

LATVIJAS UNIVERSITĀTES  
ŽURNĀLS

JOURNAL  
OF THE UNIVERSITY OF LATVIA



# Juridiskā zinātne

## Law

7

ISSN 1691-7677

LATVIJAS UNIVERSITĀTES  
ŽURNĀLS

Nr. 7.

# Juridiskā zinātne

Starptautiska zinātniska konference

**Tiesību-politiskā situācija Baltijas jūras reģionā  
pirms un pēc Pirmā pasaules kara (1917–1922).  
Jaunu valstu dibināšana un  
to konstitucionāli tiesiskā dimensija**

JOURNAL  
OF THE UNIVERSITY OF LATVIA

No. 7

# Law

International Scientific Conference

**Legal and political situation  
in the Baltic Sea region before and  
after the First World War (1917–1922).  
Foundation of new states and their  
constitutionally legal dimension**

Journal "Law" of the University of Latvia  
is financed by the Faculty of Law of the University of Latvia



Editor-in-Chief Prof. **Jānis Lazdiņš**, Latvijas Universitāte / University of Latvia

Editorial Board from the University of Latvia:

Prof. **Kalvis Torgāns**

Prof. **Valentija Liholaja**

Prof. **Ārija Meikališa**

Prof. **Sanita Osipova**

Prof. **Ringolds Balodis**

Asoc. prof. **Kaspars Balodis**

Asoc. prof. **Artūrs Kučs**

Asoc. prof. **Anita Rodiņa**

Editorial Board from foreign universities:

Prof. **Heinrihs Dorners** (*Heinrich Dörner*), Vācija / Germany

Prof. **Aleksandra Dorskaja** (*Александра Дорская*), Krievija / Russia

Prof. **Mihaels Geistlingers** (*Michael Geistlinger*), Austrija / Austria

Prof. **Helmuts Heiss** (*Helmut Heiss*), Šveice / Switzerland

Prof. **Pēteris Jarvelaidis** (*Peeter Järvelaid*), Igaunija / Estonia

Prof. **Irene Küll** (*Irene Kull*), Igaunija / Estonia

Prof. **Pia Letto-Vanamo** (*Pia Letto-Vanamo*), Somija / Finland

Prof. **Marju Luts-Sootak** (*Marju Luts-Sootak*), Igaunija / Estonia

Prof. **Pēteris Ostmans** (*Peter Oestmann*), Vācija / Germany

Prof. **Lali Papiashvili** (*Lali Papiashvili*), Gruzija / Georgia

Prof. **Gerhards Robbers** (*Gerhard Robbers*), Vācija / Germany

Prof. **Joahims Rikkerts** (*Joachim Rückert*), Vācija / Germany

Prof. **Anna Serebrennikova** (*Анна Серебренникова*), Krievija / Russia

Prof. **Franks L. Šēfers** (*Frank L. Schäfer*), Vācija / Germany

Prof. **Ditlevs Tamms** (*Ditlev Tamm*), Dānija / Denmark

Prof. **Pauls Varuls** (*Paul Varul*), Igaunija / Estonia

Prof. **Aleksandrs Veršņins** (*Александр Вершинин*), Krievija / Russia

Prof. **Ingo Zaengers** (*Ingo Saenger*), Vācija / Germany

Prof. **Dainius Zalimas** (*Dainius Zalimas*), Lietuva / Lithuania

Layout **Ieva Tiltiņa**

All the papers published in the present volume have been reviewed.

No part of the volume may be reproduced in any form without the written permission of the publisher.

Journal of the University of Latvia "Law" is included in the international database EBSCO Publishing.

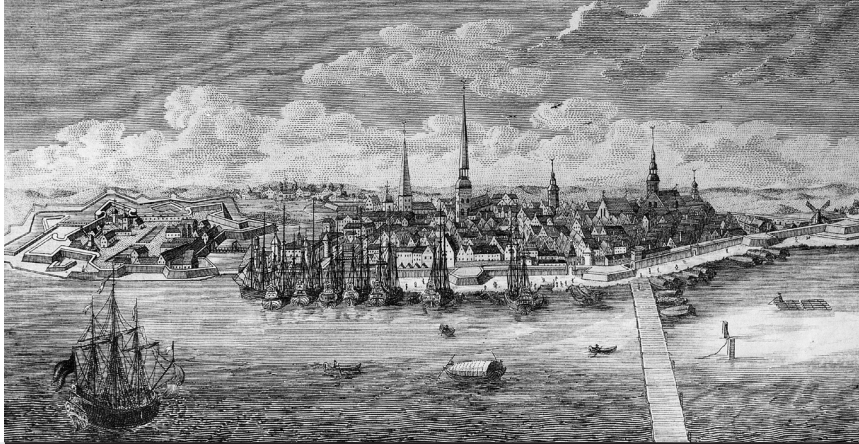
© University of Latvia, 2014

ISSN 1691-7677

## Saturs / Contents

Priekšvārds / Vorwort . . . . .	7
<b>Jānis Lazdiņš</b> Rechtspolitische Besonderheiten bei der Entstehung des lettischen Staates und seiner Verfassung <i>Latvijas valsts un Satversmes tapšanas tiesiski politiskās īpatnības . . . . .</i>	9
<b>Marelle Leppik, Marju Luts-Sootak</b> Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz von 1920 und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung . . . . .	21
<b>Sanita Osipova</b> Die Entstehung der Gerichtsverfassung nach der Gründung der Republik Lettland <i>Latvijas tiesību sistēmas ģenēze pēc Latvijas Republikas dibināšanas . . . . .</i>	32
<b>Frank L. Schäfer</b> Recht und Revolution: Legitimation des Verfassungsrechts im Deutschen Reich 1918/1919 . . . . .	45
<b>Artūrs Kučs</b> Protection of Fundamental Rights in the Constitution of the Republic of Latvia during the Interwar Period and after the Restoration of Independence . . . . .	54
<b>Jānis Pleps</b> Protection of the Constitutional Order after World War I . . . . .	63
<b>Elīna Grigore-Bāra</b> Transformation of Private Property Conception after the Establishment of the Republic of Latvia <i>Privātīpašuma izpratnes transformācija pēc Latvijas Republikas nodibināšanas . . . . .</i>	71
<b>Edvīns Danovskis</b> Establishment of the Civil Service in Latvia after the Proclamation of the State (1918–1920) <i>Civildienesta izveidošana Latvijā pēc valsts proklamēšanas (1918–1920) . . . . .</i>	84
<b>Taavi Minnik</b> The establishment of “Drumhead” Courts Martial and their Actions in the Estonian War of Independence 1918–1919 . . . . .	99





Konferences moto:

*“Bez valsts dibināšanas  
nav valsts kontinuitātes”*

Konferences  
rikotāji:



2014. gada 12. jūnijā  
plkst. 9.00  
Latvijas Universitātes  
Juridiskās fakultātes  
Konferenču zālē

2014. gada 13. jūnijā  
plkst. 10.00  
Jūrmalas pilsētas domē /  
*Hotel Jūrmala Spa,*  
Aspazijas zālē  
(Jūrmalā, Jomas ielā 47/49)

Dalībnieki:

Prof. Dr. iur. Marju Luts-Sootak  
Prof. Dr. iur. Sanīta Osipova  
Prof. Dr. iur. Peter Järvelaid  
Prof. Dr. iur. Frank Schäfer  
Prof. Dr. iur. Jānis Lazdiņš  
Prof. Dr. iur. Ringolds Balodis  
Asoc. prof. Dr. iur. Artūrs Kučs  
Doc. Dr. Vaidotas A. Vaičaitis  
Doc. Dr. iur. Elīna Grigore-Bāra  
Doc. Dr. iur. Jānis Pleps  
Lekt. Dr. iur. Edvīns Danovskis  
Mg. iur. Marelle Leppik  
Mg. iur. Taavi Minnik

Konferences darba valodas:  
vācu valoda un angļu valoda

Nodrošināta sinhronā tulkošana

### *Starptautiska zinātniska konference*

## Tiesību-politiskā situācija Baltijas jūras reģionā pirms un pēc Pirmā pasaules kara (1917–1922).

Jaunu valstu dibināšana un to konstitucionāli tiesiskā  
dimensija

### *Internationale Wissenschaftliche Konferenz*

## Die rechtspolitische Situation im Ostseeraum vor und nach dem Ende des Ersten Weltkrieges (1917–1922).

Die Gründung der neuen Staaten und ihre verfassungsrechtliche Dimension

### *International Scientific Conference*

## Legal and political situation in the Baltic Sea region before and after the First World War (1917–1922).

Foundation of new states and their constitutionally legal dimension



Finansiāli atbalsta  
Zvērināta advokāta  
Andra Grūtupa birojs

Konferenci atbalsta un sniedz informatīvu nodrošinājumu:



LATVIJAS  
NOTĀRS



JURISTA VĀRDS

Una lex — una iustitia omnibus

LU žurnāls  
JURIDISKĀ ZINĀTNE

Plašāka informācija pieejama: <http://www.legalhistoryconference.lu.lv/>



## Priekšvārds / Vorwort

Starptautiskā zinātniskā konference „Tiesību-politiskā situācija Baltijas jūras reģionā pirms un pēc Pirmā pasaules kara (1917–1922). Jaunu valstu dibināšana un to konstitucionāli tiesiskā dimensija” notika š. g. 12.–13. jūnijā Rīgā un Jūrmalā.

Konferenci organizēja Latvijas Universitātes Juridiskā fakultāte sadarbībā ar LZA Baltijas Stratēģisko pētījumu centru un Latvijas Universitātes Latvijas vēstures institūtu projekta „Latvijas valstiskās neatkarības atgūšanas pieredze, mācības un starptautiskā nozīme (vēsturiskie, politiskie un tiesiskie aspekti)” ietvaros.

Konference ir Baltijas–Vācijas Augstskolu biroja atbalstīts projekts. Baltijas–Vācijas Augstskolu biroja projektu finansiāli atbalstīja Vācijas Akadēmiskās apmaiņas dienests (DAAD) no Vācijas Ārlietu ministrijas piešķirtiem līdzekļiem. Par sniegto atbalstu konferences organizatori izsaka vislielāko pateicību.

Konferenci finansiāli atbalstīja arī Zvērināta advokāta Andra Grūtupa birojs. Turklāt bez biroja finansiāla atbalsta nebūtu iedomājama konferences materiālu publicēšana. Par sniegto atbalstu konferences organizatori izsaka vislielāko pateicību.

Konferences organizatori izsaka pateicību par finansiālu un informatīvu atbalstu arī Zvērinātu notāru padomei, žurnālam „Jurista Vārds” un Jūrmalas pilsētas domei.

Projekta vadītājs  
prof. Jānis Lazdiņš

Die internationale wissenschaftliche Konferenz „Die rechtspolitische Situation im Ostseeraum vor und nach dem 1. Weltkrieg (1917–1922). Die Gründung der neuen Staaten und ihre verfassungsrechtliche Dimension“ fand am 12. und 13. Juni 2014 in Riga und Jūrmala statt. Die Konferenz wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Lettlands (*the Faculty of Law of the University of Latvia*) in Zusammenarbeit mit dem Baltischen Zentrum für strategische Forschungen der Lettischen Akademie der Wissenschaften (*the Baltic Strategic Studies Centre of the Latvian Academy of Sciences*) und dem Lettischen Institut für Geschichte der Universität Lettlands (*the Institute of History of the University of Latvia*) im Rahmen des Projekts „Erfahrungen in der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit Lettlands, Lehren und internationale Bedeutung (historische, politische und Rechtsaspekte)“. *„The Experience, Lessons and International Importance of the Restoration of Latvia’s Independent Statehood (Historical, Political and Legal Aspects“* organisiert.

Die Konferenz ist ein vom Baltisch-Deutschen Hochschulkontor unterstütztes Projekt. Dieses Projekt des Baltisch-Deutschen Hochschulkontors wurde durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und aus Mitteln des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland gefördert. Für die geleistete Unterstützung dieses Projekts möchten sich die Organisatoren der Konferenz sehr herzlich bedanken.



Die Konferenz wurde auch vom Büro des Rechtsanwalts Andris Grūtups finanziell unterstützt. Ohne diese finanzielle Unterstützung des Büros wäre die Veröffentlichung des Konferenzmaterials nicht möglich gewesen. Die Organisatoren der Konferenz sprechen dem Büro des Rechtsanwalts Andris Grūtups die tiefste Dankbarkeit für den finanziellen Beitrag aus.

Für die informative und finanzielle Hilfe bedanken sich die Organisatoren der Konferenz auch beim Rat der vereidigten Notare, bei der Zeitschrift "Jurista Vārds" und beim Stadtrat der Stadt Jūrmala.

Projektleiter  
Prof. Jānis Lazdiņš

## Rechtspolitische Besonderheiten bei der Entstehung des lettischen Staates und seiner Verfassung

### *Latvijas valsts un Satversmes tapšanas tiesiski politiskās īpatnības*



**Dr. iur. Jānis Lazdiņš**

LU Juridiskās fakultātes / Juristische Fakultät der Universität Lettlands  
Tiesību teorijas un vēstures zinātņu katedras profesors /  
Professor am Lehrstuhl für Rechtstheorie und Rechtsgeschichte  
E-pasts / E-mail: [Janis.Lazdins@lu.lv](mailto:Janis.Lazdins@lu.lv)

**Schlüsselwörter / Keywords / Atslēgvārdi:** Verfassung / Satversme, Verfassung der Republik Lettland / Latvijas Republikas Satversme, Politische Plattform / Politiskā platforma, Grundnorm / pamatnorma, Staatspräsident / Valsts prezidents, Verfassungsgebende Versammlung / Satversmes sapulce, Autonomie Lettgallens / Latgales autonomija, Grundrechte / cilvēka pamattiesības.

### Einleitung / Ievads

Mit dem aufkommenden Nationalbewusstsein wuchs zeitgleich die Idee, einen eigenen lettischen Staat zu gründen. Die Entwicklung lässt sich in drei Stufen unterteilen.

Ausgangspunkt war die Abschaffung der Leibeigenschaft in den Baltischen Provinzen Russlands am Anfang des 19. Jahrhunderts (1816–1819).<sup>1</sup> Nach der Abschaffung der Leibeigenschaft begannen die Letten, sich als Angehörige eines gemeinsamen lettischen Volkes zu begreifen, das die traditionelle Einteilung in Kurländer, Livländer oder Lettgallen<sup>2</sup> überwand. Anfangs träumten sie nur davon, eine nationale Autonomie innerhalb des Russischen Reiches zu erreichen.<sup>3</sup> Der Jurist und lettische Volksdichter Jānis Pliekšāns (Rainis)<sup>4</sup> formuliert präzise: „*freies Lettland in freiem Russland*“. Unbestreitbar wurden auch radikalere nationale Forderungen erhoben. Dr. Miķelis Valters schrieb beispielsweise im Jahr 1903 über die Notwendigkeit der Gründung eines freien und vom Russischen Reich unabhängigen Staates.<sup>5</sup>

Domas par latviešu valsts dibināšanu izkristalizējās pakāpeniski vienlaikus ar nacionālās pašapziņas veidošanos. Šo procesu var iedalīt trīs posmos.

Par atskaites punktu kļuva dzimtbūšanas atcelšana Krievijas impērijas Baltijas guberņās XIX gs. sākumā (1816–1819). Pēc dzimtbūšanas atcelšanas vidzemnieki, kurzemnieki un latgaļi sāki sevi apzināties par vienu tautu neatkarīgi no administratīvi teritoriālā iedalījuma. Sākotnējie sapņi nesniedzās tālāk par nacionālu autonomiju Krievijas impērijas sastāvā, līdz Ļeņins un citi boļševiki nāca pie varas Krievijas Republikā 1917. gada 24.–25. oktobrī (pēc vecā stila) vai 7.–8. novembrī (pēc jaunā stila). Precīzi to formulēja jurists un latviešu tautas dzejnieks Jānis Pliekšāns (Rainis) – „*brīva Latvija brīvā Krievijā*”. Neapšaubāmi, pastāvēja arī nacionāli radikālākas prasības. Tā, piemēram, jau 1903. gadā Dr. Miķelis Valters rakstīja par nepieciešamību dibināt brīvu un no Krievijas impērijas neatkarīgu Latvijas valsti.

Am 6. (19.) Januar 1918 stürzten die Bolschewiken die Verfassungsgebende Versammlung der Republik Russland. Es brach ein Bürgerkrieg aus. Das versperrte den Weg, sich auf dem Verhandlungsweg von Russland abzuspalten und damit eine demokratische Republik Lettland zu schaffen. Die lettischen politischen Parteien waren gezwungen, selbstständig zu handeln.

1918. gada 6. (19.) janvārī boļševiki patrieca Krievijas Republikas Satversmes sapulci. Sākās pilsoņu karš. Latvijas kā demokrātiskas republikas dibināšana, atdaloties no Krievijas Republikas, pārrunu ceļā kļuva neiespējama. Latviešu politiskajām partijām turpmāk nācās rīkoties vienpersoniski.

## 1. Verkündung der Republik Lettland und die Erste Übergangsverfassung / Latvijas Republikas izsludināšana un Pirmā pagaidu satversme

Der Volksrat wurde am 17. November 1918 vom Lettischen Provisorischen Nationalrat und Demokratischen Block gegründet. Am Abend desselben Tages wurde die historische **Politische Plattform** errichtet,<sup>6</sup> auf deren Grundlage am nachfolgenden Tag – am 18. November – Lettland zur unabhängigen „*Republik auf demokratischer Grundlage*“ ausgerufen wurde.<sup>7</sup> Die Politische Plattform wurde zur Ersten Provisorischen Verfassung der Republik Lettland.<sup>8</sup>

1918. gada 17. novembrī tika nodibināta Tautas padome, kurā apvienojās Latviešu pagaidu nacionālā padome un Demokrātiskais bloks. Tās pašas dienas vakarpusē tika pieņemta vēsturiskā **Politiskā platforma**, uz kuras pamata nākamajā dienā – 18. novembrī – Latvija tika izsludināta par neatkarīgu „*Republiku uz demokrātiskiem pamatiem*”. Politiskā platforma kļuva arī par Latvijas Republikas Pirmo pagaidu satversmi.

Als Provisorische Verfassung verkörperte die Politische Plattform nicht nur die Grundnorm des Staatsaufbaus – *Republik auf demokratischer Grundlage*<sup>9</sup> –, sondern beinhaltete auch die Einberufung der durch das Volk gewählten Verfassungsgebenden Versammlung, deklarierte den Volksrat als den Gesetzgeber der Übergangszeit bis zur Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung und gewährleistete die elementaren Grundrechte.<sup>10</sup> Der Volksrat war auch berechtigt, die Provisorische Regierung zu genehmigen.

Kā pagaidu konstitūcija Politiskā platforma ne tikai iemiesoja sevī valsts uzbūves pamatnormu (par pamatnormu vairāk sk. Hansa Kelzena pasaulslaveno darbu „Reine Rechtslehre” / „Tīrā tiesību zinātne”) – republika uz demokrātiskiem pamatiem –, bet arī paredzēja tautas vēlētas Satversmes sapulces sasaukšanu, deklarēja Tautas padomi par pārejas laika likumdevēju līdz Satversmes sapulces sasaukšanai ar tiesībām apstiprināt pagaidu valdību, kā arī garantēja elementāras cilvēka pamattiesības (par pamattiesībām tika deklarētas preses, vārda, sapulču un biedrošanās brīvības, 5. pants).

Die Ausrufung der Republik Lettland war angesichts der politischen Lage ein wohlüberlegter Schritt. Auf diese Weise vermied Lettland den russischen Bürgerkrieg. Der Einmarsch der Roten Armee in Lettland würde gegebenenfalls als Okkupation eines unabhängigen Staates zu verurteilen sein. Trotz der politischen Weitsicht hatte der Akt der Staatsgründung aber offensichtliche Mängel:

- 1) Das Territorium des Staates war nur ungefähr bestimmt. Beispiel: Im Russischen Reich schloss Livland sowohl die von den Letten besiedelten Gebiete

(so genanntes Vidzeme) mit der Hauptstadt Riga als auch die von den Esten besiedelten Gebiete mit der Universitätsstadt Tartu (*Dorpat*) ein. Demgemäß gab es zwischen Lettland und Estland keine feste Grenze. Auch die Grenzen zwischen Lettland, Sowjetrussland und der Republik Litauen waren nicht verbindlich festgelegt (es gab kein zwischenstaatliches Abkommen);

- 2) der Volksrat war keine vom lettischen Volk gewählte Vertretung. Damit fehlte ihm die unmittelbare Legitimation, im Namen des Volkes zu handeln.

Latvijas Republikas izsludināšana atbilstoši politiskajai situācijai bija pamatots solis. Tā Latvija norobežojās no Krievijas pilsoņu kara, bet Sarkanās armijas ienākšanu latviešu zemēs turpmāk varēja kvalificēt kā neatkarīgas valsts okupāciju. Pretēji politiskai tālredzībai, juridiski valsts izsludināšanas aktam bija acīmredzami trūkumi:

- 1) valsts teritorija bija zināma tikai aptuveni. Tā, piemēram, Krievijas impērijas Livonijas guberņā ietilpa gan latviešu apdzīvotās zemes (tā dēvētā Vidzeme) ar galvaspilsētu Rīgu, gan igauņu apdzīvotās zemes ar universitātes pilsētu Tartu (*Dorpat*). Tādējādi robeža starp Latviju un Igauniju nebija zināma. Arī robežu jautājums ar Padomju Krieviju un Lietuvas Republiku vēl nebija (starpvalstiski) apspriests;
- 2) Tautas padome nebija Latvijas tautas vēlētā pārstāvniecība, un līdz ar to Tautas padomei trūka tautas pilnvarojuma tās rīcībai.

Die Entstehung Lettlands stimmt also in vielerlei Hinsicht mit der Theorie der Staatslehre von Prof. Georg Jellinek überein.<sup>11</sup> Der Staat entsteht als Faktum außerhalb des Rechts. „*Der Staat kann nicht Recht für seine eigene Entstehung festsetzen, da er zuerst dasein muß, um Recht schaffen zu können*“.<sup>12</sup> Der lettische Staat entstand (sozusagen) teilweise als „Staatsfragment“, das – sich allmählich verstärkend – zu einem Staat mit den gesamten dazugehörigen Attributen (die öffentliche Macht, die Einwohner und das Territorium) wurde.

Latvijas valsts izcelšanās tādējādi daudzējādā ziņā saskan ar prof. Georga Jelineka valststiesību teoriju. Valsts izceļas kā fakts ārpus tiesībām. „*Valsts nevar noteikt tiesības priekš savas izcelšanās, tā kā valstij visupirms par (klātbūtnes) esamību jāklūst, lai tiesības radītu*.” Latvijas valsts daudzējādā ziņā izcēlās kā „valsts fragments”, kas, pakāpeniski nostiprinoties, kļuva par valsti ar visiem tās klasiskiem atribūtiem (publisku varu, iedzīvotājiem un teritoriju).

## 2. Ziemeļpāreģa pāreģa valsts / Latvijas Republikas Otrā pagaidu satversme

Am 17. und 18. April 1920 wurde auf der Grundlage des vom Volksrat verabschiedeten Wahlgesetzes in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen die Verfassungsgebende Versammlung gewählt.<sup>13</sup> Sie hielt ihre erste Sitzung bereits am 1. Mai ab.<sup>14</sup> Hauptaufgabe war die Erarbeitung und Annahme einer Verfassung der Republik Lettland.<sup>15</sup>

1920. gada 17. un 18. aprīlī uz Tautas padomes pieņemta vēlēšanas likuma pamata vispārējās, vienlīdzīgās, tiešās un aizklātās vēlēšanās tika ievēlēta Latvijas Republikas Satversmes sapulce. Uz pirmo sēdi tā sanāca jau 1. maijā ar (pamata) uzdevumu izstrādāt un pieņemt Latvijas Republikas Satversmi.

Um den Diskussionen über die Legitimität des ausgerufenen lettischen Staates ein Ende zu setzen, wurde am 27. Mai 1920 die Deklaration über den Staat Lettland

(im Folgenden – die Deklaration) erlassen.<sup>16</sup> Die Deklaration bestand aus nur zwei Artikeln, die vollkommen den Geist der Politischen Plattform verkörperten:

- 1) „*Lettland ist eine selbstständige und unabhängige Republik mit demokratischem Staatsaufbau*“ (Art. 1).
- 2) „*Die souveräne Staatsgewalt Lettlands geht vom lettischen Volke aus*“ (Art. 2).

