applied to both state-owned and privately owned land and aimed at establishing economically viable farms and systematically reorganising land ownership relations.

Land consolidation law addressed the regulatory problems described above through a public-law, state-led procedure, the defining feature of which was its territorial and systematic nature. It did not concern the reorganisation of individual properties, but rather constituted a deliberately designed legal process carried out across entire regions, aimed at restructuring the overall pattern of land use.

During the land consolidation process, fragmented arable land, meadows, and pastures were consolidated into compact units located near farm buildings. This was complemented by the allocation of additional land, land exchanges, boundary adjustments, and the reorganisation of the road network. These measures were implemented within a single procedure and applied on a regional scale, covering entire villages or areas. This approach made it possible to resolve the spatial relationships between land parcels simultaneously, eliminate fragmented land use, and establish economically viable and functionally efficient land use across the entire region, considering both natural conditions and the requirements of settlement and production.

Agreements between private individuals proved ineffective for implementing changes on such a scale. They required the consent of all parties involved and, for each modification, the separate formation of land parcels and the formalisation of transactions, which made the process time-consuming and costly. Moreover, this approach made the reorganisation of land use across entire regions dependent on the will of individual actors and led to the creation of sub-plots that were unnecessary from the perspective of land consolidation objectives, thereby hindering comprehensive and systematic restructuring.

Land consolidation required a clear regulatory and institutional framework, within which it developed into an independent and autonomous branch of law. In the initial phase of land reform, the primary task was the rapid distribution of nationalised land into legally defined land units; consequently, land reform fulfilled mainly a technical-economic function by implementing the policy of land allocation established by the Land Reform Act. In the territories of the former provinces of the Russian Empire incorporated into Estonia, land reorganisation initially continued on the basis of the Russian Land Consolidation Act of 1911, which aimed to replace the communal allotment system with individual land ownership. At the same time, land consolidation was also used to resolve land use problems arising from the demarcation of state borders and to compensate for the loss of land.

The 1926 Land Consolidation Act laid the foundations for the systematic re-parcelling of private land and the abolition of communal and collective land. The

Act defined the objects of land consolidation (communal and communal-private lands), set out the grounds for initiating proceedings, established a detailed procedural framework, and provided for compulsory redistribution in cases where there was no agreement between the parties but the conditions laid down in the Act were met. The 1937 Land Consolidation Act further developed the system by integrating land consolidation with settlement activities and the regulation of land capital. Through this, the reorganisation of land use was linked to financing mechanisms and state settlement policy.

Land consolidation was implemented through specialised land consolidation institutions organised in a two-tier structure. At the regional level, land consolidation commissions (later land offices) operated, whose tasks included reviewing land consolidation plans, examining objections, and making decisions. The second tier consisted of the Central Land Consolidation Commission, which was responsible for reviewing and confirming the decisions of the first tier.

The institutional structure and composition of the land consolidation commissions ensured both professional and legal quality in the proceedings. The commissions included, on the one hand, specialists trained in land consolidation, whose role was to ensure an economically viable and technically sound structure of land parcels. On the other hand, the chair of the commission at both levels was a judge, which ensured legal expertise, procedural correctness, and the protection of individual rights. This arrangement combined technical, economic, and legal competence within a single decision-making body.

In the context of land consolidation, the combination of professional and legal expertise made it possible to resolve complex issues of land ownership and land use in a manner that simultaneously served the state's land policy objectives and ensured the protection of individual rights, both for the parties involved in land consolidation and for third parties. The two-tier, competence-based structure of land consolidation institutions proved effective in practice and enabled the gradual expansion of their powers. In 1937, all boundary disputes in rural areas were brought within the jurisdiction of land consolidation institutions, which were also granted the authority to certify transfers of ownership based on agreements between the parties where this was necessary for the division of jointly used land. Practice demonstrated that a system combining professional and legal expertise functioned efficiently, thereby strengthening the authority of land consolidation institutions in land matters and, over time, leading to the extension of their competences in resolving issues related to land ownership and land use.

The implementation of land consolidation law produced significant legal effects in addition to its economic outcomes. Land consolidation was carried out on the basis of land value, thereby ensuring the protection of property rights: although the location of the land changed, the owner received land of equivalent value, often in a more economically viable form. The reallocation was not merely a factual change but was also formalised in legal terms. The new land units formed as a result of the reallocation were entered in the land register, and, where necessary, easements affecting the property, such as rights of way, were established or

extinguished in the process. In this way, both the substantive and legal aspects of land use reorganisation were addressed within a single procedure.

The objective of legal clarity and certainty became particularly evident during the land consolidation process, when the owner of each property had to be clearly identified. Due to the incompleteness of the land register, it was often unclear who the owner or the person entitled to use the land was. In many cases, land use had been passed down from generation to generation, or altered through transactions, without being legally recorded. Bringing order to this legal “mosaic” became an important secondary objective, which, in legal terms, assumed even greater significance than the original social and economic goals.

Clear ownership relations were a prerequisite for the lawful implementation of land consolidation measures, ensuring the protection of landowners’ rights and the reliability of the land register, and thereby providing the legal certainty required by third parties. In this way, land consolidation law became an important driving force and instrument for regulating real property relations, updating the land register, and ensuring the effective implementation of the registration principle. Land consolidation thus functioned as a means through which not only land use, but also land-related legal relations as a whole were modernised.

Thus, land consolidation during the first period of independence of the Republic of Estonia (1918–1940) was not merely a technical mechanism of land redistribution, but an autonomous and systematic public-law procedure through which the structure of land ownership was reshaped and the foundations of a modern system of real property law were laid.

ALLIKAD JA KIRJANDUS

Arhiivimaterjalid

Rahvusarhiivi fondid:

EAA.2100: Eesti Vabariigi Tartu Ülikool

EAA.2381: Tartu kinnistusamet

EAA.2840: Tallinna kinnistusamet

EAA.5135: Petserimaa ja Narvataguste maade kinnistuskomisjon

ERA.15: Asutava Kogu Valimiste Peakomitee, Asutav Kogu

ERA.31: Riigikantselei

ERA.58: Põllutööministeeriumi üld-, statistika, varade ja arveosakonnad

ERA.62: Põllutööministeeriumi Katastri ja Maakorralduse osakond

ERA.76: Kohtuministeerium

ERA.80: Riigikogu, I–V koosseis

ERA.1947: Tartu Ringkonnakohus

ERA.3538: Saaremaa Maa-amet

ERAF.130SM: ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee lõpetatud uurimistoimikute kollektsioon

Käsitirjad Tartu Ülikooli Raamatukogu käsitirjade ja haruldaste raamatute osakonnas:

Holsting, Ene. *Eesti Vabariigi 1919. aasta maareform Kohila vallas*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2013.

Jõgiste-Johanson, Annika. *1926. aasta kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus maareformi üldeesmärkide teostamisel*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020.

Kattal, Ludmilla. *Halduskohtute ja kohtulikkude haldusinstantside esimesele astmele alluvad kaebused ja vaided ning revisjoni-, apellatsiooni ja kassatsioonikaebused*. Auhinnatöö, Tartu Ülikool, 1936.

Leima, Matis. *Maareformi läbiviimine Võrumaa Misso ja Petserimaa Pankjavitsa valdades 1922–1940*. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2016.

Serglov, Krista. *Veltsi mõis Virumaal 1796–1930: Mõisamajandi moderniseerimisest Eesti Vabariigi maareformi elluviimiseni*. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2006.

Tael, Kadri. *1919. a. maareform Vana-Põltsamaa vallas*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2013.

