

---

# 1988. aasta suveräänsusdeklaratsioon: silmakirjalikkuse tsiviliseeriv mõju

*Hent Kalmo*

Suveräänsust on nimetatud organiseeritud silmakirjalikkuseks. Selle all peetakse silmas olukorda, kus üldiselt tunnustatud norme pidevalt rikutakse või kus sõnad ja teod lähevad lahku. Näiteks seonduv rahvusvahelistes suhetes suveräänsuse mõistega küll teiste riikide siseasjadesse sekkumise keeld, kuid seda keeldu rikutakse pidevalt, sest nõrgemate riikide tegevusvabadust piiratakse nii õiguslikult kui faktiliselt. Ehkki sõnades tunnustatakse väikeriikide suveräänsust, seatakse neile ometi õiguslikke piiranguid, kirjutatakse ette õigusnorme või koguni terve põhiseadus, sekkutakse igapäevaseks nende sisepoliitikasse jne. Stephen D. Krasneri sõnul leiab seda laadi rahvusvaheliste käitumisharjumuste rikkumine aset siis, kui tugevamate riikide juhtide seisukohast lähevad lahku sobivusloogika – mida peab normide kohaselt tegema – ja kasulikkusloogika – mida on otsustajate meelest kasulik teha. Kuna selline vastuolu olevat rahvusvahelistes suhetes tavaline, ongi Krasneri arvates suveräänsuse näol tegemist organiseeritud silmakirjalikkusega.<sup>1</sup>

Isegi juhul, kui me nõustume, et rahvusvahelistes suhetes tõepoolest eksisteerivad Krasneri kirjeldatud vastuolud, näib kummaline kasutada nende tähistamiseks sõna „silmakirjalikkus“. Esiteks kujutavad paljud rahvusvahelisest õigusest tulenevad piirangud riikide käitumisele (nt inimõiguste austamist nõudvad normid) endast mitte niivõrd suveräänsuse rikkumist, kuivõrd selle piiramist. Need võivad luua erandi siseasjadesse sekkumise keelust kui üldisest reeglist. Lisaks sellele rikutakse aeg-ajalt peaaegu kõiki norme. Vähemalt on mõtteka normi puhul selline võimalus alati olemas. Ometi sobib

---

<sup>1</sup> Stephen D. Krasner. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton 1999, lk 5.

väljend „organiseeritud silmakirjalikkus“ väga hästi kirjeldama Nõukogude Liidu konstitutsiooniõigust, mille puhul sõnad ja teod ei lahknenu mitte vahetevahel, vaid peaaegu alati. Õigupoolest võib tekkida küsimus, kas Nõukogude Liidu konstitutsiooniõigust üldse väärib tõsisemat uurimist õigusena. Võib muidugi võrrelda erinevate Nõukogude Liidu konstitutsioonide keelt ja stiili, kuid kas neile saab omistada õiguslikku tähendust? Kas oli mingitki kaalu tõsiasjal, et kõigis neis konstitutsioonides oli liiduvabariikidele antud õigus liidust välja astuda? Või sellel, et 1977. aastal vastu võetud Nõukogude Liidu põhiseaduse kohaselt oli iga liiduvabariik „suveräänne nõukogude sotsialistlik riik“? Formaalselt deklareeritud väljaastumisvõimaluse kasutamise mõeldamatust näitlikustab hästi lause, millega prokurör pöördus 1961. aastal ühe Ukraina rahvuslase poole, kes oli nõudnud liiduvabariigi lahkumist Nõukogude Liidust: „Lukyanenko, Te olete haritud inimene, miks Te siis mängite lihtsameelset tobu? Te saate suurepäraselt aru, et konstitutsiooni artikkel 17 [mis lubas liidust väljaastumist] on olemas üksnes välismaailma eksitamiseks.“<sup>3</sup>

Pidades nõukogude konstitutsiooni sätteid täiesti sisutühjadeks, ilma igasuguse kaaluta fraasideks, jätaksime aga kahe silma vahele olulise tõsiasja, et teatud olukorras võib silmakirjalikkusel olla tsiviliseeriv mõju. Nagu on väitnud ühiskonnateadlane Jon Elster,<sup>4</sup> pole argumenteerimisel enamasti võimalik otsesõnu tugineda oma erahuvidele – eriti siis, kui argumenteeritakse avalikult. Seetõttu on vajalik tekitada vähemalt pettekujutus, et tegevusjuhis, mida argumenteerija soovib teistele, edendab üldist huvi – isegi juhul, kui asjad tegelikult nii ei ole. See piirang võib mõjutada ka täiesti egoistlikke, üksnes oma erahuve tähtsaks pidavaid poliitikuid ning kitsendab mõningal määral nende tegevusvabadust. Nõukogude Liidus avaldus silmakirjalikkuse tsiviliseeriv mõju veidi teisel kujul. 1977. aasta konstitutsioonis sisaldunud liiduvabariikide

---

<sup>2</sup> Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu Konstitutsioon (põhiseadus), 7.10.1977, § 76.

<sup>3</sup> Tsiteeritud raamatus: Edward W. Walker. *Dissolution. Sovereignty and the Breakup of the Soviet Union*. Oxford 2003, lk 34.

