

11567
A. LOORING

EESTI RIIGI ESIMENE EELKONSTITUTSIOON

„ÕIGUSE“ KIRJASTUS

TARTU 1939



25797

Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon.

Selle süünd, analüüs ja kaasaegne ning hilisem tõlgendus.

A. Looing.

15./28. nov. 1917. a. ja 24. veebr. 1918. a. aktide tähtsuse üle Eesti riigi sünniloos on tekkinud viimasel ajal pikem poleemika, mille kohta on võtnud sõna nii juristid kui ka õigus- ja ajaloolased. Poleemika sel alal näib jätkuvat. Asja lähemaks kaalumiseks ja valgustamiseks tahab käesolev sõnavõtt tuua lisamaterjale 15./28. nov. akti õiglasemaks hindamiseks, kusjuures on esitatud esmajoones neid andmeid ja ürikuid, mis seni pole leidnud kas küllalt või üldse mitte kasutamist ja arvestamist¹.

I. 15./28. nov. Otsuse süünd.

Pärast 1917. a. veebruarirevolutsiooni saavutas Eesti kogukondliku autonoomia. Eestimaa liideti üheks haldusühikuks ja maa haldamine korraldati vastavalt Vene Ajutise Valitsuse 1917. a. 30. märtsi/12. aprilli autonoomia-dekreedi ja viimase elluviimise määruse (22. juunist/5. juulist 1917. a.) sätete kohaselt².

25. okt./7. nov. toimus aga Venes enamlik riigipööre, sovetid Leniniga eesotsas haarasid võimu endi kätte. Tallinnas toimus riigipööre paar päeva hiljem. 27. okt./9. nov. ilmus Toompeale sõjarevolutsioonilise komitee volinik Viktor Kingissepp ja nõudis, et toimunud riigipöörde puhul kubermangukomissar annaks talle üle riigi kesk võimu esin-

¹ Ruumipuudusel ei ole võimalik siinkohal anda küsimust kogu ulatuses ja süstemaatiliselt valgustavat õigusloolist ülevaadet, see peab jääma edaspidiste erimonograafiate hooleks.

² Vt. Sobranije uzakonenii i rasporjaženii pravitelstva, 1917, I, 173, 952. — *Ibid.*, 1917, I, 173, 953.

daja ülesanded. Sealsamas koostati ka üleandmisakt³. millele alla kirjutasid senine Ajutise Valitsuse kubermangukomissar J. Poska ja uue keskvõimu esindaja V. Kingissepp. Uus riigihalduse esindaja kõrvaldas kõik senised maakondade komissarid, ent ei teinud omahalduse alal mingeid muudatusi ega korraldusi, ja kõik Eestimaa autonoomsed organid jäid endiselt teotsema⁴.

Kuigi riigi haldusajade ülevõtmine oli toimunud takistuseteta, järgnes sellest hoolimata rida konflikte, sest kohalikud ametnikud, sõjaväelased ja omavalitsused ei tahtnud tunnustada enamlikku riigivõimu.

Uus komissar oli asunud oma kohale legitiimselt ja legaalselt⁵ ja tema kompetentsi kuulusid endiselt kontrolli-, valve- ja sanktsioneerimisfunktsioonid. Oktoobrirevolutsioon tõi ainult uue isiku keskvõimu esindajana, kuna Eestimaa kõrgeimaks deliberatiivseks organiks jäeti endiselt Maanõukogu ühes tema eksekutiivorgani, Maavalitsusega. Maanõukogu teotses pärast pööret legaalselt edasi. Uued võimud aga hakkasid peatselt tungima autonoomsete asutiste kompetentsi ja tekkinud konfliktide kohta tuli Maanõukogul võtta seisukoht olukorra normaliseerimiseks.

Faktiline võimude dualism avaldus soveti sagedases legaalseid omavalitsuse organeid häirivas ja takistavas tegevuses. Selline olukord ei võinud kesta pikemat aega, seda oli vaja normaliseerida. Teoreetiliselt ja praktiliselt lõuse-
tub säärase olukorra normaliseerimiseks kolm võimalust.

³ „Akt 1917. a. oktoobril 27. päeval. Aset leidnud riigipöörde puhul mina, ajutise valitsuse Eestimaa kubermangu komissar Jaan Jaani p. Poska, andsin üle ja mina, Eestimaa nõukogude sõja-revolutsioonilise komitee volinik Viktor Eduardi p. Kingissepp, võtsin vastu kõik Eestimaa kubermangu valitsuse asjad. J. Poska. V. Kingissepp.“ Osundatud *per* Mälestused iseseisvuse võit.uspäevilt, I, Tallinn 1927, lk. 56 (= Võitluspäevilt).

⁴ Vt. Estljandskija Gubernskija Vedomosti (= EGV) 1917, 44 on avaldatud uue komissari esimene päevakäsk 27. okt. (9. nov.) 1917. a., milles ta teatab, et Sõjarevolutsioonilise komitee käsul on ta asunud Eestimaa kubermangu valitsemisele. Teatades, et lõpetab Ajutise Valitsuse komisaride volitused, kuid „kõigile minu all olevatele ametnikkudele panen ette kohtadele jääda oma ametikohuste täitmisele“. — Vt. ka A.-T. Kliimann, 28. november, *i. Vabaduse tu'ekul*, I, Tartu 1938, lk. 24 (=Vabaduse t.).

⁵ Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 25.

Maanõukogul tuli otsustada, esiteks, kas tunnustada oktoobripööret ja alistuda sovettide võimule, teiseks, kas leida lahendust kollaboratsiooni teel, s. o. tunnustada oktoobripööret ja alistuda sovettidele nende legaalses tegevuses, või kolmandaks, oktoobrirevolutsiooni ja sovettide tegevust mitte tunnustada ja jääda teotsema legaalselt autonoomse ühikuna⁶.

Maanõukogus olid kommunistid täielikult vähemuses⁷ ja sellepärast esimene võimalus ei tulnud senises mitte-kommunistlikus poliitilises juhtkonnas üldse kaalumisele. Juriidiliselt oleks see moodus tähendanud kohaliku autonoomse ühiku täielikku hävitamist⁸. Teine võimalus tähendas juriidiliselt Eestimaa autonoomia säilitamist, ja sealjuures ühtlasi sallida ka revolutsiooniliste kommunistlike sovettide kontrollimiseõigust. Esialgu leidis see võimalus kõige suuremat pooldamist olukorra normaliseerimiseks, kuid sellest tuli tegeliku olukorra sunnil loobuda. Kolmas võimalus tähendas Eestile autonoomsuse säilitamist, kuid veel enam, poliitiliselt tuli sel juhul asuda riikliku iseseisvuse teele. See tähendas aga osaliselt revolutsioonilist sammu, Venemaa desintegratsiooni, mis oleks esile kutsunud kodusõja. Seda võimalust ei mõeldud esialgu kasutada.

Maapäev oli oma istungite sessiooni lõpetanud 14./27. okt., seega enne oktoobripööret, ja uue sessiooni kokkukutsumine jäeti Maanõukogu juhatusel ja Vanematekogu hoolde⁹. Millisele seisukohale tuli asuda oktoobripöörde ja kohalikkude sovettide tegevuse suhtes, neid küsimusi tuli nüüd Maanõukogu istungite vaheaja tõttu kaaluda Maanõukogu juhatusel, Maavalitsusel ja Vanematekogul.

Esmajärjekorras peeti vajalikuks leida lahendus poliitilise olukorra normaliseerimiseks enamlastega kollaboratsiooni printsiibil. Maapäeva Vanematekogu 1./14. nov. esimesele istungile pärast oktoobripööret kokku tulles arutas poliitilise momendi küsimust. Sõnavõttudest selgus¹⁰, et

⁶ Vt. Vabaduse t., I, lk. 26.

⁷ Maanõukogus kuulusid kommunistlikku fraktsiooni 4 esindajat.

⁸ Vabaduse t., I, lk. 26.

⁹ Maanõukogu Protokollid 1917–1919, Tallinn 1935, 1917, 58, 11.

¹⁰ Vt. J. Vilmsi ja J. Kuke sõnavõtte *i. Maanõukogu Vanematekogu Prot., 1917, 32* (originaal Riigiarhiivis).

enamlaste võimuletulek on arvatavasti ainult mööduv nähtus. Olukorra normaliseerimise lõplikuks lahenduseks otsustati 15./28. nov. Maapäev erakorraliseks istungjärguks kokku kutsuda¹¹. J. Tõnisson ja K. Päts (kes oli tollal Maavalitsuse esimees) olid J. Anveltiga pidanud koostöö võimaluste üle läbirääkimisi, millest viimane olevat kategooriliselt ära öelnud. Kommunistid olnud kindlal arvamusel, et rahva enamik neid pooldab ja nende radikaalsed reformid heaks kiidab¹². Rõhutades koostöötamise vajadust enamlastega, arvestati peamiselt formeerimisel olevate eesti väeosade nõrkust kokkupõrgete puhul võrreldes sovette toetavate vene väeühikutega. Kodusõda välja kutsuda ei peetud soovita-vaks¹³. Kommunistid töötasid välja uut demokraatlikumat Maapäeva valimisseadust, mille alusel pidi uus Maapäev juba 1918. a. jaanuaris kokku astuma. Ka selle eelnou väljatöötamisel ei olevat tarvilikuks peetud koostööd, lubatud ainult väljatöötatud materjale näha anda¹⁴. Kollaboratsioon või kooperatsioon enamlastega osutus kõige väiksemaiski asjus võimatuks, seepärast tuli Maanõukogul tahes-tahtmata asuda kasutama kolmandat, s. o. viimast ja alguses hädaohtlikuna nähtud võimalust.

Samal ajal, kui Maapäeva juhtivais ringkonnis peeti läbirääkimisi kommunistidega koostöö võimaluste üle, tõsteti mitmel pool omavalitsustes, sõjaväes ja organisatsioones üles küsimus ja võeti vastu samasisulised resolutsioonid, et Maapäev ütleks ära koostööst enamlastega ja kuulutaks enda ainuvõimuks, asudes seega omariikluse teele.

Üks esimesi, kes peale oktoobripööret oma seisukohti deklareeris, et Eestis peab minema võim kohaliku omavalitsuse kätte, oli Rakvere sovett 27. okt./9. nov.¹⁵.

Järgmisel päeval, 28. okt./10. nov., Rakvere linnavoli-

¹¹ *Ibid.*, 1917, 33, 1—2 ja 4.

¹² Pärast aruannet Vanematekogule läbirääkimiste käigust ütleb J. Tõnisson resümeerivalt: „Mütmekordse ettepaneku peale, et läbi rääkida, kuidas võiks maa asju ühiselt ajada, selle peale ei annud tema (Anvelt) mingit lootust, seda mitte tarvilikuks pidades. Praegu on nemad selles kindlas usus, et nende teguviisi taga rahva enamus seisab.“ — *Ibid.*, 1917, 34.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Rakvere linnavolikogu koosoleku protokoll 28. okt. 1917. a. Rakvere linnaarhiivis. — Päevaleht 1917, 245

kogu poliitilist momenti arutades võttis vastu järgmise resolutsiooni: „Rakvere linnavolikogu leiab, et praegu, kus Venemaa uut riigi pööret teostab ja seega üleüldist võimu väljakujunenud pole, tuleb Eestis tema kohta käiv seaduseandline ja täidesaatev võim Eesti rahva enda kätte anda. Et seni ükski asutus otsekohest rahva esitust ei paku, peab Eesti ainuke võimukandja Eesti omavalitsus olema¹⁶.“ Sama resolutsioon võeti vastu veel 29. okt./11. nov. Rakveres suurel rahvakoosolekul¹⁷. Need esimesed seisukohavõetud said teatavaks, eriti ajakirjanduse kaudu, rahva laialdasematele hulka-

dele. Järgnevates resolutsioonides aga hakatakse juba konkreetsemalt nõudma, et Maanõukogu peab kogu võimu enda kätte võtma. Tallinna Eesti polk oma üldkoosolekul 1./14. nov. nõudis, et seni, kui Venemaal ei ole valitsust, mida välisriigid tunnustaksid, peab Eestis kogu valitsusvõim olema Eesti Maanõukogu käes. Otsus avaldati ajakirjanduses¹⁸.