Visnapuu, Karin. *Maareformi reguleerinud õigusaktide rakendamine Riigikohtu tsiviilosakonnas 1920–1924*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2017.

Zerel, Lii. *Maareform ja tsiviilõigus Riigikohtu tsiviilosakonna praktikas 1925–1929*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2019.

Kirjandus

Alberings, Arturs (toim). *Latvijas agrārā reforma*. Rīga: Zemkopības ministrijas izdevums, 1930.

Alenius, Kari. „Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning Idaalade maine Eesti avalikkuses 1920–1925“. *Akadeemia* (1999), nr 11, 2301–2322.

Anepaio, Toomas. „19. sajandi õigusreform“. *Juridica* (1997), nr 10, 490–496.

- Anepaio, Toomas. „Dialogue or Conflict? The Legal Reform of 1889 and Baltic Private Law Code“. *Juridica International* 5 (2000), 168–175.
- Anepaio, Toomas. „1920. aasta põhiseaduse mõju Eesti eraõiguse arengule.“ *Acta Historica Tallinnensia* 6 (2002), 53–69.
- Anepaio, Toomas. „Tuntud tundmatu seadustik: Balti eraseaduse väljaanded.“ *Õpetatud Eesti Seltsi Aastaraamat 1994–1999*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002, 302–324.
- Anepaio, Toomas. „Die Gerichtsordnungen Alexanders II. – eine Wegmarke in der Geschichte des Notariats. Historiographische Einführung“. In *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum/Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area: Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)* (Rechtshistorische Reihe 428). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2012, 15–37.
- Ant, Ernst. „Põhijooni meie senise asundustegevuse korralduses.“ *Agronomia* (1934), nr 12, 469–476.
- Ant, Ernst. *Tänapäeva asundamisprobleeme*. Tartu: s. n., 1938.
- „Armin Peetsi 25. a. ametijubel“. *Päevaleht*, 14.07.1933, nr 188, 7.
- Arro, Johan. „Balti Eraseaduse § 812“. *Õigus* (1921), nr 9/10, 157–165.
- Asutava Kogu II istungiärk: protokollid nr 28–97 [17. juuni–20. dets. 1919. a.]. Tallinn: Asutav Kogu, 1920.
- Colvin, Christopher L.; Winfree, Paul. „Applied History, Applied Economics, and Economic History“. *Journal of Applied History* 1 (2019), 28–41.
- Csekey, István (Stephan von). „Põhikorra areng Eestis 1918–1928“, *Riigiõiguse aastaraamat 4/2023*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2024, 265–266.
- Csekey, Stephan. „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 16 (1928), 188–189.
- Eesti Vabariigi tsiviilseadustik (eelnoõu EV Riigivolikogu erikomisjoni 12. märts 1940. a. redaktsioon). Faksiimiletrükk väljaandest: Tallinn, 1940. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda, 1992.
- Erdmann, Carl. *System des Privatrechts der Ostseeprovinzen Liv-, Est- und Kurland*. Bd. 2: *Sachenrecht*. Riga: N. Kymmels Verlag, 1891.
- Grünthal, Timotheus. *Pandiõiguse, eriti kinnispandiõiguse arengust Rooma, Saksa ja Balti õiguses*. Tartu: Noor-Eesti, 1937.
- Hedemann, Justus Wilhelm. *Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert. Zweiter Teil: Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart*. Berlin: Carl Heymanns, 1930.
- Hollmann, Anton; Richarz, Hugo. „Tabellarische Übersicht über die Agrargesetzgebung der ost- und südosteuropäischen Länder“. *Zeitschrift für Ostrecht* 3 (1929), nr 7, 991–1024.
- Ilus, Elmar. „Talundi eelispärimisõigus“. *Õigus* (1936), nr 9/10, 409–436.
- „Jaan Spuul 50-aastane“. *Geodeet* (1935), nr 5/6, 30.
- Jaska, Elmar; Pung, Aarne. *Talundid ja maakasutus Eestis*. Tallinn: Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, 1940.
- Jørgensen, Hans. „The Inter-War Land Reforms in Estonia, Finland and Bulgaria: A Comparative Study“. *Scandinavian Economic History Review* 54 (2006), 64–97.
- Kalmo, Hent. „Tänapäevane riiklus ja võimude tasakaalu idee“. *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2025, 203–222.
- Kalmo, Hent-Raul. „Julgeoleku imperatiiv: 1918–1924–1934“. *Vikerkaar* (2025), nr 6, 91–120.

- Kamel, Paul. „Maakorralduse töödest Petserimaal“. *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 71–78.
- Karelson, Meinhard. *Theodor Pool Eesti Vabariigi põllumajanduses*. Tartu: Eesti Põllumajandusülikool, 2000.
- Karelson, Meinhard. „Theodor Pool – maaseadus ja maareform“. *Agraarteadus* (Akadeemilise Põllumajanduse Seltsi toimetised) 13 (2000), 10–15.
- Kender, E. „Lapimaade korraldamine“. *Meie Maa*, 7. oktoober 1926, nr 87, 2–3.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Haldusprotsess*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1937.
- „Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldusseaduse seletuskiri“. In *Teise Riigikogu protokollide lisad*. X istungjärk 11. jaanuarist 1926. a. – 26. märtsini 1926. a. Tallinn: s. n., 1926, 137–141.
- Köll, Anu Mai. *Peasants on the World Market: Agricultural Experience of Independent Estonia, 1919–1939*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1994.
- Köll, Anu Mai. „Peasants in the World Market: Dairy Cooperatives in Estonia 1908–1936“. *Journal of European Economic History* (1994), nr 3, 503–544.
- Köll, Anu Mai. „The Agrarian Question in Eastern Europe: Some Answers from the Baltic Region“. In David, Thomas; Batou, Jean (koost). *Uneven Development in Europe 1918–1939*. Geneva: Librairie Droz, 1999, 201–209.
- Laaman, Eduard. *Konstantin Päts: poliitika- ja riigimees*. Tartu: Noor-Eesti, 1940.
- Lang, Juhan. *Tartu Poeglaste Reaalgümnaasium (end. Reaalkool) 1880–1930*. Tartu: Tartu Poeglaste Reaalgümnaasiumi pedagoogikanõukogu, 1930.
- Lepik, Ilmar. „Eesti iseseisva majanduse esimesed 20 aastat: 1920–1940“. *Eesti Pank. Teemapaberid* (2025), nr 1, 37–38.
- Liidak, Kaarel. „Eesti agraarpoliitika ühiskondlik-kultuurilisi saavutusi ja ülesandeid“. *Agronomia* (1938), nr 3, 121–127.
- Loewenstein, Karl. „The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law“. *University of Chicago Law Review* 4 (1937), nr 5, 566–608.
- Loewenstein, Karl. „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus.“ *Riigiõiguse aastaraamat 5/2024*. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2025, 223–271.
- Lowe, David. „Applied History Today“. *Journal of Applied History* 1 (2019), 42–52.
- Lust, Kersti. Pärisorjast päriskoohaomanikuks. Talurahva emantsipatsioon eestikeelse Liivimaa kroonukülas 1819–1905. Tartu: Kirjastus Eesti Ajalooarhiiv 2005.
- Luts, Marju. „Private Law of the Baltic Provinces as a Patriotic Act“. *Juridica International* 5 (2000), 157–167.
- Luts, Marju. „Kui neid kapitulatsioonid ees ei oleks...? ehk Õiguse moderniseerimise takistused Vene impeeriumi Läänemere-provintssides 19. sajandil“. *Eesti Ajalooarhiivi Toimetised* (2006), nr 14, 24–80.
- Lutsepp, Elo. „Asunduspoliitikast Eesti Vabariigis: Asundusameti tegevus 1927–1941“. *Ajalooline Ajakiri* (2007), nr 3/4, 443–462.
- Luts-Sootak, Marju. „Balti Eraseaduse (1864/65) koht ja kohatus Euroopa kodifikatsioonide peres“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2015*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2016, 56–72.
- Luts-Sootak, Marju. „Pre-modern Divided Ownership in the Modern Legal History of Estonia.“ In Luts-Sootak, Marju; Kull, Irene; Sein, Karin; Siimets-Gross, Hesi (koost). *Legal Pluralism – Cui Bono?* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2018, 94–113.

