

Diplomitöö  
473542

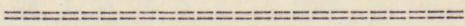
*Diplomitöö  
arvestatud  
24.5.40*

*A. A. Klum*

Üliõp. J u h a n P i h o  
matr.nr.14008

E. V.  
TARTU ÜLISKOOLI  
ÕIGUSTEAGUSKOND  
28. märts 40.  
Ni 93  
TARTU

D I P L O M I T Ö Ö



*A. A.*  
*7070*

*Tap. 7. vi 40 jür.*

Diplomitöö  
473542

1917.a. 28. novembri Maanõukogu  
Otsus kõrgemast võimust  
halduskorra alusena.

Tartus, 1940.

## S i s u k o r d .

	lk.
1. 15/28.novembri 1917.a. Maanõukogu otsuse probleemistik.....	1
2. 28.novembri Otsuse saabumine.....	5
§ 1. Maanõukogu otsuse juriidiline loomus.....	27
1. Otsus kui üldakt. Üldakti mõiste.	28
2. Otsuse normatiivne analüüs.....	31
§ 2. Maanõukogu otsus kui põhikorraakt.	34
1. Põhikorraakti mõiste.....	34
2. Otsus kui konstitutsioon.....	38
§ 3. Maanõukogu otsus kui konstitutiiv- akt.....	48
1. Konstitutiivakti mõiste ja ana- lüüs.....	48
2. Otsus ja Manifest.....	54

## S i s s e j u h a t u s .

1. 15/28. novembri 1917. a. Maanõu-  
=====  
kogu otsuse probleemistik.  
=====

Riik on korporatiivne ühik, mis tekkinud rahva ühishuvi toimel. Riiki loovaks jõuks on rahva tahe, mis ilmneb riiki rajavas aktis. See akt on riigi tekkeakt, sünniakt.

Kuid paraku ei teki riik ühest kindlast hetkest alates, vaid tavaliselt vältab riigi loomine pikemat aega. Kuid ühte momenti tuleb siiski tõsta välja teistest, et tähistada sellega riigi tekkimise algust. Selliseks momendiks tuleb pidada akti, millest alates evib üks korporatiivne ühik neid tunnuseid, et teda võib pidada riigiks. Riigi tekke- ehk sünniakti võidakse käsitada nii tegeliku elu seisukohalt kui

ka juriidiliselt. Viimasel juhul tuleb käsitada küsimust, millisest momendist hakkab korporatiivne ühik olelema rahvusvahelises elus iseseisva ühikuna ning evib nii välis- kui ka sisesõltumatust ehk suveräänsust.

Eesti riigi tekkeloos on tekkinud huviäratavat poleemikut kahe akti ümber. Ühed leiavad, et Eesti riigi sünniaktiks tuleks pidada 24.veebruari 1918.a. Manifesti kõigile Eestimaa rahvastele, teised aga peavad sünniaktiks 28.novembri 1917.a. Maanõukogu otsust. Käesolevas töös tahetakse käsitada Maanõukogu otsust Eesti riiki rajava ehk sünniaktina, kõrvutades siinjuures ka 24.veebruari Manifesti juriidilist sisustikku.

Senini on peetud ametlikult meie riigi sünniaktiks 24.veebruari Manifesti. Kuid õigus-teoreetiliselt ei saa seda vaadendit pooldada. Riigi sünniaktiks tuleb pidada ikka seda akti, millest alates

hakkab rahvas olelema iseseisva ning sõltumatu poliitilise ühikuna. Selline sõltumatus oli tekkinud juba 28.novembri Maanõukogu otsusega <sup>1)</sup>.

Tegeliku elu vaatekohalt tuleks Eesti riigi sünniaktiks pidada V a b a d u s s õ d a <sup>2)</sup>. Sest oli ju Vabadussõda ikka selleks aktiks, jõuks, mis rajas riigi. Kui poleks olnud seda, poleks ka ei Maanõukogu otsusel ega Manifestil olnud reaalselt efekti. Kuid käesolevas töös ei käsitleta mainitud akti mitte tegeliku elu, vaid õiguslikust seisukohast. On ju riik eelkõige ikka j u r i i d i - l i n e n ä h e , mida tuleb vaadelda õigusteadusliku distsipliiniga. Seega on riigi sünnimomendi määramine õ i g u s t e a d u s l i k p r o b l e e m .

Eesti riigi tekkemomendiks tuleb pidada seda momenti, millest alates toimus ~~õrd~~umine Vene riigist. Oli ju Eesti varem Vene riigi osa ega evinud

---

1). Võrdle A. K l i i m a n n , "28.november", Tartu, 1938.a. lk.4.

2). Võrdle R. E l i a s e r i artikkel "Kas 28.november või 24.veebruar", "Akadeemia" nr.3-1938.a. lk.178.

r i i k l i k k u iseseisvust. Alates 28.nov.1917.a.  
katkeb seos Venemaaga ning Eesti hakkab juhtima ise  
enda saatust, sõltumata ning olelemata kellestki <sup>3)</sup> .  
Seepärast tuleks juriidiliselt pidada seda päeva <sup>4)</sup>  
Eesti riigi sünnipäevaks, iseseisvuspäevaks .

---

3). Võrdle K l i i m a n n, op. cit.,lk.4.

4). K l i i m a n n, op. cit., ib.

2. 28. novembri otsuse sa-  
===== bumine .  
=====

Enne veebruarirevolutsiooni kuulus Eesti maa-  
ala Vene riigi territooriumi, kus valitses üldine  
kord. Pärast revolutsiooni liideti Eestimaa üheks  
ühikuks ning anti talle kogukondlik autonoomia. Hal-  
damine Eestimaal pidi arenema Vene Ajutise Valitsus-  
se dekreedid 30.märtsist/12.apr. 1917.a. ja viimase  
elluviimismääruse 22.juunist/7.juulist 1917.a. sä-  
5)  
tete järgi .

Kuigi esialgu ei mõeldud iseseisvumisest, hak-  
kab selline mentaliteet aegajalt rahvas levima ning  
süvenema. Juba 1917.a. juulis Eesti Rahvuskongres-

---

5). Sобрание узаконеннй и распоряженнй правителъст-  
ва 1917, I, 173, 952 ja 953.

6)  
sil püstitati omariikluse ideaal . Selle küsimuse otsustamiseks pidi loodama eriasutis Eesti Asutava Kogu näol. Kuid paraku ei lasknud olukord asjade käigul areneda normaalselt. Asjade käik seadis Maanõukogu olukorra ette, kus tal tuli see küsimus lahendada ning otsustada.

Septembri algpäevil hakkas Riia rinne lagunema. Juba 3.septembril vallutasid sakslased Riia linna. Päevpäevalt süvenes korralagedus Vene väes.Hakkas taganema rindelt sõdureid ning tõmbuma tagalasse. Seoses sellega hakati rüüstama rahvast, mis eriti süvenes maal. Nälg oli ähvardamas maad. Kõigele sellele tuli reageerida Maanõugul.

Samal ajal hakkas süvenema ka p o l i i t i -  
7)  
l i n e a n a r h i a . Vahepeal oli tekkinud tööliste, sõdurite ja talupoegade nõukogud. Need hakkasid pidama võistlust Eestimaa autonoomse hal-

---

6). K l i i m a n n, op. cit., lk.4.

7). Vt. K l i i m a n n, op. cit., lk.5.

dusega võimu pärast. Tallinnas asus sovettide täitev komitee, kes õhutas ning ässitas seda võistlust<sup>8)</sup>.

Ajalehed töid ära artikleid, kus kirjeldati rüüstamistest, põletamistest ja korralagedustest maal. Sellisel korral ei võidud lasta vältada, kuna muidu oleks võinud maad nälg ja äärmine viletsus. Kõige sellega tuli arvestada Maanõukogul.