Kategoorilisemalt ja selgemalt avaldas oma seisukohad 5./18. nov. Tartus toimunud Eesti Demokraatliku Erakonna osakondade konverents J. Tõnissoni juhtimisel¹⁹. Konverents võttis vastu resolutsiooni, milles nõuti, et Maanõukogu avalikult teataks, et Eestis ei täida muidu keegi Vene keskvõimu määrusi ja seadusi, kui Maanõukogu neid ei ole „seaduslist korda mööda välja kuulutanud“²⁰. Lõpuks nõuti, et Maanõukogu kuulutataks ainsaks valitsus- ja seadusandlikuks võimuks Eestis²¹.

¹⁶ Rakvere linnavolikogu koosoleku protokoll 28. okt. 1917. a. Rakvere linnaarhiivis.

¹⁷ Koosolekul vastuvõetud ja tollal paljundatud üks eksemplar resolutsioonist saadetud M. Juhkami poolt 5. II 1939 A. Looringule.

¹⁸ Vt. Sotsialdemokrat 1917, 52. — Nähtavasti Tallinna Eesti polgu pääsesid kommunistid selle järel juhtivatele kohtadele. Polgu komitee õiendab i. E. Sõjamees 1917, 41, et 1./14. nov. otsuse on vastu võtnud ainult osa soldateid, kuna aga 4./17. nov. polgukomitee on otsustanud toetada sovette.

¹⁹ Postimees 1917, 253.

²⁰ *Ibid.*, 1917, 256.

²¹ *Ibid.*: „Ajutist Eesti Maapäeva kõigi Eesti politilise erakondade ja rühmade ühisel toetusel kuni Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni ainsaks valitsuse- ja seaduse-andliseks võimuks Eestis kuulutada.“ — Vrd. Vanematekogu Prot., 1917, 34.

8./21. nov. toimus 1. Eesti polgu üldine polgu roodude ja komandode komiteede koosolek, millest osa võtsid ka sõjaväelaste ülemkomitee esindajad, maakonnakomissar, maakonnakoostöökoogu esimees ja Haapsalu linnapea. Komiteed võtsid vastu resolutsiooni²², milles nõuti Maanõukogu viibimatut kokkuastumist, et see võtaks Asutava Kogu kokkutulekuni riigivõimu Eestis enda kätte. Et 1. Eesti polk oli Haapsalus, siis novembri alguses ei saanud sovetid kohaliku maakonnaavalitsuse tööd segada, ja 10./23. nov. võttis Lääne maakonnaavalitsus vastu Maanõukogu kokkutuleku ja riigivõimu enda kätte võtmise suhtes samasisulise resolutsiooni²³.

Samuti Tartu üliõpilaste-kogu koosolek 13./26. nov. nõudis, et Maanõukogu viibimata kokku astuks ja kogu riikliku võimu Eestis enda kätte võtaks²⁴. Parteidest Eesti sotsiaaldemokraatide partei keskkomitee ühes Tallinna komiteega soovitas otsekohe Eestis osariiklikku korda kehtima panna ja nimelt Maanõukogu kaudu²⁵.

Eelnenust selgub, et Maanõukogu kokkutulekut ja oma-riikluse teele asumist nõuti eesti väeühikute, omavalitsuste ja mitmesuguste organisatsioonide poolt. Need resolutsioonid ja nõuded kahtlemata julgustasid ja suunasid Maanõukogu edaspidiseid samme. Ent samal ajal otse *contra* asusid sovetid. Eestimaa sovetide täidesaatev komitee otsustas 12./25. nov. 1917 Maanõukogu hajutada, ning hajutamisakt läkitatigi järgneval päeval Maanõukogu aadressil²⁶. Maanõukogu

²² SA: ESK 5—100: „Peale mitmekülgset asja selgitamist võeti Eesti maa ja rahva kohta järgmine resolutsioon vastu: I Eesti polk nõuab, et Eesti maapäev viibimata kokku tuleks ja kuni asutava kogu kokkutulekuni kõik riigivõimu Eestis, korra ja julgeoleku kindlustamiseks enese kätte võtaks.“ Protokoll on šapirograafil paljundatud ja teistele väe-
oadele *etc.* laiali saadetud. — Vrd. Uus Päevaleht 1917, 255. — Võitluspäevilt, I, lk. 165.

²³ Uus Päevaleht 1917, 255.

²⁴ Postimees 1917, 260.

²⁵ Sotsiaaldemokrat 1917, 60. — E. Laaman, Eesti iseseisvuse süünd, Tartu 1936, lk. 173 j.

²⁶ Ispolnitelnõi Komitet Sovetov rabotših, sol'datskih i krestjanskih deputatov Estonskago kraja kiri nr. 421, 13. nov. 1917. a. lähetatud Maanõukogu esimehele on järgmine: „Täidesaatev komitee otsustas 12. novembril 1917. a. Eesti Kubermangu Ajutine Maanõukogu laiali saata ja Eesti Asutava Kogu 15. veebruaril kokku kutsuda, valimised aga 21. ja 22. jaanuaril 1918. a. ette võtta.“ — „Eesti Kubermangu Ajutise Maakonnaavalitsuse liikmed jäävad oma kohale, jooksvate asjade ajamiseks

Vanematekogu, olles juba otsustanud 15./28. nov. Maanõukogu kokku kutsuda, pidi ka otsustama, millist võimalust valida. Kollaboratsiooni võimalus langes ära ja olukorra normaliseerimiseks tuli kasutada viimast võimalust, tuli asuda oma-riikluse, iseseisvuse teele.

Maanõukogu ajaloolisel koosolekul 15./28. nov. 1917. a. päevakorrapunkt 2 all tuli arutamisele Maanõukogu võimu küsimus kuni Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni. Selle päevakorrapunkti all võttis sõna J. Tõnisson, kes esitas Vanematekogu nimel järgmise resolutsiooni vastuvõtmiseks, rutuliseks tunnistamiseks ja otseseks kehtimapanemiseks²⁷:

„Kuna Venemaal riikline võim üleüldise korralageduse ja üksikute rühmade vastastikuse võitluse läbi täielikult on hävitatud ja keskvoim puudub, kelle määruste alla kõik riigiosad heidaksid, tunnistab Ajutine Eesti Maanõukogu, kui seaduspärane demokraatliselt valitud maa ja rahva esitus Eestis, oma kohuseks Eestimaa kaitseks Venemaal järjest kasvava korralageduse ja kodusõja hädaohtliku tagajärgede vastu ja Eesti rahvuspoliitilise tuleviku kindlustamiseks järgmist välja kuulutada:

1. Eesti Maanõukogu tunnistab ennast Eestimaa ain-saks kõrgema võimu kandjaks, kelle määruste ja korralduste järele kõikidel Eestimaal tuleb käia, kuni Maanõukogu poolt demokraatlise valmisseeduse põhjal viibimata kokku kutsutav Eesti Asutav Kogu kokku astub, et Eestimaa riiklist korda kindlaks määrates maal lõpulikku seadusandlist ja valitsuslist võimu luua.

2. Igasugused määrused, käsud ja dekreedid, tulgu nad kelle poolt tahes, on Eestimaal kuni Eesti Asutava Kogu kokku astumiseni maksvad 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 juhatusele ja Vanematekogule ühes

kuni Asutava kogu kokkukutsumiseni.“ Järgnesid esimehe J. Anvelti ja sekretäri eest E. Meisteri allkirjad. — Maanõukogu Prot., 1917, 59, Lisad 1. — Vt. väljunud kirja ära kiri SA: ETK 5—7.

²⁷ Vt. kogu selle koosoleku käigu, läbirääkimiste ja otsuste kohta lähemalt Maanõukogu Prot., 1917, 59. — Asja selguse mõttes oleks vajalik vaadelda ka teisi 15./28. nov. Maanõukogu poolt vastuvõetud akte, kuid ruumipuudusel tuleb sellest siinkohal loobuda.

Maavalitsusega, kui Eestimaa kõrgema võimu esitajale, õigus rutulikku määrusi ja käskusid Eestimaa elu korraldamiseks välja kuulutada ja maksma panna, kuni Maanõukogu kokku astudes nende määruste kohta oma otsuse annab²⁸.”

Resolutsioon võeti Maanõukogu poolt vastu (ainult 9 häält jäid erapooletuks), tunnistati rutuliseks ja pandi otsekohe kehtima. Sellega oli saabunud Maanõukogu „Otsus kõrgemast võimust“, Eesti ajaloo kõige tähtsam normatiivakt, Eesti riigi sünniakt.

Samal ajal kui Maanõukogu oli koos oma 15./28. nov. koosolekul, nõudis enamlaste poolt üleskihitatud rahvamass „Maanõukogu laialimineku“. Hoolimata kätatsevast ja vihasest rahvamassist, luges Jüri Vilms otse koosolekult tuules Maanõukogu otsused rahvale ette. Faktilise olukorra muutuste tõttu ei saanud aga Maanõukogu selle järel enam kokku tulla.

Üldine, väga põhjendamata vaade, nagu oleks Maanõukogu pärast 15./28. nov. istungit väga kergesti alistunud sovetile, osutub aga järgnevate ajalooliste sündmuste vaatlemisel täiesti ekslikuks. Kasutati kõiki võimalusi ja jõude, et „Otsust kõrgemast võimust“ ellu viia.

Sovett, toetudes Tallinna garnisoni peamiselt venelastest koosnevale sõjaväele, rivaliseeris Maanõukoguga võimu pärast tõsiselt, kuid ometi ei suutnud ta otsekohe haarata kogu legaalset valitsusvõimu enda kätte. Nii tõid järgmisel päeval mitteenamlikud ajalehed ära Maanõukogu 15./28. nov. otsused²⁹ ja kirjeldasid ka sellele järgnenud intsidenti. Soveti võim ei olnud veel nii tugev, et oleks suutnud keelata 15./28. nov. normatiivaktide avaldamist ja levitamist.

Eesti sõjaväeühikud, paljud organisatsioonid, asutised ja omavalitsused, kes toetasid Maanõukogu, avaldasid otsekohe protesti soveti mittelegaalse tegevuse ja nende poolt agiteeritud intsidendi vastu, ning protesteerijad teatasid, et nad tunnistavad Eestis kõrgemaks võimuks ainult Maanõukogu³⁰. Need arvukad protestid peegeldasid ilmekalt toleaegete cest-

²⁸ Maanõukogu Prot., 1917, 59, 2. — RT 1918, 1.

²⁹ Vt. Postimees 1917, 263, 264. — Teataja 1917, 257. — Uus Päevaleht 1917, 257.

³⁰ Vt. SA: ETK 5—51. — SA: ETK 5—113. — Vanematekogu Prot., 1917, 38. — Teataja 1917, 264. — *Infra, nota* 33 märgitud proklamatsioon.

lastest koosnevate sõjaväeühikute, omavalitsuste, asutiste, parteide ja organisatsioonide meelsust ning olid seega Maanõukogu otsusele moraalseks toeks.