- Luts-Sootak, Marju. „Zur Verortung des Baltischen Privatrechts (1864/65) unter den europäischen Privatrechtskodifikationen“. In Hamza, Gábor; Hlavačka, Milan; Kazuhiro, Takii (koost). *Rechtstransfer in der Geschichte. Internationale Festschrift für Wilhelm Brauner zum 75. Geburtstag*. Berlin: Peter Lang, 2019, 219–243.
- Luts-Sootak, Marju. „Das geteilte Eigentum – ein zäher Überlebender in Estlands Rechtsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts“. In Luts-Sootak, Marju; Schäfer, Frank L. (koost). *Recht und Wirtschaft in Stadt und Land/Law and Economics in Urban and Rural Environment. Neunter Rechtshistorikertag im Ostseeraum/9th Conference in Legal History in the Baltic Sea Area, 16.–20. Mai 2018 in Tallinn, Sagadi und Tartu, Estland/16-20 May 2018 in Tallinn, Sagadi and Tartu, Estonia* (Rechtshistorische Reihe 488). Berlin: Peter Lang 2020, 181–202.
- Luts-Sootak, Marju; Sedman, Marin. „The Estonian Penal Code of 1929–1935. A Rare Codification Success in the Interwar Period“. In Koch, Arnd; Löhnig, Martin (koost). *Strafgesetzbücher der Zwischenkriegszeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2024, 57–69.
- Luts-Sootak, Marju; Siimets-Gross, Hesi. „„Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi“. *Juridica* (2020), nr 6, 439–450.
- Luts-Sootak, Marju; Siimets-Gross, Hesi; Kiirend-Pruuli, Katrin. „Estlands Zivilrechtskodifikation – ein fast geborenes Kind des Konservatismus“. In Löhnig, Martin; Wagner, Stephan (koost). „*Nichtgeborene Kinder des Liberalismus?*“ *Zivilgesetzgebung im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, 273–316.
- Luts-Sootak, Marju; Rennu, Triinu; Visnapuu, Karin. „Equal (Re-)Distribution of Land as Promotor of Social Justice and Political Loyalty in the Republic of Estonia After WW I“. *Právněhistorické studie* 55 (2025), nr 1, 73–88.
- Luts-Sootak, Marju; Visnapuu, Karin. „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.
- Maakorralduse seadus ühes seletusega*. Toimetanud E. Kender. Kuressaare: s. n., 1927.
- Mitnits, Johannes. „Maakorraldus agraarolude parandustegurina“. *Konjunktuur* (1936), nr 17 (4), 249–256.
- Mitnits, Johannes. „Maakorralduse seaduse muutmise põhialused“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 62–77.
- Mitnits, Johannes. „Maakorraldusel rajatavate teede juriidiline loomus“. *Õigus* (1937), nr 1, 1–25.
- Mötte, Johannes. *Maaseadus ja maareformi teostamise määrused: nende uuemad täiendused ja muudatused ning teised tähtsamad riigi- ja eramaade kohta käivad seadused, määrused ja juhtnöörid ühes lühikeste väljavõtetega*. Tartu: Postimees, 1929.
- Mägi, A. „Piiride määramisest maakorraldusel“. *Geodeet* (1940), nr 1, 14–19.
- Neggio, Victor. *Maaküsimus Saaremaal*. Tallinn: Üleriikline Põllumeeste Esitus, 1921.
- Nõges, Valter. *Talundite pärimisõiguse reform*. Tallinn: s. n., 1939.
- Nõges, Valter. „Uue Tsiviilseadustiku elluviimine“. *Õigus* (1940), nr 3, 118–130.
- Osipova, Sanita. „Anforderungen an das Notaramt: eine Garantie für die Sicherheit von Rechtsgeschäften auf dem Gebiet Lettlands (Ende des XIX. Jh. – die erste Hälfte des XX. Jh.)“. In Luts-Sootak, Marju; Schäfer, Frank L. (koost). *Recht und Wirtschaft in Stadt und Land/Law and Economics in Urban and Rural Environment. Neunter Rechtshistorikertag im Ostseeraum/9th Conference in Legal History in the Baltic Sea Area, 16.–20. Mai 2018 in Tallinn, Sagadi und Tartu, Estland/16-20 May 2018 in Tallinn, Sagadi and Tartu, Estonia* (Rechtshistorische Reihe 488). Berlin: Peter Lang 2020, 243–260.

- Pajur, Ago. „Suur kriis“. In *Eesti ajalugu VI: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni*. Tartu: Ilmamaa, 2005, 81–91.
- Pallot, Judith. *Land Reform in Russia, 1906–1917: Peasant Responses to Stolypin's Project of Rural Transformation*. Oxford: Clarendon Press, 1999.
- Peets, Armin. „Maakorralduse seaduse ulatusest“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 77–81.
- Peets, Armin. „Maakorraldus: kokkuvõte A. Peetsi loengutest.“ *Geodeet VIII lisa*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 94–116.
- Peets, Armin. „Maakorraldus ja kinnistamine“. *Geodeet* (1935), nr 1, 21–24.
- Pilving, Ivo. „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“. *Juridica* (2019), nr 9, 657–670.
- Pistohlkors, Gert von. „Tiefgreifende agrarische Umwälzungen und Umstrukturierungen in den neu gegründeten baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen 1919/1920/1922: Motivationen und Ergebnisse bis 1940.“ In Krauss, Karl-Peter (koost). *Agrarreformen und ethnodemographische Veränderungen. Südosteuropa vom ausgehenden 18. Jh. bis in die Gegenwart*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2009, S. 175–206.
- Pool, Theodor. „Maauendus Eestis ja selle tulemusi“. In *V Soome-ugri kultuurkongress*, 1–41. Tallinn: s. n., 1936, 1–41.
- Poom, Paul. „Kolmas isik kehtiva hüpoteegiõiguse seisukohalt“. *Õigus* (1933), nr 4, 145–161.
- Poom, Paul. „Igamisvaldus Tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõus“. *Õigus* (1937), nr 5, 193–207.
- Puhvel, Karl. „Katastri korraldus“. *Geodeet* (1938), nr 2, 47–49.
- Pullerits, Albert. „Riigimaade korraldamine 1931. a.“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 43–48.
- Puusep, Peeter. „Administratiivkohtu korraldus. Ettekanne I Õigusteadlaste päeval.“ *Õigus* (1922), nr 8, 235–244.
- Puusep, Peeter. „Maakorraldus Petserimaal ja Narva tagusel maa-alal“. *Õigus* (1923), nr 7, 171–175.
- „Põllutöoministeeriumi kõrged ametnikud Saaremaa oludega tutvumas.“ *Uus Rahva Hääl*, 29. juuli 1927, nr 49, 1.
- Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021.
- Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (I)“. *Ajalooline Ajakiri* (2024), nr 2, 87–130.
- Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (II)“. *Ajalooline Ajakiri* (2025), nr 1, 3–38.
- Rennu, Triinu. „Land Reforms and Development of Land Consolidation in Estonia.“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 108–119. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (09.02.2026).
- Rennu, Triinu. „The Land Register and the Cadastre in the Context of Land Management e-Services.“ In Schmoekel, Mathias; Sorice, Rosalba; Thier, Andreas (koost). *Die Geschichte des Registerrechts aus europäischer Perspektive* (Schriften zum Notarrecht 69). Baden-Baden: Nomos, 2025, 183–194.
- „Riigikohtu otsus piirivaidluste lahendamise asjus.“ *Geodeet* (1940), nr 1, 48.
- Riigikohtu seletused Balti tsiviilõiguse alal: 1920–1929*. Tartu: Sõnavara, 1929.
- „RkhA. Toimik nr 497 II/1934.“ *Õigus* (1935), nr 2, 96.
- „Rkhk. Toimik nr 2/1935.“ *Õigus* (1936), nr 1, 41–44.