Ka sise Venemaal polnud olukord parem. Vene Ajutine Valitsus ei suutnud luua riigis korda ega arendada rahulikku valitsemist. Sõjavägi oli äärmiselt demoraliseerunud. Sääli ei kulutatud aega sõjaväes õppusteks, vaid see logeles ning käis vaid kihutuskoosolekutel. Lenini ja Trotski mõjukate kihutuskõnede toimetel kadus rahvas igasugune autoriteet Ajutise Valitsuse vastu. Kommunistide rinne aga hakkas paisuma. 25.okt./7.nov. toimus Venes enamline riigipööre. Sovetid Lenini ja Trotskiga

---

8). Võrdle ka Maanõukogu protok. 1917.a.,40, 39 jt.

eesotsas haarasid võimu enda kätte. Tallinnas toimus riigipööre mõni päev hiljem. Nimelt 27.okt./9.novembril ilmusid Toompeale sõjarevolutsioonilise komitee volinikud Viktor Kingisepp ja Ernst Meister ning nõudsid, et toimunud riigipöörde tõttu annaks kubermangukomissar neile üle riigi keskvõimuesindaja ülesanded <sup>9)</sup>. Samal päeval kirjutati alla ka riigi haldusasjade üleandmisakt. Aktile kirjutasid alla senini Ajutise Valitsuse kubermangukomissar Jaan Poska ja uue keskvõimu esindajana V. Kingisepp <sup>10)</sup>.

Uus riigihalduse esindaja kõrvaldas kõik senised maakondade komissarid. Seoses riigivõimu valdamisega, kohal ei toimunud mingisuguseid muudatusi maa omahalduse alal. Need jäid endisteks. Uus riigivõimu esindaja andis küll rea päevakäskke, kuid maa omahaldusorganeid need ei riivanud.

---

9). Võrdle ka A. L o o r i n g u artikkel "Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon".

10). Vt. L o o r i n g, op. cit., lk.2 all.

Kuigi riigivõimu üleandmine toimus vastupantuta ning takistusteta, ei jäänud konfliktid saabumata. Kohalikud ametnikud, sõjaväelased ja omahaldused ei tahtnud tunnustada enamlikku riigivõimu. Konflikte põhistas ning süvendas ka see asiolu, et revolutsiooniline riigihaldus ei käitunud legaalselt. Kohalikud omahaldused aga tahtsid pidada kinni seaduslikkusest.

Sarnases olukorras ei saadud rahulikult edasi teotseda. Oli vaja seisukorda normaliseerida. Maanõukogu Juhatus ja Vanematekogu otsustas olukorra normaliseerimiseks kutsuda kokku Maanõukogu 28.novembriks. Kuid 27.novembril lähetas sovettide täitev komitee kirja, milles nõuti Maanõukogu hajatamist.

Riigi keskvõimukomissar Kingisepp asus oma ametkohuste täitmisele nii legitimeelselt kui ka legaalselt<sup>11)</sup>. Ta võimu legitiim-

---

11). Vt. K l i i m a n n, op. cit., lk.8.

sus põhines oktoobri revolutsioon  
n i a k t i s . Seepärast oli ta õigustatud tea-  
tama Poskale, et ta ametvolitused on kustunud.

Uue komissari pädevusse kuulusid endiselt  
valve-, sanktsioneerimis- ja kontrollifunktsioonid.  
Esialgul ei muutunud midagi omahalduskorras. Oktoob-  
ri revolutsioon tõi ainult uue isiku keskvoimu esin-  
dajana. Maa omahaldus jäi puutumata. Eestimaa kõr-  
geimaks deliberatiivorganiks jäi endiselt edasi  
Maanõukogu ja Maavalitsus. Need teotsesid endiselt  
edasi legaalselt.

Kuigi uus riigi keskvoimu esindaja oli asu-  
nud omale kohale legitiimselt ja legaalselt, ei  
teotsenud ta edasi legaliteediprintsiibil. Peagi  
hakkas uus komissar Kingisepp avardama omi õigusi  
ning teotsema illegaalselt. Uued voimud hakkasid  
tungima autonoomsete asutiste pädevusse ning takis-  
tama nende legaalselt teotsemist. Sarnases olukor-  
ras polnud võimalik Maanõukogul rahulikult edasi  
teotseda.

Et faktiline võimude dualism häiris ning takistas Maanõukogu ja Maavalitsust ülesannete täitmisel, seepärast oli vaja olukorda normaliseerida. Selleks oli nii juriidiliselt kui ka poliitiliselt olemas kolm moodust: Esiteks tuli Maanõukogu otsustada, kas tunnustada oktoobripööret ning alistuda täielikult omapead teotsevale sovettivõimule, teiseks tunnustada küll oktoobrirevolutsiooni ning minna kaasa sovettidega, kuid alistuda neile vaid legaalses tegevuses. Kolmandaks võimaluseks oli sovette mitte tunnustada ning jääda teotsema legaalselt autonoomse ühikuna<sup>12)</sup>.

Esimene moodus ei tulnud Maanõukogus üldse mitte kaalumisele, kuna<sup>13)</sup> kommuniste oli Maanõukogus vähe. Juriidiliselt oleks see tähendanud ka kohaliku autonoomse ühiku täielikku

---

12). K l i i m a n n, op. cit., lk.9.

13). Kom<sup>m</sup>unistliku fraktsiooni kuulus Maanõukogus vaid 4 esindajat.

14)  
hävimist .

T e i n e m o o d u s tähendas juriidiliselt Eestimaa autonoomia säilitamist, kuid ühtlasi ka sovettide k o n t r o l l õ i g u s e sallimist. See moodus näis osutuvat kõige paremaks ning reaalsemaks. Seepärast leidis see viis esialgu kõige rohkem kaalumist ning pooldamist. Ent olukorra sunnil tuli sellest loobuda.

K o l m a s m o o d u s tähendas ka maa autonoomse ühiku õiguste säilitamist, kuid ühtlasi ka revolutsioonilise sammu astumist. Poliitiliselt tuli sel puhul astuda riikliku iseseisvuse teele. See samm aga oli palju raskem eelmistest, seepärast tekitas selle astumine tõsist muret. Tähendas ju selle sammu astumine tolleaegses sisepoliitilises olukorras rahva astumist kodusõtta.

Maanõukogu oli oma istungite sessiooni lõ-

---

14). Vt. K l i i m a n n, Vabaduse t., I, lk.26.

petanud enne oktoobrirevolutsiooni, s.o. 14/27. oktoobril. Uue sessiooni kokkukutsumine oli jäetud Maanõukogu Juhatus ja Vanematekogu otsustada<sup>15)</sup>. Et Maanõukogu polnud koos, siis pidi oktoobrirevolutsiooni ja kohalikkude sovettide tegevuse toimetel tekkinud olukorra suhtes otsustama Maanõukogu Juhatus, Maavalitsus ja Vanematekogu. Küsimusi arutati nii osaliselt fraktsioonide esindajatega nii ametlikel istungeil, kui ka eranõupidamistel.

Olukorra normaliseerimiseks peeti alul peamiselt enamlastega kollaboratsiooni, s.o. teist moodust<sup>16)</sup>. Vastavalt sellele asusidki Jaan Tõnisson ja Konstantin Päts läbirääkima komunistide tookordse liidri Jaan Anveltiga. Viimane aga ei annud mingeid lootusi koostööks. Anvelt ei pidanud

15). Vt. Maanõukogu Protokollid 1917-1919, Tallinn 1935, 58, 14.

16). Vt. Vanematekogu Protokoll, 1917.a. 11. novembri istung, 34.

nud üldse vajalikuks koostööd rahvuslastega. Ta oli veenel, et rahva enamus toetab sovette.

Samal ajal, kui Maapäeva juhtivad ringkonnad pidasid läbirääkimisi kollaboratsiooni suhtes komunistidega, hakkas süvenema ka omariikluse idee. Nimelt tõsteti mitmel pool omavalitsustes, sõjaväes ja seltskondlikkudes organisatsioonides ülesse küsimusi ja võeti vastu resolutsioon selle üle, et Maanõukogu lakkaks tunnustamast komuniste ning kuulutaks enda ainsaks võimuks Eestis. See oleks asumine omariikluse teele.