Lai izbeigtu diskusijas par Latvijas valsts izsludināšanas leģitimitāti, 1920. gada 27. maijā tika pieņemta Deklarācija par Latvijas valsti (turpmāk – Deklarācija). Deklarācija sastāvēja tikai no diviem pantiem, kas pilnībā iemiesoja Politiskās platformas pamatnormas garu:

- 1) „*Latvija ir patstāvīga un neatkarīga republika ar demokrātisku valsts iekārtu*” (1. p.);
- 2) „*Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai*” (2. p.).

Am 1. Juni 1920 wurden die Provisorischen Bedingungen der Staatsordnung Lettlands (im Folgenden – Bedingungen) angenommen.<sup>17</sup> Die Deklaration und die Bedingungen bildeten die Zweite Provisorische Verfassung der Republik Lettland.

1920. gada 1. jūnijā tika pieņemti „Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumi” (turpmāk – Pagaidu noteikumi). Deklarācija un Pagaidu noteikumi kļuva par Latvijas Republikas Otro pagaidu satversmi.

Die Verfassungsgebende Versammlung wurde auf der Grundlage der Bedingungen zum Gesetzgeber ernannt.<sup>18</sup> Der Vorsitzende der Verfassungsgebenden Versammlung führte auch die Funktionen des Staatspräsidenten aus, verkündete die Gesetze, vertrat den Staat völkerrechtlich, war berechtigt, eine Person zum Amt des Ministerpräsidenten zu berufen usw.<sup>19</sup> Die Regierung war ihrerseits der Verfassungsgebenden Versammlung zur Rechenschaft verpflichtet.<sup>20</sup>

Die Zweite Provisorische Verfassung der Republik Lettland legte in der Periode zwischen den Weltkriegen auch die Grundrechte fest. Als Grundrechte wurden die Unverletzbarkeit der Person und der Wohnung, Presse-, Meinungs- und Gewissensfreiheit, Streik-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie die Unverletzbarkeit des Briefgeheimnisses deklariert.<sup>21</sup>

Saskaņā ar Pagaidu noteikumiem Satversmes sapulce bija noteikta par likumdevēju. Satversmes sapulces priekšsēdētājs pildīja arī Valsts prezidenta funkcijas, izsludināja likumus, reprezentēja valsti starptautiski, bija tiesīgs aicināt personu ieņemt Ministru prezidenta amatu u. tml. Valdība savukārt bija atbildīga Satversmes sapulces priekšā.

Otrā pagaidu satversme starpkaru Latvijā konstitucionālā līmenī noteica arī cilvēka pamattiesības. Kā pamattiesības tika deklarētas personas un dzīvokļa neaizskaramība, preses, vārda, apziņas, streika, sapulču un biedrošanās brīvības, kā arī korespondences neaizskaramība.

### 3. Annahme des ersten Teils der Verfassung der Republik Lettland / Latvijas Republikas Satversmes 1. daļas pieņemšana

Am 15. Februar 1922 nahm die Verfassungsgebende Versammlung die Verfassung der Republik Lettland<sup>22</sup> (im Folgenden – Verfassung) an. Genauer gesagt – den ersten Teil der Verfassung. In der wissenschaftlichen Literatur werden als wichtigste Vorbilder der lettischen Verfassung die Weimarer Reichsverfassung sowie die Verfassungen der Schweiz und der Dritten Französischen Republik genannt. Selbstverständlich analysierte man auch die Verfassungen anderer Länder, dabei sind Finnland und Estland mit ihren Erfahrungen bei der Verfassungsgebung hervorzuheben.

1922. gada 15. februārī Satversmes sapulce pieņēma Latvijas Republikas Satversmi (turpmāk – Satversme). Pareizāk būtu teikt – Satversmes 1. daļu. Zinātniskā literatūrā par nozīmīgākiem Satversmes avotiem tiek uzskatītas Vācijas t. s. „Veimāras Republikas” Satversme, Šveices un Francijas tā dēvētās Trešās republikas konstitūcija. Protams, tika analizēti arī daudzu citu valstu pamatlikumi, starp kuriem izceļama vēl ir Igaunijas un Somijas konstitucionālo tiesību pieredze.

Auf der Basis der Grundnorm legten Art. 1 und 2 der Verfassung fest:

- 1) „*Lettland ist eine unabhängige demokratische Republik*“ (Art. 1);
- 2) „*Die souveräne Gewalt des Staates Lettland geht vom lettischen Volke aus*“ (Art. 2).<sup>23</sup>

Atbilstoši pamatnormai Satversmes 1. un 2. pants noteica:

- 1) „*Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika*” (1. p.);
- 2) „*Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai*” (2. p.).

Formal betrachtet nahm man den ersten Teil der Verfassung in großem Einvernehmen an (keine Gegenstimmen und „Stimmenenthaltung“ in fünf Fällen<sup>24</sup>), doch faktisch wurden in der Diskussion über die einzelnen Artikel und über die grundlegenden Fragen der Staatspolitik diametral entgegengesetzte Meinungen vertreten. Zu den Streitfragen zählten:

- 1) Status des Staatspräsidenten;
- 2) Status der Region Lettgallen.

Formāli Satversmes 1. daļa tika pieņemta lielā vienprātībā („pret” balsu nebija, un „atturējās” tikai 5 balsis), faktiski – atsevišķu pantu vai valsts politikas nozīmes jautājumu apspriešanā pastāvēja diametrāli pretēji viedokļi. Pie šādām jautājumiem piederēja:

- 1) Valsts prezidenta statuss;
- 2) Latgales jautājums.

### 3.1. Besonderheiten bei der Festlegung des Staatspräsidentenamts / Valsts prezidenta institūta tapšanas ipatnības

Der Verfassungsentwurf sah vor: „*Der Staatspräsident wird vom Volk auf fünf Jahre in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen gewählt*“.<sup>25</sup> Die Idee einer Präsidialrepublik betonte das Recht des Präsidenten, das Parlament aufzulösen. Im Übrigen entsprechen die anderen Rechte des Staatspräsidenten (mehr oder weniger) der heute geltenden Verfassung<sup>26</sup>:

- 1) „*Der Staatspräsident vertritt den Staat völkerrechtlich, er beglaubigt die lettischen und empfängt die ausländischen diplomatischen Vertreter. Er vollzieht die vom Parlament (Saeima) beschlossene Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge*“<sup>27</sup>;
- 2) „*Der Staatspräsident ist der oberste Führer der staatlichen Wehrmacht. In der Kriegszeit ernennt er den Oberbefehlshaber*“<sup>28</sup>;
- 3) „*Der Staatspräsident erklärt laut Beschluss des Saeimas den Krieg*“<sup>29</sup>;
- 4) „*Dem Staatspräsidenten steht das Recht zu, Gesetzesanträge zu stellen*“<sup>30</sup>;
- 5) „*Das Ministerkabinett wird von einer Person zusammengestellt, die dazu vom Staatspräsidenten berufen wird*“<sup>31</sup> usw.

Satversmes projekts paredzēja, ka „*Valsts prezidentu ievēl tauta uz pieciem gadiem visparīgās, vienlīdzīgās, tiešās un aizklātās vēlēšanās*”. Prezidentālas republikas ideju akcentēja Valsts prezidenta tiesības atlaist Saeimu. Citādi lielākā vai mazākā mērā Valsts prezidenta tiesiskā stāvokļa regulējums atbilst šobrīd spēkā esošajai Satversmes redakcijai:

- 1) „*Valsts Prezidents reprezentē valsti starptautiski, ieceļ Latvijas, kā arī pieņem citu valstu diplomātiskos priekšstāvjus. Viņš izpilda Saeimas lēmumus par starptautisku līgumu ratificēšanu*”;

- 2) „Valsts Prezidents ir valsts bruņotā spēka augstākais vadonis. Kara laikam viņš ieceļ virspavēlnieku”;
- 3) „Valsts Prezidents uz Saeimas lēmuma pamata pasludina karu”;
- 4) „Valsts Prezidentam ir likuma ierosināšanas tiesība”;
- 5) „Ministru kabinetu sastāda persona, kuru uz to aicina Valsts Prezidents” utt.

Falls dieser Verfassungsentwurf die Stimmenmehrheit gewonnen hätte, hätte die Verfassung weitgehend dem Konzept der Republik von Professor Immanuel Kant<sup>32</sup> und der Weimarer Reichsverfassung entsprochen. Da man aber die Idee der Präsidialrepublik ablehnte, ähneln die Verhältnisse der lettischen Staatsorgane dem Modell der Dritten Französischen Republik.

Ja Satversmes projekts būtu saņēmis balsu vairākumu, Satversme daudzējādā ziņā atbilstu prof. Imanuela Kanta republikas koncepcijai un „Veimāras Republikas” Satversmei. Tā kā prezidentālas republikas ideja netika pieņemta, valsts varas attiecības Latvijā atgādina tā dēvētās Francijas Trešās republikas modeli.

Die bürgerlichen Parteien verteidigten das Konzept, den Staatspräsidenten vom Volk wählen zu lassen. Gegenteiliger Meinung waren die Sozialisten. Professor Kārlis Dišlers hatte die Sozialisten ideologisch unterstützt. Er sah im Institut eines vom Volk gewählten Präsidenten die Fortsetzung der monarchischen Idee, die dem Prinzip der Volkssouveränität und der Idee des demokratischen Staates widerspreche.<sup>33</sup>

In der Verfassungsgebenden Versammlung hatte keine der größeren politischen Kräfte (Bauerunion oder Sozialdemokraten) eine Stimmenmehrheit. Deswegen wurde alles durch Kompromisse entschieden. In der zweiten Lesung machte der Abgeordnete Oto Nonācs dann den entscheidenden Vorschlag: „Der Staatspräsident wird vom Saeima (Parlament) auf drei Jahre gewählt.“<sup>34</sup>

Die Verfassung vom 15. Februar 1922 sah vor, Geschworenengerichte einzuführen. In der derzeit geltenden Verfassung ist das Institut des Geschworenengerichtes dagegen aus dem Verfassungstext gestrichen.

Somit ist im politischen System Lettlands nur der Gesetzgeber vom Volk gewählt. Das Parlament wählt den Staatspräsidenten, die Richter, die Mitglieder des Rechnungshofes und sprach der Regierung das Vertrauen aus. Umgekehrt ist die Regierung dem Parlament zur Rechenschaft verpflichtet. Deswegen ist die Theorie der Gewaltenteilung im politischen System Lettlands nur bedingt umgesetzt.<sup>35</sup> In der Tat fehlt eine gegenseitige Kontrolle (*principle of checks and balances*) im Verhältnis zwischen den Staatsorganen.

Pilsoniskās partijas aizstāvēja tautas vēlētā prezidenta institūtu. Pretējās domās bija sociālisti. Ideoloģiski sociālistus atbalstīja prof. Kārlis Dišlers, kurš tautas vēlētā Valsts prezidenta institūtā saskatīja monarhijas idejas turpinājumu, kas runātu preti demokrātiskās valsts idejai un tautas suverenitātes principam.

Satversmes sapulcē neviens no lielajiem politiskajiem spēkiem (zemnieku savienībai vai sociāldemokrātiem) nebija balsu vairākuma. Tāpēc visu izšķīra kompromiss. Otrajā lasījumā par vēsturisku kļūvu deputāta Oto Nonāca priekšlikums: „Valsts prezidentu ievēl Saeima uz trim gadiem.”

Satversme tās 1922. gada 15. februāra redakcijā paredzēja ieviest zvērināto tiesu / solu. Tas netika izdarīts. Spēkā esošā Satversmes redakcijā zvērināto tiesas institūts vispār ir svītrots no pamatlukuma teksta.

Līdz ar to tikai likumdevējs Latvijas politiskā sistēmā ir tautas vēlētā. Parlaments savukārt ievēl Valsts prezidentu, tiesnešus un valsts kontrolierus, izsaka uzticību valdībai, un valdība ir atbildīga Saeimas priekšā. Tādējādi valsts varas dalīšanas teorija Latvijas politiskā sistēmā ir tikai nosacīti īstenojama. Patiesībā faktiski trūkst pretsvara principa (*principle of checks and balances*) valstu varu savstarpējās attiecībās.

### 3.2. Region Lettgallen als Problem / Latgales jautājums

1629 teilten Schweden und Rzecz Pospolita das Herzogtum Livland nach dem Friedensvertrag von Altmark in zwei Teile auf. Der polnisch-litauische Staat behielt das sog. Inflanty. 1772 wurde Inflanty in das Russische Reich als ein nicht zum Baltikum gehörendes Territorium integriert. Im Jahr 1900 münzte Francis Kemps den Begriff für diese Region: Lettgallen.<sup>36</sup> Durch die über Jahrhunderte andauernde Trennung von den anderen Baltischen Provinzen hatte sich in Lettgallen eine selbstständige Kultur und eine Variante der lettischen Sprache etabliert. Deswegen hatte die Forderung des Abgeordneten F. Kemps zur Autonomie Lettgallens einige Berechtigung:

*„Lettgallen genießt die Rechte der Selbstverwaltung, die durch ein Sondergesetz festzulegen sind.“<sup>37</sup>*

1629. gadā Zviedrija un Rzecz Pospolita (Polijas–Lietuvas valsts) Pārdaugavas hercogisti uz Altmarkas pamiera līguma pamata sadalīja divās daļās. Poļu–lietuviešu valsts paturēja t. s. Inflantiju (*Inflanty*). 1772. gadā Inflantija tika iekļauta Krievijas impērijas sastāvā kā Baltijai nepiederoša teritorija. 1900. gadā Francis Kemps ieviesa zemes apzīmējumu – Latgale. Gadsimtu šķirtība no citiem baltiešiem Latgali izveidoja par zemi ar savdabīgu kultūru un īpatnēju latviešu valodu. Tāpēc daudzējādā ziņā deputāta F. Kempa Latgales autonomijas prasība bija pamatota: „*Latgale bauda apgabala paschwaldības teesības, kuras nosakamas ar atsewischķu likumu.*”

Während der Diskussion betonten die lettgallischen Abgeordneten, dass Lettgallen keinen Anspruch auf eine Autonomie haben sollte, wie sie Finnland im Russischen Reich genossen habe. Die Autonomie Lettgallens sollte nur ein provisorisches Mittel sein, bis die Einwohner Lettgallens das Wohlstandsniveau und den Ausbildungsgrad erreicht hätten, welche die Einwohner von Riga, Vidzeme (*Livland*) und Kurzeme (*Kurland*) haben.<sup>38</sup> Zunächst wurde die lettgallische Frage zusammen mit dem ersten Teil der Verfassung behandelt. In der Diskussion gewann die Meinung Oberhand, dass die Autonomiefrage mehr dem Fragenkreis des zweiten Teils der Verfassung angehöre (Grundrechte).

Bei der Verhandlung der Grundrechte reduzierten die lettgallischen Abgeordneten ihren Autonomieanspruch:

*„Lettgallen genießt umfangreiche Regionalrechte, deren Umfang durch ein Sondergesetz festgelegt wird.“<sup>39</sup>*

Diese Formulierung befriedigte den größten Teil der Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung nicht. Man befürchtete durch die Autonomie Lettgallens separatistische Tendenzen, die für die Einheit Lettlands unerwünscht seien. Deshalb lehnte man eine Autonomie ab.<sup>40</sup>

Diskusiju laikā latgalieši akcentēja, ka Latgale nepretendē uz autonomiju, kāda ir Somijai Krievijas impērijas sastāvā. Latgales autonomija bija domāta kā pagaidu līdzeklis, līdz latgalieši sasniegs tādu pašu izglītības un labklājības līmeni kā rīdzinieki, vidzemnieki un kurzemnieki. Sākotnēji Latgales jautājumu skatīja kopā ar Satversmes 1. daļu. Diskusijās uzvarēja viedoklis, ka autonomijas jautājums ir atbilstīgāks Satversmes 2. daļas jautājumu lokam (cilvēka pamattiesības).

Cilvēku pamattiesību daļas izskatīšanas laikā latgaliešu deputāti mikstināja autonomijas prasības formulējumu:

*„Latgale bauda plaschas apgabala teesības, kuru robeschas nosaka atsewischķs likums.“*

Arī šāds formulējums nespēja apmierināt lielum lielāko daļu Satversmes sapulces locekļu. Latgales autonomijas idejā tika saskatīts separatisms un kā nevēlams Latvijas vienotībai tika noraidīts.



## Der zweite Teil der Verfassung. Grundrechte / Satversmes 2. daļa. Pamattiesības

Der zweite Teil der Verfassung, der sich den Grundrechten widmete, wurde nicht angenommen<sup>41</sup>. Die Abgeordneten waren im Grunde nicht gegen Grundrechte. Mehrere Artikel wurden während der Besprechung einstimmig angenommen. „[...] nur die endgültige Abstimmung ging verloren.“<sup>42</sup> Die Abstimmungsniederlage lässt sich mit der fehlenden Erfahrung in der parlamentarischen Arbeit erklären. Beispielsweise waren einige Abgeordnete, welche die Methoden des politischen Kampfes nicht verstanden, nachtragend, weil die Mehrheit ihre Änderungsvorschläge, die sie selbst für absolut notwendig hielten, abgelehnt hatte.<sup>43</sup>

Für den zweiten Teil der Verfassung war eine Reihe fundamentaler Normen vorgesehen, welche die Grundrechte gewährleisteten. Zum Beispiel:

- 1) „Alle lettischen Bürger, unabhängig von Geschlecht und Glaube, sind vor dem Gesetze gleich“<sup>44</sup>;
- 2) „Die Person ist unverletzlich/unantastbar“<sup>45</sup>;
- 3) „Die Wohnung des Bürgers ist unverletzlich“<sup>46</sup>;
- 4) „Jeder Bürger hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern“<sup>47</sup>;
- 5) „Die Todesstrafe gibt es nicht“<sup>48</sup>;
- 6) „Das Privateigentum wird vom Staat gewährleistet. Eine Enteignung des Privateigentums kann nur zum Wohle des Staates/der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage und in gesetzlich bestimmten Fällen gegen Entschädigung vorgenommen werden“<sup>49</sup>;
- 7) „Die Kunst und die Wissenschaft sind frei. Der Staat fördert sie und nimmt an ihrer Pflege teil“<sup>50</sup>;
- 8) „Alle Bürger Lettlands genießen volle Gewissens-, Glaubens- und Religionsfreiheit“<sup>51</sup>;
- 9) „Die Kirche ist vom Staat getrennt. Es besteht keine Staatskirche“<sup>52</sup>;
- 10) „Lettische Sprache ist die Staatssprache“<sup>53</sup> usw.

Satversmes 2. daļa, kas saturēja cilvēka pamattiesības, netika pieņemta. Pret cilvēka pamattiesībām patiesībā deputāti nebija. Daudzi panti to apspriešanas laikā tika pieņemti vienbalsīgi, „[t]ikai beigu balsojums noveda pie kļūmes”. Tas skaidrojams ar parlamentāras darba pieredzes trūkumu. Piemēram, neizprotot politiskās cīņas metodes, daudzi deputāti nepārvarami apvainojās par, viņuprāt, absolūti nepieciešamu labojumu noraidīšanu ar balsu vairākumu.

Satversmes 2. daļā bija paredzēta virkne fundamentālu normu, kas garantēja cilvēka pamattiesības, piemēram:

- 1) „Visi Latvijas pilsoņi, neskatoties uz dzimumu un ticību, ir vienlīdzīgi likuma priekšā” (87. p.);
- 2) „Persona ir neaizsargājama” (90. p.);
- 3) „Pilsoņa dzīvoklis ir neaizsargājams” (92. p.);
- 4) „Pilsoņiem ir tiesība likuma robežās izteikt savu pārliecību vārdos, rakstos, zīmējumos un pārējos izteiksmes veidos” (94. p.);
- 5) „Nāves sodi nepastāv” (96. p.);
- 6) „Valsts aizsargā privātu īpašumu. Privāta īpašuma ekspropriācija notiek tikai valsts vajadzībām likumā noteiktā kārtībā un gadījumos pret atlīdzību” (101. p.);
- 7) „Zinātne un māksla ir brīvas. Valsts tās sekmē un dara pieejamas” (106. p.);
- 8) „Visiem pilsoņiem Latvijā pilna apziņas, ticības un kulta brīvība” (109. p.);
- 9) „Baznīca ir šķirta no valsts. Valsts baznīca Latvijā nepastāv” (110. p.);
- 10) „Latviešu valoda ir valsts valoda” (115. p.) utt.

Professor Maksis Lazersons hat treffend die Verfassung (Satversme) der Republik Lettland in der Fassung vom 15. Februar 1922 als „*Rumpf-Verfassung*“ bezeichnet, d. h. als ein Grundgesetz, das einen Rumpf, aber keinen Kopf hat.<sup>54</sup>

Die Nichtannahme des zweiten Verfassungsteils bedeutete nicht, dass in der Zwischenkriegszeit in Lettland die Grundrechte nicht geschützt waren. Ihrem Schutz fehlte nur die formale verfassungsrechtliche Dimension. Deswegen unterschied man in der Zwischenkriegszeit in Lettland die formelle von der materiellen Verfassungsebene.

Prof. Maksis Lazersons Latvijas Republikas Satversmi tās 1922. gada 15. februāra redakcijā trāpīgi nodēvēja par „*Rumpf-Verfassung*”, t. i., par pamatlikumu, kam ir „rumpis”, bet nav „galvas”.

Satversmes 2. daļas nepieņemšana nenozīmēja, ka starpkaru Latvijā cilvēka pamattiesības netiktu aizsargātas. To aizsardzībai netika piešķirts tikai konstitucionāls līmenis. Tāpēc starpkaru Latvijā runāja par Satversmi formālā un materiālā ziņā.

## Zusammenfassung / Kopsavilkums

1. Die Idee, einen unabhängigen lettischen Staat zu schaffen, verdichtete sich über einen längeren Zeitraum zunehmend. Insgesamt lassen sich auf dem Weg zum Nationalstaat drei Stufen identifizieren. Nach der Abschaffung der Leibeigenschaft in den baltischen Provinzen Russlands (1816–1819) begannen die Letten, sich als Angehörige eines gemeinsamen lettischen Volkes zu begreifen, das die alte Einteilung in Kurländer, Livländer und Lettgallen überwand. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts träumte man von einer nationalen Autonomie im Rahmen des Russischen Reiches. Die Forderung nach einer unabhängigen lettischen Republik kristallisierte sich am Anfang des 20. Jahrhunderts heraus.

Doma dibināt neatkarīgu Latvijas valsti izveidojās pakāpeniski. Šajā procesā var izšķirt trīs etapus. Pēc dzimtbūšanas atcelšanas Baltijā (1816–1819) latvieši sāka sevi apzināt par piederīgiem vienai latviešu tautai neatkarīgi no agrākā iedalījuma – kurzemniekos, vidzemniekos vai latgaliešos. Sapņi par nacionālu autonomiju Krievijas impērijas sastāvā parādās gadsimta otrajā pusē. Prasība dibināt neatkarīgu Latvijas Republiku izkristalizējās XX gs. sākumā.

2. Die Republik Lettland wurde am 18. November 1918 auf der Grundlage der Politischen Plattform des Lettischen Volksrates ausgerufen. Die Politische Plattform wurde nicht nur zur Ersten Provisorischen Verfassung der Republik Lettland, sondern definierte auch die Grundnorm des staatlichen Gefüges – die „Republik auf demokratischer Grundlage“.

Latvijas Republika tika izsludināta 1918. gada 18. novembrī uz Latvijas Tautas padomes Politiskās platformas pamata. Politiskā platforma kļuva ne tikai par Latvijas Republikas Pirmo pagaidu konstitūciju, bet arī definēja valsts uzbūves pamatnormu – „*Republika uz demokrātiskiem pamatiem*”.

3. Die Zweite Provisorische Verfassung der Republik Lettland bestand aus zwei Gesetzen – aus der Deklaration des Staates Lettland (angenommen am 27. Mai 1920) und aus den Provisorischen Bedingungen der Staatsordnung Lettlands (angenommen am 1. Juni 1920). Beide Gesetze basierten auf den Idealen der Politischen Plattform. Die Zweite Provisorische Verfassung war das letzte Gesetz Lettlands in der Zwischenkriegszeit, das auf verfassungsrechtlicher Ebene die Grundrechte garantierte.