- Roasto, Margo. *Maaküsimus, rahvuslikud vastuolud ja poliitiliste ideoloogiate retseptisioon: ühiskondlik mõte Eesti alal 1905–1916* (Dissertationes Historiae Universitatis Tartuensis 57). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2023.
- Roszkowski, Wojciech. *Land Reforms in East Central Europe after World War One*. Warsaw: s. n., 1995.
- Rosenberg, Tiit. „Agrarfrage und Agrarreform in Estland 1919: Ursachen, Voraussetzungen und Folgen“. *Eesti Teaduste Akadeemia Toimetised. Humanitaar- ja Sotsiaalteadused* (1993), nr 3, 324–333.
- Rosenberg, Tiit. „Eesti 1919. aasta maareformi historiograafia.“ *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 1994–1999*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2002, 125–161.
- Rosenberg, Tiit. „Kiriku maaomand ja maakasutus Eestis 19. sajandil ja 20. sajandi algul“. *Eesti Ajalooarhiivi Toimetised* (2006), nr 14, 279–315.
- Rosenberg, Tiit. *Künnivaod: Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agrarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013.
- Rosenberg, Tiit. „Maaküsimus ja 1919. aasta maareform Eestis: põhjused, eeldused ja tulemused“. In Rosenberg, Tiit. *Künnivaod: Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agrarajaloost*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, 373–378.
- Rosenberg, Tiit. „Maareformist Eesti Vabariigi Virumaa Narva-tagustes valdades 1920–1940“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2012*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2013, 129–142.
- Sabas, Johan. „Aegumisest“ [1. osa]. *Õigus ja Kohus: õigusteadusline ajakiri* (1913), nr 7, 97–107.
- Sabas, Johan. „Aegumisest“ [2. osa]. *Õigus ja Kohus: õigusteadusline ajakiri* (1913), nr 8, 113–116.
- Siimets-Gross, Hesi. „*Das Liv-, Est- und Curlaendisches Privatrecht*“ (1864/65) and das *römische Recht im Baltikum* (Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 33). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
- Sinberg, Toomas. „Ülevaade maakorraldusest Vabariigi esimesel aastakümnel“. *Agrooomia* (1928), nr 2, 41–56.
- Sinberg, Toomas. „Uue asundustegevuse arengust Eestis 1929–1935“. *Konjunktuur* (1936), nr 8/9, 510–520 ja nr 12, 735–749.
- Sinberg, Toomas. „Kuidas kavatsetakse üles ehitada sõjas hävinenud talusid?“. *Põllumajandus* (1941), nr 2, 34–37.
- Special Issue on Land Consolidation. Land Tenure Journal* (2025), nr 1. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://openknowledge.fao.org/items/455cbddb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (09.02.2026).
- Spuul, Jaan. „Maakorralduse seaduse muutmisest“. *Geodeet VII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1932, 82–90.
- Spuul, Jaan. „Lapimaade korraldamine“. *Geodeet VIII*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934, 79–110.
- Spuul, Jaan. „Eramaade asundamisest ja kaugemate maade korraldamisest.“ *Geodeet* (1935), nr 2, 13–16.
- Spuul, Jaan. „Teede rajamisest maakorralduse juures“. *Geodeet* (1937), nr 1–4, 20–26.
- Tael, Kadri. „Maareformi elluviijad kohtadel: riigimaade ülemad ja ringkonna valitsejad“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2016*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2017, 94–107.

- Thomas, Joachim. „Relevance of the Land Consolidation Instruments for the Economic, Ecological and Societal Development in Germany.“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 69–70. Arvutivõrgust kättesaadav: <https://openknowledge.fao.org/items/455cbedb-3cff-49e0-ab1e-8d54a078f13e> (04.02.2026).
- Thomas, Klaus. *Rechtsfragen und Praxis des Flurbereinigungsrechts*. Bonn: Agricola-Verlag, 2011.
- „Toomas Sinberg 60-a.“ *Eesti Vaba Sõna*, 24.01.1953, 12.
- Tsiviilseadustiku 1936. aasta eelnõu arvustusi ja täiendus- ning parandusettepanekuid*. Tallinn: s. n., 1937.
- Tsiviilõigus: autoriseeritud konspekt. Koostatud E. Ilusa loengute järgi*. Tartu, 1939.
- Tsiviilõigus: konspekt, koostatud ja redigeeritud eriteadlaste poolt vastavalt prof. I. Tjutrumovi eksamikavale*. Tartu: Jurist, 1933.
- Uluots, Jüri. *Agraarõigus: maamõõtjate täienduskursustel ettekantud loengud*. Tallinn: Eesti Geodeetide Ühing, 1934.
- Uluots, Jüri (koost). *Seletuskiri tsiviilseadustiku 1936. a. eelnõu juurde*. Tallinn: s. n., 1936.
- Uluots, Jüri. „Talundite pärimine.“ *Õigus* (1939), nr 7, 322–327.
- Valitsusasutiste tegevus 1918–1934*. Tallinn: Riigikantselei, 1934.
- Valitsusasutiste tegevus 1937/38*. Tallinn: Riigikantselei, 1938.
- Valitsusasutiste tegevus 1938/39*. Tallinn: Riigikantselei, 1939.
- Valge, Jüri. *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1927. a. lahendatud küsimusi*. Tartu: Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929.
- Valge, Jüri. *Riigikohtu administratiivosakonnas 1932. a. lahendatud küsimusi*. Tallinn: Kohtu- ja Siseministeeriumi administratiiv-ala kirjastuse väljaanne, 1934.
- Valge, Jüri. *Riigikohtu administratiivosakonnas 1936. a. lahendatud küsimusi*. Tallinn: Kohtu- ja Siseministeeriumi administratiiv-ala kirjastuse väljaanne, 1937.
- Vallikivi, Hannes. „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses.“ *Ajalooline Ajakiri* (2019), nr 3/4, 293–330.
- Vallikivi, Hannes. *Eesti Vabariik kui õigusriik. Poliitiliste põhivabaduste õiguslik kaitse 1918–1940* (Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 93). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2025.
- Vaska, Jakob Michail. „Maaplaanide õigekstunnistamisest ja registreerimisest.“ *Geodeet* (1939), nr 3/4, 86–87.
- „Viktor ja Lucia Negro hõbepulm“. *Postimees*, 22.07.1939, 6.
- Visnapuu, Karin. „Riigikohtu kontroll maareformi teostamise üle Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil.“ *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2018*. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2019, 133–149.
- Visnapuu, Karin; Marju Luts-Sootak. „Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel.“ In Triinu Rennu jt (koost). *Maareform 30: Artiklid ja meenutused*, koostanud. Tallinn: Maa-amet, 2021, 11–41.
- Õisman, J. „Maareformi teostamine.“ *Eesti statistika kuukiri* (1922), nr 6–8, 53–55.
- Буковский, Владимир. *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 гг. и с разъяснениями: в 2 томах. Том 1, содержащий Введение, Право семейственное, Право вещное и Право наследования*. Рига: s. n., 1914.
- Волгирева, Галина Петровна. „Сборник законов и распоряжений «Землеустройство» 1914 года.“ *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 11 (2011), nr 1, 23–27.