Reaalselt aga Maanõukogu toetavad eesti väeühikud olid sovetite toetavate muulaste väeühikutega võrreldes väga nõrgad ja väikesearvulised. Maanõukogul ei olnud võimalik Tallinnas reaalselt olukorda arvestades rakendada Otsust sovetite suhtes. Et Maanõukogu uus kokkutulek oleks võinud viia veel tõsisema konfliktini, siis peeti paremaks mitte enam kokku tulla, kuna nüüd Otsuse sätete kohaselt oli kõrgem võim Maanõukogu mittekoosolemisel antud üle kolleegiumile, mis koosnes Maanõukogu juhatusest, Vanematekogust ja Maavalitsusest. See kolleegium asuski nüüd tegelikult Maanõukogu funktsioone täitma.

Tartus, kus võimu pärast rivaliseerivate sovetite jõud oli veidi nõrgem kui Tallinnas, kujunes võitlus Maapäeva kõrgemaks võimuks tunnistamise eest väga aktiivseks, kuna taheti „aidata ellu viia Maanõukogu otsuseid laiemate rahvahulkade liikumapanemise teel“³¹.

Peale selgitavaid sõnavõtte ajalehis korraldati Tartus 19. nov./2. dets. suurem rahvakoosolek „Eestimaa kõrgema võimu asjus“, kus esines kõnega Otsuse Maanõukogule esitaja J. Tõnisson³². Selle järgi läks vahekord sovetiga väga teravaks ja viimaste poolt hakati vangistama kohapealseid tegelasi. Sellest hoolimata trükiti ja levitati Tartus suuremal arvul proklamatsioone³³, mille ühel küljel on toodud 15./28. nov. aktid: 1) Otsus kõrgemast võimust, 2) Otsus Eesti Asutava Kogu kokkukutsumisest ja 3) Maanõukogu üleskutse Eesti sõjameestele. Lõpuks järgneb veel terve rida proteste, mis avaldatud soveti tegevuse vastu Maanõukogu hajutamise puhul.

21. nov./4. dets. korraldati Tartus Raekojaplatsil suur Eesti sõjaväe paraad ja rahva meeleavaldus, kus Tartu tagavarapataljoni ülem polkovnik J. Rosenbaum rahvale Maanõukogu 15./28. nov. otsused pidulikult ette luges³⁴. Enam-

³¹ Vt. J. Tõnissoni artikkel *i. Vabaduse t.*, I, lk. 67.

³² Nende ajalehe juhtkirjade ja J. Tõnissoni kõne kohta vt. *infra*, nota 72 j.

³³ Proklamatsioonist 1 eksempl. A. Looringul. — Proklamatsioon oma kujult tuletab meelde veebruari Manifesti 1918. a.

³⁴ Vt. lähemalt E. Meos, Eesti tagavara pataljon 1917—1918, Tartu

lased ei jõudnud seda pidulikku Otsuse väljakuulutamist takistada, kuigi selleks tehti küllalt katseid ja hiljemini järgnes rida vangistamisi.

Eestimaa soveti poolt antud Maanõukogu hajutamise aktis oli *express verbis* öeldud³⁵, et Ajutise Maavalitsuse liikmed jäävad oma ametisse edasi jooksvate asjade ajamiseks kuni Eesti Asutava Kogu kokkukutsumiseni. 19. nov./2. dets. 1917. a. otsustas aga Eestimaa soveti täidesaatev komitee, et Maanõukogu 15./28. nov. otsustas end Eestis „ainsaks kõrgema võimu kandjaks“ kuulutada, millega ta kutsus üles Nõukogude, s. o. Töörahma valitsust mitte tunnustama, sellepärast otsustati Maavalitsuse liikmete volitused lõpetada ja asjaajamine täidesaateva komitee poolt üle võtta³⁶.

Järgmisel päeval, 20. nov. /3. dets., tungisidki soveti esindajad Maavalitsuse ruumesse ja sundisid relvastatud jõule toetudes Maavalitsust oma senistes ruumides tööd lõpetama. Sellest hoolimata aga Maavalitsus ei tunnustanud kunagi sovettide võimu³⁷ ja teotses kogu kodusõja aja, s. o. kuni 24. veebr. 1918, edasi, sovettide ees küll osaliselt konspiratiivselt.

II. Otsuse ehk esimese eelkonstitutsiooni analüüs.

15./28. nov. Otsuse sisu ja mõtte täpsemaks selgitamiseks on vajalik selle lähem juriidiline analüüs. 15./28. nov. Maanõukogu koosolekul päevakorrapunkt 2 all, mis oli pealkirjastatud: „Maanõukogu võimuküsimus kuni Eesti Asutava Kogu kokkuastumiseni“, pani maanõunik J. Tõnisson Vanematekogu nimel ette resolutsiooni, mis vastu võeti³⁸. See akt on hiljemini avaldatud ametlikus seadustelehes ning nimetatud „Otsuseks kõrgemast võimust“³⁹. Maanõukogu proto-

1928, lk. 43 jj. — K. A. Hindrey kirjutis *i. Vabaduse t.*, I, lk. 101 jj. — E. L a a m a n, Eesti lahkumine Vene riigist, Tallinn 1920, lk. 28. — Eesti rahvusväeosade album, III, Tallinn 1938, lk. 65 jj.

³⁵ Vt. *supra*, nota 26.

³⁶ Vt. Maavalitsuse hajutamiseakt EGV 1917, 48.

³⁷ Maavalitsuse esimehe K. Pätsi sovettide vastase tegevuse ja viimaste mittetunnustamise kohta vt. A. L o o r i n g u artiklit *i. Eesti Kirjandus* 1939, 2.

³⁸ Maanõukogu Prot., 1917, 59, 2.

³⁹ RT 1918, 1.

kollis nimetatakse seda akti korduvalt resolutsiooniks; on aga selgusetu, miks ta aasta hiljem⁴⁰, kui meie riiklikul võimul oli jälle võimalus teotsema asuda, nimetatakse otsuseks. Muide akti vastuvõtmist ja selle avaldamist ametlikus seadustelehes lahutab pikk vahemaa, siis nähtavasti pidasid akti avaldajad seda oma juriidiliselt iseloomult otsuseks ja mitte resolutsiooniks. „Riigi Teatajas“ avaldatud teksti loetakse aga meil autentseks, sellepärast tuntakse seda akti Otsuse nime all.

Õigusteoreetiliselt ei ole see akt mitte tavaline resolutsioon ega ka mitte otsus. Resolutsioon on üksikakt, s. o. selline akt, mis korraldab registreeritavaid juhtumeid⁴¹. Resolutsiooniga haldusülemus lahendab üksikjuhtusid. Et ülemusele on esitatud juba selle akti eelkavand, siis ülemus kirjutab sellele resolutsiooni, mis on soovitud lahenduse kokkuvõtlik sisu. Resolutsioon märgitakse tavaliselt kavandile ja allkirjastatakse, olles esmajoones adresseeritud alluvaile ametnikele, kes resolutsiooni kohaselt koostavad põhistatud akti, milles märgitakse lühike olustiku kirjeldus ja selgitav motivatsioon⁴². Resolutsiooniga kui üksikaktiga võib saabuda mõni otsus või korraldis⁴³, mis lahendab üksikjuhtusid, kuid 15./28. nov. Otsus selles mõttes ei ole tavaline resolutsioon⁴⁴. Otsuseid aga tavatsetakse määratella selliste normatiivtoimingutena⁴⁵, milledega lahendatakse mõni üksikjuht konkreetse vaidluse korral. Otsus on seega ka üksikakt, mis teatavate olukordade üksikjuhtusid lahendab teiskordselt⁴⁶. Otsus sisult on konstateering, kas konkreetne üksikjuht subsumeerub kehtivale õigusele. 15./28. nov. Otsus aga ei sisalda õigusteoorias tuntud ja vajalikke otsuse tunnuseid, ta ei sisalda mingit konkreetse üksikjuhu lahendust vaidluse puhul ega lahenda ka küsimust, kas lahendada olev üksikjuht subsumeerub kehtivale õigusele või mitte. 15./28. nov. Otsusega

⁴⁰ Esimene RT ilmus 27. nov. 1918.

⁴¹ Vt. A. - T. Kliimann, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. 58 j. (= Teooria).

⁴² Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 37.

⁴³ Vt. Kliimann, Teooria, lk. 193 jj.

⁴⁴ Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 37.

⁴⁵ Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 36 j. — Otsuste kohta lähemalt *id.*, Teooria, lk. 193 jj.

⁴⁶ *Ibid.*, lk. 200.

konstitueeritakse sootuks uus õigus ning õiguskord, mis kardinaalselt erineb senikehtinud õiguskorrast. Õigusteoreetiliselt on Otsus oma loomult konstitutsiooniline akt, kuid ta ei lahenda riigi põhikorda lõplikult, vaid teeb seda ainult proviisoriselt. Seega on Otsus Eesti esimese riigiaktina ühtlasi ka esimene Eesti riigi eelkonstitutsioon⁴⁷, millega loodi riigi eluks provisoorne normatiivne alus ja mille kaudu oli võimalik üleminek normaalsele konstitutsioonile. Eesti riigi sünniloos on Otsus konstitutsiooniline ja ühtlasi konstitutiivne, loov akt, ja arvates selle akti andmise momendist tuleb lugeda endist Eesti kubermangu elavaks omaette Eesti riigina⁴⁸.

Otsus Eesti riigi esimese eelkonstitutsioonina konstrueeris Eesti kõrgemad riigiorganid proviisoriselt, kuni demokraatliku valimiseaduse põhjal kokkuastuv Eesti Asutav Kogu määrab lõplikult riigi põhikorra. Ühtlasi määras Otsus kindlaks kõrgemate riigiorganite võimuvahekorrad ja sättis kõrgema võimu teotsemise alused⁴⁹. Otsusega muutusid senised autonoomse kogukondliku Eesti kõrgemad organid — Maanõukogu ja Maavalitsus riigiorganiteks, mitte osariigiorganiteks. Viimane juht oleks olnud mõeldav, kui Otsusega oleks kuulutatud Eesti Vene osariigiks⁵⁰.

⁴⁷ Kliimann, Eesti iseseisvuse areng, lk. 10. — *Id.*, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 37. — *Id.*, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 44 j., eriti *ibid.*, nota 74. — A. Piip, Estlands Weg zur neuen Verfassung, Tartu 1936, lk. 7 (= Estlands Weg).

⁴⁸ A. Piip, Rahvusvaheline õigus, Tartu 1936, lk. 106.: „Seega Eesti maalal tekkis uus riik, kus Maanõukogu tunnistas end suveräänse võimu kandjaks ja samal ajal määras uue riigi põhiseaduslikud jooned. 28. nov. 1917 aktis näevad õpetlased õigusega meie esimest ajutist põhiseaduslikku akti või isegi esimest põhiseadust.“ — *Id.*, Estlands Weg, lk. 6 j. — Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 37: „Et korporatiivne ühik, kes teotseb oma enda põhiseadusliku akti alusel, on riik, siis ka Eesti-maa, teotsetes edaspidi säärase akti alusel, esines selle akti andmise momendist arvates omaette riigina.“ — *Id.*, Eesti iseseisvuse areng, lk. 10. — J. Uluots, Eesti vabariigi konstitutsioonilised aktid, *i. Põhiseadus ja rahvuskogu*, Tallinn 1937, lk. 18: „Sel viisil Maapäeva otsus 15/28. nov. 1917 on Eesti riigi loomise akt.“ — *Id.* Gründzüge der agrargeschichte Estlands, Tartu 1935, lk. 123.

⁴⁹ Vt. Kliimann, Eesti iseseisvuse areng, lk. 10. — *Id. i. Vabaduse t.*, I, lk. 38.