<sup>4</sup> Jon Elster. *Deliberation and Constitution Making. – Deliberative Democracy*. Jon Elster (toim.). Cambridge 1998, lk 11.

suveräänsust puudutavad sätted, mis varem olid kujutanud endast paljast loosungit, mida polnud võimalik kohtus maksma panna, omandasid ootamatu tähtsuse olukorras, kus keskvoim hoidus sõjalise jõu tarvitamisest ning nõudis ise – vähemalt sõnades – õigusriikluse põhimõtte järgmist ja konstitutsiooni teksti võtmist senisest tõsisemalt.

Katsed tugevdada „sotsialistlikku seaduslikkust“ algasid juba 1982. aastal, Juri Andropovi asumisel NLKP Keskkomitee peasekretäri kohale, ning Mihhail Gorbatšovi uutmiskampaaniat võib mitmeski mõttes käsitada Andropovi reformipüüdluste jätkuna. Pärast 1986. aasta veebruaris-märtsis toimunud NLKP XXVII kongressi – mille otsustes märgiti, et „ühiskonnaelu kõigi külgede demokratiseerimine“ pole lahutatav „sotsialistliku seaduslikkuse ja õiguskorra tugevdamisest, Nõukogude kodanike konstitutsiooniliste õiguste ja seaduslike huvide kindla kaitse tagamisest“ – hakkasid juristid ka Eestis rääkima vajadusest võtta seadusi senisest tõsisemalt.<sup>5</sup> Valdavaks sai „sotsialismi leninliku kontseptsiooni ennistamise“ kujund, mis mõistagi jättis palju tõlgendamisruumi, kuna sageli laveeris Lenin ise oma kirjutistes „dialektiliselt“ üsna vastuoluliste seisukohtade vahel. Oluline oli aga see, et uues ideoloogilises kliimas sai oma tagalat kindlustada väitega, et nõutavate ümberkorralduste näol oli tegemist üksnes sotsialismi lätte juurde tagasipöördumisega. Nagu 1988. aasta kevadel kirjutas Tiit Käbin, oli vaja taastada demokraatliku tsentralismi leninlik sisu. „Meie poliitilise süsteemi toimimises esinenud väärkontseptsioonide ja moonutuste tõttu on kahjuks oluliselt devalveerunud NSV Liidu ja liiduvabariikide põhiseadustes kuulutatud liiduvabariigi suveräänsuse põhimõte. Selle poliitilise aspekti nimetamistki peeti minevikus ebasoovitavaks, rääkimata probleemi teaduslikust uurimisest. NSV Liidu koosseisu kuuluva liiduvabariigi suveräänsuse mõiste õige ja adekvaatse sisu taastamine selliselt, et konstitutsioonilised sätted ka tingimata vastaksid objektiivsele reaalsusele [...] on kahtlemata

---

<sup>5</sup> Advig Kiris. Sotsialistliku seaduslikkuse ja õiguskorra edasisele tugevdamisele. – Nõukogude Õigus, 1987, nr 1, lk 3.

nii riigiõiguslaste kui ka poliitikategelaste tähtsamaid ülesandeid perestroika ajal.<sup>6</sup>

Sõnadelt tegudele – niisugune oli uus loosung. Ironia väljendus aga selles, et ehkki õigusriikluse arendamise nõue oli osa laiemast reformiprogrammist, mille eesmärk oli tugevdada „sotsialistlikku distsipliini“ ja seega riigivõimu, hakkas see konstitutsioonile kohaldatult Nõukogude Liidu riiklikku korraldust hoopis lagundama. Just seetõttu, et konstitutsioonil polnud pikka aega suuremat pistmist tegeliku praktikaga. Uutmise kohta sobivad sõnad, millega Jean-Paul Rabaut Saint-Étienne kirjeldas Prantsuse revolutsiooni: „sel oli ainult üks põhimõte – kõrvaldada kuritarvitused. Aga kuna selles riigis oli kõik kuritarvitus, muutus selle tagajärjel kõik.“<sup>7</sup> 1987. aasta 23. augustil Hirvepargis toimunud rahvakogunemine näitas üsna ilmekalt, kuidas uues olukorras võis pöörata keskvoimu vastu tema enda loosungid. Miitingul esimesena kõnelenud Tiit Madisson liikus Molotovi-Ribbentropi pakti küsimuse juurde suveräänsuse mõiste lahtiharutamise kaudu: „Nõukogude õigusteadus mõistab rahvusliku suveräänsuse all rahvuse võimutäiust, tema poliitilist vabadust, reaalselt võimalust täies ulatuses oma saatust korraldada, esmajoones enesemääramisvõimet, kaasa arvatud lahkulöömise ja sõltumatu riigi moodustamise võime. Rahvuslikku suveräänsust ei saa ära kaotada ega annetada, teda võib ainult rikkuda ja taastada.“<sup>8</sup> Tõepoolest, isegi 1983. aastal ilmunud ühiskonnaõpetuse õpik kinnitas, et suveräänsuse mõiste on teoreetiliselt tuletatud ideest, mille kohaselt võib iga rahvas „vabalt määrata oma saatuse“.<sup>9</sup> Samas oli võimalik väita, et enesemääramisõiguse sisusse süüvides ei pääse mööda järeldusest, et Eesti polegi Nõukogude Liiduga kunagi

---

<sup>6</sup> Tiit Käbin. Demokratiseerimise sõlmküsimusi. – Eesti Kommunist, 1988, nr 3, lk 51.

<sup>7</sup> Jean-Paul Rabaut. Précis historique de la révolution française. 5. Édition. Paris 1809, lk 312.