- Тютрюмов, Игорь. *Законы гражданские (Свод законов т. X, ч. 1, изд. 1914 г.) с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов...* 6-е изд., исправленное и значительно дополненное. В 2 т. Рига: Давид Гликсман, 1923.
- Тютрюмов, Игорь. *Устав гражданского судопроизводства (Свод. Законов т. XVI ч. 1, изд. 1914 г.) с законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных и практических трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 20 сент. 1922 г.):* в двух томах, изд. 5, Т. 2. Рига: Давид Гликсман, 1923.
- Тютрюмов, Игорь. *Гражданское право.* 2-е изд., исправленное и значительно дополненное. Тарту: Типография Г. Лаакмань, 1927.

Õigusaktid

1856. aasta Eestimaa Talurahva seadus. Eesti keelde toimetanud K. Päts. Tallinn, 1901.
1860. aasta Liivimaa Talurahva seadus. *Lihwlandi Talorahwa-Seadus. 13. nowembril 1860 Kõigekõrgemalt kinnitatud.* Tõlkinud F. R. Kreutzwald. Tartu: 1863.
- [1866. aasta Vene notariaalseaduse 1892. aasta redaktsioon] „Положение о нотариальной части“. *Свод законов Российской империи*, изд. 1892 г., т. XVI, ч. I, 325–366.
- [1906. aasta seadus kehtiva talurahva maaomandit ja maakasutust käsitleva seaduse täiendamise kohta] „О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования (09.11.1906)“. *Полное собрание законов российской империи*, III, 26, nr 28528.
- [1914. aasta (eeskirjad) kohtuliku maamõõtmis- (piiride määramise) menetluse kohta] Приложение I къ ст. 1400, прим. 1. О судебно-межевомъ разбирательствѣ. Arvuti-võrgust kättesaadav:
<https://dspace.ut.ee/items/9adcbe5e-0ee7-4a6c-bb3f-13a659b8750c>, 28.01.2026.
- [1911. aasta Vene maakorraldusseadus] „Положение о землеустройстве(29.05.1911)“. *Полное собрание законов российской империи*, III, 31, nr 35370.
- Maanõukogu poolt 27.11.1918 vastu võetud määrused mõisamaade kontrolli alla võtmise ja maaolude esialgse korraldamise kohta, RT 07.12.1918, 5.
- Ajutise Valitsuse poolt 20.12.1920 vastu võetud määrus, RT 24.12.1918, 9. Ajutise Valitsuse poolt 12.02.1919 vastu võetud seadus administratiivkohtu kord, RT 19.02.1919, 10, 23.
- Ajutise Valitsuse poolt 21.03.1919 vastu võetud määrus väikekohapidajate rendilepingute pikendamise kohta ühe aasta peale, RT 29.03.1919, 19, 49.
- Asutava Kogu poolt 04.06.1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, RT 09.07.1919, 44, 91.
- Asutava Kogu poolt 20.12.1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, RT 24.12.1919, 109, 199.
- Asutava Kogu poolt 10.10.1919 vastu võetud maaseadus, RT 25.10.1919, 79/80, 156.
- Vabariigi Valitsuse poolt ajutise valitsemise korra § 12a alusel 18.01.1920 vastu võetud seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas, RT 31.01.1920, 14/15, 71.
- Vabariigi Valitsuse poolt 28.01.1920 vastu võetud määrused maareformi teostamiseks, RT 04.02.1920, 16/17.
- Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, 02.02.1920. RT 18.02.1920 24-25, 94.
- Asutava Kogu poolt 16.03.1920 vastu võetud määrus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise kohta ühe aasta peale, RT 24.03.1920, 43/44, 128.

Põllutööministri määrus riigimaade planeerimise tehniliste juhtnööride kohta, RT 12.05.1920, 69/70.

Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 09.08.1920, 113/114, 243.

Asutava kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 28.07.1920 vastu võetud seadus hingemaa jagamise (Seaduste kogu IX kõite lisa I jagu §§ 24—37) seismapanemise kohta Eesti-Vene rahulepingu põhjal Eesti Vabariigi külge liidetud maakondades, RT 11.08.1920, 115/116, 245.

Riigikogu poolt 17.03.1921 vastu võetud seadus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise kohta, RT 23.03.1921, 20, 6.

Vabariigi Valitsuse poolt 27.07.1921 vastu võetud määrus riigistatud soomaade kasutamise kohta põllumajanduslikul otstarbel (lisamäärus maaref. teost. määr. IV peatüki juurde), RT 05.18.1921, 65.

Siseministri 22.08.1921 määrus Mustvee valla aleviks tunnistamise asjus, RT 02.09.1921, 75.

Vabariigi Valitsuse poolt ajutise valitsemise korra § 12a alusel 01.10.1921 vastu võetud seadus talumaade korraldamise kohta Petseri maakonnas ja Viru maakonna Naroova taguses osas, RT 13.10.1921, 88/89, 172.

Riigikogu poolt 22.03.1922 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seadus, RT 06.04.1922, 44, 18.

Riigikogu poolt 29.06.1922 vastu võetud maaseaduse laiendamise seadus Naroova taguste ja Petserimaa maa-alade peale, RT 15.07.1922, 89, 70.

Riigikogu poolt 27.02.1923 vastu võetud seadus väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise kohta, RT 09.03.1923, 35, 33.

Rahandusministri poolt 06.11.1923 vastu võetud juhatuskiri katastri plaanide (kaartide) valmistamiseks, RT 13.11.1923, 131.

Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 17.

Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud maaseaduse §§ 15, 20 ja 22 muutmise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 18.

Riigikogu poolt 12.04.1924 vastu võetud asundustalude ajutiste kõrvalrentnikkude maaga varustamise seadus, RT 16.04.1924, 51/52, 19.

Läti Seimi poolt 18.06.1924 vastu võetud maakorralduse eeskirjad, Noteikumi par zemes ierīcību. Arvutivõrgust kättesaadav kogumikus Latvijas Agrārā Reforma. 1930: <https://gramatas.lndb.lv/periodika2-viewer/#panel:pp|issue:645245|page:1> (29.01.2026).

Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud riigikorra kaitse seadus, RT 19.02.1925, 29/30, 7.

Riigikogu poolt 28.03.1925 vastu võetud väikemaapidajate rendilepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 03.04.1925, 55/56, 21.

Riigikogu poolt 26.05.1925 vastu võetud maaseaduse täiendamise ja muutmise seadus, RT 05.06.1925, 95/96, 33.

Riigikogu poolt 16.06.1925 vastu võetud riigimaade põliseks tarvitamiseks ja omanduseks andmise seadus, RT 29.06.1925, 109/110, 46.

Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud talumaade tükeldamise alammäärade muutmise seadus, RT 25.06.1925, 107/108, 43.

Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud asunikkude ehituslaenu seadus, RT 29.06.1925, 109/110, 60.

Riigikogu poolt 26.11.1925 vastu võetud kaalu ja mõõdu seadus, RT 04.12.1925, 187/188, 105.