Latvijas Republikas Otro pagaidu satversmi veidoja divi normatīvi akti – 1920. gada 27. maija Deklarācija par Latvijas valsti un 1920. gada 1. jūnija Pagaidu noteikumi. Abi konstitucionālie likumi sakņojās Politiskās platformas ideālos. Otrā pagaidu satversme bija pēdējais konstitucionāla līmeņa normatīvais akts starpkaru Latvijā, kas konstitucionālā līmenī garantēja cilvēka pamattiesības.

4. Am 15. Februar 1922 wurde die Verfassung der Republik Lettland verabschiedet (die mit Änderungen und Ergänzungen nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Lettlands *de facto* [1990/1991] wiederum in Kraft gesetzt ist). In vielerlei Hinsicht ist dies ein Beweis für die Kontinuität der Republik Lettland als Staat.

1922. gada 15. februārī tika pieņemta Latvijas Republikas Satversme, kas ar grozījumiem un papildinājumiem ir spēkā arī pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas *de facto* 1990.–1991. gadā. Daudzējādā ziņā Satversmes spēkā esamība ir viens no pierādījumiem Latvijas Republikas valsts kontinuitātei (pēctecībai).

5. In der Verfassungsdebatte gab es eine erhebliche Kontroverse über den Status des Staatspräsidenten. Weder die Idee eines vom Volk gewählten Staatspräsidenten mit dem Recht auf Auflösung des Parlaments noch die Idee, auf das Amt des Staatspräsidenten ganz zu verzichten, setzten sich durch. Am Ende stand ein politischer Kompromiss. Der Staatspräsident sollte vom Saeima (Parlament) gewählt werden und das Recht haben, die Auflösung des Parlaments dem Volk vorzuschlagen.

Satversmes apspriešanas gaitā ievērojamas diskusijas raisīja Valsts prezidenta statuss. Atbalstu neguva ne tautas vēlēta Valsts prezidenta ideja ar tiesībām atlaist Saeimu, ne atteikšanās no Valsts prezidenta institūta vispār. Par politisku kompromisu kļuva Saeimas vēlēts Valsts prezidenta institūts ar Valsts prezidenta tiesībām ierosināt tautai Saeimas atlaišanu.

6. Die absolute Mehrheit der Abgeordneten der Verfassungsgebenden Versammlung hatte für Lettland als Einheitsstaat abgestimmt. Damit wurde die Idee zu Gra-be getragen, die Region Lettgallen mit Autonomierechten auszustatten.

Satversmes sapulces deputātu absolūtais vairākums balsoja par Latviju kā unitāru valsti. Tāpēc kategoriski tika noraidīti jebkuri Latgales autonomijas projekti.

## Fußnoten und Anmerkungen / Atsauces un piezīmes

- <sup>1</sup> Beziehungsweise:
  1. *Учреждение для Эстляндскихъ крестьянь* (23 мая 1816 года) [*Die estländische Bauernverordnung vom 23 Mai 1816*]. Siehe: Полное собрание законов [Vollständige Sammlung der Gesetze], т. [Bd.] XXXIII, № 26278.
  2. *Учреждение о Курляндскихъ крестьянахъ* (25 августа 1817 года) [*Die kurländische Bauernverordnung vom 25 August 1817*]. Siehe: Полное собрание законов [Vollständige Sammlung der Gesetze], т. [Bd.] XXXIV, № 27024.
  3. *Положение о Лифляндскихъ крестьянахъ* (26 марта 1819 года) [*Die livländische Bauernverordnung vom März 1819*]. Siehe: Полное собрание законов [Vollständige Sammlung der Gesetze], т. [Bd.] XXXVI, № 27735.
- <sup>2</sup> In Lettgallen wurde die Leibeigenschaft am 19 Februar 1861 abgeschafft. Siehe: Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век – 1917 год [Die Chrestomathie der Heimatgeschichte von Staat und Recht. 10. Jahrhundert – 1917]. Составитель [Compiler]: доктор юридических наук, профессор В. А. Томсинов [Dr. iur., Prof. V. A. Tomsinov]. Москва: [Verlag] ЗЕРЦАЛО-М, 2004 – S. 241–247.
- <sup>3</sup> Bis zum 24.–25. Oktober (alte Zählung) / 7.–8. November (neue Zählung) 1917 waren in der Republik Russland Lenin (*Ленин*) (Wladimir Iljitsch Uljanow / *Владимир Ильич Ульянов*, 1870–1924) und andere Bolschewiken an die Macht gelang.
- <sup>4</sup> Jānis Pliekšāns (literarisches Pseudonym – Rainis) (1865–1929).

- <sup>5</sup> *Blūzma, V.* Latvijas nacionālā valstiskuma idejas attīstība – no autonomijas līdz valstij [Die Ideengeschichte der lettischen Nationalstaatlichkeit – von der Autonomie- bis zur Staatsidee] (1903–1918), in: *Latvijas Vēsture. Jaunie un Jaunākie laiki* [Geschichte Lettlands. Neue und Neuere Zeit]. – 2012 – Nr. 1/2 (85/86) – S. 46.
- <sup>6</sup> LVVA [Historisches Staatsarchiv Lettlands] 1307. f. [Fonds], 1. apr. [Beschreibung], 327. l. [Sache], S. 27–29. [Noraksts / Abschrift]. Siehe auch: Latvijas Tautas padomes politiskā platforma [Politische Plattform des Lettischen Provisorischen Volksrates (im Folgenden: PP)], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec. / Dezember).
- <sup>7</sup> Politische Plattform, Art. 2, Abs. 1.
- <sup>8</sup> *Dišlers, K.* *Negotiorum gestio* publisko tiesību novadā [Negotiorum gestio im öffentlichen Recht], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1935 – Nr. 1 – S. 35.
- <sup>9</sup> Näheres zur Grundnorm bei *Kelsen, H.* *Reine Rechtslehre*. Studienausgabe der 1. Auflage, 1934. Herausgegeben und eingeleitet von Matthias Jestaedt. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, ISBN 978-3-16-149703-2. – S. 77–84.
- <sup>10</sup> Als Grundrechte wurden die Presse-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit deklariert (Art. 5).
- <sup>11</sup> *Jellinek, G.* *Allgemeine Staatslehre*. Dritte Auflage. Unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek, Professor der Rechte an der Universität Kiel. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1921 – S. 266–283.
- <sup>12</sup> *Ibid.*, S. 273.
- <sup>13</sup> Latvijas Satversmes Sapulces vēlēšanu likums [Das Wahlgesetz der Verfassungsgebenden Versammlung], in: *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rīkojumu Krājums*. – 1919 – Nr. 9 (27. sept. / September) – (Nummer des Dokumentes) 124.
- <sup>14</sup> *Šilde, Ā.* *Latvijas vēsture* [Geschichte Lettlands], 1914–1940. Stockholm: [Verlag] Daugava, 1976 – S. 343, 348, 349, 352.
- <sup>15</sup> *Dišlers, K.* Latvijas pagaidu konstitūcija. Vispārīgas piezīmes [Provisorische Verfassung Lettlands. Allgemeine Bemerkungen], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1920 – Nr. 2/3 – S. 56.
- <sup>16</sup> Deklarācija par Latvijas valsti [Deklaration über den Staat Lettland], in: *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rīkojumu Krājums*. – 1920 – Nr. 4 (31. aug. / August) – (Nummer des Dokuments) 182.
- <sup>17</sup> Die „Provisorischen Bedingungen der Staatsordnung Lettlands“ bestanden aus 12 Artikeln, in: *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rīkojumu Krājums*. – 1920 – Nr. 4 (31. aug. / August) – (Nummer des Dokumentes) 183.
- <sup>18</sup> Art. 2–4.
- <sup>19</sup> Art. 5.
- <sup>20</sup> Art. 8.
- <sup>21</sup> Art. 9.
- <sup>22</sup> Latvijas Republikas Satversme [Die Verfassung der Republik Lettland], in: *Likumu un Valdības rīkojumu krājums*. – 1922 (7. aug / August) – 12. burtn. / Heft – (Nummer des Dokumentes) 113.
- <sup>23</sup> Siehe auch: *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* *Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums* [Verfassungsrecht. Aktualisierte und überarbeitete Auflage]. Rīga: [Verlag] Latvijas Vēstnesis, 2014, ISBN 978-9984-840-29-1. – S. 87.
- <sup>24</sup> Siehe in: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*, 1922, 2. burtn. / Heft, S. 469.
- <sup>25</sup> Art. 35, siehe in: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*, 1921, 8. burtn. / Heft, S. 1703.
- <sup>26</sup> Vergleiche die Version der Verfassung vom Jahr 1922 und die aktuelle Version der Verfassung. Siehe, in: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*, 1921, 14. burtn. / Heft, S. 1304–1306, und *Latvijas Republikas Satversme* [die Verfassung der Republik Lettland], zugänglich unter: <http://likumi.lv/doc.php?id=57980> [Stand: 02.07.2014.].
- <sup>27</sup> Art. 41.
- <sup>28</sup> Art. 43.
- <sup>29</sup> Art. 45.
- <sup>30</sup> Art. 47.
- <sup>31</sup> Art. 56.
- <sup>32</sup> Siehe: *Kant, I.* *Zum ewigen Frieden*. Herausgegeben von Rudolf Malter. Stuttgart: Philipp Reclam jun., 2010, ISBN 978-3-15-001501-8. – S. 10–15; *Kant, I.* *Die Metaphysik der Sitten*. Mit einer Einleitung von Hans Ebeling. Stuttgart: Philipp Reclam jun., 2011, ISBN 978-3-15-004508-4. – §§ 45–49.
- <sup>33</sup> Siehe: *Dišlers K.* *Konstitūzija un satversmes vara* [Die Verfassung und die Macht der Verfassung], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1921. (marts / März) – Nr. 1–3 – S. 6; *Dišlers, K.* *Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta* [Ein paar Anmerkungen zum Entwurf der Verfassung der Republik Lettland], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1921 – Nr. 4–6 – S. 145–150; *Dišlers, K.* *Latvijas Republikas Prezidenta politiskā atbildība* [Die politische Verantwortung des Präsidenten der Republik Lettland], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1922 – Nr. 2 – S. 57, 58, 61–67.

- <sup>34</sup> *In: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*, 1921, 18. burtn. / Heft, S. 1720.
- <sup>35</sup> *Dišlers, K.* Dažas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes projekta [Ein paar Anmerkungen zum Entwurf der Verfassung der Republik Lettland] ... – S. 146–150; *Dišlers, K.* Ispildu varas ewoluzija [Die Entwicklung der Exekutivgewalt], *in: Teesleetu Ministrijas Wehstnesis*. – 1921 – Nr. 4–6 – S. 101, 104, 105.
- <sup>36</sup> *Zeids, T.* Senākie rakstītie Latvijas vēstures avoti [Die ältesten schriftlichen Quellen der Geschichte Lettlands]. Rīga: [Verlag] Zvaigzne, 1992 – S. 207.
- <sup>37</sup> *In: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. Rīga: Satversmes Sapulces isdevums [Ausgabe der Verfassungsgebenden Versammlung], 1921, 13. burtn. / Heft, S. 1498 und *in: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. Rīga: Satversmes Sapulces isdevums [Ausgabe der Verfassungsgebenden Versammlung], 1922, 6. burtn. / Heft, S. 1166.
- <sup>38</sup> *In: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. Rīga: Satversmes Sapulces isdevums [Ausgabe der Verfassungsgebenden Versammlung], 1921, 13. burtn. / Heft, S. 1376 vai 6. burtn. / Heft, S. 1170.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, S. 1180.
- <sup>40</sup> *In: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. Rīga: Satversmes Sapulces isdevums [Ausgabe der Verfassungsgebenden Versammlung], 1922, 6. burtn. / Heft, S. 1170.
- <sup>41</sup> *In: Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. Rīga: Satversmes sapulces isdevums [Ausgabe der Verfassungsgebenden Versammlung], 1922, 6. burtn. / Heft, S. 1217.
- <sup>42</sup> *Šilde, Ā.* Latvijas vēsture [Geschichte Lettlands] ..., 702. lpp.
- <sup>43</sup> *Ibid.*
- <sup>44</sup> Art. 87.
- <sup>45</sup> Art. 90.
- <sup>46</sup> Art. 92.
- <sup>47</sup> Art. 94.
- <sup>48</sup> Art. 96.
- <sup>49</sup> Art. 101.
- <sup>50</sup> Art. 106.
- <sup>51</sup> Art. 109.
- <sup>52</sup> Art. 110.
- <sup>53</sup> Art. 115.
- <sup>54</sup> *Balodis, R.* Ievads Latvijas Republikas Satversmes VIII nodaļas komentāriem [Einführung in eine Kommentierung des Kapitels VIII der Verfassung der Republik Lettland], *in: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības* [Die Kommentierung der Verfassung der Republik Lettland. Bd. VIII. Grundrechte]. Sagatavojis autoru kolektīvs [Vorbereitet von einem Autorenkollektiv]. Zinātniskais vadītājs prof. R. Balodis [Unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. R. Balodis]. Rīga: [Verlag] Latvijas Vēstnesis, 2011, ISBN 978-9984-840-19-2. – S. 9.

## Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz von 1920 und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung



**Dr. iur. Marju Luts-Sootak**

Juristische Fakultät der Universität Tartu  
Professorin für Rechtsgeschichte  
E-mail: [marju.luts-sootak@ut.ee](mailto:marju.luts-sootak@ut.ee)



**MA iur. et theol. Marelle Leppik**

Juristische Fakultät der Universität Tartu,  
Doktorandin am Lehrstuhl für Rechtsgeschichte  
Rechtsberaterin, Sozialministerium der Republik Estland  
E-mail: [marelle.leppik@ut.ee](mailto:marelle.leppik@ut.ee)

**Schlüsselwörter / Keywords:** Verfassung / constitution, Verfassung der Republik Estland / Constitution of the Republic of Estonia, Konstituierende Versammlung / constitutional assembly, Verfassungsgerichtsbarkeit / constitutional review, Rechtsprechung / judicial practice.

### 1. Einleitung

Im Unterschied zu vielen europäischen Staaten der Gegenwart hat Estland kein separates Verfassungsgericht. Die Gründe dieses Verzichtes liegen u.a. in der estnischen Verfassungstradition der Zwischenkriegszeit. Im Jahr 1919 errichtete man das sog. Staatsgericht als obersten Gerichtshof; er wurde nach der Sowjetzeit im Jahr 1992 wieder ins Leben gerufen. Nach wie vor prüft das Staatsgericht die Entscheidungen der unteren Gerichte im Wege der Revision oder Kassation. Innerhalb des heutigen estnischen Staatsgerichts existiert aber ein Verfassungssenat, der die Aufgaben eines Verfassungsgerichts erfüllt.<sup>1</sup> Diese Lösung weicht von der estnischen Rechts- und Gerichtstradition der Zwischenkriegszeit ab.<sup>2</sup>

Wir wollen hier im Folgenden der Frage über die Verfassungskontrolle in Estland nach dem Ersten Weltkrieg intensiver als die bisherige Forschung<sup>3</sup> nachgehen. Die Untersuchung soll in drei Schritten erfolgen. Es sollen zunächst die gesetzlichen Lösungen und Debatten um die Verfassungskontrolle erläutert werden. Nach einem zweiten Schritt mit einem Seitenblick auf die Diskussion in der zeitgenössischen Literatur und Doktrin sollen im dritten Schritt die konkreten Fälle der inzidenten Verfassungskontrolle in der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Zeitraum von 1920 bis 1934 näher beleuchtet werden. Am Ende soll ein Fazit stehen, das die Ergebnisse unserer Untersuchung zusammenfasst und die weiteren Forschungsperspektiven andeutet.

## 2. Das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung

Beim Thema richterliche Verfassungskontrolle geht es in erster Linie um die Verfassung selbst. Als man die Republik Estland im Februar 1918 unmittelbar vor der deutschen Besatzung als selbständigen und unabhängigen Staat ausrief, gab es noch keine schriftliche Verfassung dieser Republik. Als die deutsche Besatzung im November 1918 endete, begann der sog. Freiheitskrieg, der von der jungen Republik im und nach Osten gegen die Bolschewiken sowie im und nach Süden gegen die deutschbaltische sog. Landeswehr geführt wurde. Noch bevor der Tartuer Frieden zwischen der Republik Estland und dem bolschewistischen Russland vom 2. Februar 1920 diesem Krieg ein Ende gesetzt hatte, sollte die wichtigste legislative Grundlage der Republik geschaffen werden. Zu diesem Zweck wählten die Bürgerinnen und Bürger in einer allgemeinen und freien Wahl vom 5. bis 7. April 1919 eine verfassungsgebende (exakter: Konstituierende) Versammlung.

Die Konstituierende Versammlung nahm am 23. April 1919 ihre Arbeit im estnischen Opern- und Konzerthaus „Estonia“ in Tallinn auf.<sup>4</sup> Die Versammlung verabschiedete am 15. Juni 1920 eine Verfassung (in der direkten Übersetzung richtiger: „Das Grundgesetz der Republik Estland“),<sup>5</sup> die in zwei Schritten in Kraft gesetzt wurde: ein Teil am 9. August und der Rest am 21. Dezember 1920. Das estnische Grundgesetz war in mancher Hinsicht moderner als andere zeitgenössische Verfassungen bzw. Verfassungsvorbilder. Beispielsweise stand hier der Grundrechtskatalog nicht im letzten Kapitel (wie in der Weimarer Verfassung), sondern ganz vorne im zweiten Kapitel, gleich nach grundsätzlichen Regeln über die Staatlichkeit.<sup>6</sup> Es soll uns hier aber vor allem die Frage nach der Durchsetzbarkeit dieser Verfassungsurkunde in der Rechtspraxis interessieren.

Im Punkt „Verfassungsgerichtsbarkeit institutionell“ blieb das Grundgesetz von 1920 ziemlich unergiebig. § 3 formulierte den allgemeinen Vorbehalt der verfassungsmäßigen Gesetze bei der Ausübung aller Staatsgewalt wie folgt:

*„Die Staatsgewalt in Estland kann niemand anders ausüben als auf Grund des Grundgesetzes oder auf der Basis des Grundgesetzes erlassener Gesetze.“<sup>7</sup>*

Die Formulierung war so vage angelegt, dass die Kommentarliteratur noch nach Jahren den Normgehalt anzweifelte. Der einzige Kommentar zum Grundgesetz aus dem Jahr 1920 wurde nicht auf Estnisch und in Estland, sondern auf Deutsch und in Deutschland verfasst und publiziert. Die Verfasser waren allerdings estnische Staatsbeamte: Eugen Madisson war Generalsekretär des Innenministeriums und Oskar Angelus Vizedirektor der Administrativ-Abteilung des Innenministeriums. Ihre Erläuterungen zu § 3 bezeugen einerseits Orientierungslosigkeit, weil die Gesetzgebungsmaterialien nicht besonders aufschlussreich waren; andererseits wollten sie aus diesem deklarativ formulierten Paragraphen eine allgemeine Rechtsstaatsgarantie bis hin zum Widerstandsrecht gegenüber Kräften ableiten, welche die verfassungsmäßige Staatsordnung der Republik Estland gefährden wollten.<sup>8</sup> Unerwähnt blieb an dieser Stelle die Kompetenz zur richterlichen Verfassungskontrolle. Die Kommentatoren schrieben diese Kompetenz dem § 86 zu, dessen Wortlaut keinesfalls klarer war. § 86 befand sich im Kapitel X. über die Rechtskraft und das Änderungsverfahren des Grundgesetzes; die Norm postulierte die Bindung aller Staatsgewalt an das Grundgesetz:

*„Das Grundgesetz ist unwandelbare Richtschnur der Tätigkeit sowohl der Staatsversammlung [= Parlament] sowie des Gerichts und der Regierungsinstitutionen.“*

Wer und wie darauf achten sollte, dass dieses Verfassungsprogramm in der alltäglichen Staats- und Rechtspraxis durchgesetzt wurde, blieb im Grundgesetz völlig offen. Man findet auch kein Wort über ein spezielles Verfassungsgericht oder irgendein sonstiges Organ für die Verfassungskontrolle.

Das heißt aber nicht, dass die Frage der Verfassungskontrolle in der verfassungsgebenden Versammlung völlig außer Acht gelassen worden wäre. Das Grundgesetz war nämlich nicht das einzige Gesetz, das von dieser Versammlung verabschiedet wurde. Insoweit sollte man in der Tat besser etwas allgemeiner von einer ‚Konstituierenden Versammlung‘ sprechen, weil sie auch andere, für den Aufbau eines neuen Staates grundlegende Gesetze und Beschlüsse fasste bzw. verabschiedete. Darunter befand sich das Staatsgerichtsgesetz, das am 21. Oktober 1919 verabschiedet wurde.<sup>9</sup> Das Staatsgericht war ein neu zu errichtender Gerichtshof für die höchstrichterliche Rechtsprechung. Die unteren Instanzen konnte man mit einigen Korrekturen im Bestand und mit den Zuständigkeiten des früheren Justizsystems der Zarenzeit übernehmen. In der Zarenzeit stand darüber noch der sog. Dirigierende Senat des russischen Reichs als höchstes Revisions- und Kassationsgericht, dem allerdings noch weitere Funktionen im Bereich der Legislative zukamen.<sup>10</sup> Dieser war nun mit dem Untergang des Zarenreichs ausgefallen. Also brauchte man einen Ersatz und so sollte das Staatsgericht Estlands laut § 1 des Staatsgerichtsgesetzes „die höchste Gerichtsgewalt in der Republik ausüben im Rahmen der Regeln für den ehemaligen russischen Senat“. Die notwendigen Änderungen sollte der estnische Gesetzgeber vornehmen. Unter anderem sollte nach § 21 dieses Gesetzes die Promulgation der Gesetze in die Zuständigkeit des Staatsgerichts fallen, wie dies auch beim Dirigierenden Senat der Fall gewesen war.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob ein Promulgationsverfahren die präventive Verfassungskontrolle der Einzelgesetze einschließen könnte bzw. sollte. Auf das Institut eines Staatspräsidenten mit entsprechendem Vetorecht hatte man schon im Voraus verzichtet – Estland sollte eine parlamentarische Republik werden. Folgerichtig sollten die Machtbefugnisse des sog. Staatsältesten an der Spitze der Regierung nur die des Regierungschefs sein, nicht die eines Staatsoberhauptes. So war die Möglichkeit der Verfassungskontrolle seitens eines Präsidenten ausgeschlossen. Am 28. Mai 1920 schlugen der Vertreter des Landwirtschaftsverbands Konstantin Päts und das Mitglied der Deutschen Partei Herman Koch in den Verhandlungen der Konstituierenden Versammlung vor, eine zentrale Institution zu installieren, um die gesetzgebende Gewalt zu kontrollieren. Das Oberste Gericht erschien für diese Funktion der passende Ort zu sein, um die parlamentarische Grundstruktur der Republik auch in diesem Punkt zu stärken. Anders als bei einem Staatsoberhaupt oder Präsidenten bestand bei der Gerichtsbarkeit nach einer Ansicht nicht die Gefahr, dass sie sich über die Verfassungskontrolle legislative Kompetenzen anmaßen könnte:

*„[...] unser oberstes Staatsgericht ist kein Präsident und könnte also das Prüfungsrecht in der Frage haben, ob das Gesetz mit dem Grundgesetz übereinstimmt oder nicht. Die Präsidentenfrage ist bei uns in der Kommission beiseitegelegt worden, schon deshalb müsste es jemanden geben, der über die Einhaltung des Grundgesetzes im Staat wacht.“*

Dagegen befürchtete das Mitglied der Arbeitspartei und Vorsitzender der Konstituierenden Versammlung, Ado Anderkopp, dass eine derartige Normenkontrolle *ex ante* durch das Staatsgericht die Prinzipien der Gewaltenteilung verletze und das Gericht dadurch legislative Funktionen übernehmen könnte. Diese Ansicht setzte



sich in der Versammlung durch.<sup>11</sup> So blieb es nach § 21 des Staatsgerichtsgesetzes bei der schlichten Promulgationsaufgabe ohne inhaltliche Verfassungskontrolle:

*„Die Promulgation der Gesetze, Erlasse und Verordnungen und die Sammlung der Originaltexte obliegt dem Staatsgericht ab der Frist, die von der Regierung der Republik gesetzt wird.“*

In der Tat kam es nicht einmal zur schlichten Promulgation oder Sammlung der Gesetze beim Staatsgericht – diese Aufgaben wurden 1919 und 1920 von der Staatskanzlei wahrgenommen. Mit § 53 des Grundgesetzes wurde die Verkündung der Gesetze letztendlich zur Aufgabe des Präsidiums der Staatsversammlung gemacht und das Staatsgericht von jeglicher Beteiligung im Promulgationsverfahren befreit.