Rakvere sovett deklareeris esimesena, et Eestis peab võim minema kohaliku omavalitsuse kätte <sup>17)</sup>. Deklaratsioon toimus 27.oktoobril/9. nov. Järgmisel päeval deklareeris Rakvere linnavolikogu samasugust seisukohta <sup>18)</sup>.

29.okt./11.nov. Rakveres peetud rahvakoos-

---

17). Vt. Päevaleht 1917.a. 245.

18). Vt. L o o r i n g, op. cit., lk.5.

olekul võeti vastu resolutsioon, et Maanõukogu peab kogu võimu võtma enda kätte.

Äsjamainitud resolutsioonidele hakkas liisanduma uusi üle maa. Nii võeti vastu 1./14.nov. Tallinna Eesti polgu üldkoosolekul resolutsioon, et niikaua, kui Venemaal pole kindlat valitsust ja korda, peab Maanõukogu võtma võimu enda kätte<sup>19)</sup>.

Selgemalt ja kindlamalt kui eelmised, avaldas oma seisukohta Eesti Demokraatliku Erakonna osakondade konverents. Konverents peeti ära Tartus 5./18.nov. J. Tõnissoni juhtimisel<sup>20)</sup>. Seal võeti vastu resolutsioon, et Maanõukogu deklareeriks avalikult, et Eestis ei täideta muidu ühtegi Vene Keskvõimu seadust, ega määrust, kui see pole Maanõukogu poolt seaduslikult välja

---

19). Vt. Sotsiaaldemokraat 1917, 52.

20). Vt. Postimees 1917, 253.

kuulutatud.

Resolutsioone Maanõukogu kokkukutsumise ja võimu enda kätte võtmise üle deklareerisid mitmed organisatsioonid üle maa. Nii deklareeris neid seisukohti 8./21.nov. 1. Eesti polgu üldine roodude ja komandode komiteede koosolek, 13./26.novembril Üliõpilaskogude koosolek, 10./23.nov. Lääne Maavalitsus jne. Seltskondlik meeleolu üle maa oli küps omariikluse teele astumiseks. Teiselt poolt mõjustas seda ebastabiilne enamlik kord.

Kuna rahva meeleolu oli küps riiklikuks iseseisvumiseks, kollaboratsioonikatsed kommunistidega aga ei annud tulemusi, siis tuli paratamatult valida viimane tee olukorra normaliseerimiseks. Tahtsid ju sovetid Maanõukogu kogu ni hajutada ning ta tegevust lõpetada. Selle sihiga saatis 13./26.nov. 1917.a. nr. 421 all sovettide täitev komitee kirja Maanõukogu Esimehele, milles nõuti Maanõukogu hajutamist. Kirjale

oli kirjutanud alla komitee esimees Anvelt ja  
sekretär Meister <sup>21)</sup> .

Enne mainitud kirja saamist oli Maanõukogu Vanematekogu juba otsustanud 15./28.nov.kokku kutsuda Maanõukogu. Nüüd tuli ära määrata ka, millist teed tuleks kasutada olukorra normaliseerimiseks.

Vanematekogu pärast korduvat kaalutlemist koostas 28.nov. kl. 11 oma viimasel eelistungil kokkutuleva Maanõukogu päevakorra järgnevalt:  
1. Eesti Asutava Kogu kokkukutsumine ja selle valimisseaduse välja kuulutamine; 2. Maapäeva võimu küsimus; 3. Üleskutse Eesti sõjaväelastele; 4. Maavalitsuse ja vahekomisjoni liikmete asetäitjate valimine; 5. Vene sõjavägede rüüstamise kõrvaldamise küsimus ja 6. Sissetulnud kirjad ja jooksvad asjad <sup>22)</sup> .

---

21). Vt. Maanõukogu prot. 1917, 59.

22). K l i i m a n n, 28.november, lk.17.

Vanematekogu oli päevakorrapunktid koostanud juba selles vaimus, mis seondatud maa iseseisvumise küsimusega. Nendele päevakorrapunktidele esitatakse maanõunikkude poolt viimistleatud resolutsioonid, mis kõik võetakse vastu üksmeelselt.

Esimese päevakorrapunkti kohta esitas maanõunik A n t s P i i p järgneva resolutsiooni: "Rahvaste enesemääramise põhjusemõtet aluseks võttes otsustab Maanõukogu: 1) riiklise korra äramääramiseks, demokraatlise ja täieõiguslise võimu loomiseks Eestimaa ja teiste küsimuste otsustamiseks Eesti Asutavat Kogu kokku kutsuda; 2) valimisseaduse aluseks ülevenemaalise Asutava Kogu valimisseadus võtta sellega, et tarviliste muudatuste tegemine, juhatuskirjade andmine, valimise ja kokkuastumise tähtaegade ning liikmete arvu äramääramine anda Maanõukogu juhatuse, Vanematekogu ja Maavalitsuse otsustamise alla, kes õigustatud on tarvilisel korral Eestimaa sol-

datite ja tööliste saadikute Nõukogude Kesktäi-  
desaatva Komiteega selles asjas läbi rääkima,  
et soovimata lahkumine - kuid Eesti Asutava Ko-  
gu valimiste asjus kõrvaldada". Resolutsiooni-  
le tehakse mõnevõrra parandusi, kuid hääletami-  
sel need jäävad vähemusse. Resolutsioon võetak-  
se vastu esitatud kujul. Piip teeb lõpuks esi-  
tise tunnustada resolutsioon kiireks ning pead-  
selt kehtestatavaks. Ka see esitis võetakse  
23)  
vastu üksmeelselt .

Olles lahendanud esimese päevakorrapunkti,  
asus Maanõukogu arutama ning võtma vastu teist  
päevakorrapunkti, mis pidi lahendama kõrgeima  
võimu küsimuse Eestis. See oli revolutsioonili-  
se loomuga küsimus, mis pidi tooma pöörde seni-  
kehtinud õiguskorda.

Selle päevakorrapunkti all esitas maanõu-  
nik Jaan Tõnisson järgneva resolutsiooni Maa-

---

23). Vt. K l i i m a n n, op. cit., lk.16.

nõukogule vastuvõtuks, tunnustades seda kiireloomuliseks ning kohe kehtestatavaks. Resolutsioon oli järgnev: "Kuna Venemaal riikline võim üleüldise korralageduse ja üksikute rühmade vastastikuse võitluse läbi täielikult on hävitatud ja keskvoim puudub, kelle määruste alla kõik riigiosad heidaksid, tunnustab Ajutine Eesti Maanõukogu, kui seadusepärase demokraatliselt valitud maa ja rahva esitus Eestis, oma kohuseks Eestimaa kaitseks Venemaal järjest kasvava korralageduse ja kodusõja hädaohtlike tagajärgede vastu ja Eesti rahvuspoliitilise tuleviku kindlustamiseks järgmist välja kuulutada:

1) E e s t i M a a n õ u k o g u t u n n i s t a b e n n a s t a i n s a k s k ö r g e m a v ö i m u k a n d j a k s, kelle määruste ja korralduste järele kõikidel Eestimaaal tuleb käia, kuni Maanõukogu poolt demokraatlise

valimisseaduse põhjal viibimata kokku kutsutav Eesti Asutav Kogu kokku astub, et Eestimaa riiklist korda kindlaks määrata maal lõpulist seadusandlist ja valitsuslist võimu luua.

2) Igasugused määrused, käsud ja dekreedid, tulgu nad kelle poolt tahes, on Eestimaal kuni Eesti Asutava Kogu kokku astumiseni maksavad ainuüksi siis, kui Eesti Maanõukogu nemad välja on kuulutanud, kuna vastasel korral neid mitte ei tule täita.

3) Seks ajaks, kui Eesti Maanõukogu mitte koos ei ole, antakse Maanõukogu juhatusetele ja Vanematekogule ühes Maavalitsusega, kui Eestimaa kõrgema võimu esindajale õigus rutulikke määrusi ja käsked Eestimaa elu korraldamiseks välja kuulutada ja maksma panna, kuni Maanõukogu kokku astudes nende määruste kohta oma otsuse annab"<sup>24)</sup>.