Riigikogu poolt 11.02.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 16.

Riigikogu poolt 04.03.1926 vastu võetud maakorralduse seadus, RT 1926, 23, 21.

Riigikogu poolt 26.03.1926 vastu võetud peremeheta maade tarvitamise seadus, RT 15.04.1926, 33, 57.

Ametisse nimetamise teadaanne, RT 01.06.1926, 56.

Riigikogu poolt 05.08.1926 vastu võetud elukorterite ehituslaenu seadus, RT 10.08.1926, 63, 83.

Vabariigi Valitsuse poolt 17.09.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise määrus, RT 24.09.1926, 70.

Vabariigi Valitsuse poolt 24.09.1926 vastu võetud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid, RT 01.10.1926, 72.

Põllutöministeeriumi teadaanne. RT 01.10.1926, 72.

Riigikogu poolt 17.12.1926 vastu võetud maaseaduse §§ 15., 20., 22. ja 23 muutmise seadus, RT 07.01.1927, 1, 3.

Riigikogu poolt 17.12.1926 vastu võetud Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistamise seadus, RT 12.01.1927, 2, 16.

Põllutöministri määrus riigimaade planeerimise tehniliste juhtnõõrid, RT 12.05.1927, 46.

Riigikogu poolt 20.05.1927 vastu võetud peremeheta maade tarvitamise seadus, RT 02.06.1927, 54, 61.

Vabariigi Valitsuse poolt 15.06.1927 vastu võetud peremeheta maade tarvitamise seaduse elluviimise määrus, RT 01.07.1927, 63.

Vabariigi Valitsuse poolt 17.08.1927 vastu võetud uudismaana ülesharimiseks maandmise määrus, RT 25.08.1927, 78.

Vabariigi Valitsuse poolt 21.10.1927 vastu võetud maamõõtmise ja maakatastri plaanide valmistamise juhtnõõrid, RT 18.11.1927, 102. Riigikogu poolt 09.12.1927 vastu võetud linnade ja alevite maaga varustamise seadus, RT 21.12.1927, 113, 90.

Riigikogu poolt 24.05.1928 vastu võetud Kuressaare kinnistusjaoskonnas 1917. aastal hävitatud kinnistusraamatute ja -registrite jaluseadmise seadus, RT 09.06.1928, 46, 268.

Riigikogu poolt 25.05.1928 vastu võetud maanteede seadus, RT 15.06.1928, 48, 295.

Riigikogu poolt 24.05.1928 vastu võetud Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistamise seaduse täiendamise ja muutmise seadus, RT 12.06.1928, 47, 282.

Riigikogu poolt 11.12.1928 vastu võetud alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus, RT 21.12.1928, 104, 643.

Riigikogu poolt 18.12.1928 vastu võetud linnade administratiiv piirides asuvate maade kasutamise lepingute pikendamise seadus, RT 04.01.1929, 1, 1.

Vabariigi Valitsuse poolt 13.03.1929 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise määruse muutmise ja täiendamise määrus, RT 22.03.1929, 25, 160.

Riigikogu poolt 19.03.1929 vastu võetud Võru-Petseri kinnistusejaoskonna seadus, RT 05.04.1929, 29, 188.

Riigikogu poolt 19.03.1929 vastu võetud asunduskapitali seadus, RT 05.04.1929, 29, 189.

Riigikogu poolt 23.03.1929 vastu võetud Mustvee alevi administratiiv-piirides maakorralduse seaduse maksmapanemise seadus, RT 09.04.1929, 30, 207.

Vabariigi Valitsuse poolt 12.06.1929 vastu võetud asundustegevuse korraldamise ajutine määrus, RT 21.06.1929, 57, 398.

Riigikogu poolt 05.06.1930 vastu võetud endisest Pihkva ja Petrogradi kubermangust Eesti Vabariigi külge liidetud maa-aladele Balti Eraseaduse asi- ja nõudeõiguse laiendamise seadus, RT 17.06.1930, 46, 291.

Põllutööministri 04.07.1930 juhatuskiri katastriametile kinnitamiseks esitatavate maa-katastri plaanide valmistamiseks, RT 15.07.1930, 54, 366.

Riigikogu poolt 19.12.1930 vastu võetud linnade administratiiv-piirides asuvate maade kasutamise lepingute pikendamise seaduse muutmise seadus, RT 02.01.1931, 1, 1.

Vabariigi Valitsuse poolt 13.07.1932 vastu võetud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõrid, RT 22.07.1932, 58, 486.

Vabariigi Valitsuse poolt 06.10.1932 vastu võetud alevites ja alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seaduse elluviimise määrus, RT 14.10.1932, 79, 608.

Põllutööministri 08.10.1932 juhtnõõrid maade ja päraldiste hindamiseks eramaade vahetamisel, RT 18.10.1932, 80, 618.

Riigikogu poolt 26.03.1934 vastu võetud maamõõte seadus, RT 28.03.1934, 27, 219.

Riigivanema 16.05.1934 dekreediga kehtestatud metsaseadus, RT 01.06.1934, 45, 398.

Vabariigi Valitsuse poolt 08.06.1934 vastu võetud riigi- ja eramaade vahetamise juhtnõõride muutmise määrus, RT 15.06.1934, 51, 428.

Riigivanema 22.06.1934 vastu võetud maaparanduslaenu fondi seadus, RT 29.06.1934, 55, 479.

Riigivanema 30.04.1935 dekreediga kehtestatud maakorralduse seaduse muutmise seadus, RT 07.05.1935, 41, 392.

Riigivanema 11.12.1935 dekreediga kehtestatud linnades ja alevites ning alevikkude ehituspiirkondades asuvate rendimaade korraldamise seadus, RT 17.12.1935, 106, 879.

Riigivanema 07.04.1937 dekreediga kehtestatud maakorraldusseadus, RT 16.04.1937, 30, 290.

Riigivanema 02.06.1937 dekreediga kehtestatud asundusseadus, RT 11.06.1937, 47, 431.

Riigivanema 09.06.1937 dekreediga kehtestatud maakapitali seadus, RT 15.06.1937, 48, 435.

Põllutööministri poolt 25.06.1938 vastu võetud maakorraldusseaduse elluviimise määrus, RT 06.07.1937, 54, 498.

Riigikogu poolt 25.01.1939 vastu võetud kinnisvarade sundvõõrandamise seadus, RT 03.03.1939, 18, 121.

Riigikogu poolt 19.04.1939 vastu võetud ehitusseadus, RT 17.05.1939, 42, 333.

Vastastikuse abistamise pakt Eesti Vabariigi ja N.S. V. Liidu vahel, RT, Eesti Vabariigi lepingud välisriikidega 06.10.1939, 15, 25.

Vabariigi Valitsuse poolt 07.12.1939 vastu võetud asundusseaduse teostamise määrus, RT 15.12.1939, 112, 863.

Riigikogu poolt 10.04.1940 vastu võetud rahvusvaheliste kokkulepete täitmiseks kinnis- asjade omandamise seadus, RT 26.04.1940, 35, 288.