### 3. Die Grundsätze der gerichtlichen Verfassungskontrolle in der zeitgenössischen Doktrin und Praxis

Der Verzicht auf die präventive gerichtliche Verfassungskontrolle sollte aber die konkrete Normenkontrolle im Einzelfall nicht ausschließen. Auch das Staatsgericht selbst nahm dazu schon am 16. Januar 1920 auf einer seiner sog. ordnenden Sitzungen Stellung. Die Plenarversammlung des Staatsgerichts lehnte in seiner Stellungnahme einerseits die präventive Verfassungsaufsicht ab. Ebenso hielt die Versammlung die Zuständigkeit der Staatskanzlei unter der Aufsicht des Staatssekretärs in diesem Bereich für hinreichend und rechtmäßig. Andererseits sah die Versammlung die konkreten Verfassungsbeschwerden gegen einzelne Gesetze oder Gesetzesnormen im Einzelfall als zulässig an.<sup>12</sup> Das Staatsgericht präziserte allerdings nicht, wie und unter welchen Bedingungen konkret eine solche Beschwerde erfolgen sollte.

Die zeitgenössische juristische Literatur griff ebenfalls schnell das Problem der gerichtlichen Verfassungskontrolle auf. Schon im November/Dezember 1920 publizierte Eduard Berendts – damals Professor in Tartu, ehemals an der Kaiserlichen Rechtsschule in St. Petersburg und Mitglied des Dirigierenden Senats – in Estlands einziger Rechtszeitschrift „Õigus (Das Recht)“ einen ausführlichen Aufsatz zu dieser Frage. Berendts vertrat die Ansicht, dass die Funktion der Verfassungskontrolle dem Staatsgericht als oberstem Gerichtshof zukommen sollte.

*„In einem Staat, wo kein Präsident existiert, der ein suspensives Vetorecht hätte, kann nur ein Organ als Hüter des Rechts auftreten, und dies ist das Gericht. Genauer, der höchste Gerichtshof im Staat, der aus gesetzeskundigen Männern besteht, die nicht versetzt werden können und frei von Parteipolitik sind. Allein ein höheres gerichtliches Organ besitzt die erforderliche Objektivität, um sine ira et studio zu entscheiden, ob die einfachen Gesetze verfassungsgemäß sind oder nicht.“<sup>13</sup>*

Das Staatsgericht sollte dabei allerdings das einzige Gericht mit einer solchen Kontrollkompetenz sein.

Der Staatsanwalt Richard Rägo hingegen betonte 1922, dass weder das Staatsgerichtsgesetz noch das Grundgesetz die Ansicht Berendts' stützten. Nach Rägo wies § 86 des Grundgesetzes die Verfassungskontrolle der Gesetze und der Entscheidungen der Exekutivgewalt den Gerichten aller Ebenen, also nicht nur dem obersten Gericht zu. Für die Ausübung dieser richterlichen Kontrolle war seiner Meinung nach jedoch eine detailliertere gesetzliche Regelung nötig.

Bald darauf griff das Staatsgericht selbst in die Debatte ein. Im Urteil vom 1. und 8. Februar 1927 betonte die Kammer zu Verwaltungsrechtssachen, dass das Staatsgericht als Nachfolger des ehemaligen russischen Dirigierenden Senats kein zentrales Verfassungsgericht sein könne. Vielmehr folge aus den §§ 3 und 86 des Grundgesetzes, dass alle Gerichte in Estland die Zuständigkeit zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle besitzen sollten, weil ihnen die Pflicht auferlegt war, ausschließlich nach den verfassungsmäßigen Gesetzen zu richten. Also durfte und musste ein jedes Gericht die anzuwendenden Gesetze inzident auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen. Dies offenbar jedoch nicht *ex officio* und auf eigene Initiative. Die Verwaltungsrechtskammer beschränkte nämlich die Prüfung ausdrücklich auf den Fall, dass eine Partei die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesvorschrift vor Gericht aufwirft:

*„Die estnischen Gerichte haben entsprechend § 86 des Grundgesetzes zu verfahren, und laut diesem ist jede Gerichtsinstanz, vor der die Frage gestellt wird,<sup>14</sup> ob ein bestimmtes Gesetz mit dem Grundgesetz im Einklang steht, berechtigt und verpflichtet, diese Frage zu beantworten.“<sup>15</sup>*

Das Staatsgericht war also der Meinung, dass nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift (*ex post*) allen Gerichten, d.h. dem gesamten Gerichtssystem, die Kompetenz zur Verfassungskontrolle zusteht. Es wurde oben schon erwähnt, dass es gar keine formellen Regelungen für das Verfahren der Verfassungskontrolle gab. Nach dem Staatsgericht sollte man dabei von dem Vorbild der Gesetzmäßigkeitskontrolle bei der Prüfung von Verordnungen ausgehen:

*„Bei der Entscheidung der Frage, ob ein gewöhnliches Gesetz mit dem Grundgesetz im Einklang steht oder nicht, hat das Gericht ebenso zu verfahren wie bei der Entscheidung der Frage, ob eine verbindliche Verordnung mit dem Gesetz im Einklang steht oder nicht.“*

Das vom Staatsgericht erwähnte Vorbild der judikativen Gesetzmäßigkeitskontrolle der Verordnungen entstammte aus § 2 der Verwaltungsgerichtsordnung, welche die Staatsadministrations- und Selbstverwaltungsorgane aller Ebenen sowohl bei Tun als auch bei Unterlassen der gerichtlichen Prüfungsgewalt unterwarf.<sup>16</sup>

Eine Kompetenz, verfassungswidrige Gesetze für nichtig zu erklären und damit für die Zukunft außer Kraft zu setzen, sollten alle diese Gerichte freilich nicht haben. Weder den unteren Gerichten noch dem Staatsgericht selbst kam demnach die Funktion eines „negativen Gesetzgebers“ im Sinne Hans Kelsens zu.<sup>17</sup> Nach den Ausführungen des Staatsgerichts sollte nur in diesem konkreten Fall die entsprechende Gesetzesvorschrift unberücksichtigt bleiben:

*„Findet das Gericht, dass eine verbindliche Verordnung im Widerspruch zum Gesetz steht, so lässt es sie unberücksichtigt; ebenso hat das Gericht ein Gesetz unberücksichtigt zu lassen, falls es zum Ergebnis gelangt, dass das Gesetz zum Grundgesetz im Widerspruch steht.“*

Auch die Kommentatoren des Grundgesetzes wiesen auf dieses Urteil hin, wenn sie ihre Ansicht begründen wollten, dass § 86 des Grundgesetzes nicht nur besage, dass das Grundgesetz irgendwie allgemein eine Richtschnur für die aufgezählten Institutionen der Staatsgewalt sei, sondern „zugleich besonders die Kontrolle der Gerichte über die Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze hervorheben“ sollte.<sup>18</sup>

#### 4. Einzelfälle der inzidenten Verfassungskontrolle in der Praxis der Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts

Inwieweit die estnischen Gerichte nach der Doktrin und höchstrichterlichen Rechtsprechung die inzidente Kompetenz zur Verfassungskontrolle in Anspruch nahmen, ist in der Forschung nach aktuellem Stand im Großen und Ganzen ungeklärt. Die Forschung über die Gerichtsentscheidungen der Zwischenkriegszeit wird durch die Tatsache erschwert, dass man die Entscheidungen nicht publizierte. Auch die Staatsgerichtsentscheidungen wurden nur teilweise bzw. ausschnittsweise veröffentlicht, die Entscheidungen der unteren Gerichte eher gar nicht. Im Archiv sind sie allerdings zumeist gut erhalten und in diesem Sinn der Forschung durchaus zugänglich. Es seien hier nur einige Zahlen genannt, um eine Vorstellung von der Dimension des Quellenmaterials zu bekommen.

Nach den Angaben der elektronischen Datenbank des estnischen Staatsarchivs gibt es für die ganze Zwischenkriegszeit von der Verwaltungsrechtskammer, deren Praxis heute besser erforscht ist als diejenige der übrigen zwei Kammern, insgesamt 16.300 Urteile. Davon erwähnen ca. 200 das Grundgesetz in irgendeiner Weise, nicht unbedingt im Kontext der Verfassungskontrolle. Es soll uns hier aber nur die Praxis aus der Zeit des ersten Grundgesetzes der Republik Estland interessieren, also nur bis zum Jahr 1934. In der Volksabstimmung vom 14. bis 16. Oktober 1933 wurde nämlich das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes der Republik Estland verabschiedet, das am 24. Januar 1934 in Kraft trat. Jenes wird als neues zweites Grundgesetz Estlands für die Zwischenkriegszeit betrachtet, weil damit die Grundlagen für ein starkes Präsidialsystem geschaffen wurden. Allerdings ereignete sich schon im März 1934 ein Staatsstreich; nach mehreren Jahren des Ausnahmezustands wurde 1937 ein weiteres neues Grundgesetz erlassen, das am 1. Januar 1938 in Kraft trat. Damit war die Wende von der parlamentarisch geprägten Staatsordnung Estlands zu einem starken Präsidialsystem verfassungsmäßig vollzogen.<sup>19</sup>

Die Fälle der eigentlichen Verfassungskontrolle für den Zeitraum der Geltung des Grundgesetzes von 1920, also bis zum Jahr 1934, sind dünn gesät. In der Praxis der Verwaltungsrechtskammer lassen sich insgesamt nur acht Stück nachweisen. Diese acht bilden zwei zusammenhängende Gruppen, die zwei konkrete Gesetze bzw. Verwaltungsentscheidungen aufgrund dieser Gesetze betrafen.

Eine erste Welle der gerichtlichen Verfassungskontrolle durch die Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts löste das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung vom 12. Februar 1925 aus.<sup>20</sup> Das Gesetz wurde nach dem kommunistischen Putschversuch bzw. Kommunistenaufstand vom 1. Dezember 1924 verabschiedet. Der Aufstand war von Russland aus koordiniert worden und sollte einen kommunistischen bzw. bolschewistischen Staatssturz bewirken. Er wurde vom estnischen Militär aber in nur wenigen Stunden niedergeschlagen. Man wollte mit dem Staatsschutzgesetz die demokratische – oder wenn man will, bürgerliche – Republik retten, freilich um den Preis eingeschränkter Grundrechte<sup>21</sup> und eingeschränkter politischer Freiheit. Das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung räumte in den §§ 1 und 2 dem Innenminister weite Befugnisse zum Verbot gewisser politischer Organisationen und Bewegungen ein:

*„§ 1: Verboten sind jegliche Vereinigungen, die darauf abzielen:*

- 1) mit Gewalt die in der Republik Estland mit dem Grundgesetz verankerte Staatsordnung oder die vorhandene Gesellschaftsordnung zu verändern;*
- 2) die Unabhängigkeit der Republik Estland zu beenden oder irgendeinen Teil davon zu trennen;*

3) *Propaganda zu betreiben, die gegen die Unabhängigkeit der Republik Estland gerichtet ist.*

§ 2: *Gesellschaften, Vereine und Verbände oder deren Untergruppierungen, deren Tätigkeit unter die im vorhergehenden ersten Paragraph genannten Ziele fällt, werden durch den Erlass des Innenministers verboten, auch wenn sie diese Ziele öffentlich nicht aufgestellt oder anerkannt haben.“*

Im § 2 wurde allerdings auch gleich bestimmt, dass die Mitglieder der bezeichneten Organisationen einen solchen Erlass des Ministers nach der Verwaltungsgerichtsbarkeitsordnung anfechten konnten. Nach § 3 kam dem Innenminister des Weiteren die Befugnis zu, die Mandate der Mitglieder solcher Organisationen in den lokalen Selbstverwaltungsorganen für nichtig zu erklären. Die Verfassungsbeschwerden, die im Hinblick auf die Verfassungskontrolle zu höchstrichterlichen Entscheidungen führten, betrafen die Entfernung von Mitgliedern aus den Stadtversammlungen.

In den Jahren 1925 bis 1930 sollten aufgrund des Beschlusses des Innenministers einige Mitglieder die städtischen Kommunalverwaltungen und ihre Wahlämter verlassen, weil sie der verbotenen Arbeiterpartei angehörten oder nahestanden. Im Jahr 1927 klagten mehrere betroffene Stadtverordnete aus der Stadt Viljandi,<sup>22</sup> im Jahr 1930 Stadtverordnete aus Tartu<sup>23</sup> und in einem weiteren Fall die Verordneten aus Tallinn.<sup>24</sup> Sie stellten nicht nur die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Innenministers in Frage, sondern forderten darüber hinaus die Verfassungskontrolle des Gesetzes zum Schutz der Staatsordnung. Nach der Auffassung der Beschwerdeführer verletzte das Gesetz das verfassungsmäßig garantierte aktive bzw. passive Wahlrecht, weil es der Administrativgewalt die Befugnis eingeräumt hatte, willkürlich politische Parteien zu verbieten. Der Innenminister hielt als Beschwerdegegner dagegen, dass die Bestimmungen des Gesetzes zum Schutz der Staatsordnung als die eines Sondergesetzes verfassungsgemäß seien und vor allem zur Verwirklichung der in § 1 Grundgesetz verankerten Werte beitragen würden. Nach § 1 des Grundgesetzes Estlands aus dem Jahr 1920 war Estland „ein selbständiger, unabhängiger Freistaat“. Nach der Auffassung der Verwaltungsrechtskammer des Staatsgerichts sollte das Gesetz zum Schutz der Staatsordnung die in § 1 des Grundgesetzes verankerte Freiheit und Unabhängigkeit des Staates schützen. „Ist es zur Erreichung dieses Zieles notwendig, die Tätigkeit gewisser [...] Handelsgesellschaften, Gesellschaften, Gruppierungen oder ihrer Vereinigungen zu unterbinden, dann gibt es keinen Grund [...] zu klagen“, urteilte das Staatsgericht kompromisslos.<sup>25</sup>

Die Verwaltungsrechtskammer wies daher die drei Verfassungsklagen zurück und erklärte die entsprechenden Erlasse des Innenministers sowohl für gesetzes- als auch für verfassungsgemäß. Auch wenn sich die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf das Grundgesetz sowie auf allgemeine Rechtsgrundsätze beriefen, wies das Staatsgericht sie zurück. Eine weitere Beschwerde anlässlich des Arrestes des Hausgrundstücks der Arbeiterpartei erteilte das gleiche Schicksal – auch hier hielt die Verwaltungsrechtskammer die Maßnahme der Exekutivgewalt für gerechtfertigt und die gesetzliche Grundlage für verfassungsmäßig.<sup>26</sup>

Eine zweite Welle von Verfassungsbeschwerden rief das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Einrichtungs- und Privatpachtländereien vom 15. Mai 1928 hervor.<sup>27</sup> Das ursprüngliche Gesetz vom Jahr 1926<sup>28</sup> hatte den betroffenen Pächtern die Möglichkeit eröffnet, das Eigentum am gepachteten Grundstück zu erwerben. Dem Staat wurde dabei nur für einen begrenzten Zeitraum, d.h. für ein Jahr, das Recht eingeräumt, gewisse Ländereien für gemeinnützige Zwecke zurückzuhalten.

Mit dem Änderungsgesetz von 1928 wurde diese Frist aufgehoben – also konnte der Staat nun beliebig eingreifen und das Erwerbsrecht einschränken. Auch hier kam es in vier Fällen<sup>29</sup> zu Verfassungsbeschwerden, wobei die Beschwerdeführer das im Grundgesetz verankerte Recht auf Privateigentum als verletzt ansahen. § 24 des Grundgesetzes bestimmte nämlich Folgendes:

*„Das Privateigentum ist in Estland jedem Bürger gewährleistet. Ohne Einverständnis des Eigentümers kann dieses nur im allgemeinen Interesse auf Grund der Gesetze und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung enteignet werden.“*

Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes aus dem Jahr 1928 begründeten die Beschwerdeführer damit, dass die Gesetzesänderung das bis dahin bestehende Eigentumserwerbsrecht für Pachtländereien entzogen hatte. Das Erwerbsrecht wurde also dem Eigentumsrecht im Sinn des Grundgesetzes gleichgestellt. Tatsächlich sollte man allerdings höchstens von einem Anwartschaftsrecht bzw. von einer berechtigten Hoffnung sprechen. Auch in diesen Fällen wies die Verwaltungsrechtskammer die Beschwerden zurück. Freilich nicht mit der Begründung, dass die Beschwerdeführer noch kein volles Eigentumsrecht hatten, sondern unter Hinweis darauf, dass man den Eigentumserwerb im „allgemeinen Interesse“ einschränken dürfe. Dass das Grundgesetz in diesem Zusammenhang nur von der Enteignung des Eigentums und nicht von der Einschränkung des Eigentumserwerbs sprach, thematisierte das Gericht nicht.

## 5. Fazit und Ausblick

Es ist also festzuhalten, dass die Verwaltungsrechtskammer in diesen acht konkreten Fällen der inzidenten Verfassungskontrolle aus den Jahren 1920–1934 die Verfassungsbeschwerden zwar prüfte, aber im Ergebnis zurückwies. Obwohl die gerichtliche Verfassungskontrolle also nach Antrag der streitführenden Partei ausgeübt wurde, verhielt sich der Gerichtshof beim Eingriff in die Entscheidungsbereiche der anderen Staatsgewalten eher zurückhaltend. Dies betrifft die Rechtsprechung der Verwaltungsrechtskammer, die in ihrer Praxis überwiegend die neuen, d.h. eigenen Gesetze der Republik Estland anzuwenden bzw. aktuellen Entscheidungen der Exekutivgewalt zu überprüfen hatte.

Es war oben u.a. davon die Rede, dass sowohl die Literatur als auch die höchstgerichtliche Praxis die Auffassung vertrat, dass nicht nur das Staatsgericht und erst recht nicht nur eine seiner Kammern exklusiv die Verfassungskontrolle ausüben durfte. Die Forschung über die historische Praxis der Zivil- und Strafrechtskammer des Staatsgerichts ist allerdings noch rudimentär, so dass hier keine endgültige Aussage getroffen werden kann. Als erstes Ergebnis zur Praxis der Zivilkammer können wir aber immerhin zumindest zwei Urteile des Staatsgerichts vorweisen, wo das Verfassungsargument gegen ein Einzelgesetz erfolgreich durchgesetzt wurde.<sup>30</sup> Die baltische Privatrechtskodifikation aus dem Jahr 1864,<sup>31</sup> die auch in der Republik Estland fortwährend in Geltung blieb, verlangte für die Gültigkeit des notariellen Testaments die Anwesenheit männlicher Zeugen. In den Streitfällen befanden sich aber unter den Zeugen auch Frauen; daher wurden die Testamente in beiden Fällen in den unteren Gerichtsinstanzen angefochten. Die Zivilkammer des Staatsgerichts gab in beiden Fällen den Beklagten Recht, dass die Einschränkung des Zeugenkreises gegen das Prinzip der Geschlechtergleichheit verstößt, das in § 6 des Grundgesetzes verankert war. Offensichtlich war eine erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen ein altes Gesetz aus der Zarenzeit einfacher als gegenüber einem Gesetz, das nach der estnischen Unabhängigkeit erlassen worden war.

So viel von der Entscheidungspraxis im Bereich der höchstrichterlichen Verfassungskontrolle. Die Forschungsergebnisse decken freilich nicht die ganze höchstrichterliche Rechtsprechung ab und noch weniger die Untergerichte, denen ja nach der Doktrin ebenfalls die Kompetenz zur richterlichen Verfassungskontrolle zukam. Eines ist jedoch schon heute und auch bei unserem relativ spärlichen Befundmaterial bewiesen: Obwohl in Estland das Grundgesetz von 1920 bzw. Einzelgesetze kein spezifisches Verfassungskontrollorgan oder Verfassungsgericht vorsahen und man nirgends das Verfahren regelte, übte zumindest der höchste Gerichtshof, genauer, zumindest zwei der insgesamt drei Kammern, die inzidente gerichtliche Verfassungskontrolle aufgrund der Verfassungsbeschwerden der streitführenden Parteien aus. Die Fälle sind nicht zahlreich, so dass das Staatsgericht in seiner Prüfungstätigkeit keinesfalls als aktiver Intervent im Machtbereich der Legislative oder Exekutive erscheint. Immerhin wies das Gericht die entsprechenden Beschwerden ggf. nicht ungeprüft zurück.

## Zusammenfassung

1. Weder das erste Grundgesetz der Republik Estland aus dem Jahr 1920, das bis zum Jahr 1934 galt, noch die Spezialgesetze zur Gerichtsorganisation sahen eine Institution zur gerichtlichen Verfassungskontrolle vor.

2. Die Doktrin sowie die Rechtsprechung entwickelten aus dem Grundsatz der verfassungs- bzw. gesetzmäßigen Rechtsprechung (§§ 3 und 86 Grundgesetz) die These, dass die Kompetenz der Verfassungskontrolle über die Legislative und Exekutive nicht nur der Höchstgerichtsbarkeit, sondern einem jeden Gericht zukommen sollte.

3. Die jüngere Forschung weist anhand der Rechtsprechungsmaterialien zumindest für die höchstrichterliche Rechtsprechung nach, dass die inzidente Verfassungskontrolle der Gesetze und Rechtsakte der Exekutivgewalt im Einzelfall in der Tat ausgeübt wurde.

*Die Abfassung dieses Beitrags wurde durch die Wissenschaftsförderung der Republik Estland unterstützt (ETF9209 und IUT20-50).*

## Endnoten

<sup>1</sup> Als erste Entscheidung der Verfassungsgerichtsbarkeit gilt das Urteil des Staatsgerichts vom 22. Juni 1993. Überblick zum Neuanfang in der estnischen Verfassungs- und Rechtsgeschichte: *Ernits, M.* The courts and the Supreme Court in concrete norm control, in: *15 Years of Constitutional Review in the Supreme Court of Estonia*, ed. by Suumann, G. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2009 – S. 26–38. Die vergangenen 20 Jahre haben einen sog. Tigersprung in der Verfassungsgerichtsbarkeit und -dogmatik erlebt. Dazu: *Ernits, M.* 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, in: *Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit*, Hrsg. Hülshörster, S., Mirow, D. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2012 – S. 123–140; vgl. auch: *Maruste, R.* The Role of the Constitutional Court in Democratic Society, in: *Juridica International.* – 2007 – Vol. XIII – S. 8–13: “The Estonian system, wherein judicial constitutional review is an additional function of general courts, is a unique mixture of the American model and the Continental / Kelsenian model, which is aimed at formal constitutional review of legislation. In addition, the whole solution was justified in the context of its time by the limited means of a small state. The result is not exactly purebred, but it worked and still works. We are still small, but our means are less limited and, we can hope, much more experienced and wiser.” (S. 12)

<sup>2</sup> Von 1920 bis 1940 gab es in Estland kein separates Verfassungsgericht, auch keine entsprechend spezialisierte Kammer beim Staatsgericht. Zu Aufbau und Funktionen des Staatsgerichts in dieser Zeit: *Anepaio, T.* The Supreme Court of the Republic of Estonia, in: *The History of the Supreme Court*

of Europe and the Development of Human Rights, ed. by Solt, P. Budapest: Alfoldi Nyomda Co, 1999 – S. 109–120.