---

24). Vt. Maanõukogu prot. 1917, 58, 2.

Esitisele vaidles vastu maanõunik Reiman, kes leidis, et Maanõukogul pole pädevust ega õigust sellise akti andmiseks. Reimanile vastas Tõnisson, kes väitis, et akti andmine on paratamatu, teiselt poolt aga on akt revolutsioonilise loomuga.

Resolutsioon saab poolt 39 häält, vastu ainustki, erapooletuid 9. Akti rutuline tunnustamisküsimus saab poolt 41, vastu 1 ja erapooletuid 6.

S e e g a o l i s a a b u n u d o t -  
s u s k õ r g e m a s t v õ i m u s t .

Edasi esitab maanõunik K o n s t a n -  
t i n P ä t s üleskutsekavandi Eesti sõjaväe-  
le relvastatud abi andmiseks noorele riigile <sup>25)</sup> .  
Ka see üleskutse võetakse vastu esitatud kujul  
Maanõukogu poolt.

---

25). Vt. Maanõukogu prot. 1917, 59, 3.

Hajutamisakti suhtes võeti koosolekul vastu resolutsioon, et kiri jäetakse sisult arutamata.

Äsjamainitud Maanõukogu koosolek ei toimunud sugugi rahulikus meeleolus. Ajal, mil Maanõukogu pidas ajaloolist koosolekut, ässitasid enamlased ülesse rahvamassi. Viimane nõudis, et Maanõukogu läheks laiali. Hoolimata üleskihutatud ja lärmitsevast rahvamassist, luges J ü r i V i l m s ette rahvale koosolekult tulles Maanõukogu otsused. Olukorra muutuse tõttu ei saanud aga Maanõukogu enam kokku tulla.

Maanõukogu otsus ei jäänud efektitaks aktiks, vaid seda katsuti kõikide võimalikkude vahenditega rakendada.

Kuigi sovett rivaliseeris tõsiselt Maanõukoguga võimu pärast, ei suutnud ta siiski kogu valitsusvõimu enda kätte haarata. Järgneval päeval pärast ajaloolist koosolekut töid mitte-

enamlikud lehed ära Maanõukogu otsuse kõrgemast võimust. Sovetivõim ei suutnud seda siiski pidurdada.

Pärast otsuse avaldamist ajalehtedes, avaldasid Eesti sõjaväeühikud ja paljud organisatsioonid proteste sovettide mittelegaalse tegevuse ja nende poolt agiteeritud intsidentside vastu. Ühtlasi nad avaldasid, et tunnustavad Eestis kõrgeimaks võimuks vaid Maanõukogu<sup>26)</sup>.

Reaalne jõud, mis Maanõukogu otsust toetas, oli siiski väike, võrreldes sovettide jõududega. Sovetid toetusid Tallinnas asuvatele Veneläike väeüksustele, mis olid palju suuremad, kui Eesti väeüksused. Seepärast ei saadudki Tallinnas rakendada o t s u s t sovettide suhtes.

Tartus aga oli olukord vähe teistsugune. Siin polnud sovette toetavad väeüksused nii tu-

---

26). Vt. L o o r i n g, op. cit., lk.9 ja seal osundatud kirjandus.

gevad kui Tallinnas. Seepärast kujunes võitlus Maapäeva kõrgeimaks võimuks tunnustamises elavaks. Katsuti liikuma panna rahvahulke, et rakendada Maanõukogu otsust <sup>27)</sup> . 19.nov./2.dets. korraldati Tartus suur rahvakoosolek "Eestimaa kõrgema võimu asjus". Koosolekul esines kõnega Tõnisson. Pärast seda koosolekut läks vahekord soveltidega niivõrd teravaks, et hakati vangistama kohalikke tegelasi. Hoolimata sellest, trükiti ja levitati Tartus proklamatsioone, mille ühel küljel oli toodud: 1) Otsus Asutava Kogu kokkukutsumisest; 2) O t s u s k õ r g e - m a s t v õ i m u s t ja 3) Maanõukogu üleskutse Eesti sõjameestele.

21.nov./4.dets. korraldati Tartus Raekojaplatsil suur paraad ja rahva meeleavaldus. Sääl luges polkovnik Rosenbaum avalikult ette rahva-

---

27). Vt. J. Tõnissoni kirjutis, Vabaduse t., I, lk.67.

le Maanõukogu otsuse. Enamlased püüdsid küll takistada Otsuse väljakuulutamist, kuid ei suutnud.

Selline käitumine Eesti organisatsioonide ja võimumeeste poolt ei meeldinud enamlastele. Seepärast püüti võidelda igal viisil otsuse rakendamise vastu.

Maanõukogu hajutamisaktis, mida käsutatud eespool, oli otse expressis verbis väljendatud, et Maavalitsuse liikmed jäävad ametisse edasi kuni Asutava Kogu kokkukutsumiseni. Et Maanõukogu oli kuulutanud end kõrgeimaks võimuks Eestis, siis ei tahtnud sovetid enam ametlikult tunnustada ka Maavalitsust. 20.nov./3.dets. tungisid sovettide esindajad Maavalitsuse ruumidesse ja sundisid relvastatud jõul Maavalitsust lahkuma ning tööd lõpetama. Maavalitsus aga ei tunnustanud kunagi sovettide võimu ning teotses faktiliselt edasi kuni 24.veebr. 1918.a.

§ 1. Maanõukogu otsuse juriidiline loomus.

Et õieti hinnata Maanõukogu Otsust, on vaja seda juriidiliselt analüüsida. On vaja ära näidata, milliste aktide sarja kuulub äsjamainitud Maanõukogu Otsus kõrgemast võimust. Eelkõige on vaja selgitada, kas Otsus on üksikakt või üldakt. Seadus on selle akti sõnastanud küll üksikaktiks, kuid juriidiliselt loomult ei saa seda siiski pidada üksikaktiks.

1. O t s u s k u i ü l d a k t. Ü l d a k -  
t i m õ i s t e .

Maanõukogu 28.novembri koosoleku päevakorrapunkt nr.2 all vastuvõetud resolutsioon on avaldatud Riigi Teatajas ning nimetatud: " O t s u -  
s e k s k õ r g e m a s t v õ i m u s t " <sup>28)</sup> .

Maanõukogu aga oma protokollides on korduvalt nimetanud seda akti r e s o l u t s i o o n i k s <sup>29)</sup>  
Maanõukogu võimu küsimuses . Hiljem, kui meie riigivõim sai uuesti teotsema hakata, nimetatakse akti jällegi o t s u s e k s . Kuna akt on avaldatud ametlikus lehes o t s u s e n i m e a l l ,

---

28). RT. 1918, 1.

29). Vt. K l i i m a n n , op. cit., lk.19.

siis tuleb seda nimetust pidada ametlikuks. Õigusteoreetiliselt ei saa seda akti aga pidada ei otsuseks, ega ka resolutsiooniks. Teatavasti resolutsiooni all mõeldakse üksikakti, mis korraldab registreeritavaid juhtumeid<sup>30)</sup>. Resolutsiooniga võidakse anda mõni üksikakt otsuse või korraldise näol, mis normeerib konkreetseid üksikjuhte. Resolutsiooniga haldusülemus lahendab üksikjuhu. Resolutsiooni puhul esitatakse kavand, kuhu see peale kirjutatakse. Selliseks aktiks ei saa pidada M a a n õ u k o g u O t s u s t k ö r g e m a s t v õ i m u s t. Seetõttu ei saa õigusteoreetiliselt mainitud akti pidada resolutsiooniks<sup>31)</sup>. Ka otsuseks ei osutu eelmainitud akt. O t s u s e k s nimetatakse õigusteoorias üksnes sellist normatiivtoimingut, millega lahendatakse mõni üksikjuht vaidluse näol<sup>32)</sup>.

30). Vt. A.-T. K l i i m a n n, Administratiivakti teooria, Tartu, 1932, lk.58.

31). Vt. ka K l i i m a n n, 28.nov. lk.19.

32). K l i i m a n n, ib.