⁵⁰ Üks esimesi ja tänini veel samal seisukohal asuv, et Otsusega loodi ainult üks Vene osariik, on E. Laaman. Vt. tema Eesti lahkumine

Eesti riigi esimese eelkonstitutsiooni järgi kõrgeim võim omistati kolleegiumile, nimelt Eesti Ajutisele Maanõukogule; kõik teised organid sõltusid Maanõukogust. Viimase ülesandeks oli esmajoonel seadusandliku funktsiooni teostamine, kuid ta võis lahendada ja otsustada veel igasuguseid teisi tõusetunud küsimusi ja teostada ka haldusfunktsioone⁵¹. Maanõukogu, mis oli kre-eeritud märtsis antud autonoomia dekreediga ja viimase elluviimise määruse sätete kohaselt⁵², oli Eesti riigi kõrgeimaks esinduskoguks.

Maanõukogu valis oma eksekutiivorganiks Maavalitsuse, mis oli teiseks, peamiselt haldusfunktsioone täitvaks kõrgeimaks riigiorganiks. Maanõukogu poolt valitud Maavalitsus, eesotsas esimehega, oli esimesega korraldatud subordinatsiooni printsiibil. Maavalitsuse subordinatsioon avaldus seles, et tema kui eksekutiivorgani aktid olid madalamad ega võinud vastuolus olla Maanõukogu aktidega. Maanõukogu superordineeritud organina võis teha ja otsustada kõike sama,

Vene riigist, lk. 32 jj. — *Id.*, E. iseseisvuse sünn, lk. 177, 179. — Huvitav on aga märkida siinkohal, et Laaman on oma seisukohti muutnud. Esimeses mainitud teoses (1920) väidab ta (lk. 33) Otsuse kohta, et see tähendab „õieti riigiõiguslikult juba uut astet: konföderatsiooni“. Teises töös (1936) lk. 179: „Eestimaa... proklameeris nüüd end osariigiks Vene föderatsioonis.“ Seisukohtade muutus on tingitud nähtavasti asjaolust, et õigusteadlaste poolt oli väidetud õigustatult, et konföderatsioon saab tekkida ainult lepingu teel Eesti ja Vene vahel. Et mingit sellist lepingut ei olnud, siis see kummutas Laamani väiteid. — Vt. Piip, Tormine aasta, lk. 57. — *Id.*, Rahvusvaheline õigus, lk. 110. — Vt. ka *id.*, Rahvusvahelise õiguse süsteem, Tartu 1927, lk. 44 jj. Kõige hilisema poleemika tulemusena on Laaman hinnanud oma varajasemaid väiteid veel enam ümber. Ta tõendab, „et prof. A. Piibu ja A. Kliimanni juriidilises argumentatsioonis (28. novembri kasuks) on palju õiget. Eriti on meie kohtul küllalt alust juba 15./28. novembrit 1917 lugeda meie riikluse sünnipäevaks.“ — „Prof. Kliimannil on õigus, kui ta ütleb („Vabaduse tulekul“, lk. 49), et 28. november andis Eestile riikliku ühiku ilme.“ Vt. Laamani sõnavõtt *i. Tänapäev* 1938, 2. Vt. ka *ibid.* Kliimann, 24. veebruar või 28. november?, kus sõnavõtja analüüsib Laamani seisukohti. 15./28. nov. 1917. a vastu 24. veebr. 1918. a riigi sünnipäevana pooldab ka A. Ots, vt. Sakala 1929, 143 ja Päevaleht 1938, 23. — Otsale *contra* Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 50 j. *nota* 85. — R. Eliaser, *i. Tänapäev* 1938, 3. — Vt ka E. Laamani viimaseid sõnavõtte oma seisukohtade kaitseks *i. Eesti rahvusväeosade album*, III, lk. 41 jj. — Oitsitud, XVI, Tallinn 1938, lk. 10.

⁵¹ Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 38 j.

⁵² Vt. *supra*, *nota* 2.

mis Maavalitsus, ja ühtlasi asendada oma aktidega Maavalitsuse omi⁵³.

Sellises subordinatsiooni vahekorras oleksid Otsuse sätete kõhaselt Eesti riigi kõrgeim esinduskogu ja tema eksekutiivorgan töötanud normaalsetes oludes, kuid hädaseisundi juhtudeks oli ette nähtud erisätteid. Juriidiliselt arvati Otsuse sätete kohaselt hädaseisundiks Maanõukogu vaheaega, millal Maanõukogu ei ole koos⁵⁴. Sellisel puhul oli õigustatud Maanõukogu asendama kolleegium, mis koosnes Maavalitsusest, Maanõukogu juhatusest ja Vanematekogust. See kolleegium hädaseisundis võis Maanõukogu asemel kui „Eestimaa kõrgema võimu esitaja“ (esindaja) dekreetide ja määrustega korraldada õiguslikku elu⁵⁵. Hädaseisundis teotseva kollegiaalorgani poolt kehtima pandud dekreedid ja määrused kehtisid seni, „kuni Maanõukogu kokku astudes nende määruste kohta oma otsuse annab“⁵⁶. Hädaseisundis kollegiaalorgani poolt antud aktid evisid sama jõudu, mis Maanõukogu enese aktid. Selles nõudes, et hädaseisundi ajal antud aktid vajasisid veel hädaseisundi lõppemisel Maanõukogu kontrolli, avaldub osaliselt hädaseisundiaegsete organite ja Maanõukogu vahekorras samuti subordinatsiooni idee⁵⁷.

Otsuses ei loendata *expressis verbis* üksikult neid maa-kondi ja maa-alasid, nagu seda tegi hiljem 24. veebr. 1918. a. Manifest⁵⁸, mis kuuluvad loodud Eesti riigi territooriumi, kuid sättest, millega „Maanõukogu tunnistab enda Eestimaa ainsaks kõrgemaks võimu kandjaks“⁵⁹, tuleb järeldada, et Otsusega loodud Eesti riigi territoorium ühtib täielikult autonoomia dekreeidi sätete kohaselt loodud Eestimaa kubermangu territooriumiga. Seega Otsusega loodud Eesti riik ei haaranud kogu praegust Eesti vabariigi maa-ala.

⁵³ Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 39. — *Ibid.*, nota 61.

⁵⁴ Vt. Otsus p. 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.* — Pärast Otsuse vastuvõtmist hakkas kehtima hädaseisund, mis kestis kuni 20. nov. 1918. a., mil Maanõukogu tuli pärast Saksa invasiooni kokku. Hädaseisundi ajal antud dekreete ja määrusi ei esitatud kinnitamiseks Maapäevale, kuid seda tegi küll Asutav Kogu „Iseseisvuse akti“ vastuvõtmisega 19. mail 1919. a. — Vt. Asutav Kogu, I istungjärk, Tallinn s. a., Prot., 13.

⁵⁷ Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 40.

⁵⁸ Vt. RT 1918, 1.

⁵⁹ Otsus p. 1.

Eestimaa kubermangu piirid ei ühtinud praeguste riigipiiridega ega olnud ka täpselt etnograafilised piirid, sest Eestimaa kubermangu ja seega ka Otsusega loodud Eesti riigi maa-alasse ei kuulunud tollal näiteks Setumaa ja Narva linn. (Meenutada tuleb ka seda, et Eesti saared olid tollal Saksa vägede poolt juba varemini okupeeritud.)

Esimese eelkonstitutsiooniga loodi ka riigi eksisteerimiseks vajalik kolmas element — riigirahvas. Endisel Eestimaa kubermangu maa-alal olev kodakondne rahvas muutus Otsusega automaatselt riikkondseks rahvaks, seega proviisoriselt kuni riikkondsuse lähema määramiseni senised kogukondlikud elanikud muutusid Eesti riigikodanikeks. Seisukohale, et 15./28. nov. tekkis meie riigirahvas, on asunud ka meie kõrgem kohus⁶⁰.

Eesti riigi esimene eelkonstitutsioon, sündinud revolutsioonipäevil, mil monarhia pidi maad andma demokraatlikule vabariiklikule korrale, korraldas ka Eesti riiki vastavalt ajavaimule proviisoriselt seadusandlusriigi tüübi printsiibil. Seadusandlusriigis on parlamentlike funktsioone teostav kollegiaalorgan rahva esinduskoguna kõrgeima võimu kandjaks. Sellest esinduskogust sõltuvad kõik teised riiklikud organid. Eelkonstitutsiooni järgi ongi selliseks kõrgeima võimu kandjaks kollegiaalorgan, nimelt rahva esinduskoguna esinev Ajutine Maanõukogu. Riigipea instituuti ei tunta, sest Otsuse sätetest ei nähtu, et oleks kõrgeimat ühepealist organit, kes juhiks riigi haldustegevust. Seadusandlusriigi printsiibil teotsevas riigis ei evi tähtsust üksikisikuline riigipea⁶¹.

Seega, täpsemalt määrates, korraldati esimese eelkonstitutsiooniga Eesti riik parlamentliku vabariigi põhimõttele. Parlamentlik vabariik on selline seadusandlusriigi üks alatüüp, kus kollegiaalne legislatiiv- ja administratiivinsstant on riigi kõrgeimaks juhtivaks organiks. Otsuse sätete kohaselt oli selliseks organiks meil Ajutine Maanõukogu.

Ajutine Maanõukogu, olles Eesti riigi esimeseks parlamentiks, fungeeris edasi sama liikmeskonnaga, millisena ta

⁶⁰ Vt. Riigikohtu otsused, 1920, 89. — Samal seisukohal asub ka prof. Kliimann *i. Vabaduse t.*, I, lk. 42 ja lk. 50, *nota* 85.

⁶¹ Vt. Kliimann, *i. Vabaduse t.*, I, lk. 40 j. — *Id.*, Eesti iseseisvuse areng, lk. 11.

oli loodud autonoomia dekreedid ja viimase elluviimise määruse sätete järgi. Maanõukogu juhtimisel tuli valitseda ja hallata normaalseis oludes riiki viimatimainitud aktide alusel seevõrra, kui võrra need olid kokkukõlas eelkonstitutsiooni sätetega. Eelkonstitutsiooniga kui põhiseadusliku aktiga ei või vastuolus olla ükski teine ega ka teised samal päeval vastuvõetud normatiivaktid.

Eelkonstitutsioon ei andnud mingeid sätteid Eesti kohalduse ümberkorraldamiseks. Seega loodud riigis jäid endiselt püsima kogukondlikus Eestis teotsenud autonoomsed omavalitsusühikud — maakonnad, vallad, alevid ja linnad — endiste organite juhtimisel.

Esimene eelkonstitutsioon oli aga ka ühtlasi kõrgemaile riiklikele organeile tööprogrammiks, andes sätteid tulevase riikliku korra kujundamiseks. Juba Otsuse preambelis väidetakse, et Venemaal on riiklik võim üldises korralageduses ja üksikute rühmitiste vahelise võitluse tõttu täielikult hävitatud ja riigis puudub keskvoim⁶². Selle põhjendusega kuulutati Maanõukogu Eestis ainsaks kõrgema võimu kandjaks. Esimese ülesandena taheti loodavas Eesti riigis kindel kord kehtima panna, et vältida Venes valitsevat korralageduse ja kodusõja hädaohtu⁶³. Et riigis kindlat korda luua, seda loebki Otsus Eesti riigi tekkimise põhjuseks.

Et Otsusega sätitud kord oli provisoorne, siis seati riiklike organite tähtsamaks ülesandeks asuda esimesel võimalusel demokraatliku riigikorra lõplikule kujundamisele. Seepärast peeti vajalikuks viibimata kokku kutsuda demokraatliku valimisseaduse põhjal Eesti Asutav Kogu, kes senise eelkonstitutsiooni asemele pidi looma lõpliku riikliku korra⁶⁴.

Otsusega loodi küll Eesti riik, kuid selle aktiga ei määratud lähemalt sündinud riigi iseseisvuse ja sõltuvuse astet. Need küsimused pidi lahendama kokkukutsutav Eesti Asutav Kogu⁶⁵.