- <sup>3</sup> Abgesehen von den ganz allgemeinen Übersichten zur Verfassungsgeschichte und Geschichte des Justizsystems bzw. der Höchstgerichtsbarkeit gibt es nur eine Spezialuntersuchung zum richterlichen Prüfungsrecht gegenüber der Legislative und Exekutive im Zwischenkriegs-Estland, und das nicht nur theoretisch, sondern auch anhand der konkreten Fälle aus der zeitgenössischen Gerichtspraxis: *Leppik, M.* Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal (Die ersten Zeichen der richterlichen Verfassungskontrolle: die Praxis des Staatsgerichts während der Geltung des Grundgesetzes vom 1920), in: *Juridica*. – 2012 – Nr. 3 – S. 185–192 (auf Estnisch mit englischer Zusammenfassung S. 232 f.).
- <sup>4</sup> Der Versammlungsort war nicht zufällig. Theaterhaus „Estonia“ war ein genuin estnisch-nationales Unternehmen. Einerseits war das Haus mit Spenden neben dem deutschen Theater gebaut und sollte der alten deutschbaltischen Elite die Wandlung der indigenen estnischen Bevölkerung zu einer Nation vor Augen führen. Andererseits war das Theaterhaus nicht durch die früheren obrigkeitlichen Mächte „belastet“ – sowohl die herrschaftlichen Gouvernementsbehörden der Zentrale des Zarenreichs als auch die provinziellen ritterschaftlichen Institutionen hatten ihre Gebäude in Tallinn auf dem Domborg. „Estonia“ befindet sich aber in der unteren Stadt, allerdings außerhalb der alten mittelalterlichen Stadtmauer – auch in diesem Sinne also souverän auf dem Weg zu neuen Ufern der Machtverhältnisse.
- <sup>5</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (Grundgesetz der Republik Estland) 15.06.1920. – Riigi Teataja (Staatsgazette) 1920, 113/114, 243.
- <sup>6</sup> Die Weimarer Republik wurde neben der Schweiz und Frankreich als Vorbild angesehen. Das zeigt sich z. B. durch die Rezeption der sog. neuen oder sozialen Grundrechte im estnischen Grundgesetz. *S. Siimets-Gross, H.* Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions Between World Wars I and II: A Vanguard or Rearguard of Europe?, in: *Juridica International*. – 2005 – Vol. X – S. 137f; *Anepaio, T.* Die rechtliche Entwicklung der baltischen Staaten 1918–1940, in: *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen, Rechtskulturen des modernen Osteuropa*, Hrsg. Tomasz, G. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2007 – S. 21.
- <sup>7</sup> Die deutsche Fassung wird hier und im Folgenden zitiert nach: Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Madisson, E. und Angelus, O. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, hier S. 14.
- <sup>8</sup> Ebenda.
- <sup>9</sup> Riigikohtu seadus (Staatsgerichtsgesetz) 21.10.1919 – Staatsgazette 1919, 82/83, 164.
- <sup>10</sup> Auf Deutsch über den Titel hinaus auch allgemein zu den Funktionen und Befugnissen des Dirigierenden Senats im späten Zarenreich: *Liessem, P.* Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich: Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864–1917), Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag 1996.
- <sup>11</sup> Asutawa Kogu protokollid, Asutawa Kogu IV istungjärk [13. Apr. – 31. Dets. 1920]. Protokollid Nr. 120–154. Tallinn 1920, veerg 598 ja 611 (Protokolle der Gründungsversammlung, IV. Sitzung der Gründungsversammlung [13. Apr. – 31. Dez. 1920], Protokolle Nr. 120–154. Tallinn 1920, Spalte 598 und 611.
- <sup>12</sup> Bescheid der ordnenden Sitzung der Plenarversammlung des Staatsgerichts, 16.01.1920, in: *Estlands Staatsarchiv 1356-1-117*, S. 3v; hier nach *Anepaio, T.* Riigikohus. Otsuste valikkogumik 1920-1940 (Staatsgericht. Die Auswahl von Urteilen 1920–1940), Tartu: Elmatar 1999 – S. 12f.
- <sup>13</sup> *Berendts, E.* Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid (Das Staatsgericht der Republik Estland und die Prinzipien des Grundgesetzes von 1920), in: *Õigus*. – 1920 – Nr. 3 – S. 56–61.
- <sup>14</sup> „... vor der die Frage gestellt wird“ ist die direkte Übersetzung des estnischen Originaltextes. Madisson und Angelus zitieren diesen Passus ebenfalls, benutzen an dieser Stelle aber die Formulierung „in welcher die Frage aufgeworfen wird“, welche die Initiative des Gerichts bei der Frage der Verfassungskontrolle freilich miteinschließt. Vgl. Madisson / Angelus (wie Anm. 7), S. 85.
- <sup>15</sup> Urteil der Kammer des Verwaltungsrechts des Staatsgerichts 01.02. und 08.02.1927, 343 I. – Estnisches Staatsarchiv (hier weiter: EStA).1356.2.1005, die Akte ist unpaginiert.
- <sup>16</sup> Administratiiv-kohtu kord (Verwaltungsgerichtsordnung). 12.02.1919 – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1919, 10. Zehn Jahre später wurde die Verwaltungsgerichtsordnung zwar einer gründlichen Revision unterworfen, § 2 blieb auch nicht unangetastet. Vgl. Administratiiv-kohtu korra muutmise seadus (Änderungsgesetz der Verwaltungsgerichtsordnung). 12.02.1919 – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1929, 16, 110.
- <sup>17</sup> *Kelsen, H.* Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, Hrsg. u. mit einer Einf. u. Auswahlbibliographie versehen v. Ooyen, R. Ch. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008 – S. 78.
- <sup>18</sup> Madisson / Angelus (wie Anm. 7) – S. 84.

- <sup>19</sup> Neben der Analyse der Entwicklung des Verfassungsrechts mit Schwerpunkt auf sozialen Grundrechten in Estland 1920-1940 auch ein Überblick zur äußeren Verfassungsgeschichte: Siimets-Gross (wie Anm. 6) – S. 135–143; s. auch: *Nakanishi, Y.* Die Entwicklung der Grundgesetze in Estland vom Jahre 1917 bis zum Jahre 1934. Tokyo 2004.
- <sup>20</sup> Riigikorra kaitse seadus (Gesetz zum Schutz der Staatsordnung) 12.02.1925. – Riigi Teataja (Staatsgazette) RT 1925, 29/30, 7.
- <sup>21</sup> S. die Beispiele zur höchstrichterlichen Rechtsprechung, welche die grundgesetzlich gewährte (§ 18) Streikfreiheit betrafen: Siimets-Gross (wie Anm. 6), S. 139 f.; zum Problem des sog. Ausnahmezustandes im Bereich der Strafgerichtsbarkeit, die ggf. nicht von ordentlichen Gerichten, sondern von Militärgerichten auch über Zivilpersonen ausgeübt wurde: Sedman, M. Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War, in: Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum / Unity and Plurality of Law in the Legal History of the Baltic Sea Area, ed. by Luts-Sootak, M., Osipova, S., Schäfer, F. L. Frankfurt am Main, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2012 – S. 253–273.
- <sup>22</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 01.02. und 08.02.1927, 343 I. – EStA.1356.2.1005.
- <sup>23</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 393 II. – EStA.1356.2.193.
- <sup>24</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 669 II. – EStA.1356.2.103.
- <sup>25</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 393 II. – EStA.1356.2.193.
- <sup>26</sup> Urteil der Verwaltungsrechtskammer v. 21.10. und 07.11.1930, 681 II. – EStA.1356.2.10617.
- <sup>27</sup> Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse muutmise seadus (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Behörden- und Privatpachtgrundstücke) v. 25.05.1928. – RT 1928, 46.
- <sup>28</sup> Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus (Gesetz über die Nutzungsordnung der Gemeinde-, Behörden- und Privatpachtgrundstücke). 11.02.1926. – RT 16, 1926.
- <sup>29</sup> Vier Urteile der Verwaltungsrechtskammer v. 03.07.1930, 421 II. – EStA.1356.2.103; v. 09.06.1931, 12 II. – EStA.1356.2.6807; v. 09.06.1931, 14 II. – EStA.1356.2.6556; v. 09.06.1931, 15 II. – EStA.1356.2.6791.
- <sup>30</sup> Urteile der Zivilrechtskammer v. 31.05.1928, 3. – EStA 1356.3.76 und v. 28.04.1932, 375. – EStA 1356.3.92.
- <sup>31</sup> Provincialrecht der Ostseegouvernements. Dritter Theil. Privatrecht: Liv-, Est- und Curlaendisches Privatrecht. Zusammenestellt auf Befehl des Herrn und Kaisers Alexander II. St. Petersburg: Buchdruckerei der Zweiten Abtheilung Seiner kaiserlichen Majestät Eigener Kanzlei 1864. In der Republik Estland sollte dieses Gesetzbuch natürlich nicht in dieser Urfassung, sondern mit den späteren Veränderungen gelten. Diese waren aber eher punktuell und haben die grundsätzlichen Lösungen der Kodifikation nicht betroffen. Allgemein zur Gesetzesideologie dieses Gesetzbuchs: Luts, M. Private Law of the Baltic Provinces as a Patriotic Act, in: *Juridica International: Law Review of Tartu University*. 2000 – Vol. V – S. 157–167; m. w. N. auf die jüngere Forschung: Luts-Sootak, M. Die baltischen Privatrechte in den Händen der russischen Reichsjustiz, in: *Rechtsprechung in Osteuropa. Studien zum 19. und frühen 20. Jahrhundert*, hg. v. Pokrovac, Z. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag, 2012 – S. 269 ff.



## Die Entstehung der Gerichtsverfassung nach der Gründung der Republik Lettland

### *Latvijas tiesību sistēmas ģenēze pēc Latvijas Republikas dibināšanas*



**Dr. iur. Sanita Osipova**

LU Juridiskās fakultātes / Juristische Fakultät der Universität Lettlands  
Tiesību teorijas un vēstures zinātņu katedras profesore /  
Professorin am Lehrstuhl für Rechtstheorie und Rechtsgeschichte  
E-pasts / E-mail: [sanita.osipova@lu.lv](mailto:sanita.osipova@lu.lv)

**Schlagwörter / Keywords / Atslēgvārdi:** Gerichtssystem / tiesu sistēma, Gericht / tiesa, Gesetz über die Gerichtsbarkeit / Tiesu iekārtas likums, Verwaltungsgerichtsordnung / Administratīvo tiesu likums, Verfassung / Satversme.

### Einleitung / Ievads

Die Schaffung eines Gerichtssystems und das gesetzliche Verfahren der Gerichte sind die Grundlage für das Bestehen eines jeden Staates. Schon die ältesten Kulturen haben danach gestrebt, objektive und unabhängige Gerichte zu gründen, um im Fall von Streitigkeiten zu gerechten Lösungen zu gelangen. Das Urteilen war in den alten Kulturen mit dem religiösen Kultus verbunden. Gerade die Idee, die Götter einzubeziehen, sicherte, dass sich das Gericht beim Urteilen über menschliche Leidenschaften erhob, dass es unabhängig von weltlicher Macht, neutral, objektiv und gerecht entschied.<sup>1</sup>

In den alten Kulturen gehörte das Gericht zur vollziehenden Gewalt, denn die Macht sollte im Sinne der Gewalteneinheit ungeteilt bleiben. Man bezweifelte jedoch nicht die Objektivität der Richter, denn die Bezugnahme auf den religiösen Kultus garantierte den Glauben der Bürger an die Teilnahme der Götter beim Fällen eines gerechten Urteils.<sup>2</sup>

Tiesu iekārtas izveidošana un likumīga darbība ir viens no nepieciešamiem priekšnoteikumiem, lai pastāvētu jebkāda valsts. Jau vissenākās kultūras, lai gūtu taisnīgu strīda risinājumu, centās veidot neatkarīgu un objektīvu tiesu. Tiesāšana senajās kultūrās bija saistīta ar reliģisku kultu, un tieši ideja par dievu līdzdalību nodrošināja to, lai tiesa, taisot spriedumu, paceltos virs cilvēciskām kaislībām un būtu no pasaulīgās varas neatkarīga, neitrāla, objektīva un taisna. Senajās valstīs tiesa tika veidota izpildvaras struktūrās, jo vara netika dalīta. Tiesnešu objektivitāte tomēr netika apšaubīta, jo līdz ar reliģiska kulta piekopienu tiesājot tika nodrošināts, ka cilvēki ticēja dievu līdzdalībai taisnīgā tiesas spriešanā.

Heutzutage ist alles viel komplizierter, weil das Urteilen nicht in den Händen der Götter, sondern in den Händen der Menschen liegt. Die Frühe Neuzeit etablierte in klar definierter Form die Forderung nach Gewaltenteilung sowie die Idee, den Staat

von der Kirche zu trennen. Das beeinflusste direkt das Verständnis der Gerichtsverfassung und des Gerichtsverfahrens. Ein faires Verfahren sollte nunmehr rational und nicht sakral sein. Die Unabhängigkeit der Richter wurde zu einem wichtigen Element für ein solch faires Verfahren. Montesquieu schlug im 18. Jahrhundert als erster vor, neben der institutionell und funktional abgegrenzten Gesetzgebungs- und vollziehenden Gewalt eine dritte unabhängige Gewalt – die Justizgewalt – zu etablieren. Nach der Lehre Montesquieus kann nur eine unabhängige Justiz den Menschen die Freiheit als höchsten Wert sichern: *„Um die Freiheit... zu sichern, soll die Verwaltung auf solche Weise geschaffen werden, dass die Leute voreinander keine Angst haben müssen. Die Freiheit kann nicht existieren, wenn die Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt in einer Hand konzentriert wird. Die Freiheit kann auch dann nicht existieren, wenn die Justizgewalt von der Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt nicht getrennt ist.“*<sup>3</sup> Die Gewaltenteilung begann am Ende des 17. Jahrhunderts in England mit der Trennung der Gesetzgebungsgewalt von der Vollzugsgewalt. Dabei wurde die Gewalt des Monarchen auf die Kompetenzen eines Staatsoberhauptes beschränkt, die Justizgewalt blieb jedoch eine längere Zeit mit der Vollzugsgewalt eng verbunden.

Mūsdienās viss ir daudz sarežģītāk, jo tiesas spriešana ir nodota cilvēku, nevis dievu rokās. Jaunākie laiki ienāca ar skaidri definētu varas dalīšanas prasību, kā arī valsts un baznīcas nošķiršanas ideju. Tas tieši ietekmēja arī izpratni par tiesas organizāciju un darbību. Taisnīgai tiesai sāka izvirzīt pilnīgi citus priekšnoteikumus: racionālus, nevis sakrālus. Par vienu no taisnīgas tiesas priekšnoteikumiem kļuva tiesnešu neatkarība. Šarls Luijs Monteskjē XVIII gs. kā pirmais piedāvāja līdzās institucionāli un funkcionāli nošķirti likumdevējam un izpildvarai veidot trešo neatkarīgas varas atzaru – tiesu varu. Tikai neatkarīga tiesu vara, saskaņā ar Monteskjē mācību, var nodrošināt cilvēkiem augstāko vērtību – brīvību: *„Lai nodrošinātu [...] brīvību, pārvaldei jābūt izveidotai tādā veidā, lai cilvēkiem nebūtu jābaidās citam no cita. Brīvība nevar eksistēt, ja likumdevējvara un izpildvara būs koncentrētas vienās rokās. Brīvība nevar eksistēt arī tad, ja tiesu vara nebūs atdalīta no likumdevējvaras un izpildvaras.“* Varas dalīšana XVII gs. beigās Anglijā tika uzsākta ar likumdevēja nodalīšanu no izpildvaras, ierobežojot monarha varu līdz valdības galvas pilnvarām, bet tiesu vara vēl ievērojamu laiku palika ciešā saistē ar izpildvaru.

## 1. Die ordentliche Gerichtsbarkeit in Lettland 1918–1922 / Vispārējās kompetences tiesu sistēma Latvijā 1918–1922

Die Republik Lettland schuf bereits mit der Staatsgründung eine unabhängige Justizgewalt. Die Entstehung der Gerichtsverfassung Lettlands umfasst den Zeitraum von der Staatsgründung 1918 bis zur Verabschiedung der Verfassung (Satverme). In dieser Zeit errichtete man die normativen Grundlagen für die Gerichtsverfassung, die bis zum Zweiten Weltkrieg nur unwesentlich verändert bestand und bei der Wiederherstellung des Staates gegen Ende des 20. Jahrhunderts partiell übernommen wurde.

Latvijas Republikā jau no valsts dibināšanas pirmsākumiem tika veidota neatkarīga tiesu vara. Latvijas tiesu sistēmas ģenēzes laiks aptver posmu no valsts dibināšanas 1918. gadā līdz Satversmes pieņemšanai. Šajā laikā tika likti normatīvi pamati tiesu sistēmas organizācijai un darbībai, kas būtiski netika mainīti līdz pat Otrajam pasaules karam un daļēji tika pārņemti, atjaunojot valsti XX gs. beigās.

Der Volksrat errichtete bei der Gründung des lettischen Staates am 17. November 1918 während seiner Gründungsversammlung die sog. Politische Plattform.<sup>4</sup> Die

Politische Plattform gilt samt dem Aufruf „An lettische Bürger“ vom 18. November 1918<sup>5</sup> als die *erste provisorische Verfassung* der Republik Lettland.<sup>6</sup> In keinem dieser Dokumente wird die Gerichtsverfassung direkt erwähnt, jedoch ist deren Implementierung ohne die Existenz von Gerichten undenkbar, weil die Politische Plattform von „Minderheitsrechten“, „bürgerlichen Freiheiten“, Wahlen und von anderen Rechten und Verfahren spricht, die ohne Gerichte schutzlos wären.<sup>7</sup> Da man bei der Gründung des lettischen Staates eine „Republik auf demokratischer Grundlage“ schaffen wollte,<sup>8</sup> war klar, dass auch die modernen Ideen der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit einbezogen werden sollten. Die Politische Plattform legte die Kompetenzen des Gesetzgebers und der Regierung fest, die bis zur Einberufung der Verfassungsversammlung gelten sollten – den Lettischen Volksrat und die Übergangsregierung. Das Verfassungsdokument umriss aber keine provisorischen Gerichtsinstitutionen und keine Gerichtsordnung. Dies geschah erst drei Wochen später durch die *Provisorische Satzung des Lettischen Volksrates über lettische Gerichte und die Gerichtsordnung (Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību)* vom 6. Dezember 1918. Die Provisorische Satzung sah vor, dass „lettische Gerichte auf der Grundlage der örtlichen und russischen Gesetze tätig werden, die bis zum 24. Oktober 1917 in Kraft waren.“ Das Gesetz des Volksrates der Republik Lettland vom 5. Dezember 1919 *über das Inkraftlassen der vorherigen russischen Gesetze in Lettland (Par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā)* festigte die Kontinuität zu dem in diesem Bereich vorher gültigen Recht.<sup>9</sup> Mit diesem Gesetz blieb das Recht des Russischen Reichs, das auf dem lettischen Territorium gültig war, auch weiterhin in Kraft, es sei denn, es wurde durch neue lettische Gesetze geändert oder stand im Widerspruch dazu. Die Gerichtsinstitutionen wurden von der deutschen Besatzungsverwaltung übernommen und dem lettischen Justizministerium zur Aufsicht unterstellt. Das Übergangsparlament und die Übergangsregierung wurden von neuem unverzüglich gebildet, jedoch blieben in der Frage der Gerichtsverfassung und des Gerichtsverfahrens die bisherigen Institutionen bzw. Verfahren in Kraft.<sup>10</sup>

Latvijas Republiku dibinot, Tautas padome izstrādāja Politisko platformu, ko pieņēma 1918. gada 17. novembrī padomes dibināšanas sapulces laikā. Šī Politiskā platforma kopā ar 1918. gada 18. novembra uzsaukumu „Latvijas pilsoņiem!” tiek uzskatīta par Latvijas Republikas *pirmo pagaidu konstitūciju*. Nevienā no šiem dokumentiem nav tieši runāts par tiesu iekārtu, tomēr to realizācija nav iedomājama bez tiesu pastāvēšanas, jo Politiskā platforma runā par „cittautiešu tiesībām”, „pilsoniskām brīvībām”, vēlēšanām un citām tiesībām un procesiem, kas nav realizējami bez tiesu pastāvēšanas. Tā kā, Latvijas valsti dibinot, tika iecerēts veidot „republiku uz demokrātiskiem pamatiem”, tad bija skaidrs, ka noteikti ir jāiedzīvina arī modernās varas dalīšanas un tiesiskas valsts idejas. Politiskā platforma noteica likumdevēju un valdību, kas darbosies laikā līdz Sātversmes sapulces sasaukšanai: Latvijas Tautas padomi un Pagaidu valdību, taču pagaidu tiesu institūcijas un tiesāšanas kārtība ar šo dokumentu netika noteiktas. Tas tika izdarīts 3 nedēļas vēlāk ar Latvijas Tautas padomes 1918. gada 6. decembra Pagaidu nolikumu par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību. Pagaidu nolikums paredzēja, ka „Latvijas tiesas darbojas pēc tiem vietējiem un Krievijas likumiem, kas bija spēkā līdz 1917. gada 24. oktobrim”. Kontinuitāti ar iepriekš šajā teritorijā spēkā bijušajām tiesībām vēl vairāk nostiprināja Latvijas Republikas Tautas padomes 1919. gada 5. decembra likums „Par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā”, saskaņā ar to arī turpmāk spēku saglabāja tās Krievijas impērijas tiesības, kas bija bijušas spēkā Latvijas teritorijā, ciktāl tās netika grozītas ar jauniem Latvijas likumiem vai nebija pretrunā ar tiem. Tiesu iestādes tika pārņemtas no vācu okupācijas pārvaldes un nodotas Latvijas Tieslietu ministrijas pārraudzībā. Tātad pagaidu likumdevējs un valdība tika izveidoti no jauna un nekavējoties, bet attiecībā uz tiesu iekārtu un procesu tika saglabātas iepriekšējās iestādes un kārtība.

Auf diese Weise führte man in Lettland die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Russischen Reich im Rahmen der Gerichtsreform geschaffene Gerichtsverfassung fort, die dem Entwicklungsstand des modernen dreistufigen „französischen“ Gerichtsmodells entsprach. Diese Gerichtsverfassung war auf der Grundlage des *Gesetzes über die Gerichtsbarkeit* (*Учреждение судебных установлений*, lettisch *Tiesu iekārtas likums*) des Russischen Reichs vom 20. November 1864 geschaffen worden. Sie blieb mit den Änderungen und Ergänzungen bestehen, die bis zum 24. Oktober 1917 vorgenommen worden waren. Die Republik Lettland änderte und ergänzte das besagte Gesetz; es blieb in der ganzen Zwischenkriegszeit in Kraft. Bei der praktischen Anwendung des Gesetzes zog man als zusätzliche Rechtsquellen die Rechtsprechung und die wissenschaftliche Dogmatik des Russischen Reichs heran.<sup>11</sup> Die Fassung des *Gesetzes über die Gerichtsbarkeit* vom 22. Dezember 1921 lautete: „Die Rechtsprechung wird von den Friedensrichtern, den Landgerichten (Regionalgerichten), dem Gerichtshof und dem Senat sowie dem Obersten Kassationsgericht ausgeübt.“<sup>12</sup> Bereits die *Provisorische Satzung des Lettischen Volksrates über lettische Gerichte und die Gerichtsordnung* strich aus der ursprünglichen russischen Gerichtsverfassung die Friedensrichterversammlung als Berufungsinstanz für die Urteile des Friedensgerichts. Neue Berufungsinstanz wurde das Landgericht (Regionalgericht).

Tādējādi Latvijā tika saglabāta tiesu sistēma, kas bija izveidota Krievijas impērijā XIX gs. otrajā pusē tiesu reformas ietvaros un kas pamatos atbilda sava laika modernas trīspakāpju „franču tipa” tiesu sistēmas prasībām. Šī tiesu sistēma tika veidota, par pamatu ņemot Krievijas impērijas 1864. gada 20. novembra likumu *Учреждение судебных установлений* (latviski – Tiesu iekārtas likums) ar grozījumiem un papildinājumiem, kas tajā bija veikti līdz 1917. gada 24. oktobrim. Minētais likums Latvijas Republikā tika grozīts un papildināts un saglabāja savu spēku visu starpkaru posmu. To piemērojot praksē, kā tiesību papildavoti tika izmantotas Krievijas impērijas judikatūra un zinātniskā doktrīna. *Tiesu iekārtas likuma* 1921. gada 22. decembra redakcija skanēja šādi: „tiesu vara pieder miertiesnešiem, apgabaltiesām, tiesu palātai un senātam, kā augstākai kasācijas tiesai.” No sākotnējās impērijas tiesu sistēmas jau ar „Pagaidu nolikumu par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību” tika izņemta miertiesnešu sapulce kā apelācijas instance miertiesas spriedumiem. Par apelācijas instanci tika noteikta apgabaltiesa.