Otsus käib alati konkreetsete normiisikute ja konkreetsete juhtude kohta. Ta nendib vaid tööka, kas mõni üksikjuht toimingu, tegevuse, tegevusetuse, sündmuse või käitumise näol on õiguspärane või mitte. Otsuse puhul peab alati olelema normatiivakt, mille seaduspärasust või mitteseaduspärasust otsus nendib. Seega on otsus alati sekundaarne üksikakt, mis lahendab jurisdiktsioonilisi küsimusi. Sellist sisustikku aga otsus ei sisalda. Ta pole ei üksikakt, ega ole ka sekundaarne akt, vaid on üldakt. Seal ei kõnelda mingist konkreetsest juhust, mille kohta käiks vaidlus, ega nendita ka mõne üksikjuhu seadus- või seadusparatust. Seega ei saa Maanõukogu otsust kõrgemast võimust pidada otsuseks juriidilises mõttes. Samuti pole ta ka resolutsioon, nagu ülal mainitud.

2. O t s u s e n o r m a t i i v n e a n a -

l ü ü s .

28.novembri Maanõukogu otsus ei sisalda neid tunnuseid, mis õigusteoorias on omistatud o t s u s e l e. Maanõukogu otsus ei sisalda mingit konkreetse üksikjuhu lahendavust vaidluse puhul, ega lahenda ka küsimust, kas lahendatav üksikjuht subsumeerub kehtivale õigusele või mitte <sup>33)</sup>. Otsusega konstitueeritakse sootuks uus õigus ning õiguskord, mis kardinaalselt erineb senikehtinud õiguskorrast. Otsusega lahendatakse Eesti rahva kui korporatiivse ühiku kõrgeima võimu probleem. Ta on konstitutiivse,

---

33). K l i i m a n n, 28.november, lk.19,20.

rajava loomuga üldakt.

Eelkõige on otsus üldakt, mitte üksikakt. Üldaktide sarjas tuleb Maanõukogu o t s u s t pidada konstitutiivse loomuga aktiks. Loodi ju o t s u s e g a uus õigus ning õiguskord. Edasi tuleb otsust pidada põhikorraaktiks, sest selles sätitakse provisoorselt ka riigi põhi-korda. 28.novembri otsus korraldab Eesti riiki s e a d u s a n d l u s r i i g i eeskujul. On ju Maanõukogu otsuse järgi riigivõim keskenda-tud peamiselt kolleegiumi kätte, kes sooritab parlamentaristlikke funktsioone. Seadusandliku riigi loomujoon kajastub ka otsuses selles mõt-tes, et parlamentaristlikke funktsioone soori-tava kolleegiumi pädevus pole üksikasjaliselt piiritletud. Edasi järgneb otsusest, et Maanõu-kogust kui kõrgemast parlamentaarsest võimust sõltuvad kõik teised võimud.

M a a n õ u k o g u o t s u s 28.no-  
vembrist ei saa pidada lõplikuks konstitutsioo-

niks. See on vaid provisoorne riigi põhikorra-  
akt. Kuna otsus on põhiseaduslik akt, siis pea-  
vad kõik teised aktid olema kokkukõlas otsuse-  
ga.

Maanõukogu asutamisasi järgi polnud pä-  
dev sellist otsust tegema, millega tunnustas  
enda kõrgeimaks võimuks Eestis. Et aga selle  
taga oli enamik Eesti rahvast, Eesti sõjaväest  
ja seltskondlikkudest organisatsioonidest, siis  
tuleb Maanõukogu otsust pidada revolutsioonili-  
seks aktiks. On ju revolutsiooniline akt ikka  
see akt, mis areneb väljaspool senikehtinud õi-  
guskorda, ning millega rahva enamiku tahtel  
muudetakse senikehtinud õiguskorda. Kõiki mai-  
nitud tunnuseid sisaldab Maanõukogu o t s u s.  
Seepärast tulebki seda pidada revolutsioonili-  
seks aktiks. 28. novembri Maanõukogu otsusega  
siirdus Eesti juriidiliselt Venemaast ning hak-  
kas olelema iseseisva korporatiivse ühikuna.

Seetõttu tuleks 28.novembrit pidada ka Eesti riigi tekkeloos sünnimomendiks, sünnipäevaks.

§ 2. Maanõukogu otsus kui  
põhikorra akt.

1. Põhikorraakti mõiste.

Igal riigil kui poliitilisel ühikul on põhikorraakt, milles sätitakse riigikorra põhi- alused ja rahva ideoloogilised suunad. Põhikorraaktis sätitakse otsesed riigiorganid, nende pädevus ja vastastikune suhtumine. Edasi leiab selles väljendust kodanikkude põhiõigust määratlemine. Põhikorraakt on jõuastmelt esimesel kohal. Kõik teised aktid peavad vastama põhi-

korraaktile ning tulenema viimasest. Niivõrra, kui teised aktid on vastuolus põhikorraakti sätetega, on nad efektitud. Nad ei saa õigustada ega kohustada kedagi.

Õigusnormide kogumist, mis korraldab konkreetse rahva elu, nimetatakse õiguskorraks. Õiguskorra primaaraktiks on põhikorraakt. Säälikus kehtib õigus ja õiguskord, peab paratamatult esinema põhikorraakt.

Igas riigis pole põhikorraakt identne teise riigi põhikorraaktile. Sätteid, mida sisaldab ühe riigi põhikorraakt, ei sisalda sageli teise riigi oma. Kuid üldiselt peab igast põhikorraaktist nähtuma, kas vastavat korporatiivset ühikut, kelle õiguskorda sätib põhikorraakt, on riik, autonoomia, reaalne või territoriaalne omahaldus jne.

Riigiks nimetatakse teatavasti sellist korporatiivset ühikut, kes saab oma elu korraldamiseks anda kõiki akte, säälhulgas ka põhikor-

raakti. Autonoomial on õigus küll anda üldakte, kuid viimaste sarjas pole tal õigust anda põhikorraakti.

Põhikorraaktist oleneb ka riigikord. Säti-  
tib ju põhikorraakt otseseid riigiorganeid, nende pädevust ja vastastikkust sõltuvust. Otses-  
te riigiorganite asetusest aga oleneb riigikord.

Riigi tekkimine on tihedalt seondatud põhikorraakti tekkimisega. Juriidiliselt hakkab riik olelema ikka momendist, mil saabub riiki rajav põhikorraakt. Edaspidine õiguskorra areng suundub põhikorraakti raames. Ka põhikorraakti en-  
nast saab muuta ikka vaid sel viisil, mis on ette nähtud põhikorraaktis endas. Vastaspidine käitumine on õiguspäratu.

Põhikorraakt peab üldiselt sisaldama eel-  
loendatud sätteid. Kuid sageli võib tekkida olustikke, kus pole võimalik anda lõplikku põhikorraakte, vaid antakse provisoorseid, esialg-  
seid. Esialgsetes põhikorraaktides määratakse

ära ka tee lõpliku põhikorraakti andmiseks. Viimane peab arenema esialgse akti raames ning korras nagu see esialgses aktis on määratletud.

Nii on põhikorraakt primaarne üldakt, mis sätib riigi põhikorda. Ta võib olla nii provisorne, kui ka lõplik.

2. O t s u s k u i k o n s t i t u t s i o o n .

Asudes vaatlema Maanõukogu otsust 28.nov. põhikorraaktina, peab nentima, et temas esineb neid tunnuseid, mis on omased põhikorraaktile ehk konstitutsioonile. Otsusega loodi sootuks uus kord ning lahendati korporatiivse ühiku kõrgema võimu küsimus. Teoreetiliselt loomult on otsus k o n s t i t u t s i o o n i l i n e ehk põhiseaduslik akt <sup>34)</sup>. Muidugi ei saa otsust pidada veel põhiseaduseks. Tõsi. Ta ei sisalda kõiki neid sätteid, mis on omased põhiseadusele, kuid riigikorra määratlusaktiks tuleb seda siiski pidada. Põhiseadus normeerib riigikorda lõplikult, otsus aga provisoorselt. Otsuse ülesandeks oli luua vaid e s i a l g n e normatiivne alus, mille alusel pidi saabuma põhisea-

---

34). K l i m a n n, 28.nov. lk.20 ja seal osund. kirjandus.

dus. Sellist põhiseaduslikku akti nimetatakse eelkonstitutsiooniks. Sedaliiki akte esineb Eesti riigi tekkeloos mitu. Esimene neist on Maanõukogu 28.novembri otsus.