⁶² Vt. Otsuse preambel.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Otsus p. 1: „...demokratilise valimisseaduse põhjal viibimata kokku kutsutav Eesti Asutav Kogu kokku astub, Eestimaa riiklist korda kindlaks määrates maal lõplikku seadusandlist ja valitsuslist võimu luua.“

⁶⁵ Kuidas tollal sama küsimust tõlgendati, näitab üks ekstsript *i. Teataja* 1917, 258: „...kuni demokraatliku valimisseaduse põhjal viibi-

Iseseisvust ja sõltumatust määratleb prof. A. Piip järgmiselt: „Iseseisvuse ehk sisesuveräänsuse all mõistetakse riigi võimet korraldada oma sisemisi asju täiesti iseseisvalt ja luua endale valitsust oma tõekspidamiste ja põhimõtete kohaselt, kusjuures riigil on õigus sättida oma seadusandlust välisriikide vahelesegamiseta. Sõltumatus ehk välisveräänsus on võime teotseda väljaspool oma riigi piire sundimatult, olles täielikult rahvusvahelise õiguse subjekt“⁶⁶.

Esimese eelkonstitutsiooniga, s. o. arvates 15./28. nov. 1917, irdus Eesti Venemaast⁶⁷. Ometi aga ei määratud lähemalt loodud riigi iseseisvuse ja sõltumatuse astet. Need küsimused pidi lõplikult lahendama peatselt kokkukutsutav Eesti Asutav Kogu. Momendil oli vähe aega kaalutlemiseks, kas jääda täiesti iseseisvaks ja sõltumatuks riigiks või astuda Vene föderatsiooni, või Soome-Eesti uniooni, või moodustada koguni Balto-Skandia föderatsioon. Näeme, et neid, juba varemini üles tõstetud võimalusi kaaluti pärast 15./28. nov. väga tõsiselt⁶⁸. Iseseisvuse ja sõltumuse küsimused, eriti revolutsiooniaegseis keerulisis rahvusvahelisis olukorris, olid niivõrra tähtsad, et neid pidi lahendama demokraatlikel põhimõtteil koostatava valimisseaduse alusel kokkukutsutav Eesti Asutav Kogu koos lõpliku põhikorra väljatöötamisega.

„15. (28.) nov. 1917. a. tekkis Eesti riik, kuigi ilma kindla riigivõrmita (mis polegi oluline, sest ka Vene riigikord pärast

mata kokkukutsutav Eesti asutav kogu kokku astub, kes lõplikult Eesti riikliku korra kindlaks määrab.“ — „15. novembrist peale peab Eesti oma asju ise ajama.“ — Vt. ka *infra*, *nõta* 74

⁶⁶ Vt. Piip, *Rahvusvaheline õigus*, lk. 78.

⁶⁷ Vt. Kliimann *i. Vabaduse t.*, I, lk. 49: „28. novembril irduti Venemaast, 24. veebruaril ainult kuulutati sellest rahvale.“ — Eesti Vabadussõda, I, lk. 38, Tallinn, 1937: „Maanõukogu otsus 15. (28.) nov tähendab Eesti täielist lahkulöömist Venemaast ja iseseisva riigi olemasolu konstateerimist.“ — N. Kann, *Üldine ajalugu*, V, Tallinn 1932/33, lk. 794: „Eesti oli enese Vene riigi alt lahti löönud.“ — Vt. Eesti-Vene rahulepingu artikkel XI. — *Contra* A. Perandi *i. Varamu* 1938, 2, lk. 238 jj.

⁶⁸ Selliseid seisukohti kaaluti ka hiljemini ajakirjanduses. Nii kirjutab 23. dets. (vkj.) 1917. a. J. Kartau *i. Eesti* 1917, 12: „Kõige enam tuntuid ja tähelepanemist nõudvaid orientatsioone on neli: Eesti osariik föderalses Venemaas, niisamasugune Saksamaas, liitriik põhjariikide liidus, iseseisev Eesti riik, nendest kõige rohkem ehk võimalikud esimene ja viimane.“ — „Missugune kombinatsioon meil kõige kasulikum seda otsustab rahvas...“ — Vt. Vanematekogu *Prot.*, 1917, 44 jj.

tsaarivõimu langust oli määramata, ja alles 1917. a. septembris kuulutati Venes välja vabariik),“ väidab prof. A. Piip⁶⁹. Riigi tekkimisel, eriti revolutsiooniaegseis oludes, on selline normatiivselt ebakindel ja ebaselge olukord arusaadav.

Juhul, kui Eesti Asutav Kogu, nagu see alul välja kuulutati, oleks saanud 15./28. veebr. 1918 kokku tulla, oleks ta võinud väga tõenäoselt (või arvestades teoreetiliselt) otsustada mitte iseseisvaks jääda, vaid födereerida või astuda uniiooni mõne teise riigiga. Sel juhul oleks Eesti meie õigusloos kuni osariigiks muutumiseni ikkagi eksisteerinud omaette riigina.

III. Otsuse tõlgendus kaasaegses ajakirjanduses ja hilisemas kirjanduses.

Analüüsitud Otsuse õiglasemaks tõlgenduseks ja mõistmiseks võib kaasa aidata kaasaegse avaliku arvamise, ajakirjanduse⁷⁰ ja järgnevate ametlikkude seisukohavõttude vaatlus, nimelt selt seisukohalt, kas Otsust on tollal võetud riiki või osariiki loova aktina. Selline vaatlus oleks asjatu, kui oleks ka tollal Otsuse sisu lähemaks seletamiseks, nagu tavalistele parlamendiaktidele, juurde lisatud seletuskiri. Säärane vaatlus ei või õigusteoreetiliselt kuidagi muuta Otsuse hinnanguid, kuigi tollaegsed nii ametlikud kui ka mitteametikud seisukohad oleksid vastupidised. Juhul, kui aga tollaegsed seisukohad ühtivad praeguste teaduslikkude tõlgenduste ja arusaamistega, võib see olla probleemi lahendamisele ainult kasuks.

Pärast Maanõukogu poolt 15./28. nov. Otsuse vastuvõtmist toovad tollaegsed ajalehed ära oma esimestes numbrites, enamikus esiküljel, kõik sellel koosolekul vastuvõetud aktid (*exclusive* muidugi enamlik „Tööline“), ühes koos-

⁶⁹ Vt. Vabaduse t., I, lk. 19. — Nikolai II loobus troonist oma venna, suurvürst Mihhaili kasuks, kuid viimane teatas 3./16. märtsil 1917, et ta võtab trooni vastu, kui seda otsustab Asutav Kogu, kes määrab ka riigikorra. Mõlemad aktid i. EGV 1917, 10.

⁷⁰ 24. veebr. Manifesti Eesti riigi sünniaktiks lugejad, neist eriti aga E. Laaman (vt. *supra*, nota 50), on korduvalt väitnud, et Otsust ei ole riigi sünniaktiks peetud selle vastuvõtmise järel 1917. ja 1918. a., see olevat vaid hilisem „õigusteadusemagistrite ja -doktorite leiutis“. Järgnev ülevaade peab selles küsimuses aitama veidi selgust tuua.

oleku protokollilise kirjeldusega ja teadetega Maanõukogu „lailiajamisest“ tööliste poolt. Mõnes hilisemas juhtkirjas või kõne kokkuvõttes leiame Otsuse kohta ka seisukohtade avaldamisi. Et ajalehed ei kommenteeri Otsust lähemalt, võib tulla sellest, et ajalehtede toimetused olid väga hästi kontaktis Maanõukogu seisukohtadega, sest tookordsete suuremate päevalehtede toimetustöötajate oli ka Maanõukogu liikmete hulgas.

„Postimees“ tõi 15./28. nov. otsused ära isegi kahel päeval⁷¹, ja 18. nov. numbris avaldas J. Tõnisson ühtlasi juhtkirja „Riikline võim Eestis“, milles ta selgitab Otsuse sisu, ja et Eesti Asutav Kogu peab viibimata kokku astuma, kes siis loob lõpliku seadusandliku ja valitsusvõimu. Juhtkiri lõpeb üleskutsega, et Maanõukogu ümber koondudes tuleb luua kindel riiklik kord demokraatlikul alusel⁷².

Seega kirjutas J. Tõnisson, kes oli ise Maanõukogule Otsuse koostajaks ja ettekandjaks, riiklikust, mitte osariiklikust korrast. Kuid veel pretsiisimalt väljendus J. Tõnisson selle Otsuse suhtes suurel rahvakoosolekul (Tartu 19. nov./2. dets.), kus ta kõneles kõrgemast võimust Eestis ja ütles, et rahval tuleb kindlasti koonduda Maapäeva ümber ja kõik sammud peavad edaspidi toetama ainult Eesti vabariigi esimest algkirja, s. o. 15./28. nov. Otsust⁷³.

⁷¹ Vt. Postimees 1917, 263, 264. — Koguteos Jaan Tõnisson, Tartu 1938, lk. 80, 485.

⁷² Postimees 1917, 264: „Eesti Maanõukogu kui Eestimaa kõrgema võimu kandja ümber koondudes loogem nüüd Eestis kindel riikline kord ja avalik võim demokraatlisel alusel, nagu seda üleüldine rahva-tahtmine loob, mitte aga üksikute rühmade vägivald ei sünnita.“

⁷³ Vt. Postimees 1917, 265 J. Tõnissoni kõne resümees: „Senikaua aga, kui meil veel oma Asutavat Kogu ei ole, võib ja peab kõrgem riikline võim Eestis ainuüksi Eesti Ajutise Maapäeva käes olema, kes ennast kohtade pääl maavalitsuse organitena avaldab...“ — „Eesti rahvas peab ennast kindlasti koondama oma seadusliku esituse, Maapäeva, ümber ja iga sammu pääl tegelikult elus toetama Eesti vabariigi esimest algkirja — Maapäeva otsust 15. nov. s. a.“ Resümees all on märgitud, et see järgneb, kuid järgmisel päeval sulgesid enamlased „Postimehe“ ja kõne lõpposa väljenduste kohta puuduvad seega andmed. — Mõni päev hiljem, kui soveti poolt J. Tõnisson vangistati, marssisid Eesti polgu osad miilitsavalitsuse ette ja vabastasid J. Tõnissoni vangist. Sel puhul kõneles J. Tõnisson vabastajaile ja kokkutulnud rahvale muuseas: „Eesti Maanõukogu kui Eestimaa ja rahva seadusliku esituse ümber koondudes

Seega tunnistas J. Tõnisson Tartus neli päeva pärast Otsuse vastuvõtmist Eestimaa kõrgema võimu asjus korraldatud suurel rahvakoosolekul, et Otsus on Eesti vabariigi esimeseks algkirjaks, s. o. Eesti riigi esimeseks konstitutsiooniliseks aktiks, eelkonstitutsiooniks.

Et Tallinnas sellal enamlased juba kindlamalt võimutse-
sid, oli Tallinna ajakirjanduses trükivabadus väga piiratud. Siiski oli 17./30. nov. „Teataja“ juhtkiri pühendatud 15. novembrile, vaatamata sellele, et kogu seda ajalehe numbrit illustreerivad tsenseeritud valged laigud. Juhtkirjas öeldakse, et sellest päevast peale peab Eesti oma riigiasju ise toimetama, seejuures ei kõnelda aga mingist uniooni ega föderatsiooni kombinatsioonist. Muide öeldakse ka sõnaselgelt, et Maanõukogu ei sidunud tuleviku kaalutlused, kas jäädakse täiesti vabaks või mitte⁷⁴.