<sup>8</sup> Hirvepargis toimunud miitingu stenogramm, 23.08.1987. – Hirvepark 1987. 20 aastat kodanikualgatust, mis muutis Eesti lähiajalugu. Tallinn 2007, lk 213.

<sup>9</sup> Ühiskonnaõpetus. Õpik keskkoolidele ja keskeriõppeasutuste lõpuklassidele. Georgi Hosrojevits Šahnazarov, A. Boborõkin, J. Krassin, V. Suhhodejev (toim.). 20. trükk. Tallinn 1983, lk 166–167, tsiteeritud raamatus: Endel Priidu. Vägikalkavedu ehk Vaim ja Võim 1940–1990. Tallinn 2010, lk 765.

õiguspäraselt ühinenud. Keskväimu algatatud demokratiseerimise ja avalikustamise kampaania pöördus Balti riikides üsna kiiresti Moskvas seatud sihtide vastu.

Suveräänsust võis aga mõista ka märksa kitsamalt – tegevusvabadusena Nõukogude Liidu raamides. Peamine põhjus, miks sõna „suveräänsus“ hakkas 1987.–1988. aastal nõnda laialt ringlema, oligi selle mitmetähenduslikkus, mille tõttu võisid selle taha koonduda väga erinevate vaadetega jõud, kohalikust võimuladvisust põhimõt- tekindlate vabadusvõitlejateni. Suveräänsusele võis läheneda n-ö seestpoolt, tõsta esile majanduslikke imperatiive, omaalgatuse vaja- dust, esitada seda uutmisprotsessi vajaliku eeldusena. Kui 1987. aasta septembris esitati Isemajandava Eesti idee – mis kajastas üleliidulist arutelu iseseisva majandusarvestuse (*хозрасчёт*) teemal –, loeti selle ridade vahelt välja poliitiline sõnum. Oli selge, et nõnda ulatuslikud majanduslikud reformid nõudnuks liidu ja liiduvabariigi õiguslike suhete põhjalikku ümberkorraldamist. Mõni kuu hiljem väitsidki Igor Gräzin ja Peep Kask, et kui „ettevõtte ja koondise täielik isema- jandamine eeldab töökollektiivide omavalitsemist, siis vabariigi täielik isemajandamine eeldab riiklikku suveräniteeti, tema õiguste suurendamist. Mõlemad on vajalikud mitte sõnades, vaid tegudes.“<sup>10</sup> Veel kord (kuigi nüüd juba märksa ambitsioonikamalt) öeldi välja perestroika ökonoomilis-usupuhastuslikule retoorikale vastav mõte: majanduslike ümberkorralduste teostamiseks on vaja naasta „lenin- liku föderalismi“ põhimõtete juurde; liidu põhiseadust pole tarvis muuta, seda on lihtsalt vaja rakendada hakata.

1987. aasta sügisel ja 1988. aasta kevadel sõnastatud üldist laadi üleskutsete ja arvamusedustate juurest jõuti üsna pea konkreet- sema küsimuseni, kuidas suveräänsuse mõiste õiguslikult sisus- tada. Arvestades Eestis laialt levinud hirmu keskkonna saastamise, jätkuva sisserände ja eesti keele seisundi nõrgenemise ees, samuti poliitiliste uuenduste ootust, pidi „suveräänsuse“ maksmapanek tunduma mõõdapääsmatu ja kiireloomulise ülesandena. Nõnda leiti ka 1988. aasta aprillis Toompea lossis toimunud loomeliitude

<sup>10</sup> Isemajandamisest ja suveräniteedist. – Edasi, 1987, 13. november, lk 4.

juhatuste ühispleenumil.<sup>11</sup> 1988. aasta juunis organiseeris vast loodus Rahvarinne Tallinna lauluväljakul suure rahvakogunemise, kus Eesti saadikud XIX üleliidulisele parteikonverentsile läkitati teele loosungiga „Suveräänsus – suveks kätte“. See kõlas hästi, kuid jättis mugavalt palju tõlgendamisruumi. Juristid kirjutasi, et „Eesti NSV Konstitutsioon peaks lahti mõtestama rahvuslik-riikliku suverääniteedi.“<sup>12</sup> Jah, aga kuidas? Milles „suveräänsus“ siis õigupoolest seisnes? Üleliidulise konverentsi resolutsioonid ei andnud selles osas peaaegu mingeid juhtnööre. Või mida siis ikkagi tähendas „sotsialistlik õigusriik kui sotsialismile täielikult vastav poliitilise võimu korralduse vorm“<sup>13</sup>? Resolutsioone kommenteerides märgiti tabavalt, et uue mõiste „õigusriik“ sisustamiseks peavad nõukogude juristid nägema suurt vaeva. „Töö on keerukas, sest [õigusriigiga seonduv] demokraatia ehk rahvavõimu mõiste on lihtne ainult siis, kui seda ei võeta tõsiselt või kui see jäetakse vaid kõlavaks sõnaks loosungis või peokõnes.“<sup>14</sup>