Alates Maanõukogu otsusest, hakkas Eesti rahvas kui korporatiivne ühik teotsema põhiseadusliku akti alusel. Et korporatiivset ühikut, kes evib põhiseaduslikku akti ning teotseb selle alusel, nimetatakse riigiks, siis tuleb ka Eestimaad pidada riigiks Maanõukogu otsusest alates.

Otsus polnud mõni juhuslik demonstratsioon, vaid see väljendas nii rõhuva enamuse rahva kui ka juhtkonna tahet, nagu eelpool käsitatud. Otsusest alates hakatakse Eestimaad pidama iseseisvaks korporatiivseks ühikuks riigiks. Nii kõneleb praegune President K. P ä t s n o o r e s t r i i g i s t, mille all mõtleb Eestit <sup>35)</sup> .

---

35). Vrd. K l i i m a n n, 28.nov. lk.21.

Otsus Eesti riigi esimese eelkonstitutsioonina määratles e s i t e k s Eesti maa kõrgemat võimu käsitsevad organid provisoorselt, kuni demokraatliku valimisseaduse põhjal kokkuastuv Eesti Asutav Kogu määrab lõplikult riigi põhikorra.

T e i s e k s sättis Otsus kõrgemate riigiorganite võimu vahekorra ning k o l m a n d a k s p i i r i t l e s kõrgeima võimu käsitlemise alused <sup>36)</sup>. See akt oli kõrgematele riigiorganitele normatiivseks aluseks nende edaspidises tegevuses ning tuleviku töökavaks.

Otsusega muudeti senised autonoomse kogukondliku Eesti omahaldusorganid - Maanõukogu ja Maavalitsus riigiorganiteks. Need pidid teotsema niikaua, kuni tuleb kokku Asutav Kogu ning määrab lõplikult ära riigikorra. Nii on aktis endas väljendatud ta provisoorne loomujoon.

28.novembri eelkonstitutsiooni järgi on ra-

---

36). Vt. K l i i m a n n, 28.nov. lk.21 ja Eesti iseseisvuse areng, lk.10, Vabaduse t., lk.38.

kendamist leidnud seadusandlusriigi printsiip. Seadusandlusriigi põhitunnuseks on esiteks see, et võim on kontsentreeritud kolleegiumi kätte, kes teostab parlamentaristlikke funktsioone. Edasi loomustab seadusandlusriigi põhikorda ka see, et kolleegiumi pädevus, kes teostab parlamentaristlikku funktsiooni, on kas üldse piiritlemata või piiritletud väga ebamääraselt. Lõpuks sõltuvad seadusandlusriigi puhul kõik teised organid parlamendist. Nad on vaid parlamendi poolt loodud normide rakendajad <sup>37)</sup>.

Asjamainitud tunnuseid sisaldab 28.novembri Maanõukogu otsus kõrgemast võimust. Kõrgeim võim oli omistatud kolleegiumile, milleüle esines Maanõukogu. Muidugi oli Maanõukogu päämiseks ülesandeks parlamentaristlike funktsioonide teostamine, s.o. seadusandlus. Kuid selle kõrval oli võimalik sooritada ka halduslikke üles-

---

37). Vrd. K l i i m a n n, 28.november, lk.21.

andeid. Maanõukogu kui parlamentaristlik organ oli kõrgeim. Temast sõltusid teised riigiorganid. Maanõukogu, mis oli k~~reer~~itud märtsis antud autonoomiadekreedi ja viimase elluviimismääruse<sup>38)</sup> põhjal, oli Eesti riigi kõrgeimaks esindusorganiks.

Teiseks kõrgeimaks riigiorganiks haldusfunktsiooni teostajana oli Maavalitsus. Ka see oli kollegiaalorgan. Maavalitsuse ühes esimehega<sup>39)</sup> valis Maanõukogu . Maavalitsus oli korraldatud subordinatsiooniprintsiibil. Subordinatsioon ilmn<sup>e</sup>s eelkõige selles, et Maavalitsus oli eksekutiivorganiks. Teiseks esines subordinatsioon selles, et tema aktid olid madalamajõulised Maanõukogu aktidest. Maanõukogu aga superordineeritud organina võis teha ja otsusta-

---

38). Vt. Sobranie uzakonenii i rasporaženii pravitelstva, 1917, I, 173.

39). Vt. K 1 iim a n n, 28. november, lk.22.

da kõike seda, mis Maavalitsuski. Ta võis oma aktidega asendada Maavalitsuse akte <sup>40)</sup>.

Maanõukogu 28.novembri otsuses oli ette nähtud ka erisätted hädaseisundi juhuks <sup>41)</sup>. Taavalises olukorras oli Maavalitsus vaid eksekutiivorganiks. Kuid hädaseisundis siirdus tal-  
le osa Maanõukogu funktsioone. Ta asendas Maanõukogu koos Maanõukogu Juhataja ja Vanematekoga. Hädaseisundi korraks ettenähtud hädaorganid võisid sättida õiguslikku elu dekreetide ja määrustega. Hädaseisundiks otsuse sätete kohaselt tuli lugeda vaheaega, millal Maanõukogu <sup>42)</sup> polnud koos. Hädaorganite poolt kehtestatud dekreedid ja määrused kehtisid seni, kuni "Maanõukogu kokku astudes nende määruste kohta oma <sup>43)</sup> otsuse annab". Ka siinkohal ilmneb subordi-

---

40). Vt. RT. 1918, 1.

41). Vrd. K l i i m a n n, 28.nov., lk.22.

42). Vt. Otsus p.3.

43). Vt. Otsus p.3. Pärast otsuse vastuvõtmist hakkas kohe hädaseisund kehtima ja kehtis kuni 20.nov.1918.a.,mil Maanõukogu tuli pärast saksa invasiooni kokku.

natsiooniprintsiibi rakendamine, sest ka häda-  
seisundi organite poolt antud aktid vajasisd Maa-  
nõukogu hääkskiitmist ja kontrolli.

Otsuses on käsitamist leidnud ka territooriumi küsimus. Selles ei mainita küll expressis verbis maaalasi, kus levis Maanõukogu võim, nagu seda tehti hiljem 24.veebr. 1918.a. Manifestiga, kuid otsuses mainitakse sõnaselgelt, et "Maanõukogu tunnistab enda Eestimaa a i n s a k s k õ r g e m a v õ i m u k a n d j a k s " <sup>44)</sup>. Sellest tuleb järeldada, et Otsusega loodud Eesti riigi territoorium ühtub autonoomia dekreedisätete kohaselt loodud Eestimaa kubermangu territooriumiga. Tõsi. Maanõukogu Otsusega loodud Eesti riik ei haaranud kogu praegust Eesti Vabariigi maaala. Eestimaa kubermangu maaalasse ei kuulunud, näiteks, Narva linn, Setumaa jt. Ka olid Eesti saared tol ajal okupeeritud Saksa vägede

---

44). Otsus p.1.

poolt. Nii ei ühtunud Maanõukogu tegevuspiirkond praeguse Eesti maaalaga ega olnud need ka täpsed etnograafilised piirid, kuid t e r r i t o o - r i u m i kui riigielemendi määratlus esineb Otsuses.