Tundub, et Maanõukogu poolt Vanematekogus avaldatud kahtlused — Otsuses mitte kindlaks määrata riigivormi, kas jääda osariigiks või iseseisvaks riigiks⁷⁵, olid tõesti põhjendatud; kardeti ju sellisel juhul veelgi vahekordade pinevne-
mist rivaliseeriva enamliku võimuga ja vahekordade teravaks ajamist Vene sõjaväega⁷⁶.

Enamlastele oligi sel momendil Otsuse sisu täpne mõistmine suureks küsimusmargiks. Nii kirjutas tollal üks nende juhte V. Kingissepp küsivalt, et kas sellega mõeldakse „Eesti osariiki või koguni iseseisvadki riiki luua?“⁷⁷. Kui kaua enamlased sellises teadmatuses olid, on raske öelda kuid juba Saksa invasiooni ajal oli V. Kingissepal selge⁷⁸,

tahame kui üks mees välja astuda Eesti vabariigi loomise hüüdsõna all.“ — Vt. Teataja 1917, 263. — J. Tõnissoni vangistamisest sel puhul i. Jaan Tõnisson, lk. 80 j., 485 j.

⁷⁴ Vt. Teataja 1917, 258: „15. novembrist peale peab Eesti oma asju ise ajama. Mis edaspidi tuleb, missugused suuremad jõud meie väikerahva teesid määravad, see on muidugi iseküsimus. Kas jääme täiesti vabaks, või orjastatakse meid vägivaldselt uuesti — see küsimus ei pidanud maapäeva siduma, kui ta enese nüüd ainukeseks kõrgemaks võimu kandjaks Eestis pidi tunnistama.“ Järgneb sellele juhtkirjas viierealine tühi koht — nähtavasti on järgnenud midagi tsensuurivastast. — Vt. ka *supra*, nota 65.

⁷⁵ Vt. Vanematekogu Prot., 1917, 36.

⁷⁶ *Ibid.* — Vt. A. Piip, i. Vabaduse t., I, lk. 17.

⁷⁷ Tööline 1917, 109.

⁷⁸ Vt. V. Kingissepp, Kellele iseseisvus, kellele ike? Peterburg 1918, lk. 13. — Samuti väidab üks enamlasi J. Reesen, Eesti härrasriigi

et 15./28. nov. Maanõukogu Otsusega on kodanlased mõelnud iseseisvust. Enamlastele oleval öeldud, et see otsus ei tähendavat veel riiklikku iseseisvust, kuid Saksa invasiooni ajal olid enamlased siiski saanud küllalt autoriteetse tõenduse, et Otsusega on mõeldud riiklikku iseseisvust⁷⁹. V. Kingissepp võttis selleks autoriteetseks seletuseks „Berliner Tageblatt'is“ 26. märtsil 1918. a. ilmunud Stockholmist 21. märtsil 1918. a. Eesti delegatsiooni poolt Saksa valitsusele saadetud memorandumi⁸⁰ kohta antud seletuse⁸¹.

Nagu nähtub eeltoodust, ei olnud isegi enamlaste juhtivatel tegelastel otsekohe selge, kas juriidiliselt Otsuse sätetega konstitueeriti Eesti riik ja irduti Venemaast või mitte. Seega Otsus oli sisuliselt selles suhtes täitnud oma otstarbe, sest Maapäeva Vanematekogu Otsuse ettevalmistamisel oli just kaalutud, et tuleb rõhku panna sisule, mitte vormile.

Samale seisukohale, millele hiljemini juristid Otsust analüüsides on jõudnud, et selle aktiga loodi küll Eesti riik, kuid jäeti määramata lähemalt iseseisvuse ja sõltumuse küsimus, asus Kaarel Eenpalu juba 1918. a. alguses avaldatud brošüüris, väites, et see on riiklik samm, kuid sellega ei kuulutatud veel Eestit iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks⁸².

15-aastase „iseseisvuse“ puhul, *i.* Klassivõitlus 1933, lk. 42: „See otsus tähendas sisuliselt Eestimaa iseseisvaks kuulutamist, kuigi kodanlus algul selle all oli mõelnud Eestimaa lahku lõõmist Venemaast, vaid ainult kuni asutava kogu kokkukutsumiseni riigi võimu Eestis enese kätte tahtis võtta, sest asutav kogu pidi lõppudelõpuks otsustama ka Eestimaa saatuse.“

⁷⁹ Kingissepp, *op. cit.*, lk. 13: „Mis muud kui iseseisvust tähendavad järgmised maapäeva otsused: Eesti Maanõukogu tunnistab ennast Eestimaa ainsaks kõrgema võimu kandjaks... Meile öeldakse ehk, et see ometi veel riiklist iseseisvust ei tähenda. Meil on üliautoriteetline seletus, et see rimelt riiklist iseseisvust oli tähendanud. „Berliner Tageblattis“ 26. märtsil 1918. kirjutatakse, et maapäev 15. novembril maapäeva juhatuse ja senjoren konventi „kõrgemaks riikliseks võimuks“ Eestis kuulutanud on. Seda kuulutavad tervele maailmale mitte mõned „vastutanatud“ kirjasaatjad, vaid Jaan Tõnisson, Mihkel Martna, Hans Piip, Karl Menning ja Karl Pusta Stockholmist „Berliner Tageblattile“ avaldamiseks saadetud protesti-telegrammis saksa okupatsiooni vastu.“

⁸⁰ Vt. memorandumi tekst: Pour l'Esthonie indépendant, Copenhague 1918, lk. 20—25. — *Infra*, nota 98.

⁸¹ Piip, Tormine aasta, lk. 134. — Telegrammi tekst vt. *i.* Sini-musta-valkoinen, Helsinki 1918, lk. 14 jj.

⁸² K. Einbund, Vaba iseseisev Eesti, I, Tartu 1918, lk. 5 j.: „Riigilise korra äramääramiseks demokraatilise ja täieõiguslise võimu

1917. a. novembris Otsuse vastuvõtmise järel takistati sovettide poolt trükivabadust suuresti, mis mõjustas ka kindlasti Otsuse tõlgenduste avaldamist, kusjuures seisukohtade selge avaldamine oleks tekitanud vaid konflikte sovettidega. 1919. a., mil pühitseti esimest „iseseisvuse päeva“, avaldati ajakirjanduses otsekohe seisukohti, et mitte 24. veebr. 1918 ei tule pidada Eesti riigi sünnipäevaks, vaid 15./28. nov. 1917. Nii väidab üks Maanõukogu liikmeid ja omaaegne Maanõukogu esimees Ado Birk⁸³, et 15./28. nov. irduti Venemaast; see päev on Eesti riigi sünnipäev, sest olid saabunud kõik kolm elementi, mida nõuavad vana koolkonna juristid riigi olemasoluks, ja sellel aktil põhineb ka *de facto* tunnustus liitlaste poolt⁸⁴.

Eeltoodust nähtub, et otsust loeti eriti kaasaegse ajakirjanduse poolt riiki konstitueerivaks aktiks. Sama seisukohta on avaldatud korduvalt ka hiljemini, olgu kas mõningais juhuslikes artiklites⁸⁵ või sõnavõttude puhul riiklikel pidu- või tähtpäevil⁸⁶.

Hiljemini on 28. nov. 1917. a. Eesti riigi sünnipäevaks tunnistanud paljud väga tuntud kodu- kui ka välismaa õpetlased, juristid jt., kes on sellele seisukohale asunud teadlikult küsimusse süvenedes ja seda analüüsides. Varasemates Eesti riigi põhikorra vaatlustes ei maini sageli muulased

loomiseks ja muude küsimuste otsustamiseks astub Eesti Asutav Kogu kokku. Maanõukogu ei kuulutanud küll Eestit iseseisvaks demokraatlikuks riigiks, kuid siiski oli tähtis samm Eesti rahva riigilises enesemääramises astunud.“ — Kaarel Eenpalu, tollal Karl Einbund.

⁸³ Maanõukogu esimees 27. nov. 1918 — 3. veebr. 1919.

⁸⁴ Tallinna Teataja 1919, 45: „...mis muud ei ole, kui Vene riigist lahku-löömise akt.“ — „Siin on Eesti iseseisvuse algus ja hakatus, siin on iseseisva Eesti sünnipäev.“ — „See tundmine ja selle tunnistuse avaldamine oli otsustavaks momendiks Eesti iseseisvuse ajaloos, selle otsusega pandi alus Eesti riiklisele võimule ja asutati Eesti riik, kelle juba kõik harilikult nõutavad riigi atribuudid (oma rahvas, territoorium ja võim). Selle sammu tagajärjel tunnistatakse Eestit juba liitriikide poolt iseseisvaks kuni rahukongressini ja tunnistatakse maanõukogu kui faktilist Eesti riigi võimukandjat.“

⁸⁵ Vt. näit. A. H. Tammsaare, Sic transit..., Tartu 1924, lk. 46 artiklis „Ajad ja olud“ väidab: „15. nov. 1917 kuulutas Eesti maapäev Eestimaa iseseisvaks riigiks.“

⁸⁶ Loend nendest sõnavõttudest ajalehis, ajakirjanduses ja mujal, kus on asutud samale seisukohale, moodustaks omaette päris pika kronoloogilise nimestiku.

Otsust üldse⁸⁷, tehes seda kas sihilikult või ebateadlikult, Seevastu leidub aga ka välismaalasi, kes juba algusest peale on asunud Otsust pooldavale seisukohale, nagu G. Gaillard, V. Stankevitsš jt.⁸⁸

Hiljemini on korduvalt sama seisukohta väljendanud omaaegne Tartu ülikooli õigusteaduskonna prof. S. v. Csekey⁸⁹, kuna eriti eestlastest on mitmes võõrkeeles avaldatud ülevaadetes Otsust Eesti riigi sünniaktiks nimetanud E. Maddison⁹⁰.

Sama vaadendi seisukohale on asunud ka praegused Tartu ülikooli õppejõud prof. A.-T. Kliimann, prof. A. Piip, prof. J. Uluots⁹¹ ja rohkesti teisi juriste ning ajaloolasi (kellede seisukohtadele käesolevas töös korduvalt viidatud).

Ka G. Heuman, kes käsitleb riigi sündi rahvusvahelise õiguse omapäraselt seisukohalt ja peab riigi tekkimisel vajalikuks sotsioloogilist täiuslikkust ja efektiivsust ning järeldas, et Eesti riik võis tõeliselt sündida pärast Saksa invasiooni, mil Vinnigi lepinguga Saksa tunnustas Eestit, kõneleb ka Eesti juriidilisest lahkulöömisest siiski 28. nov. 1917. a.⁹²

IV. Otsuse tõlgendus ametlike organite ja isikute poolt.

Jälginud tollaegse ajakirjanduse suhtumist Otsusesse, on see vajalik ja huvitav teada õigusajalooliselt kogu sündmuste käigu paremaks mõistmiseks, kuna Otsuse juriidilisele ana-

⁸⁷ Vt. E. Berendts, Die Verfassungsentwicklung Estlands, i. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band XII, Tübingen 1924, lk. 191 jj. — H. Rolnik, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihre Verfassungsrecht, Leipzig 1927 lk. 49 jj.

⁸⁸ Vt. G. Gaillard, L'Allemagne et Le Balticum, Paris 1919, lk. 77 j. — V. Stankevitsš, Sudbō narodov Rossii, Berlin 1921, lk. 191.

⁸⁹ S. Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, Tartu 1926, lk. 32. — *Id.*, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, Tübingen 1928, lk. 17.

⁹⁰ Vt. E. Maddison, Die estnische Staatsbürgerschaft, Tallinn 1929, lk. 56, *nota* 1 toodud allikad. — Sama seisukoht ka E. Maddison / O. Angelus, Das Grundgesetz des Freistaats Estland, Berlin 1928, lk. 1.