Teisalt andsid NLKP otsused just oma üldsõnalisuse tõttu liidubariikidele võimaluse haarata initsiatiiv enda kätte. Rahvarinne tõi välja loosungi: „Liitriigist riikide liiduks!“. Tagantjärele võib see näida liialt ettevaatliku nõudmisena, kuid tasub meenutada, et 1988. aasta suvel oldi Moskvas veel kaugel uue liidulepingu sõlmimise mõttest. Sõna „liiduleping“ omandas hiljem eestlaste kõrvus nii halva kõla, et meil on raske mõista, kui suurel määral lahknes konföderatsiooni idee – nagu sellest mujal maailmas aru saadi ja saadakse – nõukogude riigijuhtimise tsentralistlikust praktikast. Igal juhul ergutas nõue asendada liitriiki riikide liiduga arutama föderalismi tähenduse üle ning viis paratamatult küsimuseni, kas liidu konstitutsioonis on „juriidilistele terminitele antud õige sisu“<sup>15</sup>? Võib muidugi väita, et formaaljuriidilises mõttes oli Nõukogude Liit algusest peale

---

<sup>11</sup> Vt Eesti NSV loominguiliste liitude juhatuste ühispleenum 1.–2. aprillil 1988. Koost. Mall Jõgi. Toim. Ilmar Rattus ja Mart Tarmak. Tallinn 1988.

<sup>12</sup> Tõnu Anton, Igor Gräzin ja Indrek Koolmeister. Ümberkorraldused ja põhiseadus. – Edasi, 1988, 10. juuni, lk 3.

<sup>13</sup> NLKP XIX üleliidulise konverentsi resolutsioonid. – Eesti Kommunist, 1988, nr 8, lk 71.

<sup>14</sup> Enn Ridamäe. Sõnadelt tegudele. – Nõukogude Õigus, 1988, nr 4, lk 243.

<sup>15</sup> Ilmar Rebane. Konstitutsiooni reformist. – Nõukogude Õigus, 1988, nr 6, lk 403.

konföderatsioon. Põhines see ju 1922. aastal sõlmitud liidulepingul ning põhiseaduse kohaselt jäid liiduvabariigid suveräänseteks riikideks. 1988. aastal esitatud konstitutsioonilisi nõudmisi, deklaratsioone ja loosungeid ajalooliselt vaadeldes ei tohiks me siiski keskenduda üksnes nende õiguslikule sisule. Vastasel juhul tekib vägisi mulje, et neist enamiku puhul on tegemist lahtisest uksest sissemurdmisega. Kõigi kolme Nõukogude põhiseaduse tekst lubas liiduvabariikidel liidust lahkuda, kuid nagu aeg näitas, polnud formaalselt lahtisest uksest sugugi lihtne välja murda. Et 1977. aasta põhiseaduse säte, mis puudutas liidust väljaastumist, polnud mõeldud kasutamiseks, kinnitas seegi, et kui 1990. aastal võeti viimaks vastu liidust lahkumise korda puudutav seadus, siis kuhjati iseseisvumise teele nõnda palju tõkkeid, et seda hakati nimetama „mitte-väljaastumise seaduseks“<sup>16</sup>. Niisuguses silmakirjalikkusega märgistatud õhkkonnas oli ametlike hüüdlauseste sõnasõnalise tähenduse avalikul rõhutamisel sageli riigivõimu aluseid kõigutav mõju. 1988. aasta septembris lauluväljakul toimunud massiüritusel ütles Trivimi Velliste: „Me kasutame sageli mõistet „suveräänsus“. Vaadake, mida ütleb selle kohta õpetatud „Võõrsõnade leksikon“: „Suveräänsus on riigi täielik sõltumatus teistest riikidest nii sise- kui välispoliitikas.““<sup>17</sup> Rohkem polnudki vaja öelda. Sõnaraamatu tsiteerimine mõjus ise piisavalt väljakutsuvalt.

Pakiliseks muutus suveräänsuse õigusliku sisustamise küsimus vahetult pärast lauluväljakul toimunud üritust, kui ajakirjanduses avaldati NSV Liidu konstitutsiooni muudatuste ja täienduste projekt. Viimasega pidi realiseeritama XIX parteikonverentsil esitatud idee luua uus riigiorgan, NSV Liidu Rahvasaadikute Kongress. Oht väljendus selles, et Kongressi pädevusse sooviti muu hulgas anda liidu- ja autonoomsete vabariikide riigivõimuorganite aktide tühistamine. Kui varem ringles sõna „suveräänsus“ üsna ebamäärase hüüdsõnana ning selle määratlemise katsedki jäid enamasti teoreetilisele

<sup>16</sup> Vt Edward W. Walker. *Dissolution. Sovereignty and the Breakup of the Soviet Union*. Oxford 2003, lk 63.

<sup>17</sup> Muinsuskaitse Seltsi Sõnumid, oktoober 1988, nr 2, tsiteeritud raamatus: Endel Priidu. *Vägikaikavedu ehk Vaim ja Võim 1940–1990*. Tallinn 2010, lk 760.

tasandile, siis 1988. aasta sügisel oli tarvis otsustada, kuidas sellele tuginedes anda juriidiline põhjendus liiduvabariikide tegelikule isetsustamisõigusele, eeskätt õigusele lükata tagasi väljapakutud konstitutsiooniparandused. „Suveräänsuse“ üldiste määratluste valguses võis paista, et siin polnud mingeid suuremaid raskusi, oli vaid tarvis õiguslikult pädeval viisil lahti kirjutada selle mõiste sisu ning tuua esile sellest tulenevad järeldused. Tegelikult oli föderaalriigi ja suveräänsuse vahekorra näol tegemist ühe kõige keerulisema õigusteadusliku probleemiga, mis põhjustas samal ajal ägedaid arutlusi ka näiteks Ameerika Ühendriikides, kus selle teemaga oldi ometi tegeletud juba paar aastasada. 1977. aasta põhiseaduses kasutati nii liidu kui liiduvabariikide suveräänsuse mõistet, kuid loomulikult polnud nõukogude õigusteadlased teinud katsetki neid omavahel üksikasjades lepitada. Ülal tsiteeritud 1983. aastast pärinevas ühiskonnaõpetuse õpikus märgiti lihtsalt, et liiduline korraldus võimaldab „orgaaniliselt“ ühendada „meie maa ühtse riikliku suveräänsuse liiduvabariikide suveräänsuse õigustega.“<sup>18</sup>