Esimese eelkonstitutsiooniga loodi ka kolmas riigielement - r a h v a s . Otsusega muutus kodakondne rahvas, kes elas Estimaa kubermangu maaalal, Eesti riigi rahvaks, kodanikkudeks. Nii sättis Otsus provisoorselt Eesti riigi rahvast kuni riikkondsuse lähema määratlemiseni. Seda seisukohta on kinnitanud ka Riigikohtus <sup>45)</sup>. Maanõukogu Otsuses on leidnud õiguslikku käsitlust kõik riigielemendid: maaala, r a h - v a s j a r i i g i v õ i m. Maanõukogu Otsus 28.nov. on p õ h i s e a d u s l i k akt. Ta on tähtsaim akt, millega ei saa olla vastuolus

---

45). Vt. Riigikohtu otsus 1920, 89. Vrd. ka K l i i m a n n, Vabaduse t., I, lk.42,50.

46)  
ükski teine normatiivtoiming .

Eesti esimene eelkonstitutsioon tekkis revolutsiooniajastul, kus mõõduandev oli rahva tahe. Seepärast sätitigi riigikord vastavalt ajavaimule seadusandlusriigi alusprintsibiil. Seadusandlusorganiks oli Maanõukogu kollegiaalorganina. Riigipea instituuti ei tunta. Ka haldusfunktsioonide teostamine kuulus kollegiaalorganile - Maavalitsusele.

Otsuse sätete kohaselt oli Eesti riik korraldatud parlamentariistliku vabariigi põhimõtteil. Oli ju Maanõukogu kõrgeimaks organiks, kellest sõltusid teised riigiorganid. Et Otsusega sätitud riigikord oli provisoorne, siis oli riiklikkude organite päämaks ülesandeks lõpliku riigikorra kujundamine. Selleks peeti vajalikuks kokku kutsuda Asutav Kogu, kes pidi looma lõpliku riigikorra<sup>47)</sup> .

---

46). K l i i m a n n, 28.nov., lk.23.

47). Vt.Otsuse p.1 "... demokraatlise valimisseaduse põhjal viibimata kokku kutsutav Eesti Asutav Kogu kokku astub, Eestimaa riiklist korda kindlaks määrates maal lõplikku seadusandlist ja valitsuslist võimu luua."

Otsusega loodi küll Eesti riik, kuid tookord ei määratud ära lähemalt riigi sõltuvuse ja iseseisvuse astet. Nende küsimuste lahendamine pidi jääma Asutava Kogu pädevusse, mis pidi kokku kutsutama demokraatliku valimisseaduse põhjal.

Sõltumatuse ehk välissuveräänsuse all mõeldakse võimet olla rahvusvaheliste õigussuhete normiadressaadiks ning luua ja asendada rahvusvahelisi õigussuhteid. Iseseisvus ehk sisesuveräänsus on võime korraldada siseasju, olenemata ühestki teisest võimust.<sup>48)</sup>

Mainitud küsimuste lõplik lahendamine polnud ka võimalik tookordses olukorras. Otsuse tegemise korral polnud veel täiesti selge, kas Eesti pidi jääma osariigiks või iseseisvaks. Selle küsimuse pidi lahendama Asutav Kogu.

---

48). Vrd. A. P i i p, Rahvusvahelise õiguse süsteem, Tartu, 1927 lk.30, 31 jj.

§ 3. Maanõukogu otsus kui  
=====  
konstitutiivakt.  
=====

Et paremini Maanõukogu otsust mõista, tuleks lähemalt käsitada ta sisu ka konstitutiivakti seisukohalt. On vaja kindlaks määrata, kas Maanõukogu otsus on deklaratiivse või loova, konstitutiivse loomuga.

1. Konstitutiivakti mõis-  
=====  
te ja analüüs.  
=====

Õigusaktid võivad olla kas deklaratiivse või konstitutiivse rajava loomuga. Esimesed õigusolustikus uut ei loo. Nad vaid nendivad ol-

nut. Rajavad ehk konstitutiivaktid on aga sellised, mis loovad uusi õigusolustikke. Nende andmisega luuakse õiguskorras midagi uut, mida seni ei olnud. Riigiõiguse seisukohalt tähendab konstitutiivakt sellist normatiivakti, millega rajatakse riiklik kord. Teda nimetatakse konstitutsiooniks, põhiseaduseks.

Vaadeldes Otsuse normatiivset toimet, tuleb seda lugeda konstitutiivaktiks, millega rajati Eesti riik juriidiliselt. Enne otsust ei eksisteerinud Eesti riiki, vaid oli Eestimaa omahaldus.

28.novembri Otsusega tekkis oluline muudatus õiguskorras. Endised kogukondlikud organid muutusid riigiorganiteks <sup>49)</sup>. Maanõukogu ja Maavalitsus muutusid nüüd riigiorganiteks. Seepärast oli vaja ümber kujundada nende organite võimalikekord ning määrata teotsemisalused ja suund <sup>50)</sup>.

49). Vt. K l i i m a n n, 28.nov., lk.25.

50). ibid.

Otsusega tekitatud muudatus maa õiguskorras oli riigiõiguslikku laadi. Enne 28.novembert oli Eestimaa endise Vene kubermang, millele oli omistatud kogukondlik omahaldus. Kuid tol kogukondliku omahalduse ajastul oli Eestile põhiseaduseks ikka endise Vene riigi põhiseadus. Seaduseandja oli ühine nii Eestile kui ka Venemaale.

Riiklist kohahaldust teostas vene võim Eestimaal Vene Ajutise Valitsuse Kubermanguko-  
51) missari kaudu . See oli vahelülis Vene keskvalitsuse ja Eestimaa omahaldusorganite vahel.

Alates Maanõukogu otsusest, muutus Eestis endine õiguskind diametraalselt. Otsusega kõrvaldati Vene põhiseadus ning see asendati 28.novembri Maanõukogu otsusega kui e e l k o n s -  
t i t u t s i o o n i g a . Selle akti toimele kõr-

---

51). Vt. Sобрание узаконеніи і распоряж. прав.

1917, I, 173.

valdati ka Vene seadusandja ning see asendati Maanõukoguga. Eesti pindala muutus riigiterritooriumiks ja rahvas Eesti riigikodanikkudeks.

Ka Vene keskvalitsuse esindajaid ei tunnustanud rahvuslikud asutised. Nende pädevus siirdus Maanõukogule.

Otsusest alates muutus kogukondlik omahaldus riiklikuks halduseks. Kogukondlik omahaldus transformeerus riiklikuks halduseks. Nii sündis otsuse toimele kogukondlisest Eestist riiklik Eesti.

Otsusega katkes Venega riigiõiguslik kontinuiteet. Püsima jäi aga tsiviil- ja kriminaalõiguslik kontinuiteet. Samuti jäi püsima kohtu ja kohalikkude omahalduste korraldus. Seda kontinuiteeti tuleb arvata eelkomunistliku Venemaaga.

Pärast oktoobripööret tuli Venemaal mõju-  
le enamlik võim. Kuid enamlikku võimu pole ar-

Ex lib. univ. Tartu.

vestanud Eesti asutised. Prof. Kliimann leiab, et õiguslugu ei tunne Eesti pinnal kommunistliku ajastut, sest kommunistid pole kunagi Eesti-<sup>52)</sup>maal valitsenud. Kõik see on toimunud Maanõukogu Otsuse tõttu, mis luges Eestis kõrgeimaks võimuks vaid Maanõukogu. Kui poleks olnud Maanõukogu otsust, poleks saanud väita, et kommunistid pole Eestis valitsenud<sup>53)</sup>.

Maanõukogu Otsus Kõrgemast Võimust on revolutsiooniline akt. Ta tõi muudatusi peamiselt riigi- ja haldusõiguse alal, kuna teisi õigus-<sup>54)</sup>harusi ta ei riivanud. Otsus evib kõiki revolutsioonilisele aktile omaseid tunnuseid. Ta tõi muudatusi õiguskorras ning selliste muudatuste loomiseks polnud Maanõukogul pädevust. Edasi kandis seda rahva meeleolu, mis peab olema oma ne revolutsioonilisele aktile. Õiguskorra muuda-

---

52). K l i i m a n n, 28.november, lk.26.

53). Vt. ibid.

54). Vrd. K l i i m a n n, 28.nov., lk.28,29.

tusi, milleks pole legaalset alust vastaval organil, tuleb pidada võimu omastamiseks, kui seda ei saa pidada revolutsiooniliseks aktiks.