⁹¹ Vt. *supra*, *nota* 48.

⁹² Vt. G. Heumann, Aspects juridiques de l'indépendance estonienne, Anvers 1937, lk. 43: „Il se trouve, ... que... la sécession

lүүsile ja hinnangule ei too see lisamaterjale. Muide on äga õigusajalooliselt tähtis vaadelda üksikuid dokumente ja ametlikke seisukohti, kus on teatavatel juhtudel osutunud tarvilikuks seisukohta võtta Eesti riigi tekkimisaja kohta. Selles vaatluses näeme, et Otsust ei ole peetud esimeseks Eesti riigiaktiks, millega loodi Eesti riiklikule elule normatiivne alus, mitte hiljutise juristide otsuse juriidilise analüüsi tulemusena puhtteoreetilisel vaatlusel, vaid samale seisukohale asuti juba vabariigi algupäevil ametlikkude orga-nite, isikute ja asutiste poolt.

Maanõukogu poolt valitud saadikuna viibis Jaan Tõnisson juba alates 1917. a. detsembrist välismaal. Kui J. Tõnissonile sai teatavaks, et 15./28. jaan. 1918. a. anti Stokholmis Liivi- ja Eestimaa rüütelkondade poolt noot Vene nõukogude esindaja Vorovskile, milles teatatakse, et need maad kuulutavad end Vene riigist lahkulöönuks, siis J. Tõnisson esitas Vorovskile omalt poolt 2. veebruaril vastunoodi⁹³, milles ta eitab õigust rüütelkonnal kõnelda Eesti rahva nimel. 4. veebruaril esitas ta liitlastele samasisulise noodi⁹⁴, mis meile on huvitav selle poolest, et noodis on *expressis verbis* märgitud, et 15./28. nov. Otsusega on Eesti kuulutatud ise-seisvaks. Otsuse kohta märgitakse noodi vastavas lõikes:

„15./28. novembril 1917 kuulutas Eesti ajutine seim Eesti iseseisvaks maaks ja nimetas end ainukeseks õiguslikuks poliitilise võimu esindajaks Eestis, kuni Eesti Asutava Kogu kokkuastumiseni, mis moodustatakse proportsionaalsel valimisel demokraatlikul alusel ja mis kokku astub 15./28. veebruaril 1918. a., et lõplikult fikseerida Eesti riiklikku põhi-seadust. Selles suhtes toetub tema deklaratsioonidele, mida mitmel puhul on korratud revolutsioonilise Vene valitsus-võimu esindajate poolt. Seni Vene keisririiki kuulunud rah-vaste enesemääramise õigus kuni lahkulöömiseni Venest on niiviisi leidnud tunnustust. Seim võttis vastu mainitud reso-lutsiooni, et päästa Eestit tõsistest raskustest, mis anarhia

estonienne, juridiquement acquise dès le 28 novembre 1917...“ — Heu-manni teoreetilisi seisukohti vt. teose esimeses osas, eriti aga lk. 6, 26 j.

⁹³ Käesolevas töös on kuupäevad kuni 1. veebr. 1918. a. märgitud nii vana kui uue kalendri järgi, kuid mainitud päevast, mil uus kalen-der kehtima hakkas, on kuupäevad märgitud ainult u. k. j.

⁹⁴ Vt. Piip, Tormine aasta, lk. 101. — Jaan Tõnisson, lk. 82, 487.

on loonud kogu Venes, et sellega kindlustada maa poliitilist tulevikku hädaohust, mis tekivad sellest, et sõja aktiivsed operatsioonid on juba laienenud tema territooriumile⁹⁵.

Edasi märgitakse noodis, et kuigi enamlased on momendil takistanud teotsemist 15./28. nov. akti kohaselt, siiski ei ole loobunud teotsemast nende ülesseatud printsiipide järgi.

See on esimesi dokumente enne veebruari Manifesti, kus on *expressis verbis* mainitud, et Otsusega on Eesti kuulutatud iseseisvaks maaks, ja sealjuures ei kõnelda mingisugustest föderatiivsetest ühendavatest sidemetest Venemaaga. Vajab veel ainult juurdelisamist selle noodis tulemus, et Prantsuse valitsus 1. märtsil ja Inglise valitsus 20. märtsil teatavad kirjalikult⁹⁶, et nad tunnustavad Eesti Asutavat Kogu *de facto*.

J. Tõnisson oli oma seisukohad avaldanud protestnoodis, mis esitati vastukaaluks rüütelkonna omale, seega puhtpoliitilisel eesmärgil. Võidakse vahest arvata, et sellisest „hädaseisukorras“ antud noodis on Otsust tõlgendatud liiga laialt. Teiseks, kas autor pärast Manifesti ilmumist ei ole hinnanud oma seisukohti ümber?

Neile küsimustele leiame vastuse Eesti välisdelegatsiooni (M. Martna, K. Menning, A. Piip, K. Pusta ja J. Tõnisson)

⁹⁵ Vt. originaal prantsuse keeles Pour l'Esthonie, lk. 14 j.: „Le 15/28 novembre 1917, la Diète temporaire a déclaré l'Esthonie pays indépendant et elle s'est proclamé l'unique représentant légitime du pouvoir politique en Esthonie, jusqu'à ce que l'Assemblée constituante de l'Esthonie, composée selon le système d'élections proportionnelles sur une base démocratique, se réuniera, le 15/28 février 1918, pour fixer définitivement la constitution nationale de l'Esthonie. A ce sujet, elle s'est appuyée sur les déclarations qu'ont répétées à plusieurs reprises les représentants du pouvoir gouvernemental de la Russie révolutionnaire. Le droit des peuples, jusqu'à présent appartenant à l'Empire de Russie, de décider eux-mêmes de leur sort, y compris de se détacher de la Russie, a ainsi été reconnu. La Diète a pris la résolution qu'on vient de lire, premièrement, pour sauver l'Esthonie des troubles sérieux qu'a causés l'anarchie dans toute la Russie, puis, pour rassurer l'avenir politique du pays menacé des dangers qui proviennent de ce que les opérations actives de la guerre se sont déjà étendu sur son territoire.“

⁹⁶ Vt. Pour l'Esthonie, lk. 16. — Piip, Tormine aasta, lk. 106 j. — Eesti riikline iseseisvus (Avaldatud Eesti delegatsiooni juhatuse poolt), Helsingi 1918, lk. 4. — Mémoire sur l'indépendance de L'Esthonie présenté a la conférence de la paix par la délégation esthonienne, 1919, lk. 43.

poolt 21. märtsil 1918 Saksa valitsusele esitatud memorandumist.

Sellal oli äsja Stokholmi jõudnud Eesti välisdelegatsioon saanud teateid, et kodumaal balti sakslaste seas üritatakse aktiivselt aktsioone Baltimaade liitmiseks Saksamaaga, milleks pidid kokku astuma esmajoones Eesti- ja Liivimaa rüütelkonna maapäevad 22. ja 26. märtsil⁹⁷. Nende aktsioonide vastu koostas välisdelegatsioon 21. märtsil pikema memorandumi, protestides ja selgitades, et Eesti- ja Liivimaa rüütelkondi ei saa arvestada Eesti seadusliku esindusena, sest nad ei või kõnelda kogu rahva nimel. Memorandumis väljendatakse *expressis verbis*⁹⁸, et Eesti Ajutine Maapäev kuulutas 28. nov. 1917. a. Eesti riiklikult iseseisvaks ja sõltumatuks ja enda ainsaks riigivõimu kandjaks Eestis. Samal ajal oli andnud Maapäev oma istungite vaheajaks üle oma võimu Maapäeva juhatusest, Vanematekogust ja Maavalitsuse liikmeist koosnevale kollegiumile, kes moodustaski veebruari teisel poolel Eesti valitsuse. Huvitaval kombel ei anna see memorandum Manifestile Eesti riigi sünniloos mingit juriidilist tähtsust, kuna Eesti riiklik iseseisvus loetakse sündinuks Otsusega.

Mitte ainult neis kahes esimeses dokumendis Eesti välisdelegatsiooni või delegatsiooni liikmed ei pea Eesti riiki tekkinuks 15./28. nov. Otsusega, vaid samale seisukohale

⁹⁷ Vt. Pour l'Esthonie, lk. 20. — Piip, Tormine aasta, lk. 134 j.

⁹⁸ Pour l'Esthonie, lk. 23 ja 24: „Der temporäre estnische Landtag hat am 28. November Estland für staatlich selbständig und unabhängig erklärt und sich für den alleinigen Träger der Staatsgewalt in Estland proklamiert. Zugleich übertrug der Landtag seine Befugnisse für die Zeit der Unterbrechung seiner Sessionen einem besonderen Kollegium, zu welchem ausser dem Landtagspräsidium und seinem Seniorenkonvent noch die Mitglieder der bisherigen Landesverwaltung gehörten. Dieses Kollegium hat im Einverständnis mit allen politischen Parteien des Landes, ausgenommen die Bolschewisten, zu Anfang des Jahres die Unabhängigkeitserklärung Estlands nochmals feierlich bekräftigt. In der zweiten Hälfte der Februar d. J. hat das vorerwähnte Gesamtkollegium in Vertretung der temporären Landtags eine estnische Regierung im Bestande von 10 Mitgliedern unter dem Präsidium des Präsidenten der bisherigen Landesverwaltung gebildet, die mit Hilfe der nationalen estnischen Truppen den Terror der Bolschewisten im Lande brechend im Verein mit den Organen der bisherigen Landesverwaltung in Estland die staatliche Ordnung wiederaufrichtete und der estländischen Bevölkerung persönlich Sicherheit und Schutz für Leben und Eigentum gewährleistete.“

on ta jäänud ikka hiljemini. Skandinaavia delegatsioon (K. Menning, M. Martna ja J. Tõnisson) saatis Landesrati ja tema otsuse vastu 17. aprillil 1918 Saksa riigikantslerile telegrammi, milles kinnitatakse, et Eesti rahva kindlaks sihiks on Eesti riiklik iseseisvus, sõltumatus ja neutraalsus rahvusvahelisel garantiil, nagu see on väljendatud baltisakslaste ja rootslaste esindajate⁹⁹ osavõtul üldise Maapäeva üksmeelses otsuses 28. nov. 1917. a.¹⁰⁰.

Juriidiliselt kõige selgemalt ja täpsemalt on määratud Otsuse ja Manifesti tähendus Eesti riigi sünniloos välisdelegatsiooni (F. Kull, K. Menning, M. Martna ja J. Tõnisson) protestis 3. juulil 1918, mis saadeti Kopenhaagenist Saksa keiserlikule valitsusele sõjalise terrori vastu Eestis. Protestis väidetakse, et vastavalt Eesti Maanõukogu otsusele on välja kuulutatud poliitiline iseseisvus 28. nov. 1917. a. ja sisse seatud Eesti Ajutine Valitsus. Valitsus on välja kuulutanud 28. nov. akti teostamiseks Eesti valitsuse vabariikliku vormi 24. veebr. 1918, s. o. enne Saksa vägede Eestisse tulekut¹⁰¹.

Välisdelegatsioon ja tema üksikliikmed ei konstateerinud Eesti riiki Otsusega tekkinuks mitte ainult vastavates protestides, vaid sama seisukohta avaldatakse ka nende poolt väljaantud publikatsioonides. Nii Saksa invasiooni ajal ilmunud prantsuskeelses väljaandes¹⁰², mis dateeritud Kopen-

⁹⁹ Maanõuk. Prot., 59, selgub, et 15./28. nov. ajaloolisest koosolekust on osa võtnud sakslane Max Bock, rootsi rahvusest esindaja Hans Pöhli nime ei leidu protokollil alguses toodud 48 osavõtnud maanõuniku nime seas, kuid protokollil on tema allkiri.