Nõnda osutati tõepoolest probleemi tuumale: kas kaks suveräänsust võimu saavad ühel territooriumil koos eksisteerida, võttes arvesse, et suveräänsust tavatsetakse määratleda „ülima“ ja „piiramatu“ võimuna? Ameerika Ühendriikide ülemkohtus pääses 19. sajandil valitsema kompromissteooria, mille kohaselt on föderaal- ja osariikide pädevus mõlemad ülimuslikud, kuid paigutuvad erinevatesse sfääridesse. Õiguslik probleem seisnes nende sfääride piiride kindlaksmääramises ning iga üksiku pädevusvaidluse puhul oli tarvis otsustada, kas mingi tegevus, nt maanteede ehitamine osariikides, kuulub ühele või teisele poole seda piiri. Mõjutatuna Ameerika Ühendriikide konstitutsioonilistest vaidlustest debateerisid Saksamaa õigusteadlased 19. sajandi teisel poolel elavalt selle üle, kas föderatsiooni mõistel on üldse mingit õiguslikku sisu või tähistab see lootusetut katset lepitada omavahel kaht vastuolulist väidet, mille kohaselt on osariigid küll suveräänsed, kuid alluvad samas keskriigile. Suveräänsuse jagatavuse kõrval tõusetus küsimus, kas riik ja

---

<sup>18</sup> Ühiskonnaõpetus. Õpik keskkoolidele ja keskeriõppeasutuste lõpuklassidele. 20. trükk. Tallinn, 1983, lk 166–167.

suveräänsus on mõisteliselt lahutatavad. XIX ja XX sajandi vahetusel muutus Saksa riigiõigusteadlaste seas valitsevaks arvamus, et föderatsioonis kombineeruvad kaks riikluse vormi, liit ja osariigid, kuid suveräänne on vaid niisugune õiguslik üksus, millel on pädevus määratleda iseenda pädevus ehk millel on nn *Kompetenz-Kompetenz*.

Ameerika Ühendriikide ja Saksamaa konstitutsiooniline kogemus tõi niisiis teravalt esile kaks küsimust, mis on keskse tähendusega iga föderatiivse moodustise iseloomustamise seisukohalt: kuidas määratletakse liidu ja osariikide organite vaheline pädevuspiir ning kes otsustab, kas seda piiri on mõnel üksikjuhtumil rikutud. Nõukogude Liidus, kus ei püütudki föderaalset võimude lahusust ellu viia, jäid need probleemid uinuvasse seisu. Seetõttu polnud nõukogude konstitutsioonilises teoorias välja töötatud üldiselt tunnustatud doktriini nende lahendamiseks ning Eesti juristid said strateegiliselt äärmiselt olulise esimese käigu võimaluse. „Ebaselged mõisted on olnud õigusteadusele alati ohtlikumad kui ilmselt ekslikud, kuna viimased kummutavad iseennast, ebaselgete mõistete puhul peab aga enne laiali ajama udu, kui saab eksimusele kallale tungida.“<sup>19</sup> Nõnda kirjutas üks Saksa autor, kes soovitas loobuda föderatsiooni mõistest, kuna leidis, et unitaarriigi ja riikide liidu vahel pole mingit õiguslikku keskteed. Nõukogude Liidus hakati udu laiali ajama 1988. aastal, kuid üsna pea avastati, et selle taga pole mingit ühest, kõiki rahuldavat õiguslikku lahendust. Just seepärast mängis suurt rolli tõsiasi, et esimesena jäi kõlama see arusaam „leninlikust föderalismist“, mis väljendus Eesti NSV Ülemnõukogu otsustes.

Novembri alguses hakati Ülemnõukogu Presiidiumi juures arutama nn Laagi-Preimani täiendust Eesti NSV konstitutsiooni tekstile, mille kaalukaim osa sai Ülemnõukogu 16. novembri erakorralisel istungil pärast põhjalikku muutmist järgmise kuju: „NSV Liidu seadused ja muud normatiivsed aktid jõustuvad Eesti NSV territooriumil pärast nende registreerimist Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kehtestatud korras. Eesti NSV Ülemnõukogul on õigus peatada või määrata kindlaks NSV Liidu seadusandliku või muu normatiivse

<sup>19</sup> Max von Seydel. Der Bundesstaatsbegriff. – Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 28 (1872), nr 2, lk 195.

akti rakendamise ulatus, kui selle aktiga on rikutud Eesti NSV suveräänsust või reguleeritud küsimusi, mis Eesti NSV konstitutsiooni kohaselt kuuluvad Eesti NSV võimkonda või ei arvesta vabariigi iseärasustega.<sup>20</sup>