Bei der Anwendung des *Gesetzes über die Gerichtsbarkeit* in Lettland wurde die Gerichtsverfassung einer Großmacht auf den Raum einer ehemaligen Provinz „komprimiert“. Aus diesem Grund bildeten sich in Lettland zwei Oberste Gerichtshöfe mit unterschiedlicher Zuständigkeit heraus: die oberste Berufungsinstanz – der Gerichtshof – und die Kassationsinstanz (Revisionsinstanz) – der Senat. Lettland schuf eine dreistufige Gerichtsverfassung, jedoch wurde diese durch eine Gerichtsverfassung aus vier Institutionen gebildet. Berufungsverfahren wurden in zwei Instanzen verhandelt: sowohl beim Landgericht (Regionalgericht) als auch beim Gerichtshof. Dieses Verfahren, das die Gerichtsverfassung des föderalen Russischen Reichs einem kleinen unitären Land anpasste, blieb teilweise bis auf den heutigen Tag erhalten. Erst jetzt soll die Dualität der Höchstgerichtsbarkeit abgeschafft werden, die immer noch auf dem Gerichtshof für die Berufung und dem Senat für die Kassation basiert. Es ist geplant, den Obersten Gerichtshof nur als Instanz des Kassationsgerichts fortzuführen.<sup>13</sup>

Piemērojot Latvijai likumu *Учреждение судебных установлений*, lielvalsts tiesu iekārta tika „saspiesta” vienas bijušās provinces līmenī. Tāpēc Latvijā izveidojās divas augstākās tiesas ar atšķirīgu kompetenci: augstākā apelācijas instance – Tiesu palāta un kasācijas instance – Senāts. Latvijā tika izveidota trīs instanču tiesu sistēma, bet to veidoja

četrus institūciju tiesu sistēma. Apelācijas lietas izskatīja divu instanču tiesas: gan apgabala, gan tiesu palāta. Šāda kārtība, kurā mazai unitārai valstij tika pielāgota federatīvās Krievijas impērijas tiesu sistēma, daļēji bija saglabājusies līdz mūsdienām. Tikai šobrīd tiek likvidēta augstākās tiesas dualitāte, jo augstāko tiesu joprojām veido tiesu palātas – apelācijai un Senāts – kasācijai. Šobrīd ir paredzēts pāriet uz kārtību, kas augstāko tiesu saglabā vienīgi kā kasācijas tiesu instanci.

Jedoch war die „französische Gerichtsverfassung“, die sich nach dem Territorialprinzip organisierte, für eine Zivilgesellschaft konzipiert, in der alle Personen unabhängig von ihrer Herkunft vor dem Gesetz und vor Gericht gleich sind. Deshalb konnte ein Land, welches das Ständesystem noch nicht abgeschafft hatte, diese Gerichtsverfassung nicht übernehmen. Somit urteilten im Russischen Reich immer noch spezifische Gerichtsinstitutionen für bestimmte Stände, beispielsweise die Gemeindegerichte und das Oberhofgericht für den Bauernstand. Diese Gerichtsinstitutionen wurden nicht durch das *Gesetz über die Gerichtsbarkeit*, sondern durch Spezialgesetze geregelt. Aber auch viele Artikel des *Gesetzes über die Gerichtsbarkeit* widmeten sich den Ständen. Zum Beispiel legte das *Gesetz über die Gerichtsbarkeit* einen Standeszensus für Geschworene fest. Art. 81 des Gesetzes definierte klar, dass „Geschworene aus allen Ständen der örtlichen Einwohner gewählt werden“.<sup>14</sup>

Taču „franču tipa tiesu iekārta“, kas ir organizēta pēc teritoriālā principa, ir paredzēta pilsoniskai sabiedrībai, kurā valda personu vienlīdzība likuma un tiesas priekšā, neskatoties uz personas izcelšanos. Tātad tā nevarēja pilnībā tikt pārņemta valstī, kas vēl nebija likvidējusi kārtu sistēmu. Tāpēc Krievijas impērijā joprojām darbojās arī tiesu iestādes noteiktai kārtai piederīgajiem, piemēram, zemniekiem šādas bija pagastu tiesas un zemnieku virstiesas. Šīs tiesu iestādes regulēja speciāli likumi, nevis likums *Учреждение судебных установлений*. Taču arī šī likuma daudzos pantos tika runāts par kārtām. Piemēram, kārtas cenzs likumā *Учреждение судебных установлений* bija noteikts zvērinātajiem. Likuma 81. punkts skaidri noteica, ka „zvērinātie tiek vēlēti no visām kārtām no vietējo iedzīvotāju vidus”.

Der Staat Lettland, der mit seiner Gründung die Personengleichheit in der Gesellschaft etabliert hatte, reformierte jedoch das Institut der Gemeindegerichte. Ihre Zuständigkeit wurde eingeschränkt. Die Gemeindegerichte verloren ihre Zuständigkeit in Strafsachen, der maximale Streitwert in Zivilsachen, für welche die Gemeindegerichte zuständig waren, wurde wegen der Inflation der Kriegs- und Nachkriegszeit bis auf 300 Rubel erhöht. Darüber hinaus unterstellte man den Gemeindegerichten alle Einwohner der Gemeinde unabhängig von ihrer früheren Standeszugehörigkeit. Das Oberhofgericht der Bauern wurde als Relikt der Ständegesellschaft abgeschafft.<sup>15</sup> Die Republik Lettland organisierte ferner die Gerichte nach dem Territorialprinzip. Ein Urteil des Gemeindegerichts konnte beim Friedensgericht angefochten werden; das Friedensgericht verhandelte dann mit einem Friedensrichter und zwei Vorsitzenden der Gemeindegerichte als Besetzung. Auf diese Weise passte man die ehemals ständische Gerichtsbarkeit an die bürgerliche Gesellschaft sowie an das Gleichheitsprinzip an.

Latvijā, kura jau kopš dibināšanas veidoja līdztiesīgu personu sabiedrību, tomēr tika atjaunots pagasta tiesu institūts, sašaurinot lietu piekritību tām. No pagasta tiesu kompetences tika izņemtas krimināllietas, bet civilprasības, kas piekrīt pagasta tiesām, kara un pēckara inflācijas dēļ tika paaugstinātas līdz 300 rubļiem. Turklāt pagasta tiesām tika pakļauti visi pagasta iedzīvotāji neatkarīgi no to agrākās piederības kārtai. Tika likvidēta kārtu sabiedrībai atbilstošā zemnieku virstiesas. Latvijas Republikā tiesas tika organizētas

pēc teritoriālā principa un pagasta tiesas lēmumu varēja pārsūdzēt miertiesā, kura šādu lietu izskatīja miertiesneša un divu pagasta tiesu priekšsēdētāju sastāvā. Tā kārtu sabiedrībā veidotas tiesas tika pielāgotas pilsoniskai līdztiesīgo sabiedrībai.

## 2. Die besondere Gerichtsbarkeit in Lettland 1918–1922 / Speciālās kompetences tiesas Latvijā 1918–1922

Da der lettische Staat in unruhigen Zeiten gegründet worden war, befand sich das ganze Land bis zur zweiten Hälfte des Jahres 1921 im Kriegszustand. Daher existierten Kriegsgerichte, vor denen man die Strafsachen sowohl von Militärpersonen als auch von Zivilpersonen verhandelte. Die Kriegsgerichte waren in Lettland auf der Grundlage von Buch 24 des *Reglements der Kriegsgerichte* (*Устав военно-судебный*, lettisch *Kara tiesu reglaments*) des VI. Teils *Gerichtsreglemente* (*Уставы Военно-уголовный, Дисциплинарный и Военно-судебный*, lettisch *Tiesu reglamenti*) der russischen Sammlung von Kriegsverordnungen (*Свод военных постановлений*) von 1869 tätig.<sup>16</sup> Am 15. August 1921 löste man in allen Landesteilen mit Ausnahme der Grenzgebiete das Kriegsrecht durch den Status der erhöhten Wachsamkeit ab.<sup>17</sup> Die vor den Kriegsgerichten noch nicht verhandelten Sachen wurden an die Friedensgerichte übergeben. Jedoch war der Innenminister auch im Status der erhöhten Wachsamkeit berechtigt, einzelne Verfahren dem Kriegsgericht zur Verhandlung zu übergeben. Es ist wichtig zu wissen, dass bei Kriegsgerichtsverfahren nicht die Möglichkeit zur Berufung, sondern nur zur Kassation bestand.

Tā kā Latvijas valsts tika dibināta nemierīgā laikā, tad visā valstī līdz 1921. gada otrai pusei bija spēkā karstāvoklis un darbojās kara tiesas, kuras skatīja gan militārpersonu, gan civilpersonu krimināllietas. Kara tiesas Latvijā darbojās saskaņā ar Krievijas kara likuma kopojuma (*Свод военных постановлений от 1864 г.*) VI daļas „Tiesu reglamenti” 24. grāmatu „Kara tiesu reglaments”. 1921. gada 15. augustā gandrīz visā valsts teritorijā, izņemot pierobežas zonu, karstāvokli nomainīja pastiprinātas apsardzības stāvoklis. Kara tiesās vēl neizskatītās lietas tika nodotas miertiesām. Taču arī pastiprinātas apsardzības stāvoklī iekšlietu ministram bija paredzētas tiesības atsevišķas lietas virzīt iztiesāšanai kara tiesā. Kara tiesvedībā nebija paredzēta apelācija, bet gan tikai kasācija.

Die Diskussion kreiste in Europa, insbesondere im Russischen Reich, abseits des dreistufigen Aufbaus der ordentlichen Gerichtsbarkeit um die Frage, ob man Spezialgerichte einrichten sollte. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts galten die Einführung des Verwaltungsverfahrens und die Einrichtung von Verwaltungsgerichten als fortschrittliche Idee.<sup>18</sup> Auch in Lettland verabschiedete man am 4. März 1921 das *Gesetz über Verwaltungsgerichte* (*Par administratīvām tiesām*). Allerdings war die Bezeichnung irreführend, denn dieses Gesetz regelte das Verwaltungsverfahren und sah vor, dass Verwaltungsverfahrensverfahren nicht vor Spezialgerichten für Verwaltungssachen, sondern vor ordentlichen Gerichten verhandelt werden sollten.<sup>19</sup> Obwohl die Saeima die neue *Verwaltungsgerichtsordnung* (*Administratīvo tiesu likums*) als ein innovatives Produkt präsentierte, erkannten die Experten darin das von der russischen Provisorischen Regierung ausgearbeitete *Gesetz über Verwaltungsgerichte vom 30. Mai 1917* (*Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года*) wieder. Das von der russischen Provisorischen Regierung ausgearbeitete Gesetz hatte nach englischem Vorbild die Verwaltungsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit integriert.<sup>20</sup> Das entsprach der in der russischen Verwaltungsrechtsdogmatik herrschenden Meinung, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit anzusiedeln sei.<sup>21</sup>

Eiropā, tai skaitā arī Krievijas impērijā, bez trīspakāpju vispārējo tiesu sistēmas tika apsvērta ideja veidot arī speciālās kompetences tiesas. Par modernu XX gs. sākumā tika atzīts ieviest administratīvo procesu un veidot administratīvās tiesas. Arī Latvijā 1921. gada 4. martā tika pieņemts likums „Par administratīvām tiesām”, taču nosaukums bija maldinošs, jo minētais likums regulēja administratīvo procesu un paredzēja, ka administratīvo tiesvedību veic nevis speciālas administratīvās tiesas, bet gan vispārējās kompetences tiesas. Lai gan Saeima prezentēja jauno Administratīvo tiesu likumu kā savas tiesību jaunrades produktu, tomēr nozares speciālisti tajā atpazīna Krievijas Pagaidu valdības 1917. gadā izstrādāto likumu (*Положение о судах по административным делам от 30 мая 1917 года*). Krievijas pagaidu valdības izstrādātajā likumā administratīvā justīcija tika integrēta vispārējās justīcijas tiesās, jo likumprojekta autori sekoja angļu modelim. Tas atbilda krievu administratīvo tiesību doktrīnā dominējošam viedoklim, ka administratīvā specializācija ir jāveido vispārējās tiesās.

Im Unterschied zum russischen System der ordentlichen Gerichtsbarkeit und zur Grundbuch- und Notariatsordnung, die von den lettischen Praktikern und Wissenschaftlern als gut und modern gepriesen wurden, sah sich das erwähnte Gesetz heftiger Kritik ausgesetzt. Im Jahre 1925 schrieb Vladimir Bukovsky (*Владимир Иосифович Буковски*) (1867-1937)<sup>22</sup>: „Es ist darauf hinzuweisen, dass unsere Verwaltungsgerichtsbarkeit anders als von der Saeima behauptet kein Produkt der lettischen Gesetzgebung ist: Vielmehr liegt ihm das russische Gesetz der Kerensky-Zeit zugrunde. Damals arbeitete der Gesetzgeber ohne Zweifel zu schnell und schlecht. Man nahm in dem erwähnten Gesetz bei seiner Verabschiedung als lettisches Gesetz nur sehr geringe Änderungen vor. Es ist kein Wunder, dass eine schlechte Maschine schlecht arbeitet. Es muss damit gerechnet werden, dass die Zuständigkeitsabgrenzung der Verwaltungs- und Zivilsachen zu einem schwerwiegenden Problem wird, das bisher von keinem Gesetzgeber zufriedenstellend gelöst wurde ... und diese sehr schwierige Frage wird nur in einigen Artikeln unserer Prozessordnung (Bemerkung zu den Abs. 1-3, Art. 1 und Art. 237-240) angesprochen.“<sup>23</sup> Obwohl Lettland ein modernes und für den Rechtsstaat unabdingbares Verwaltungsverfahren einfuhrte, wurde daher fast unmittelbar nach dessen Einführung der Ruf nach Reformen laut. Wie bereits Bukovsky angedeutet hatte, war die Trennung der Zivil- und Verwaltungssachen schwierig. Man kann darin ein Paradoxon sehen: Das Gesetz der russischen Provisorischen Regierung, das wegen des Krieges und später wegen der russischen Revolution nicht angewendet wurde, trat mit unwesentlichen Änderungen 1921 in der Republik Lettland in Kraft.

Atšķirībā no Krievijas vispārējo tiesu iekārtas, zemesgrāmatu un notariāta regulējuma, kuru Latvijas juristi praktiķi un zinātnieki atzina par labiem un moderniem esam, šis likums tika kritizēts. 1925. gadā Vladimirs Bukovskis (1867–1937) rakstīja: „Vispirms jāpiezīmē, ka, pretēji Saeimā izteiktajām domām, mūsu administratīvā tiesa nebūt nav Latvijas likumdošanas produkts: tai par pamatu ir ņemts krievu Kerenska laika likums. Toreiz likumdošanas aparāts bez šaubām strādāja ātri, bet slikti. Minētajā likumā tika ieviesti ļoti niecīgi grozījumi, pieņemot Latvijas likumu. Nav brīnums, ka sliktā mašīna sāka slikti strādāt. Šeit pirmkārt ir jāreķinās ar to, ka jautājums par administratīvās tiesas un civiltiesas kompetences robežām ir viens no visgrūtākajiem, kuru pilnībā izšķirt nav varējis vēl neviens no šā laika likumdevējiem [...] un viss šis visgrūtākais jautājums izteikts mūsu procesa likuma nedaudzos pantos (1.–3. p. 1. p. piezīmē un 237.–240. p.)” Tātad, lai gan Latvijā tika ieviests modernais un tiesiskā valstī nepieciešamais administratīvais process, visai drīz pēc tā iedibināšanas sāka domāt par tā reformēšanu. Galvenā problēma, kā jau minēja V. Bukovskis, bija civilās un administratīvās jurisdikcijas nošķiršana. Par dokss: Krievijas Pagaidu valdības likums, kurš kara un vēlāk revolūcijas dēļ netika ieviests Krievijā, ar nebūtiskām korekcijām stājās spēkā Latvijas Republikā 1921. gadā.

### 3. Die Gerichtsbarkeit in der Verfassung – Satversme von 1922 / Tiesa 1922 Satversmē

Für die endgültige Regelung der lettischen Gerichtsverfassung waren die Jahre von 1920 bis 1922 besonders wichtig, als die Verfassung der Republik Lettland – Satversme – ausgearbeitet wurde.<sup>24</sup> Am 15. Februar 1922 nahm die Verfassungsgebende Versammlung die Verfassung an.<sup>25</sup> Die Satversme legte die Verfassungsinstitutionen und deren Kompetenzen fest. Kapitel VI. der Satversme behandelt die Gerichtsbarkeit als Verfassungsinstitution. Das Kapitel enthält nur fünf Artikel. Art. 82 regelte die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und vor Gericht. Nach Art. 83 waren die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterstellt. Art. 84 regelte das Verfahren zur Bestätigung der Richter in der Saeima und das Prinzip, dass die Richter unabsetzbar sind.<sup>26</sup> Art. 86 ordnete an, dass nur von einem ordnungsgemäß konstituierten Gericht Urteile gefällt werden dürfen.<sup>27</sup> Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Satversme den Aufbau der Gerichtsordnung nicht festlegte. Oder genauer gesagt, die Satversme änderte die schon bestehende Gerichtsordnung nicht.<sup>28</sup>

Nozīmīgs laiks Latvijas tiesu sistēmas galīgā noformēšanā bija no 1920. līdz 1922. gadam, kad tika izstrādāta Latvijas Republikas konstitūcija – Satversme. Satversme nosaka valsts konstitucionālos orgānus un to kompetenci. Satversmes VI nodaļa ir veltīta konstitucionālajam orgānam – tiesai. Šajā nodaļā bija tikai 5 panti. No tiem: 82. pantā tika noteikta pilsoņu vienlīdzība likuma un tiesas priekšā, 83. pantā – tiesnešu neatkarības un pakļautības tikai likumam princips, 84. pantā – tiesnešu apstiprināšanas kārtība Saeimā un neatceļamības no amata princips, bet 86. pantā noteikts princips, ka tiesu spriež vienīgi likumīga tiesa. Apkopojot šo informāciju, secināms, ka Satversmē netika iekļauta tiesu sistēmas uzbūve. Precīzāk, – Satversme negrozīja jau pastāvošo vispārējo tiesu iekārtu.

Jedoch wurden in die Satversme Ausnahmen aufgenommen. Art. 85 legte fest, dass in Lettland ein Geschworenengericht bestehen soll, das durch ein besonderes Gesetz ausgestaltet wird. Dies ist ein sehr wichtiger Artikel, denn in einem demokratischen Staat sichert das Geschworenengericht die Legitimität der Gerichtsurteile, weil es die Teilnahme von Volksvertretern beim Urteilen garantiert.<sup>29</sup> Nach der Satversme werden die Richter von der vom Volk bevollmächtigten Saeima im Amt bestätigt, dabei war für besonders wichtige Verfahren das Geschworenengericht vorgesehen. Jedoch nahm das Schicksal des lettischen Geschworenengerichts einen ungünstigen Verlauf: Der Gesetzgeber versuchte zweimal, in Lettland ein Geschworenengericht zu etablieren, einmal in der Satversme und später bei der erneuten Unabhängigkeit 1922 im *Justizgesetz (Likums par tiesu varu)*.<sup>30</sup> Am Ende wurde das Geschworenengericht aber nicht eingerichtet. Historisch betrachtet existierte in Lettland (mit Ausnahme des zum Gouvernement Witebsk gehörenden Lettgallen) das Geschworenengericht nicht einmal in russischer Zeit, wo es im restlichen Russischen Reich Geschworenengerichte gab. Die 1918 verabschiedete *Übergangsordnung über die Gerichte (Pagaidu nolikums par tiesām...)* sah bei der Verhandlung schwerer Strafverfahren Geschworenengerichte auf der Stufe des Landgerichts (Regionalgerichts) vor. Deshalb legte Justizminister Edvins Magnuss (1888-1974) am 7. Oktober 1919 dem Volksrat einen Gesetzesentwurf über die Einführung von Geschworenengerichten in Lettland vor, wobei er die Art. 81-109 des russischen *Gesetzes über die Gerichtsbarkeit (Учреждение судебных установлений 1864)* benutzte.<sup>31</sup> Der Ausschuss für Rechtspflege und Gesetzesprojekte des Volksrates verhandelte diesen



Entwurf, so dass er am 20. Januar 1920 mit Änderungen im Plenum des Volksrates eingereicht wurde. Der Entwurf wurde in die Tagesordnung der Sitzung vom 29. Januar aufgenommen, jedoch auf Vorschlag der Bauernunion, des Demokratenvereins und der Republikanischen Partei von der Tagesordnung gestrichen, weil den Mitgliedern des Volksrates der Entwurf unvollständig erschien.<sup>32</sup> Die Verfassungsversammlung übernahm den Entwurf dann vom Volksrat. Man beschäftigte sich mit der Frage, wie weiter vorzugehen sei, denn am 8. März 1921 entschied die Verfassungsversammlung ohne lange Debatten, den Entwurf ohne Setzung einer konkreten Frist der Regierung zur Revision zurückzugeben.<sup>33</sup> Das Verfassungsgericht setzte sich für die Schaffung eines Geschworenengerichts in Lettland ein und bestätigte dessen Aufnahme in die Satversme. Jedoch errichtete man das Geschworenengericht weder während der Entstehung der Gerichtsverfassung von 1918 bis 1922 noch später. Am 5. Juni 1996 wurde Art. 85 grundlegend geändert. Man strich in der Satversme das Geschworenengericht und fügte stattdessen eine Regelung für das Verfassungsgericht ein.<sup>34</sup> Man kann es so formulieren, dass statt eines Geschworenengerichts das Verfassungsgericht entstand.

Turpretim Satversmē tika iekļauti izņēmumi, proti 85. pants noteica, ka Latvijā uz speciāla likuma pamata pastāv zvērināto tiesa. Šis ir ļoti būtisks pants, jo zvērināto tiesa nodrošina tiesas spriedumu lēģitimitāti demokrātiskā valstī, jo garantē tautas pārstāvju piedalīšanos tiesas spriešanā. Saskaņā ar Satversmi tiesnešus amatā apstiprina tautas pilnvarotā Saeima, bet sevišķi svarīgās lietās bija paredzēts, ka darbosies zvērināto tiesa. Tomēr zvērināto tiesai Latvijā nav labvēlīgs liktenis: divas reizes likumdevējs bija paredzējis ieviest Latvijā zvērināto tiesu – Satversmē un vēlāk, atjaunojot valstiskumu, 1992. gadā Likumā par tiesu varu, taču abas reizes zvērināto tiesa tā arī netika izveidota. Vēsturiski Latvijā, izņemot Vitebskas guberņai piederīgo Latgali, zvērināto tiesa nedarbojās arī laikā, kamēr tās teritorija piederēja Krievijai, kurā zvērināto tiesa tika izveidota. 1918. gadā pieņemtais „Pagaidu nolikums par tiesām un tiesāšanās kārtību” paredzēja zvērināto tiesu apgabaltiesas līmenī, izskatot smagas krimināllietas. Tāpēc tieslietu ministrs Edvins Magnuss (1888–1974) Tautas padomei 1919. gada 7. oktobrī iesniedza likumprojektu par zvērināto tiesu ieviešanu Latvijā, piemērojot Krievijas tiesu iekārtas likuma 81.–109. pantu. Tautas padomes juridiskā un likumprojektu komisija šo projektu izskatīja un ar grozījumiem 1920. gada 20. janvārī iesniedza Tautas padomes plēnumam. Šis projekts tika iekļauts 29. janvāra sēdes darba kārtībā, taču pēc Zemnieku savienības, Demokrātu savienības un Republikāņu partijas priekšlikuma tas ticis noņemts no darba kārtības, jo Tautas padomes locekļi atzina projektu par nepilnīgu. Satversmes sapulce bija pārņēmusi šo likumprojektu no Tautas padomes, un jautājums par tā virzību ir ticis apspriests, jo 1921. gada 8. martā Satversmes sapulce bez plašām debatēm lēma par projekta atdošanu atpakaļ valdībai uzlabošanai, nenosakot valdībai termiņu šī darba veikšanai. Taču neapšaubāmi Satversmes sapulce vēlējās izveidot Latvijā zvērināto tiesu, ko apliecina tās iekļaušana Satversmē. Taču tā netika izveidota ne tiesu sistēmas ģenēzes laikā (1918–1922), ne arī vēlāk. Bet 1996. gada 5. jūnijā 85. pants tika pilnībā grozīts. No Satversmes tika izņemts regulējums zvērināto tiesai un iekļauts regulējums Satversmes tiesai. Ja tā var teikt, Satversmes tiesa stājās zvērināto tiesas vietā.