PUBLIKATSIOONID

ELULOOKIRJELDUS

Nimi Triinu Rennu
Sünniaeg 14.10.1978
E-post triinu.rennu@ut.ee

Haridus

2022– ... Tartu Ülikool, õigusteaduskond, doktoriõpe
2005–2010 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, õigusteaduse magistriõpe
2003–2004 Tartu Ülikool, filosoofiateaduskond, põhikooli ja gümnaasiumi filosoofia õpetaja kutse
2000–2002 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, bakalaureuseõpe
1997–2003 Tartu Ülikool, filosoofiateaduskond, filosoofia bakalaureuseõpe

Teenistuskäik

2022– ... Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduste valdkond, õigusteaduskond, era-õiguse nooremteadur (1,00)
2018–2022 Maa-amet, peadirektori asetäitja katastri ja kinnisvara valdkonnas (1,00)
2005–2018 Maa-amet, õigusosakonna juhataja (1,00)
2003–2005 Maa-amet, õigusosakonna jurist (1,00)
2003–2003 Tartu Maakohus, konsultant (1,00)

CURRICULUM VITAE

Name Triinu Rennu
Date of birth 14.10.1978
E-mail triinu.rennu@ut.ee

Education

2022– ... University of Tartu, Faculty of Law, doctoral studies
2005–2010 University of Tartu, Faculty of Law, MA studies
2003–2004 University of Tartu, Faculty of Philosophy, philosophy teacher qualification
2000–2002 University of Tartu, Faculty of Law, BA studies
1997–2003 University of Tartu, Faculty of Philosophy, BA studies

Career

2022– ... University of Tartu, Faculty of Social Sciences, School of Law
Junior Research Fellow in Private Law (1.00)
2018–2022 Land Board, Deputy Director General in the Field of Cadaster
and Real Property (1.00)
2005–2018 Land Board, Head of the Legal Department (1.00)
2003–2005 Land Board, Legal Department Lawyer (1.00)
2003–2003 Tartu County Court, consultant (1.00)

Publikatsioonid

- Rennu, Triinu. „Sajand maakorraldusõigust: kas riigi strateegiline tööriist või varju jäänud võimalus?“ *Geodeet* 53 (2026), 21–26.
- Rennu, Triinu. “The Land Register and the Cadastre in the Context of Land Management e-Services.” In Schmoeckel, Mathias; Sorice, Rosalba; Thier, Andreas (koost). *Die Geschichte des Registerrechts aus europäischer Perspektive* (Schriften zum Notarrecht 69). Baden-Baden: Nomos, 2025, 183–194.
- Luts-Sootak, Marju; Rennu, Triinu; Visnapuu, Karin. „Equal (Re-)Distribution of Land as Promotor of Social Justice and Political Loyalty in the Republic of Estonia After WW I“. *Právněhistorické studie* 55 (2025), nr 1, 73–88.
- Rennu, Triinu. „Land Reforms and Development of Land Consolidation in Estonia.“ *Land Tenure Journal* (2025), nr 1, 108–119.
- Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (II)“. *Ajalooline Ajakiri* (2025), nr 1, 3–38.
- Rennu, Triinu. „Maakorraldus kui oluline sotsiaal-majanduslik protsess Eesti Vabariigi algusaegadel (I)“. *Ajalooline Ajakiri* (2024), nr 2, 87–130.
- Rennu, Triinu. „Maareformi seaduse areng. Kelle huve kõige rohkem arvestati?“ In Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021, 161–179.
- Salu, Maire; Krinal, Merje; Rennu, Triinu. „Maakorraldus maareformi ajal ja pärast seda.“ In Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021, 249–270.
- Lind, Mai; Rennu, Triinu. „Paralleelmaailmad teede ja liinide rägastikus.“ In Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021, 289–301.
- Krinal, Merje; Salu, Maire; Pauts, Lea; Rennu, Triinu. „Maafondi jaotumine omandi ja maakasutuse järgi.“ In Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021, 303–315.
- Rennu, Triinu; Kukk, Irja-Gea; Ots, Anu (koost). *Maareform 30: artiklid ja meenutused*. Tallinn: Maa-amet, 2021.
- Rennu, Triinu. „Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest.“ *Õiguskeel* (2018), nr 4, 1–9.

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Херберт Линдмяэ.** Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Тарту, 1991.
2. **Peep Pruks.** Strafprozesse: Wissenschaftliche “Lügendetektion”. (Instrumentaldiagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. **Marju Luts.** Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. **Gaabriel Tavits.** Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. **Merle Muda.** Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. **Margus Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.
7. **Vallo Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu, 2002.
8. **Irene Kull.** Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu, 2002.
9. **Jüri Saar.** Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid (Eesti 1985–1999 longituuduurimuse andmetel). Tartu, 2003.
10. **Julia Laffranque.** Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Tartu, 2003.
11. **Hannes Veinla.** Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Tartu, 2004.
12. **Kalev Saare.** Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Tartu, 2004.
13. **Meris Sillaots.** Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Tartu, 2004.
14. **Mario Rosentau.** Õiguse olemus: sotsiaalse käitumise funktsionaalne programm. Tartu, 2004.
15. **Ants Nõmper.** Open consent – a new form of informed consent for population genetic databases. Tartu, 2005.
16. **Janno Lahe.** Süü deliktiõiguses. Tartu, 2005.
17. **Priit Pikamäe.** Tahtluse struktuur. Tahtlus kui koosseisupäraste asjaolude teadmine. Tartu, 2006.
18. **Ivo Pilving.** Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu, 2006.
19. **Karin Sein.** Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Tartu, 2007.
20. **Mart Susi.** Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dunaamilises käsitluses. Tartu, 2008.
21. **Carri Ginter.** Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Tartu, 2008.
22. **Villu Kõve.** Varaliste tehingute süsteem Eestis. Tartu, 2009.

23. **Katri Paas.** Implications of Smallness of an Economy on Merger Control. Tartu, 2009.
24. **Anneli Alekand.** Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu, 2009.
25. **Aleksei Kelli.** Developments of the Estonian Intellectual Property System to Meet the Challenges of the Knowledge-based Economy. Tartu, 2009.
26. **Merike Ristikivi.** Latin terms in the Estonian legal language: form, meaning and influences. Tartu, 2009.
27. **Mari Ann Simovart.** Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu, 2010.
28. **Priidu Pärna.** Korteriomanike ühisus: piiritlemine, õigusvõime, vastutus. Tartu, 2010.
29. **René Värk.** Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest mitteriiklike terroristlike rühmituste kontekstis. Tartu, 2011.
30. **Paavo Randma.** Organisatsiooniline teovalitsemine – *täideviija täideviija taga* kontseptsioon teoorias ja selle rakendamine praktikas. Tartu, 2011.
31. **Urmas Volens.** Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisvormid. Tartu, 2011.
32. **Margit Vutt.** Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu. Tartu, 2011.
33. **Hesi Siimets-Gross.** Das „Liv-, Est- und Curlaendische Privatrecht“ (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu, 2011.
34. **Andres Vutt.** Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection. Tartu, 2011.
35. **Eneken Tikk.** Comprehensive legal approach to cyber security. Tartu, 2011.
36. **Silvia Kaugia.** Õigusteadvuse olemus ja arengudeterminandid. Tartu, 2011.
37. **Kadri Siibak.** Pangandussüsteemi usaldusväarsuse tagamine ja teabekohustuste määratlemine finantsteenuste lepingutes. Tartu, 2011.
38. **Signe Viimsalu.** The meaning and functioning of secondary insolvency proceedings. Tartu, 2011.
39. **Ingrid Ulst.** Balancing the rights of consumers and service providers in electronic retail lending in Estonia. Tartu, 2011.
40. **Priit Manavald.** Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu, 2011, 193 lk.
41. **Anneli Soo.** Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu, 2011, 282 p.
42. **Arnold Sinisalu.** Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Tartu, 2012, 277 lk.
43. **Kaspar Lind.** Käibemaksupettused ja nende tõkestamine. Tartu, 2012, 155 lk.
44. **Berit Aaviksoo.** Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Tartu, 2013, 368 lk.
45. **Kai Kullerkupp.** Vallasomandi üleandmine. Õigusdogmaatiline raamistik ja kujundusvõimalused. Tartu, 2013, 398 lk.