Konstitutsiooniõiguslikus mõttes oli selle paranduse näol tegemist pretsedenditult avara tõlgendusega osariigi „suveräänsusele“. Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni väljatöötamisel pakuti küll välja föderaalvalitsuse veto osariikide õigusaktide suhtes, kuid vastupidine variant ei tulnud isegi kaalumisele. ENSV Ülemnõukogus vastu võetud parandus andis liidu õigusakti rakendusala piiramiseks kolm alust: Eesti NSV võimkonda tungimine, suveräänsuse piiramine ja vabariigi iseärasustega mitteamistamine. Sisuliselt sai liiduvabariik aga vetoõiguse iga üleliidulise normi suhtes, kuna Eesti NSV konstitutsiooni muutmine kuulus tema Ülemnõukogu pädevusse ning seega oli liiduvabariigi võimkonda alati võimalik laiendada. Pole üllatav, et Ülemnõukogu paranduste arutamiseks moodustatud juristide komisjonist kostus häält, mille kohaselt oli see säte õigustühine. Arvestades, et nõukogude õigus ei pakkunud selget mõõdupuud Eesti NSV konstitutsiooni paranduste hindamiseks, oli see väide vägagi vaieldav. Lisaks ei olnud õiguslikud üksikasjad 16. novembril kaugeltki kõige olulisemad. Õiguslikust küljest oli tähtis, et parandused oleks võimalik sobitada kas või mõne NSVL konstitutsiooni sätte raamidesse. Need raamid olid konstitutsiooni rakenduspraktika puudumise tõttu väga avarad. Edgar Savisaar märkis Ülemnõukogu kõnetoolist: „Lõpuks on väidetud, et paranduste sisseviimine 74. paragrahvi on ainult poliitiline akt, millel ei ole juriidilist jõudu.“<sup>21</sup> Konstitutsioonilise silmakirjalikkuse olukorras aga ei saanud tema arvates asjale läheneda vaid õiguslikust vaatenurgast. „Mulle tundub, et paljuski on kogu meie konstitutsioon niisugune. Ta ei funktsioneerigi õigussüsteemis, kohtud ja õigust rakendavad organid sellele ei viita, aga

---

<sup>20</sup> Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhiseaduses), § 5.

<sup>21</sup> Eesti NSV Ülemnõukogu üheteistkümnenda koosseisu erakorraline, kaheksas istungjärk, 16. novembril 1988, stenogramm, Tallinn, lk 44.

me peame konstitutsiooni kui poliitilise akti korda tegema selleks hetkeks, kui ta muutub juriidiliselt rakendatavaks.<sup>22</sup>

On raske öelda, kui paljud saadikud tõepoolest arvasid, et Ülemnõukogu otsustega Eesti NSV konstitutsioon lihtsalt „tehkse korda“. Suveräänsuse probleem ei saanud leida lahendust Eesti NSV õiguskorra raamides, ega isegi mitte teljel Eesti NSV – NSV Liit, vaid puudutas laiemalt NSV Liidu kui terviku ülesehitust. Ülemnõukogu otsustes sätestatud reeglite ellurakendamise korral oleks NSVL aga muutunud formaalseks nõupidamisasutuseks iseseisvate riikide kõrval. Liiduvabariikidel oleks olnud vetoõigus iga üleliidulise akti suhtes. Vähemalt õiguslikus mõttes võib kõige äärmuslikumaks osaks Ülemnõukogu otsustest seega kahtlemata pidada Eesti NSV konstitutsiooni 74. paragrahvi parandust. Ometi ei saa põhiseadusparanduste lisatud suveräänsusdeklaratsiooni kuidagi pidada paljaks ripatsiks – ka õiguslikus mõttes. Deklaratsioon oli üsna mitmepalgeline dokument, milles kajastusid ühel või teisel viisil kõik 1987. ja 1988. aastal esile kerkinud suveräänsuskäsitlused. Suveräänsusdeklaratsiooni esimene lõik viitab kokkuvõtvalt loomeliitude pleenumil puudutatud teemadele. Selles kontekstis esitus suveräänsus tulemüürina, mis kaitseb riiki välise sekkumise eest ja teeb nõnda võimalikuks Eesti rahva jätkusuutliku arengu omal maal. Tähelepanuväärivalt kirjeldati suveräänsust selles lõigus ühendava lülina Eesti Vabariigi ja Eesti NSV vahel – millenagi, mis jääb püsima sõltumata riigivormist. Kaudselt visandus siin mõõdupuu Eesti Nõukogude Liitu astumise õiguslikuks hindamiseks. Järgmine lõik määratles suveräänsuse klassikalisel viisil tervikliku, jagamatu ja kõrgeima võimuna. Konstitutsioonilise teooria vaatenurgast on deklaratsiooni esimese ja teise lõigu vahel teatav pinge, kuna pole sugugi ilmne, kuidas nõnda absoluutsena määratletud suveräänsus on mahutatav föderatsiooni raamidesse. Tagasihoidlikum arusaam suveräänsusest kui võimkonnast, iseseisva otsustamise alast, oli deklaratsiooni tekstis kõrvuti hoopis ambitsioonikama käsitlusega suveräänsusest kui ülimest võimust, mis hõlmab võimalust määratleda selle ala piirid. Siingi avaldus ülal mainitud iroonia: leninliku föderalismi juurde tagasipöördumise

---

<sup>22</sup> Samas.

lipukirja all jõuti sisuliselt Nõukogude Liidu föderatiivse iseloomu eitamiseni.