Das zweite Spezialgericht, das die Satversme regelte, ist das in Art. 86 niedergelegte Kriegsgericht.<sup>35</sup> Kriegsgerichte urteilten wie erwähnt auf der Grundlage von Buch 24 des *Reglements der Kriegsgerichte*, Teil VI. *Gerichtsreglemente* der russischen Sammlung von Kriegsverordnungen von 1869.<sup>36</sup>

Die Satversme änderte die in Lettland bereits vorhandene, vom Russischen Reich übernommene und den örtlichen Bedürfnissen angepasste Gerichtsverfassung nicht. Die Satversme regelte nur die Prinzipien und die Unabhängigkeitsgarantie.

Otra ekstraordināra tiesa, kura nostiprināta Satversmē, ir 86. pantā noteiktā kara tiesa. Kara tiesas, kā jau minēts, šajā laikā darbojās saskaņā ar 1869. gada Krievijas kara likuma kopoījuma VI daļas „Tiesu reglamenti” 24. grāmatu „Kara tiesu reglaments”.

Tātad Satversme nemainīja valsti jau izveidoto, no Krievijas impērijas pārņemto un atbilstoši vietējām vajadzībām pārveidoto tiesu sistēmu. Satversme ietvēra tiesas darbības principus un tiesas neatkarības garantijas.

## Zusammenfassung / Kopsavilkums

1. Die Republik Lettland schuf bereits mit der Staatsgründung eine unabhängige Justiz. Die Entstehung der Gerichtsverfassung Lettlands umfasst den Zeitraum von der Gründung des Staates 1918 bis zur Verabschiedung der Verfassung 1922. In dieser Zeit wurden die normativen Grundlagen für die Organisation und die Tätigkeit der Gerichte gelegt, die bis zum Zweiten Weltkrieg nur unwesentlich verändert blieben und bei der Wiederherstellung des Staates gegen Ende des 20. Jahrhunderts teilweise übernommen wurden.

Latvijas Republikā jau no valsts dibināšanas pirmsākumiem tika veidota neatkarīga tiesu vara. Latvijas tiesu sistēmas ģenēzes laiks aptver posmu no valsts dibināšanas 1918. gadā līdz Satversmes pieņemšanai 1922. gadā. Šajā laikā tika likti pamati tiesu sistēmas organizācijai un darbībai, kas būtiski netika mainīti līdz pat Otrajam pasaules karam un daļēji tika pārņemti, atjaunojot valsti XX gs. beigās.

2. Die ersten Verfassungsdokumente, d.h. die am 17. November 1918 verabschiedete Politische Plattform und der Aufruf „An lettische Bürger“ vom 18. November 1918, institutionalisierten den Provisorischen Gesetzgeber und die Provisorische Regierung, jedoch trafen diese Dokumente keine Regelung zu den Gerichtsinstitutionen. Letztere wurden durch die *Provisorische Satzung des Lettischen Volksrates über lettische Gerichte und die Gerichtsordnung* vom 6. Dezember 1918 geregelt, welche die ehemals vom Russischen Reich geschaffenen Gerichtsinstitutionen nebst Prozessordnung aufrechterhielten. Während der Zwischenkriegszeit regelte der Sa- che nach weiterhin das *Gesetz über die Gerichtsbarkeit* des Russischen Reichs von 1864 diesen Bereich.

Pirmie konstitucionālie akti – 1918. gada 17. novembrī pieņemtā Politiskā platforma un 1918. gada 18. novembra uzsaukums „Latvijas pilsoņiem!” – noteica pagaidu likumdevēju un pagaidu valdību, bet nesaturēja regulējumu attiecībā uz tiesām. To noteica 1918. gada 6. decembra Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanās kārtību, kurš Latvijā saglabāja spēkā vēl Krievijas impērijā izveidoto tiesu institūciju un procesuālo kārtību. Latvijā starpkaru laikā šo jomu regulēja Krievijas impērijas 1864. gada Tiesu iekārtas likums. Tātad pagaidu likumdevējs un valdība tika izveidoti no jauna un nekavējoties, bet attiecībā uz tiesu iekārtu un procesu tika saglabātas iepriekšējās iestādes un kārtība.

3. Im Unterschied zu Lettland war das Russische Reich eine ständische Gesellschaft. Deshalb musste Lettland die auf eine Ständegesellschaft zugeschnittenen Gerichtsgesetze dem eigenen Gesellschaftssystem anpassen oder diese ersetzen. Ein anschauliches Beispiel liefern die Änderung der Gerichtsbarkeit der Gemeindegerichte und die Abschaffung des Oberhofgerichts für die Bauern.

Krievijas impērija, atšķirībā no Latvijas Republikas, bija kārtu sabiedrības valsts, tāpēc, pārņemot kārtu sabiedrībai piemērotas tiesu iestādes, nācās mainīt to jurisdikciju, pielāgojot teritoriālajam principam, vai arī tās likvidēt. Uzskatāms piemērs bija pagastu tiesas jurisdikcijas grozīšana un zemnieku virstiesas likvidēšana.

4. Mit Beginn des 20. Jahrhunderts war die Zeit reif für die Einführung eines Verwaltungsverfahrens und für die Gründung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Am 4. März 1921 verabschiedete man in Lettland das *Gesetz über Verwaltungsgerichte*. Als Grundlage diente das von der russischen Provisorischen Regierung am 30. Mai 1917 verabschiedete Gesetz.

Par modernu XX gs. sākumā tika atzīts ieviest administratīvo procesu un veidot administratīvās tiesas. Arī Latvijā 1921. gada 4. martā tika pieņemts likums „Par administratīvām tiesām”. Projektam par pamatu tika izmantots Krievijas Pagaidu valdības likums, kas pieņemts 1917. gada 30. maijā.

5. Die im Jahre 1922 verabschiedete Satversme hatte die ordentliche Gerichtsbarkeit und den Ablauf des Gerichtsverfahrens nicht geregelt. Die Verfassung sicherte das Recht der Bürger auf Gleichheit vor dem Gesetz und vor Gericht sowie die Prinzipien der Unabhängigkeit und der Gesetzmäßigkeit der Gerichte. Daneben sah die Satversme auch Spezialgerichte vor, nämlich das Geschworenen- und das Kriegsgericht.

1922. gadā pieņemtā Satversme neregulēja vispārējo tiesu sistēmu vai tiesvedību tajās. Konstitūcijā tika paredzētas personu tiesības uz vienlīdzību tiesas un likuma priekšā, kā arī tiesu neatkarības un likumības principi. Tomēr Satversmē tika paredzētas ekstrordināras tiesas – zvērināto tiesa un kara tiesa.

6. Nicht alles, was die Satversme gefordert hatte, wurde in der Rechtspraxis auch umgesetzt. Zum Beispiel wurden nicht alle praktizierenden und von neuem ernannten Richter zur Bestätigung durch die Saeima vorgeschlagen. Bereits 1929 legte der Richterverein der Saeima einen Antrag vor, damit alle Richter unverzüglich der Saeima zur Bestätigung vorgestellt werden, weil sie ansonsten nicht von der Verfassung geschützt wurden, beispielsweise durch das Recht auf Unabsetzbarkeit. Auch die Geschworenengerichte wurden nicht eingerichtet. Allerdings liegen diese Fragen außerhalb des vorliegenden Themas über die Entstehung der Gerichtsverfassung von 1918 bis 1922.

Ne viss Satversmē paredzētais tika īstenots. Piemēram, ne visi tiesneši, kas darbojās un tika no jauna iecelti, tika virzīti apstiprināšanai Saeimā. Jau 1929. gadā tiesnešu biedrība vērsās ar iesniegumu Saeimā, lai visi tiesneši nekavējoties tiktu virzīti apstiprināšanai Saeimā, jo citādi uz viņiem neattiecās Satversmē garantētās tiesības, piemēram, neatceļamība. Arī zvērināto tiesas tā arī netika izveidotas. Taču šie jautājuma jau ir ārpus pieteiktās izpētes tēmas par tiesu sistēmas veidošanu 1918.–1922. gadā.

## Fußnoten und Anmerkungen / Atsauces un piezīmes

- <sup>1</sup> Königliche Dokumente aus dem Alten Reich. Hrsg. Hans Goedicke, Wiesbaden: Otto Harrassowitz Verlag, 1967 – S. 247; *Schorr, M.* Urkunden des Altbabylonischen Zivil- und Prozessrechts. Leipzig: J. C. Hinrichs'sche Buchhandlung, 1913 – S. 339; *Neumann, H.* Recht im antiken Mesopotamien. Buch: Die Rechtskulturen der Antike. Hrsg. Ulrich Manthe. München: C. H. Beck, 2003 – S. 76.
- <sup>2</sup> *Assmann, J.* Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen. München: C. H. Beck, 2002 – S. 105, *Wesel, U.* Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zur Gegenwart. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2006 – S. 100.
- <sup>3</sup> *Монтецкий, Ш.* Избранные произведения. (О духе законов) [Ausgewählte Werke. (Vom Geist der Gesetze)]. Москва: Госполитиздат, 1955 – с. 289.
- <sup>4</sup> Latvijas Tautas padomes politiskā platforma [Politische Plattform des Lettischen Provisorischen Volksrates], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).

- <sup>5</sup> Latvijas pilsoņiem! [Lettische Staatsbürger!] in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.). Verfügbar: <http://www.arhivi.lv/sitedata/LVVA/DigIzstBagatibas/Pazinojums.pdf> [eingesehen 20.07.2014].
- <sup>6</sup> Šilde, Ā. Latvijas vēsture [Geschichte Lettlands], 1914–1940. Stockholm: [Verlag] Daugava, 1976 – S. 272.
- <sup>7</sup> Latvijas Tautas padomes politiskā platforma [Politische Plattform des Lettischen Provisorischen Volksrates], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).
- <sup>8</sup> Ibid.
- <sup>9</sup> Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību [Provisorische Satzung des Lettischen Volksrates über lettische Gerichte und die Gerichtsordnung], in: *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Valdības Rikojumu Krājums*. – 1919 – Nr. 1 (15. jūl.) – S. 10.
- <sup>10</sup> Blūzma, V. Latvijas Republikas valsts dibināšana un nacionālās tiesību sistēmas veidošana (1918–1922) [Gründung der Republik Lettland und die nationale Rechtsordnung (1918–1922)], in: *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*. [Geschichte des lettischen Rechts (1914–2000)] Redaktion von D. A. Lēbers. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000 – S. 209.
- <sup>11</sup> Mincs, P. Senāta izskaidrojošā darbība [Erklärung des Senats], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1920. – Nr. 1 – S. 9.
- <sup>12</sup> Artikel 1. Tiesu iekārtas likumi. 1924. gada izdevumā. [Gesetz über die Gerichtsbarkeit in der Fassung von 1924]. Rīga: Tieslietu ministrijas kodifikācijas nodaļa, 1924 – S. 5.
- <sup>13</sup> [b. a.] Tieslietu padome atbalsta AT Civillietu un Kriminālietu tiesu palātu likvidēšanu [Justizrat unterstützte die Verfügung der Zivil- und Strafrechtskammer im Obersten Gerichtshof] Verfügbar: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/tieslietu-padome-atbalsta-at-civillietu-un-kriminallietu-tiesu-palatu-likvidesanu.d?id=42256998> [eingesehen 31.10.2013].
- <sup>14</sup> „Присяжные заседатели избираются из местных обывателей всех сословий...” [„Die Geschworenen werden aus dem Kreis der einheimischen Bewohner aller Klassen gewählt...“] Учреждение судебных установлений 1864 года. [Gesetz über die Gerichtsbarkeit von 1864] Verfügbar: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3450/> [eingesehen 21.05.2014].
- <sup>15</sup> Blūzma, V. Latvijas Republikas valsts dibināšana un nacionālās tiesību sistēmas veidošana (1918–1922) [Gründung der Republik Lettland und die nationale Rechtsordnung (1918–1922)], in: *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)* [Geschichte des lettischen Rechts (1914–2000)]. Redaktion von D. A. Lēbers. Fonds „Latvijas Vēsture”, 2000 – S. 209.
- <sup>16</sup> Свод военных постановлений 1869 года [Sammlung von Kriegsverordnungen von 1869]. Verfügbar: <http://www.grwar.ru/ranges/1869SVP.html> [eingesehen 12.06.2014].
- <sup>17</sup> [b. a.] Ministru kabineta sēde 1921. gada 11. augustā [Kabinettsitzung vom 11. August 1921], in: *Latvijas Sargs*. – 1921 – Nr. 181 (13. aug.) – S. 1.
- <sup>18</sup> Schindler, B. Das Verwaltungsgericht um 1909 – ein Portrait (Symposiumsbeitrag), in: *Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart: 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern*. Hrsg. Ruth Herzog, Reto Feller, 2010 – S. 35.
- <sup>19</sup> Krūmiņa, V. Ievads Latvijas Republikas Satversmes VI nodaļas komentāram: tiesu varas evolūcijas Latvijā [Einführung der lettischen Verfassung: Kommentar. Kapitel VI: die Entwicklung der Gerichtsverfassung in Lettland], in: *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VI nodaļa. Tiesa. VII nodaļa. Valsts kontrole* [Lettische Verfassung: Kommentar. Kapitel VI. Gericht. Kapitel VII. Der Staatliche Rechnungshof]. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2013 – S. 13.
- <sup>20</sup> Рустамова, С. М. Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства [Institution der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Gesetzgebung der Provisorischen Regierung]. Verfügbar: [http://www.rusnauka.com/30\\_NNM\\_2010/Pravo/71720.doc.htm](http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Pravo/71720.doc.htm) [eingesehen 21.05.2014].
- <sup>21</sup> Bukovskis, V. Administratīvās tiesas reforma [Verwaltungsgerichtsreform], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1925 – Nr. 7 (1. jūl.) – S. 817.
- <sup>22</sup> Birziņa, L. Latvijas Universitātes tiesīzbiznātnieki. Tiesiskā doma Latvijā XX gadsimtā [Rechtsgelehrte an der Universität Lettlands, Rechtsdenken in Lettland im 20. Jahrhundert]. Rīga: Zvaigzne ABC, 1999 – S. 81.
- <sup>23</sup> Bukovskis, V. Administratīvās tiesas reforma [Verwaltungsgerichtsreform], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1925 – Nr. 7 (1. jūl.) – S. 817.
- <sup>24</sup> Dišlers, K. Latvijas Republikas varas orgāni un viņu funkcijas [Die Staatsorgane der Republik Lettland und ihre Funktionen], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1924 – Nr. 11 (1. nov.) – S. 452.
- <sup>25</sup> Latvijas Republikas Satversme [Die Verfassung der Republik Lettland], in: *Likumu un Valdības rikojumu krājums*. – 1922 – (7. aug.) – 12. burtn. / Heft – (Nummer des Dokuments) 113.
- <sup>26</sup> Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922) [Auszug aus dem Stenogramm der Verfassungsversammlung (1920–1922)]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006 – 856. lpp.

- <sup>27</sup> Latvijas Republikas Satversme [Die Verfassung der Republik Lettland], in: *Likumu un Valdības rīkojumu krājums*. – 1922 – (7. aug.) – 12. burtn. / Heft – (Nummer des Dokuments) 113.
- <sup>28</sup> Zum Beispiel: 1922. gada 20. jūnija Latvijas Republikas Satversmes Sapulces likums par Latvijas Republikas Satversmes spēkā stāšanos un ieviešanu [Gesetz vom 20. Juni 1922 über das Inkrafttreten der Verfassung und deren Einführung], das keine neuen Gerichte vorsah. Verfügbar: <http://www.arhivi.lv/sitedata/VAS/Latvija%2090/Likums%20par%20LR%20Satversmes%20speka%20staashanos.pdf> [eingesehen 12.07.2014.].
- <sup>29</sup> Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922) [Auszug aus dem Stenogramm der Verfassungsversammlung (1920–1922)]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006 – S. 856.
- <sup>30</sup> 15.12.1992. Likums „Par tiesu varu” [15.12.1992. Gesetz über die Justiz], in: *Latvijas Republikas Augstākās Padomes Ziņotājs* – 1993 – Nr. 1 (14. janv.) – S. 12.
- <sup>31</sup> Учреждение судебных установлений 1864 года [Gesetz über die Gerichtsbarkeit von 1864]. Verfügbar: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3450/> [eingesehen 21.05.2014.].
- <sup>32</sup> *Menders, Fr.* Zvērināto un šefenu tiesas [Schöffen- und Geschworenengerichte], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. –1924 – Nr. 3 (1. marts) – S. 148–152.
- <sup>33</sup> Ibid.
- <sup>34</sup> 05.06.1995. Likums „Grozījums Latvijas Republikas Satversmē” [Gesetz über „Änderungen der Verfassung der Republik Lettland“]. Siehe: <http://likumi.lv/doc.php?id=63346> [eingesehen 22.05.2014.].
- <sup>35</sup> Latvijas Republikas Satversme [Die Verfassung der Republik Lettland], in: *Likumu un Valdības rīkojumu krājums*. – 1922 – (7. aug.) – 12. burtn. / Heft – (Nummer des Dokuments) 113.
- <sup>36</sup> Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību [Provisorische Satzung des Lettischen Volksrates über lettische Gerichte und die Gerichtsordnung], in: *Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Valdības Rīkojumu Krājums*. – 1919 – Nr. 1 (15. jūl.) – S. 10.

## Recht und Revolution: Legitimation des Verfassungsrechts im Deutschen Reich 1918/1919



**Dr. iur. Frank L. Schäfer**

Universität Kiel

Juristisches Seminar

Professor für Bürgerliches Recht, Europäische und  
Deutsche Rechtsgeschichte,

Historische Rechtsvergleichung

E-mail: [fschaefer@law.uni-kiel.de](mailto:fschaefer@law.uni-kiel.de)

**Schlüsselwörter / keywords:** Abdankung / abdication, Deutscher Kaiser / German Emperor, Deutsches Kaiserreich / German Empire, Legitimation / legitimation, Novemberrevolution / German Revolution of 1918-19, Rat der Volksbeauftragten / Council of the People's Deputies, Reichskanzler / Chancellor of Germany, Revolution / revolution, Verfassungsgeschichte / constitutional legal history, Weimarer Reichsverfassung / Weimar Constitution.

### I. Zwei Begriffe, eine Geschichte

Das Recht verändert die Welt, in der wir leben.<sup>1</sup> Anders als die von Experten aufgestellten zeitunabhängigen Regeln der Physik beschreibt die Sollensordnung des Rechts nicht den gegenwärtigen Zustand der Welt. Das Recht ist zwar das Produkt der Gesellschaft sowie der in ihr herrschenden Gruppierungen, es ist aber auf die Zukunft ausgerichtet. Die Rechtsordnung beruht auf gesellschaftlichen Konventionen und stellt der Gesellschaft für die Zukunft einen verbindlichen Handlungsrahmen zur Verfügung. Die Vergangenheit kann nur der Maßstab für die Schaffung neuen oder die Veränderung bestehenden Rechts sein. Es hat seinen guten Grund, dass in vielen Rechtsbereichen ein Rückwirkungsverbot gilt und dieses Verbot nur bei mangelndem Vertrauensschutz durchbrochen werden darf. Aber selbst eine Rückwirkung ist keine Zeitmaschine. Sie verändert nicht die physikalische Vergangenheit, sondern lediglich die rechtliche Einordnung des Vergangenen für die Zukunft. Der Gegenwartshorizont bleibt ein variabler Spalt zwischen Vergangenheit und Zukunft. Die Gegenwart existiert als physikalische oder philosophische Konzeption, doch ist sie nur ein Augenblick ohne Fixpunkt, untauglich für den Begriff des Rechts. Das Recht spiegelt nicht den gegenwärtigen Zustand wider – dann wäre es ein unendlich dynamisches Gebilde –, sondern nur Entscheidungen in der Vergangenheit.

Zwischen der Faktizität des gegenwärtigen Seins und der Normativität des zukünftigen Sollens besteht ein Spannungsverhältnis. Besonders deutlich treten die Spannungen in Zeiten einer Revolution hervor. Eine Revolution verändert ein bestimmtes System grundlegend und plötzlich. Historische Beispiele sind in der Politik die Französische Revolution im späten 18. Jahrhundert oder in der Wirtschaft die industrielle Revolution im 19. Jahrhundert. Aktuell taucht der Topos Revolution in der internationalen Auseinandersetzung um die Ukraine auf. Dort sprechen

die westliche Politik und Presse von der Maidan-Revolution,<sup>2</sup> die auf die Orangene Revolution des Jahres 2004 folge. Recht und politische Revolution sind in der Tat ein brisantes Paar. Die politische Revolution soll deswegen im Zentrum dieser Studie stehen.

Bestehende Rechtsnormen werden durch eine Revolution obsolet, sie verlieren ihre Legitimität, wenn sich die den Tatbestandsmerkmalen zugrunde liegenden Tatsachen gewandelt haben oder wenn die Rechtsfolgen nicht mehr zum neuen, von der Gesellschaft anerkannten Wertekanon passen. Verlieren solche Rechtsnormen auch ihre Geltung, insbesondere das Verfassungsrecht? Hier ist zu differenzieren. Bei einer Revolution, die sich auf Teilbereiche der Gesellschaft beschränkt (Beispiel: industrielle Revolution), verlieren Rechtsnormen ihre Geltung nicht. Es ist sogar möglich, veraltete Normen in einer neuen Umgebung mit Zwang durchzusetzen. Ergreift die Revolution als politische Umwälzung allerdings die Gesellschaft als Ganzes, verändert sich die grundlegende Ordnung. Die bisherigen Verfassungsnormen, welche die Gesellschaft normativ spiegeln, verlieren ihre Geltung, da keine Instanzen der Exekutive und Judikative das bisherige Verfassungsrecht durchsetzen wollen oder können. Rechtsnormen abseits der Verfassung mögen weitergelten, das Verfassungsrecht aber geht vom Normbestand des geltenden Rechts in die Verfassungsgeschichte über.

Eine rechtliche Revolution im Sinne einer politischen Revolution durch Recht ist logisch betrachtet nicht möglich. Recht und politische Revolution sind insofern Gegensätze. Der Gegensatz wird offenbar, wenn sich Politik und Gesellschaft stark verändern. Stellt eine Verfassung Rechtsnormen zu ihrer eigenen Ablösung bereit und wird die bisherige Verfassung daraufhin durch eine neue abgelöst, scheidet eine Revolution bereits prozedural aus. Die Verfassung bewältigt den Umbruch durch einen evolutionären Mechanismus zur Reform. Produkt der Reform ist nur evolutionäres Verfassungsrecht. Fehlen solche Rechtsnormen in einer Verfassung, kann sie nicht auf eine politische Revolution reagieren. Sie verliert in dieser Situation ihre Geltung.

Das Ende der Rechtsgeltung vollzieht sich allerdings nicht erst durch eine neue Verfassung als neues Recht, sondern bereits durch die Neuformierung der Gesellschaft und der daraus resultierenden fehlenden Durchsetzungsmöglichkeit des alten Verfassungsrechts. Das auf die Revolution folgende neue, zunächst meist ungeschriebene Verfassungsrecht leitet seine Legalität aus der Revolution ab, nicht umgekehrt die Revolution aus dem auf sie folgenden neuen Verfassungsrecht. In anderen Worten fungiert die Revolution als erste, ihrerseits nicht an Legalitätsfragen zu messende Grundnorm der neuen Rechtsordnung. Allein in der Konvergenz von Revolution und Grundnorm sind Recht und politische Revolution kein Gegensatz.

Daher ist auch die Konzeption einer legalen Revolution im Sinne einer verfassungskonformen Revolution zu verwerfen. Eine politische Revolution kann aus Sicht des vorrevolutionären Verfassungsrechts niemals legal sein, ihr fehlt aus Sicht des alten Rechts die Legalität. Daher stellt sich nicht die Frage, ob revolutionäres Verfassungsrecht im Hinblick auf die alte Verfassung verfassungskonform ist. Das neue Recht der Revolution ist revolutionäres Recht.