46. **Iko Nõmm.** Käibekohustuse rikkumisel põhinev deliktiõiguslik vastutus. Tartu, 2013, 212 lk.
47. **Piia Kalamees.** Hinna alandamine õiguskaitsevahendite süsteemis. Tartu, 2013, 232 lk.
48. **Irina Nossova.** Russia's international legal claims in its adjacent seas: the realm of sea as extension of Sovereignty. Tartu, 2013, 205 p.
49. **Age Värv.** Kulutuste kondiktsioon: teise isiku esemele tehtud kulutuste hüvitamine alusetu rikastumise õiguses. Tartu, 2013, 273 lk.
50. **Elise Vasamäe.** Autoriõiguste ja autoriõigusega kaasnevate õiguste jätkusuutlik kollektiivne teostamine. Tartu, 2014, 308 lk.
51. **Marko Kairjak.** Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, 179 lk.
52. **Kadi Pärnits.** Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Tartu, 2015, 179 lk.
53. **Leonid Tolstov.** Tort liability of the director to company's creditors. Tartu, 2015, 169 p.
54. **Janar Jäätma.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu, 2015, 242 lk.
55. **Katre Luhamaa.** Universal Human Rights in National Contexts: Application of International Rights of the Child in Estonia, Finland and Russia. Tartu, 2015, 217 p.
56. **Mait Laaring.** Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu, 2015, 267 lk.
57. **Priit Kama.** Valduse ja kohtuliku registri kande publitsiteet Eesti eraõiguses. Tartu, 2016, 194 lk.
58. **Kristel Degener.** Abikaasade vara juurdekasvu tasaarvestuse varasuhe. Tartu, 2016, 242 lk.
59. **Olavi-Jüri Luik.** The application of principles of European insurance contract law to policyholders of the Baltic states: A measure for the protection of policyholders. Tartu, 2016, 228 p.
60. **Kaido Künnapas.** Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksukohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõte maksumenetluses. Tartu, 2016, 388 lk.
61. **Eve Fink.** Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eeldused ja piirid Euroopa liidu õiguses. Tartu, 2016, 245 lk.
62. **Arsi Pavelts.** Kahju hüvitamise nõue täitmise asemel ostja õiguste näitel. Tartu, 2017, 414 lk.
63. **Anna-Maria Osula.** Remote search and seizure of extraterritorial data. Tartu, 2017, 219 p.
64. **Alexander Lott.** The Estonian straits. Exceptions to the strait regime of innocent or transit passage. Tartu, 2017, 259 p.
65. **Dina Sõritsa.** The Health-care Provider's Civil Liability in Cases of Prenatal Damages. Tartu, 2017, 365 p.

66. **Einar Vene.** Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Tartu, 2017, 294 lk.
67. **Laura Feldmanis.** Süüteoaktest loobumise instituudi põhjendus ja kohaldatavuse piirid kuritegelikule eeltegevusele. Tartu, 2017, 292 lk.
68. **Margit Piirman.** Inimese pluripotentsete tüvirakkudega seotud leiutiste patentimise piirangud vastuolu tõttu avaliku korra ja moraaliga (Eesti patendiõiguse näitel). Tartu, 2018, 246 lk.
69. **Kerttu Mäger.** The Taming of the Shrew: Understanding the Impact of the Council of Europe's Human Rights Standards on the State Practice of Russia. Tartu, 2018, 305 p.
70. **Tambet Grauberg.** Õiguse kuritarvitamise keelamise põhimõte: Euroopa Kohtu seisukohtade mõju liikmesriigi maksuõigusele. Tartu, 2018, 277 lk.
71. **Maarja Torga.** The Conflict of Conflict Rules – the Relationship between European Regulations on Private International Law and Estonian Legal Assistance Treaties Concluded with Third States. Tartu, 2019, 252 p.
72. **Liina Reisberg.** Semiotic model for the interpretation of undefined legal concepts and filling legal gaps. Tartu, 2019, 232 p.
73. **Mari Schihalejev.** Debtor-Related Creditors' Claims in Insolvency Proceedings. Tartu, 2019, 137 p.
74. **Ragne Piir.** Mandatory Norms in the Context of Estonian and European International Contract Law: The Examples of Consumers and Posted Workers. Tartu, 2019, 117 p.
75. **Madis Ernits.** Constitution as a system. Tartu, 2019, 201 p.
76. **Kärt Pormeister.** Transparency in relation to the data subject in genetic research – an analysis on the example of Estonia. Tartu, 2019, 184 p.
77. **Annika Talmar.** Ensuring respect for International Humanitarian Law 70 years after the adoption of the Geneva Conventions of 1949. Tartu, 2020, 286 p.
78. **Liliia Oprysk.** Reconciling the Material and Immaterial Dissemination Rights in the Light of the Developments under the EU Copyright *Acquis*. Tartu, 2020, 397 p.
79. **Katrin Sepp.** Legal Arrangements in Estonian Law Similar to Family Trusts. Tartu, 2020, 163 p.
80. **Taivo Liivak.** Tort Liability for Damage Caused by Self-driving Vehicles under Estonian Law. Tartu, 2020, 206 p.
81. **Anne Veerpalu.** Regulatory challenges to the use of distributed ledger technology: Analysis of the compliance of existing regulation with the principles of technology neutrality and functional equivalence. Tartu, 2021, 365 p.
82. **Maren Krimmer.** Protecting Property Rights through International Treaties but With Constitutional Brakes: The Case of Contemporary Russia. Tartu, 2021, 153 p.
83. **Seili Suder.** Protection of employee privacy in the digital workplace. Tartu, 2021, 247 p.

84. **Tiina Mikk.** Päritavuse kriteeriumid ja päritavuse välistamise võimalused digitaalse pärandi kontekstis e-konto näitel. Tartu, 2021, 387 lk.
85. **Märt Maarand.** Credit institution's limited rights for appealing the recovery and resolution measures in the European Union laws. Tartu, 2022, 159 p.
86. **Pierre Thévenin.** Soviet and Russian Approach to the Law of the Sea: Liberalism and Local Resistance. Tartu, 2022, 296 p.
87. **Annemari Õunpuu.** Kommertspant ettevõtja vallasvarale. Tartu, 2023, 495 lk.
88. **Kadri Härginen.** Due Diligence Obligations of a Contracting Authority Under the EU Public Procurement Law. Tartu, 2023, 180 p.
89. **Artur Simonyan.** Regional International Law in Eurasia. Tartu, 2024, 307 p.
90. **Sevanna Poghosyan.** Soviet and Russian approaches to democracy in international law. Tartu, 2024, 221 p.
91. **Maris Vutt.** Legal Opportunities for Using Digital Solutions in Decision-Making for a Limited Liability Company. Tartu, 2024, 180 p.
92. **Liva Rudzite-Celmina.** Creations Involving Artificial Intelligence Under the European Patent Convention: Legal Implications and Potential Solutions. Tartu, 2025, 254 p.
93. **Hannes Vallikivi.** Eesti Vabariik kui õigusriik. Poliitiliste põhivabaduste õiguslik kaitse 1918–1940. Tartu, 2025, 390 p.
94. **Susann Liin.** Varaühisus ja ühisvara valitsemine. Tartu, 2025, 574 p.
95. **Anna Markina.** Operationalising ISRD Evidence for Youth Justice in Estonia: A Child-Rights Framework for Proportionate, Least-Restrictive Responses. Tartu, 2025, 245 p.