Eesti NSV suveräänsusdeklaratsiooni osutus paradoksaalsele kombel mõjukaks ja äärmiselt ebameeldivaks Moskva keskvõimule just seetõttu, et sõnal „suveräänsus” oli nõukogude ideoloogias nõnda tähtis koht. Astuda toore jõuga nende vastu, kes nõudsid „leninliku föderalism” põhimõtte austamist, oli sama raske, kui tarvitada tööliste nimel teostatavat võimu ajamaks Poolas laiali meelevaldusi Solidaarsuse toetuseks. Ametiühingu registreerimist nõudvaid töölisi ei saanud hõlpsalt kuulutada huligaanideks, eriti siis, kui neid oli kümneid ja sadu tuhandeid. Samamoodi polnud lihtne karistada liiduvabariiki selle eest, et too nõudis endale seda, mida liidu põhiseadus talle otsesõnu lubas. Tõsi, liidu konstitutsiooni kohaselt jäi liiduvabariigi seaduse ja liiduseaduse vastuolu korral peale liiduseadus. Ometi ei pakkunud see säte õiguslikule konfliktile ühemõttelist lahendust, kuna võis väita – nagu seda tehti sarnase vaidluse puhul Ameerika Ühendriikides –, et liiduseadus on ülimuslik üksnes föderaalvõimkonnas. Eesti NSV ja NSVL Ülemnõukogu Presiidium vaidlesidki aga just selle üle, kus asuvad föderaalvõimkonna piirid ja kellel on õigus neid nihutada.

Nõukogude Liidus polnud välja töötatud menetlust föderaal-suhteid puudutavate konstitutsiooniliste vaidluste lahendamiseks. Samuti puudus üksikasjalik õigusdoktriin, mida niisugusel puhul oleks võinud rakendada. Seda kinnitas kõnekalt tõsiasi, et pärast ENSV suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmist tehti Moskvas välkkiirelt ekspertidele ülesandeks sõnastada põhjalik seisukoht liidu föderaalse ülesehituse kohta.<sup>23</sup> NSVL Ülemnõukogu Presiidium mõistis 26. veebruaril Eesti NSV põhiseadusparandused küll tseremoniaalselt hukka, kuid kaudselt legitimeeriti just selle sammuga Eesti NSV Ülemnõukogu tegevus: suveräänsusdeklaratsiooni ja põhiseadusparandusi esitati äärmusliku ja eksliku, kuid siiski arutamiseväärse tõlgendusena nõukogude konstitutsioonile. Oma sõnavõtus Mihhail Gorbatšov koguni mõõnis „paljude nende reaalseste küsimuste tõstatamise õiguspärasust, millega on kokku puutunud Eesti“ ja seda, et

<sup>23</sup> Vt Mati Graf. Kalevipoja kojutulek. Tallinn 2008, lk 391.

on olemas „keskuse ja vabariigi harmoniseerimise probleem“<sup>24</sup>. Isegi Gorbatšovi enda abi Anatoli Tšernjajev nentis, et Nõukogude Liidu juhul ei leidunud veenvaid argumente eestlaste vastu.<sup>25</sup>

Osaliselt just Moskvas orkestreeritud hukkamõistu tõttu sai suveräänsusdeklaratsioon terves liidus laialt tuntuks ja kujunes kiiresti mudeliks, mida said erinevate strateegiliste sihtide saavutamiseks kasutada ka teised liiduvabariigid. Eesti NSV Ülemnõukogu sammud andsid tõuke katsetele rajada Nõukogude Liidu konstitutsiooniline arhitektuur konföderatiivsele alusele. See protsess pidi paratamatult pingestama poliitilist olukorda terves liidus. Ükskõik millises suunas Moskva ka ei oleks otsustatud föderaalsete korraldamisel liikuda, igal juhul pidi see tekitama kelleski rahulolematust. Seadusi on nimetatud „puudulikult teoretiseeritud kokkulepeteks“<sup>26</sup>, mille teksti sõnastamisel suudetakse sageli üksmeelele jõuda üksnes keelelise määramatuse ja mitmetähenduslikkuse hinnaga. Nõnda lükatakse redaktsioonilise vaherahuga erimeelsuste lahendamine edasi õigusnormide rakendamise hetkeni. Nõukogude konstitutsiooniga olid asjad selles mõttes teisiti, et siin ei nõudnud algteksti sõnastamine mingit poliitilist kompromissi. Mitte ainult seetõttu, et 1977. aastal polnud Nõukogude Liidus riigivõimu teostamise tasandil poliitilist pluralismi, vaid ka põhjusel, et isegi konstitutsiooni teksti autorid pidasid seda rohkem loosungiks kui tegelikult jõustatavaks ja kohtulikult rakendatavaks dokumendiks. Hiljem, kui tekkis praktiline vajadus konstitutsiooni teksti täpsustada, satuti aga sarnasesse olukorda nagu paljude „puudulikult teoretiseeritud kokkulepete“ elluviimise puhul: paljalt tõlgendamisena näiv vaidlus toob kiiresti esile poliitiliste erimeelsuste kogu spektri.

Suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmine ja sellele järgnenud konstitutsiooniline konflikt pakub suurepärase näite silmakirjalikkuse tsiviliseerivast mõjust. Pole mingit kahtlust, et aastakümnete jooksul

---

<sup>24</sup> Ühiste jõupingutustega, utmise teel lahendada rahvussuhete harmoniseerimise pakilised probleemid. M. Gorbatšovi kõne NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi istungil 26. novembril 1988. – Eesti Kommunist, 1989, nr 1, lk 10.