¹⁰⁰ Pour l'Esthonie, lk. 26: „Das feste Ziel des estnischen Volkes wie es sich in dem einstimmigen Beschluss des allgemeinen Landtages vom 28. November 1917 mit Einschluss der Vertreter der baltischen Deutschen und Schweden formulierte, ist Estlands staatliche Selbständigkeit, Unabhängigkeit und Neutralität bei internationaler Garantie.“

¹⁰¹ Pour l'Esthonie, lk. 37: „Conformément à la résolution du Conseil National Esthonien lequel, en sa qualité de représentant légitime de l'Esthonie Unifiée, a proclamé l'indépendance politique de l'Esthonie le 28 novembre 1917, il fut constitué un Gouvernement Provisoire Esthonien. Ce gouvernement, en s'appuyant sur les troupes nationales esthoniennes, a promulgué, en exécution de l'acte de 28 novembre, la forme républicaine du gouvernement esthonien le 24 février 1918, avant l'entrée des troupes allemandes...“

¹⁰² Vt. Pour l'Esthonie, lk. 5.

haagenis 12. sept. 1918, kui ka hiljemini Kopenhaagenis 2. okt. 1918 delegatsiooni juhatusel poolt avaldatud eesti-keelses publikatsioonis konstateeritakse, et Eesti tekkis iseseisva riigina 28. nov. 1917. a.¹⁰³

Välisdelegatsiooni eeltoodud seisukohtadele lisaks on Otsust Eesti riigi sünniaktina tunnustanud vabariigi alg-aastail ka Maanõukogu ise, Asutav Kogu, Riigikohus ja Eesti-Vene rahuleping. Ei saa oletada, et ühelgi neil juhul oleks tegemist juhusliku seisukohaga, eriti aga kolmel viimasel juhul, kus see otsus on langetatud asjatundjate juristide poolt peale pikemat põhjalikku kaalutlust.

Maanõukogu ise, kui tal oli jälle võimalus oma katkestatud tegevust jätkata¹⁰⁴, ei ole hiljemini enam üheski ametlikus aktis võtnud seisukohta Otsuse ja Manifesti juriidilise iseloomu suhtes. Seevastu aga leiame, et Maanõukogu avamisel 20. nov. 1918 Maanõukogu abiesimees Jüri Jaakson rõhutab oma avakõnes, et 15. (28.) novembril 1917 ei lasknud Maapäev end mitte ära heidutada ja tunnistab end ülemaks võimukandjaks Eestis, ning et sellel aktil põhineb kogu edaspidine tegevus Eesti iseseisvuse alal¹⁰⁵. Nagu Otsuse analüüsimisel selgub, jäeti riigivormi küsimus selles teadlikult otsustamata ja et Asutaval Kogul ei olnud võimalik kokku tulla, siis tehti seda lähemalt Manifestis, mida ka J. Jaakson märgib, et 24. veebruaril olid Tallinnas „teadaandmise lehed väljas, et Eesti on iseseisev demokraatline vabariik“¹⁰⁶.

¹⁰³ Vt. Eesti riikline iseseisvus, lk. 3: „28. (15.) novembril kuulutas Eesti Maapäev Eestimaa iseseisvaks riigiks ja tunnistab enese kõrgema riigivõimu kandjaks Eestis, kuni Eesti Asutav Kogu kokku astub ja Eesti riigikorra lõpulikult kindlaks määrab.“ — Sama aruanne kanti ka 21. nov. 1918 Maanõukogus ette ja on kantud viimase protokolli. Vt. Maanõukogu Prot. 1918, 61, Lisa 6.

¹⁰⁴ Maanõukogu koosolekud pärast invasiooni 20. nov. 1918. a. — 6. veebr. 1919. a. — Vt. Maanõukogu Prot. 60—78.

¹⁰⁵ Vt. Maanõukogu Prot., 1918, 60, 1: „Sel raskel silmapilgul, see oli vana ka'endri järele 15. novembril 1917, ei lasknud Maapäev ennast mitte ära heidutada, vaid enne kui toores vägivald temalt suutis võimaluse võtta tööd edasi jätkata, tegi ta otsuseks ennast ülemaks võimukandjaks tunnistada Eestis. See on ajalooline samm meie Maapäeva poolt, sel'e sammu peale põhjeneb kõik meie edaspidine tegevus meie iseseisvuse alal.“

¹⁰⁶ *Ibid.*

Eesti välisdelegatsioon oli Saksa invasiooni ajal oma protestides, noolides ja memorandumites korduvalt kinnitanud välisriikide valitsustele, et Eesti riiki tuleb tekkinuks lugeda 15./28. nov. Otsusega. Et aga Eesti riik sündis rahvusvaheliselt väga segasel ajal, siis leidis Asutav Kogu, et välisriikidele on tarvilik esineda Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse kuulutamise asjus üksikasjalisema seletusega.

Üsna peatselt pärast Asutava Kogu kokkutulemist¹⁰⁷, 25. aprillil 1919, võttis sõna üks Eesti välisdelegatsiooni liikmeid ning maanõunik J. Tõnisson ja tähendas¹⁰⁸, et Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse saavutamise loos on suur tähendus just sellel, kui Asutav Kogu võtaks Eesti riikliku iseseisvuse kohta kindla seisukoha. Eriti olevat vaja seda Asutava Kogu seletust sellepärast, et Maapäeva esindus ja Ajutise Valitsuse saadikud „pidanud selle iseseisvuse tunnistamise töö juures sagedasti iseäranis rõhutama, et Asutav Kogu teeb lõpuotsuse Eesti riikluse ja rippumatuse asjus“. Nüüd aga olevatki vaja Asutava Kogu kindlat seisukohta iseseisvuse küsimuses esmajoones välisriikidele, sest Helsingis levitatavat välisminister J. Poska seletuse põhjal kuuldusi, et osa Asutava Kogu liikmeid on Eesti iseseisvuse vastu. J. Tõnissoni ettepanek võeti ainult ühe hääle erapooletuks jäämisel vastu¹⁰⁹. Asutav Kogu tunnistas seega üksmeelselt sellise seletuse avaldamise vajalikuks. Samal koosolekul valiti ka Iseseisvuse akti (nii on protokollis nimetatud) eelnõu väljatöötamiseks komisjon¹¹⁰.

19. mail 1919 esitati komisjoni poolt Iseseisvuse akt Asutava Kogu koosolekule vastuvõtmiseks. Iseseisvuse akt, mis täpsemalt on pealkirjastatud: „Eesti Asutava Kogu seletus Eesti riiklikust iseseisvusest ja rippumatusest“¹¹¹, kujutab deklaratsiooni, mis on adresseeritud välisriikidele. Akti sisu on Eesti ajaloo resümee, alates muistse iseseisvusega ja lõpetades riikliku iseseisvuse sünniga ning momendi olukorra kirjeldamisega. Seletuse lõpul loendatakse need aktid,

¹⁰⁷ Asutava Kogu esimene istung oli 23. aprillil 1919.

¹⁰⁸ Asutav Kogu, I. istungjärk, Tallinn s. a., Prot., 1919, 3, 3.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.* punkt 4. Komisjoni valiti: Jans, Ast, Asson, Oinas, Konik, Seljamaa, Varrik, Tõnisson, Parts, Birk, Teemant, Köpp ja Semper.

¹¹¹ Asutava Kogu Prot., 1919, 13, 1. — RT 1919, 47, 97.

millega Eesti riiklikule iseseisvusele on pandud alus¹¹²: 1) Eesti Maanõukogu poolt 15./28. nov. 1917. a. kõrgema võimu kohta, 2) Eesti Maanõukogu Vanematenõukogu poolt 19. veebr. 1918. a. Päästekomitee loomise kohta, 3) Eesti Maanõukogu Vanematenõukogu poolt 24. veebr. 1918. a. Eesti vabariigi väljakuulutamise kohta, 4) Päästekomitee poolt 24. veebr. 1918. a. Ajutise Valitsuse loomise ja 5) Ajutise Valitsuse poolt 11. nov. 1918. a. oma katkestatud tegevuse taasalustamise kohta. Esitatud Iseseisvuse akti võttis Asutav Kogu vastu ja kuulutas selle kaudu Eesti rahva suveräänset tahet, teatades kõigile rahvastele, et eeltoodud aktides on avaldatud Eesti rahva kindel ja ümberlökkamatu tahe. Seega Asutav Kogu kinnitas kõik need aktid.

Otsuse sätete kohaselt tuli Maanõukogu vaheaegadel selleks volitatud erilise kolleegiumi poolt antud „rutulised määrused ja käsud“ esitada Maanõukogule tema uuesti kokkustumisel kinnitamiseks¹¹³. Maanõukogu pärast Saksa invasiooni 20. nov. 1918. a. kokku astudes asus kõrgema võimu teostamisele, kuid Otsuse kui esimese eelkonstitutsiooni sätete kohaselt ei ole sugugi talitatud, sest vahepealsel ajajärgul antud määrusi ja dekreete ei ole esitatud Maanõukogule kinnitamiseks. Sündis see siis Maanõukogus teadlikult või ebateadlikult, kuid Asutavas Kogus tunnistati nende aktide kohta seisukoha võtmine kiireks¹¹⁴ ja aktid sanktsioneeriti Iseseisvuse aktis.

Mis põhjusel aga lähemalt määratlemata konstateeritakse Iseseisvuse akti eelviimase lõike lõpul, et „24. veebruaril 1918. a. katkes lõplikult riikline side Eesti vabariigi ja Venemaa vahel“? Otsuse analüüsist on küllaldaselt selge, et see side katkes juba 15./28. nov. 1917. a.¹¹⁵ Ka Venemaa ise tunnistab Tartu rahulepingus Eesti suveräänse riigi tekkinuks 15./288. nov. 1917¹¹⁶.

Kõige selgesõnalisemalt ja mingisugust teisiti tõlgenda-

¹¹² *Ibid.*: „...on Eesti rahvas oma riiklisele iseseisvusele aluse pannud täieõimuliste esituste poolt väljakuulutatud aktides:“ (järgneb aktide loend).

¹¹³ Vt. Otsus p. 3.

¹¹⁴ Vt. Asutava Kogu Prot., 3, 3.

¹¹⁵ Sama seisukoht Piip, Rahvusvaheline õigus, lk. 109.

¹¹⁶ Vt. Art. XI. Lepingu tekst vt. i. E. V. Välisministeerium, Eesti lepingud välisriikidega, I, Tallinn 1923, lk. 2 jj.

mist võimaldamata on oma seisukoha avaldanud Eesti riigi sünnipäeva suhtes meie kohus. Riigikohus oma otsuses ütleb *expressis verbis*, et meie riik hakkas iseseisvalt elama 15. (28.) novembril 1917¹¹⁷. Sellele seisukohale on Riigikohtu kriminaalosakond tulnud põhjalikkude juriidiliste kaalutluste järel.

Samuti kui vaadelda Maavalitsuse kodusõja-aegset tegevust, ilmneb selgesti, et teotseti teadlikult omaette riigina; eriti selgub see Maavalitsuse tegevusest üsna enne Manifesti avaldamist. Saksa sõjaväesalkadele ja -ülemustele deklareeritigi delegaatide poolt Saaremaal ja hiljemini 21. veebr. Haapsalu, et Eesti on iseseisev ja neutraalne Saksa-Vene sõjas¹¹⁸.

Eelnev vaatlus annab veelgi enam julgust väita, et Maanõukogu 15./28. nov. otsust tuleb lugeda Eesti riigi esimeseks eelkonstitutsiooniks, Eesti riigi sünniaktiks.

A

11 564

160 588

(Õigus 1939, 1)

K. Mattieseni trükikoda o.-ü., Tartu, 1939