Maanõukogu otsus on esimene Eesti konstitutsiooniline akt. Eesti riigi sünniloos on ta konstitutiivne, rajav akt. Eesti riigi tekkemomendiks tuleb seega pidada 28.novembert 1917.a.Kõik hilisemad aktid, nagu 24.veebruari 1918.a. Manifest kõigile Eestimaa rahvastele saavad olla vaid deklaratiivsed aktid, mitte aga konstitutiivsed<sup>55)</sup>. On ju võimatu luua teistkordselt seda, mis juba kord eksisteerib.

---

55). Vrd. Elias er, op. cit., lk.179.

## 2. O t s u s j a M a n i f e s t .

=====

Otsuse ja Manifesti ümber on kerkinud vaidlusi selle üle, kumba neist pidada Eesti riigi sünniloos riiki rajavaks aktiks. Kaldutakse mõnel pool arvama, et riiki rajavaks aktiks tuleb pidada 24.veebruari 1918.a. "Manifesti kõigile Eestimaa rahvastele"<sup>56)</sup>. Seda vaadendit ei saa aga juriidiliselt lugeda põhistatuks.

Manifestis deklareeritakse, et "Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides kuulutatakse tänasest peale iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks". Pääliskaudsel vaatlusel võidakse arvata, et selle aktiga katkestati seos Venemaaga ning rajati riiklik iseseisvus,

---

56). RT. 1918, 1.

kuna Maanõukogu Otsus aga oli vaid illegaalne, revolutsiooniline akt. Sellist vaadendit aga ei saa juriidiliselt põhistada.

Kuigi Maanõukogu pärast otsuse tegemist katkestas oma tegevuse, ei saa sellest veel järeldada, et Otsusel polnud mingisugust juriidilist efekti. Olude tõttu pidi küll Maanõukogu ja Maa-valitsus tegevuse ajutiselt lõpetama, kuid see jätkus kohe niipea, kui olud võimaldasid<sup>57)</sup>.

Sovettide tegevus oli Eesti pinnal samasuguselt revolutsiooniline, nagu Maanõukogugi oma. Võib olla isegi revolutsioonilisem. Maanõukogu Otsusega muudeti vaid riigikorda ning osalt ka halduskorda. Sovettide tegevus aga oli veelgi revolutsioonilisem.

28.novembri Otsusega rajati juriidiliselt Eesti riik. Seepärast tuleb seda pidada ainsaks k o n s t i t u t i i v a k t i k s Eesti riik-

---

57). Vrd. K l i i m a n n, 28.nov., lk.27.

riigi sünniloos. 24.veebruari Manifest on d e k -  
58)  
l a r a t i i v n e akt .Sest ei saa ju seda  
teistkordselt luua,mis juba eksisteerib.Manifest  
on teine e e l k o n s t i t u t s i o o n, mis  
59)  
järgnes Otsusele .

Kuigi mõnelt poolt väidetakse nagu oleks kat-  
60)  
kenud side Venemaaga 24.veebruari Manifestiga ,  
ei saa seda pidada millegiga põhistatuks.See näib  
osutuvat vaid ekslikuks ning põhistamatuks arvami-  
seks,millel pole juriidilist alust.

Eesti ordu Venemaast ikka 28.nov.Otsusega.  
24.Manifest vaid deklareeris sellist rahvale.Kuid  
ka Otsust oli deklareeritud, populariseeritud,ning  
paljude asutiste ja organisatsioonide poolt tunnus-  
tatud.

Tõsi.24.veebruari Manifest tõi Eesti riigi  
õiguskorda ka uut.28.nov.Otsus ei määranud ära rii-  
gi iseseisvuse ja sõltumatuse astet,sest tollal pol-  
nud ka veel selge, millena edaspidi jääda teotsema,

---

58). K l i i m a n n, 28.nov.,lk.31.

59). ib.

60). Vt. A. O t s a artikkel "Päevalehes"1938,23.

kas osariigina või iseseisva riigina. Selle küsimuse pidi lahendama Asutav Kogu. 24. veebruari Manifestis on riigi iseseisvumise küsimus leidnud selgema väljenduse. Manifesti saabudes oli osariigi mõtte kadunud, seepärast leiab see küsimus ka Manifestis kindlamat väljendust. Aga ka Manifest ei lahenda neid küsimusi lõplikul kujul, vaid jätab selle samuti Asutava Kogu hooleks, nagu Otsuski. Manifestis mainitakse, et "nüüdsest peale" Eestimaa on iseseisev demokraatlik vabariik. Sõltumatuse küsimus aga jäi ka Manifestis lahtiseks.

Selles osas, kus Manifest avaldab, deklareerib Maanõukogu Otsuse sätteid, on ta deklaratiivakt. Kuna Otsusega oli loodud Eesti riik, siis selles osas on Manifest vaid deklaratiivakt. Et Manifestis korraldatakse mõnda küsimusi ka teisiti kui Otsus, siis selles osas on ta ka konstitutiivakt <sup>61)</sup>. Viimati mainitud sätteid aga on Manifestis vähe. Seepärast jääb ta ikka Eesti riigi tekkeloos päämiselt deklaratiivaktiks.

---

61). Vrd. K l i i m a n n, 28. nov., lk. 32.

Kuna Manifest käsitab riigielemente, riigior-  
ganeid riigi ja rahva vahetõrki, siis tuleb teda see-  
pärast pidada konstitutsiooniliseks aktiks nagu Maa-  
nõukogugi Otsust.

Maanõukogu Otsust on koheldud riiki loova ak-  
tina paljude poolt. Nii kohtleb seda Asutav Kogu ise-  
seisvuse deklaratsioonis välisriikidel, kus mainitak-  
se nii 24. veebruari Manifesti, kui ka 28. nov. Maanõu-  
kogu Otsust <sup>62)</sup>. Enne 24. veebr. Manifesti ilmumist  
tunnustasid Otsust paljud ametasutised, seltskondli-  
kud organisatsioonid jne. Seepärast ei saaks öelda,  
et Otsus ei evinud mingisugust efekti.

Juriidiliselt tuleb Otsust lugeda Eesti riigi  
rajavaks aktiks ning esimeseks konstitutsiooniks.  
Seega oleks õigem riigi aastapäevaks lugeda mitte  
24. veebruari, vaid 28. novembert. Veebruari Manifesti  
puudumisel poleks kuidagi saanud öelda, et Eesti riik  
poleks siis eksisteerinud. Enne Manifesti oli Eesti  
riiklik kord loodud, mida teistkordselt enam luua ei  
saadud.

---

62). ib.

Ka Riigikohus Otsuse sisu selgitades on jõudnud veenele, et Eesti riik hakkas olelema Maanõukogu Otsusega 28.novembril 1917.a.<sup>63)</sup> . Seega on ka meie kõrgem kohus leidnud, et Eesti riigi sünnipäevaks tuleb pidada 28.novembert. Need, kes tahavad riigi sünnipäeva tähistada päevaga, mil riik tekkis, peavad paratamatult pooldama 28.novembert. Juuriidiliselt ei anna põhistada 24.vebruar riigi sünnipäevana.

---

63). Vt. Riigikohtu otsused, 1920, lk.149.

Kasutatud kirjandus.

1. A. K l i i m a n n, "28. november", Tartu 1938.a.
2. A. K l i i m a n n, Administratiivakti teooria, Tartu, 1932.
3. R. E l i s a s e r, "Kas 28.november või 24.veeb-ruar", Akadeemia nr.3-1938.a.
4. A. L o o r i n g, "Eesti riigi esimene eelkons- titutsioon", "Õigus"nr.1-1939.
5. Sobranie uzakonenii i rasporaženii praviteljstva 1917.
6. Maanõukogu protokolle 1917, Tallinn 1935.
7. Vanematekogu protokolle 1917.
8. RT. 1918, 1.
9. Riigikohtu otsused 1920.
10. Postimees, 1917.
11. Päevaleht 1917 ja 1938.
12. Sotsiaaldemokraat 1917.