<sup>25</sup> Anatoli Tšernjajev. Na staroi ploshadi. Iz dnjevnikovyh zapisej. – Novaja i novejšaja istorija, 2006, nr 3, lk 103.

<sup>26</sup> Vt Cass R. Sunstein. Legal Reasoning and Political Conflict. Oxford 1998.

ei kujutanud nõukogude põhiseadused võimu teostajate seisukohast peaaegu mingit piirangut. Kui märgati, et mõni plaanitav otsus on ilmselges vastuolus konstitutsiooniga, võis viimast hõlpsasti muuta. Enamasti ei tulnud kellelgi isegi pähe hakata partei või riigiorganite samme võrdlema põhiseaduse kirjatähega. Poliitilise olukorra muutumisel muutus aga ka konstitutsiooni staatus. Üks ENSV Ülemnõukogus vastuvõetud põhiseadusparandustest sätestas, et kodanikele ja juriidilistele isikutele tagatakse konstitutsiooniliste õiguste kohtulik kaitse. Pole sugugi lihtne ette kujutada, kuidas oleks saanud väita, et see säte on ise vastuolus liidu konstitutsiooniga. Kui seda laadi argumenteerimispiiranguid käsitletakse realistlikust perspektiivist, ei saa õiguspärasuse küsimust esitada emb-kumb vormis, st kas võimu teostajad peavad või ei pea õigusnorme järgima. Pole mingit mõtet püüda määratleda ajahetke, millal nõukogude konstitutsioon omandas võimu teostajate tegevusvabadust mõjutava jõu – seda enam, et 1977. aasta põhiseaduse tekst jäigi suures osas paljaks kirjatäheks. Oluline on pigem see, kuidas oli võimalik mingit osa põhiseadusest kasutada poliitilistel eesmärkidel oma sammude õigustamiseks ning viis, kuidas ametlikud loosungid (eriti, kui need on sõnastatud õigusnormide kujul) võivad teisenenud oludes kujuneda võimu teostajatele ebaseeldivaks takistuseks või anda trumbid vastastele.

Ettekanne 08.12.2010 ÕES-i 1343. koosolekul.

THE ESTONIAN DECLARATION OF SOVEREIGNTY:  
AN EXAMPLE OF THE CIVILISING  
FORCE OF HYPOCRISY

---

*Summary*

Sovereignty has been characterised as a form of “organised hypocrisy”, a system governed by a set of rules that are generally recognised as binding and yet continually infringed by the most powerful actors. This idea can be extended to analyse the role of sovereignty within the Soviet Union. The latter was also nominally governed by a constitution which endowed the Union Republics with the right of secession, but there was no realistic possibility of exercising this right. One should not rush to conclude, however, that the letter of the Soviet Constitution of 1977 was entirely without relevance. As Jon Elster has argued, hypocrisy can be a “civilising force” when the need to appear impartial and retain public credibility forces actors to choose a strategy they would not have chosen otherwise.

A good example of this kind of argumentative constraint is offered by the dilemma faced by the Soviet leadership after the mid-1980s, as it became reluctant to use military force to suppress independence movements within the Baltic States while, at the same time, promising to give more weight to the Soviet Constitution and respect the “sovereignty” of the Union Republics. In this setting, the ambiguity of the word “sovereignty” could be used by a whole gamut of political movements in order to further their agenda, from local communists eager to expand their autonomy within the Soviet system to those making an explicit bid for the restoration of independence. Significant legal and political changes could be justified as mere conclusions from the constitutionally recognised status of the Union Republics – a strategy which was all the more effective as Moscow struggled to formulate an alternative line of constitutional interpretation that could be used to counter the Baltic claims.

This exchange of opinions escalated into a constitutional conflict in November 1988 when the Estonian Supreme Soviet responded to

proposed amendments to the Soviet Constitution (that would have curbed the rights of the Union Republics) by adopting a Declaration of Sovereignty which effectively made the application of Soviet legal acts optional in the territory of the Estonian SR. The Soviet leadership reacted in a confused manner, as it first greeted the Declaration, then condemned it as illegal, but also admitted that it was an expression of legitimate concerns. The fact that the notion of sovereignty was an important part of the orthodox Soviet constitutional doctrine and the apprehension that the Estonian interpretative position might diffuse into other Union Republics induced the Politburo to orchestrate a highly publicised denunciation of the Declaration. But this had the paradoxical effect of casting the Declaration as something that could be discussed, i.e., as something that deserved an argued rebuttal. In a way, the Politburo thus contributed to making the Estonian Declaration into a model that was later copied by almost all the Union Republics as they started either to head towards independence or jockey for a better position in the negotiations over the new Union Treaty, drafted in haste by the part of the Soviet leadership that was willing to opt for a confederal solution.

The debate over the nature of Soviet federalism and its political aftermath illustrates the fact that a constitution which lies dormant under an authoritarian regime as a document of cynical hypocrisy has the potential of becoming a focal point for the formulation of political demands when circumstances change. The options open to the Soviet leadership in responding to the steps taken by the Baltic independence movements were clearly influenced at least to some extent by the vocabulary it could draw on to justify its response, especially since it had recently vowed to take the Soviet Constitution seriously in the future. Under propitious circumstances, hypocrisy can indeed exert a civilising force on the behaviour of an authoritarian regime.