Ein Sonderfall sind die Unabhängigkeitserklärungen der drei baltischen Staaten in den Jahren 1918 und 1990. Die Loslösung vom russischen Zarenreich und später von der Sowjetunion hin zu eigenständigen Staaten erfüllt ebenfalls den Tatbestand der politischen Revolution. Allerdings stellt sich hier die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Revolution unter anderen Vorzeichen: Das alte vorrevolutionäre Recht kann *a priori* kein Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit des neuen

revolutionären Rechts sein, da ein früher abhängiges Territorium nicht mit einem jetzt unabhängigen Staat vergleichbar ist. Dafür stellt sich die Frage der Fortgeltung alter einfachrechtlicher Normen im neuen Staat. Mittelpunkt der folgenden Betrachtung soll aber nicht dieser Fall, sondern die politische Revolution in bestehenden Staaten in ihrem Verhältnis zum Verfassungsrecht sein.

All diese Thesen und ihre Schlussfolgerungen beziehen sich auf die innerstaatliche Perspektive. Von den innerstaatlichen Topoi Revolution und Verfassungsrecht ist die Anerkennung einer Revolution und des neuen Verfassungsrechts durch ausländische Staaten zu trennen. Sie können einer Revolution und der neuen Verfassungsordnung ihre Anerkennung verweigern, beispielsweise mit dem Hinweis, dass das alte Verfassungsrecht verletzt worden sei. Die Anerkennung oder Nichtanerkennung betrifft aber nicht den Begriff des Verfassungsrechts bzw. die Legalität, sondern nur die völkerrechtliche und international-politische Ebene einer Revolution und ihrer Folgen im Sinne internationaler Legitimität.

Es soll nun anhand des Beispiels der deutschen Novemberrevolution von 1918/19 verdeutlicht werden, wie sich Verfassungsrecht und politische Revolution zueinander in der historischen Realität verhalten.<sup>3</sup> Ein wichtiges geschichtliches Kontrastmittel zur Konkretisierung der Geltung des Verfassungsrechts und der Revolution ist die innerstaatliche Legitimation bzw. Legitimität der Verfassungsnormen und der politischen Instanzen. Diese Kategorie eignet sich in besonderer Weise, das Verhältnis von Revolution und Verfassungsrecht abzumessen, weil sie im Gegensatz zur Legalität keinen normativen Bedeutungsgehalt hat und auf die Gegenwart ausgerichtet ist. Der Verfahrensbegriff der Legitimation und der Statusbegriff der Legitimität beziehen sich auf die gesellschaftliche Anerkennung von politischer Revolution und normativer Verfassung. In der Frage der Legitimität tritt die Gegenwart als blinder Fleck des zwischen Vergangenheit und Zukunft gefangenen Verfassungsrechts offen zutage.

## II. Delegitimierung – Oberste Heeresleitung

Kaiser Wilhelm II. legte mit den Kriegserklärungen an die Alliierten den Grundstein zum Untergang der bestehenden Ordnung. Bereits am 4. August 1914 delegierte ein Kriegs-Ermächtigungsgesetz die Gesetzgebungskompetenz vom Reichstag an den Bundesrat für den Fall, dass Maßnahmen zur „Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen“ notwendig seien. Damit war die Legislative geschwächt. Auch die Exekutive erlitt einen empfindlichen Bedeutungsverlust. Nach dem Scheitern der Verdun-Offensive übernahmen im Sommer 1916 Generalfeldmarschall Paul von Hindenburg und General Erich Ludendorff die dritte Oberste Heeresleitung. Ludendorff galt im Gespann als Diktator, der die wichtigen Entscheidungen traf, Hindenburg als Galionsfigur. Die beiden Militärs griffen massiv in die Innen- und die Außenpolitik des Reichs ein. Innenpolitisch hintertrieben sie die Demokratisierung, beispielsweise bei der Reform des preußischen Dreiklassenwahlrechts, förderten die Propaganda und zentralisierten bzw. intensivierten im Sinne eines totalen Krieges die Kriegswirtschaft. Außenpolitisch trieben Hindenburg und Ludendorff den uneingeschränkten U-Boot-Krieg voran, der zum Kriegseintritt der Vereinigten Staaten und damit zur Niederlage im Weltkrieg führte. Die Oberste Heeresleitung brachte zuletzt mit ihrer Initiative für ein Waffenstillstandsgesuch zum Ende des Monats September 1918 die Revolution unmittelbar ins Rollen.

Die Gestaltungsmacht der Obersten Heeresleitung war nicht verfassungsrechtlicher, sondern politischer Natur. Die rechtliche Entscheidungskompetenz auf den



Gebieten, in welchen die Oberste Heeresleitung abseits ihrer militärischen Kommandogewalt agierte, lag beim Kaiser und anderen Verfassungsorganen sowie bei der militärischen und zivilen Kriegsverwaltung. Doch konnte sich die Oberste Heeresleitung auf andere Weise legitimieren: Artikel 68 Satz 2 der Reichsverfassung von 1871 verwies für den Kriegszustand auf das preußische Gesetz über den Belagerungszustand aus dem Jahr 1851. Mit der Aktivierung dieses Gesetzes durch den Weltkrieg ging die exekutive Gewalt von der Zivilverwaltung auf das Militär über. An dessen Spitze stand nach Art. 64 Absatz 1 der Reichsverfassung der deutsche Kaiser, der seine militärischen Kompetenzen an die Oberste Heeresleitung als zentrale operative Instanz delegierte. Die Legalitätskette wurde zwar normativ betrachtet zwischen dem preußischen Belagerungsgesetz und dem Kaiser unterbrochen, da sich das Gesetz auf die Exekutivgewalt bezog, während die Verfassung dem Kaiser eine separate Militärgewalt zubilligte. Doch konnte die Oberste Heeresleitung daraus sehr wohl politische Legitimation beziehen. Die Legitimation potenzierte sich durch die anfängliche Unterstützung durch Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg (parteilos) sowie durch die Popularität in der Bevölkerung nach dem Tannenberg-Sieg an der Ostfront von 1914. Mit ihrer deutschlandweiten Popularität quer durch alle Bevölkerungsschichten konnte die Oberste Heeresleitung ihre Handlungen sogar mit einem quasidemokratischen Heiligenschein umgeben.

In der Phase vor der Novemberrevolution bleibt die Frage der Legalität, d.h. im Kontext der Verfassungsgeschichte die Frage der Verfassungskonformität, noch von Bedeutung, um das Handeln der Akteure zu vermessen. Politische Macht und rechtliche Kompetenz, Legitimität und Legalität, fielen bei der Obersten Heeresleitung weit auseinander. Ihre politischen Handlungen gingen weit über ihre normativen Kompetenzen hinaus. Man kann hier von einem Legitimationsüberschuss sprechen. Umgekehrt verhielt es sich mit den Verfassungsorganen. Sie schöpften ihren verfassungsrechtlich eröffneten politischen Handlungsspielraum nicht einmal annähernd aus. Das delegitierte die Akteure abseits der Obersten Heeresleitung, sie wurden zu Verfassungsstatisten mit einem Legitimationsdefizit. Die Oberste Heeresleitung hatte die Blaupause für die kommende Revolution gezeichnet. Die Revolutionäre sollten den Verfassungsorganen stets einen Schritt voraus sein.

### III. Versuch erneuter Legitimierung – Verfassungsreform

Der Versuch des Reichskanzlers Bethmann Hollweg scheiterte, die verlorene Legitimität und somit politische Handlungsräume für die zivile Exekutive zurückzugewinnen. Der Reichskanzler hatte nicht nur mit der Heeresleitung politisch zu kämpfen, sondern auch mit der rechtskonservativen Kanzlerfronde unter den Parteien, die ihn absetzen wollten. Derart in die politische Enge getrieben, musste Bethmann Hollweg sich im Gegenpol auf das gemäßigte bürgerliche Lager stützen und sich den Sozialdemokraten annähern. Ergebnis dieser Zusammenarbeit war die Einsetzung eines Reichstagsausschusses zur Verfassungsreform. Neben der Ablösung des Mehrheitswahlrechts, das die industriellen Ballungszentren benachteiligte, standen die Kollegialisierung der Exekutive und ihre Anbindung an das Parlament auf dem Programm. Bis dahin bestand die Reichsregierung, die sog. Reichsleitung, auf dem Papier der Verfassung allein aus dem Reichskanzler, der nur dem Kaiser zur Rechenschaft verpflichtet war. Lediglich unterhalb der Verfassungsebene existierten Reichsämter mit Staatssekretären, die funktional gesehen eine Reichsregierung formten.

Die Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie stand jedoch unter keinem guten Stern. Die Sozialdemokraten waren seit Kriegsbeginn durch die Debatte um die

Kriegskredite geschwächt und spalteten sich schließlich im Frühjahr 1917 in Mehrheitssozialdemokraten (MSPD) und Unabhängige Sozialdemokraten (USPD). Das erschwerte die Zusammenarbeit mit der politischen Linken enorm. Der Fraktionsvorsitzende der MSPD, Philipp Scheidemann, drohte sogar offen mit der Revolution, falls das Deutsche Reich den Weltkrieg bei einem moderaten Friedensangebot der Alliierten fortsetzen sollte. Bethmann Hollweg verlor zunehmend seinen politischen Rückhalt. Am 13. Juli 1917 trat er vom Amt des Reichskanzlers zurück. Erst unter dem letzten kaiserlichen Reichskanzler Prinz Max von Baden (parteilos) wurde im Oktober 1918 die Reichsregierung kollegialisiert bzw. parlamentarisiert. Ebenso band Prinz Max von Baden die Sozialdemokraten in die Regierung ein.

Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich bereits deutlich die militärische Niederlage ab. Aus der Perspektive von Recht und Revolution verlor die normative Evolution der konstitutionellen Monarchie den Kampf gegen die politische Revolution der Republik. Die Reichskanzler schafften es nicht, das Verfassungsrecht neu zu legitimieren. Dazu hätten sie die Lücke zwischen Gesellschaft und Politik einerseits und Verfassung andererseits verkleinern oder gar schließen müssen. Eine bloß evolutionäre Verfassungsänderung vermochte das nicht. In den Jahren 1915 oder 1916 wäre das vielleicht noch möglich gewesen. Im Oktober 1918 jedoch traf die Verfassungsreform auf eine stark veränderte politische Landschaft, die sich am rechten und am linken Rand zunehmend radikalisierte und mit einer evolutionären Parlamentarisierung der Verfassungsordnung nichts mehr anzufangen wusste. Das Legitimationsdefizit war uneinholbar groß geworden, das Recht sprachlos.

#### **IV. Revolution „von unten“ – Matrosenaufstand**

In Schleswig-Holstein denken wir beim Wort Revolution vor allem an den Kieler Matrosenaufstand. Nachdem die deutsche Marineführung gegen Ende Oktober 1918 den Endkampf der deutschen Hochseeflotte beschlossen hatte, wollten sich die Matrosen nicht für ein sinnloses militärisches Unterfangen opfern. Seit der Nacht vom 29. auf den 30. Oktober 1918 meuterten die Matrosen auf deutschen Schlachtschiffen. Nach der Heimkehr in die Marinebasis Kiel breitete sich die Meuterei zu einem Aufstand aus, der die ganze Stadt Kiel und von dort aus mit Gründung von Soldaten- und Arbeiterräten das restliche Reich ergriff.

Das war der Auftakt zur Novemberrevolution. Sie ging nicht als Putsch von hohen Staatsorganen, sondern von einfachen Militärs aus. Eine begrenzte militärische Befehlsverweigerung ergriff eine Stadt, verbreiterte sich zum örtlichen Volksaufstand und dann im Finale zur reichsweiten Revolution. Die Revolution richtete sich gegen den Kriegszustand und die damit verbundenen Freiheitsbeschränkungen, nicht gegen die parlamentarisierte Reichsregierung. Gleichwohl bestand auch hier ein unüberbrückbares Legitimationsdefizit der Verfassungsorgane, weil die Reichsregierung bei der Beseitigung der Missstände übergangen wurde.

#### **V. Revolution in Essenz – Putsch des Hochadels**

Dann ereignete sich etwas, womit kein politischer Akteur ernsthaft gerechnet hatte. Für den politischen Sturz des Kaisers und den Übergang des Reichs zur republikanischen Staatsform waren weder die neuen Soldaten- und Arbeiterräte noch die Sozialdemokratie primär verantwortlich. Der Angriff ging vom deutschen Hochadel aus, genauer, vom letzten Reichskanzler Prinz Max von Baden. Der Kaiser hatte den liberalen badischen Prinzen am 3. Oktober 1918 zum Reichskanzler ernannt. Max

von Baden berief auch Sozialdemokraten in sein Kabinett. Nachdem die Oberste Heeresleitung das Waffenstillstandsgesuch initiiert hatte, forderte der amerikanische Präsident Wilson neben anderen Punkten die Abdankung des Kaisers. Auch die Sozialdemokratie schloss sich dieser Forderung an. Als sich der Kaiser aber weigerte abzudanken, verkündete Prinz Max von Baden eigenmächtig dessen Abdankung und den Thronverzicht des Kronprinzen.

Mit dem Coup des Prinzen erreichte die Revolution ihren entscheidenden Punkt. Prinz Max von Baden stand in der Tradition anderer Adelliger wie der Gruppe um den Herzog von Orléans, die sich 1789 dem Dritten Stand angeschlossen hatten. Nur ein Mann vom selben Stand wie der Kaiser konnte den Kaiser auch in den Augen der Monarchisten entmachten. Nur ein Mann wie Prinz Max von Baden hatte selbst die Legitimation, sich in dieser Situation über Verfassungsrecht hinwegzusetzen. Großherzog Friedrich I. von Baden hatte in Versailles bei der Proklamation des Deutschen Reichs 1871 an der Seite des neuen Kaisers gestanden, sein Neffe beendet das Kaiserreich. Die Ausrufung der Republik durch Scheidemann in Berlin am 9. November 1918 und die anschließende Abdankung des Kaisers waren im Vergleich dazu nur noch deklaratorische Akte.

## VI. Stabilisierung? – Übergangsregierung

Zusammen mit der Abdankungserklärung übertrug Prinz Max von Baden die Reichskanzlerschaft an Friedrich Ebert von den Mehrheitssozialdemokraten. Ebert wurde nach Ausrufung der Republik Vorsitzender des neuen Rats der Volksbeauftragten. Der Rat war das sichtbare Zeichen für den Erfolg der Revolution und ein institutionelles Glied zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik. Er fungierte als eine aus Mehrheitssozialdemokraten und unabhängigen Sozialdemokraten gebildete Übergangsregierung, der weiterhin die alten Reichsämter zur Seite standen. Seine Aufgabe war die Transformation der Monarchie in eine Republik sowie die Vorbereitung für Wahlen zur Nationalversammlung, die eine neue Verfassung ausarbeiten sollte. Der Rat der Volksbeauftragten verstand sich durchaus als revolutionäres Organ der neuen Republik, aber nicht als oberstes Organ der Soldaten- und Arbeiterräte.

Der Rat der Volksbeauftragten war ein Produkt der Revolution fernab der Reichsverfassung. Nicht einmal der Vorsitzende Ebert konnte sich auf die Verfassung berufen, da seine Einsetzung zum Reichskanzler ebenfalls ein verfassungswidriger Akt gewesen war. Der Rat konnte sich daher nur auf die gewandelte politische Realität nach Ausrufung der Republik stützen. Die Revolution schuf selbst neues Verfassungsrecht, einer neuen Kodifikation einer geschriebenen Verfassung durch eine Nationalversammlung bedurfte es dazu nicht notwendigerweise.

Die Legitimation der neuen Regierung war trotz ihres revolutionären Charakters aber nur beschränkt. Der Rat der Volksbeauftragten war nur in der Sozialdemokratie institutionell verankert; er erreichte in der politischen Willensbildung nur die Arbeiterschaft und Teile des gemäßigten, liberalen bzw. christlichen Bürgertums. Im konservativen Bürgertum delegitimierte sich der Rat der Volksbeauftragten hingegen durch den Waffenstillstand mit den Alliierten vom 11. November 1918 im Wald von Compiègne. Die Oberste Heeresleitung hatte die Verantwortung für die Niederlage sowie für die Kapitulation den Zivilisten zuschieben wollen, diese ergriffen den vergifteten Apfel ohne Argwohn. Die Dolchstoßlegende war geboren, die große Teile des Bürgertums bereitwillig aufgriffen. Das Legitimationsdefizit beschwor die Gefahr einer neuen Revolution herauf.

## VII. Zweite Revolution und Reaktion – „Spartakusaufstand“

Die zweite, gegen den Rat der Volksbeauftragten gerichtete Revolutionswelle rollte schnell heran. Sie kam aber nicht von der Seite des rechtsgerichteten Bürgertums, sondern im linken Spektrum von Anhängern eines kommunistischen Gesellschaftsmodells. Am 29. Dezember 1918 verließen die Vertreter der USPD den Rat der Volksbeauftragten aus Protest gegen Eberts Schießbefehl in den Weihnachtskämpfen. Kurze Zeit später spaltete sich der Spartakusbund als Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) von der USPD ab. Es kam in den folgenden zwei Wochen im Januar 1919 in Berlin zum Machtkampf zwischen dem Rat der Volksbeauftragten und dem von USPD und KPD gebildeten Revolutionärausschuss. Der Kampf wurde mit Waffengewalt ausgetragen, wobei der Rat der Volksbeauftragten deutlich brutaler vorging als die neuen Revolutionäre. Die Reichsregierung stützte sich auf die Reichswehr und auf rechtsgerichtete Freikorps, die mit Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht die führenden Köpfe des Aufstandes ermordeten. Die Lage beruhigte sich wieder, der politische Preis für die Unterdrückung der zweiten Revolution war freilich sehr hoch. Der Rat der Volksbeauftragten hatte sich mit Monarchisten und Militaristen verbündet, die Revolution hatte mit der Reaktion paktiert. Damit verlor die Novemberrevolution in nicht unerheblichen Teilen der Arbeiterschaft ihre Legitimität, nachdem sie sich bereits bei Teilen des Bürgertums delegitimiert hatte.

## VIII. Abschluss der Revolution – Nationalversammlung

Die Wahlen zur Nationalversammlung am 19. Januar 1919 milderten aber vorläufig das Legitimationsdefizit der Novemberrevolution. Die Deutschen wählten erstmals nach dem Verhältniswahlrecht ein Nationalparlament, das in Weimar tagen sollte. Die Nationalversammlung erließ zunächst das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, welches erstmals eine institutionell vollwertige Reichsregierung, die Wahl und die Stellung des Reichspräsidenten sowie den weiteren Ablauf der Versammlung regelte. Das Reichskabinett Scheidemann löste den Rat der Volksbeauftragten ab, Ebert wurde erster Reichspräsident. Die Nationalversammlung erarbeitete eine neue Reichsverfassung, die nach dem Tagungsort Weimarer Reichsverfassung genannt wird. Die neue Reichsverfassung trat am 14. August 1919 in Kraft. Art. 178 hob deklaratorisch die Verfassung von 1871 und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt auf.

Mit Inkrafttreten der Verfassung begann ein neuer Zyklus von Recht und Revolution. Die Weimarer Reichsverfassung hatte durch die Novemberrevolution von 1918 einen schweren politischen Geburtsfehler erlitten, der weitaus schwerer als manche Unzulänglichkeiten in ihrer normativen Ausgestaltung wog: Aus Sicht der rechten Parteien war sie das Resultat eines kommunistischen Dolchstoßes gegen das deutsche Heer, umgekehrt trug sie für die Kommunisten das Stigma der politischen Morde an den Anführern des Spartakusaufstandes. Es dauerte nur 13 Jahre, bis die nächste, die nationalsozialistische Revolution die Geltung der Weimarer Reichsverfassung beendete.

## IX. Deutsche Zusammenfassung

Eine politische Revolution dient dem neuen Verfassungsrecht als Grundnorm und verschafft der neuen Verfassung damit Legalität. Das neue Verfassungsrecht ist zunächst ungeschrieben, es trägt nicht einmal den Charakter von Gewohnheitsrecht.

Typischerweise wird dieses Verfassungsrecht durch Kodifikation einer geschriebenen Verfassung wiederum evolutionär verfestigt. Eine legale Revolution im Sinne einer politischen Revolution im Rahmen einer bestehenden Verfassungsordnung ist nicht möglich. Verfassungsrecht und politische Revolution sind insofern Gegensätze. Das neue Verfassungsrecht entsteht erst aus der politischen Revolution als revolutionäre Ordnung.

Gradmesser für das antagonistische Verhältnis von Verfassungsrecht und politischer Revolution ist die Legitimation bzw. Legitimität des Verfassungsrechts. Im Gegensatz zur Legalität einer Verfassung ist das keine konstante, sondern eine variable Kategorie. Je geringer die Legitimationskraft einer Verfassung ist, desto geringer sind die Chancen für eine evolutionäre Verfassungsreform, welche die Gesellschaft befriedet, desto größer aber ist die Wahrscheinlichkeit einer politischen Revolution. Eine Verfassungsevolution kann also nur dann politisch erfolgreich verlaufen, wenn die Legitimität des Verfassungsrechts in seiner Ausgangslage nicht bereits erheblich erodiert und damit die Geltung der Verfassung beeinträchtigt ist. Ähnliches gilt für die Legitimität der Revolution und des neuen, darauf aufbauenden revolutionären Verfassungsrechts. Die Legitimität einer Revolution ist zum Zeitpunkt der Durchführung der Revolution regelmäßig am höchsten. Naturgegeben ist sie selbst in diesem Zeitpunkt aber nicht; ihr Grad hängt von der Breite der gesellschaftlichen Unterstützung ab. Nach Durchführung der Revolution kann die Legitimität wieder verfallen. So wie eine evolutionär entstandene Verfassung nicht notwendigerweise ihre dauerhafte Legitimität in sich trägt, so können sich auch eine Revolution und das revolutionäre Verfassungsrecht delegitimieren. Dann setzt ein neuer Zyklus mit einer Revolution am Horizont ein.

Die Novemberrevolution von 1918/19 war ein Prozess dreifacher Delegitimierung: Zunächst erodierte die Legitimität der Reichsverfassung von 1871 in irreversibler Weise. Dann diskreditierte sich der Rat der Volksbeauftragten und mit ihm die Revolution durch den Waffenstillstand und durch den Pakt mit der Reaktion. Allerdings war hier die Delegitimierung nicht in einem so hohen Maße fortgeschritten, dass zwangsläufig eine neue Revolution erfolgreich sein musste. Vielmehr konnte der Rat der Volksbeauftragten sein revolutionäres Erbe der Nationalversammlung übergeben, welche die Weimarer Reichsverfassung schuf. Damit begann ein dritter Prozess der Delegitimierung, wiederum ausgelöst durch Dolchstoßlegende und Spartakusaufstand. Er wurde später schrittweise durch zahlreiche politische und wirtschaftliche Krisen der Weimarer Republik verstärkt, allen voran vom Friedensvertrag in Versailles, von der Ruhrgebietsbesetzung sowie von Hyperinflation und Weltwirtschaftskrise. Am Ende hatten die demokratisch-republikanischen Parteien einerseits und die Feinde des Weimarer Systems andererseits die Weimarer Reichsverfassung derart delegitimiert, dass die nationalsozialistische Revolution im Jahr 1933 ohne nennenswerten Widerstand die alte Ordnung beseitigen konnte.

Anders als die Novemberrevolution von 1918/19 vermuten lässt, ist der Prozess der Delegitimierung allerdings kein Naturgesetz, sondern nur eine mögliche Alternative auf dem Weg zu einer gescheiterten Gesellschaft. Die friedliche Revolution in der Deutschen Demokratischen Republik mündete 1990 in die deutsche Wiedervereinigung und stärkte evolutionär die Legitimität des Grundgesetzes als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Dasselbe gilt nach dem Fall der Mauer für viele, wenn auch nicht für alle neuen Verfassungen im ehemaligen Bereich des Warschauer Paktes.

## X. Englische Zusammenfassung

Law and revolution are in a critical relationship. Constitutional law and political revolution highlight the complexity of this relationship. Such a revolution directly generates new constitutional law. A legal revolution, defined as a revolution within an existing constitutional framework, is impossible. Within an existing constitutional framework, only legal evolution can take place. The legitimacy resp. legitimation of constitutional law can serve to measure the historical relationship between constitutional law and revolution. Legitimacy means acceptance of a constitution by society, not normative legality of constitutional law. The German Revolution of 1918-19, which led to the Weimar Constitution, exemplifies the process of legitimation and delegitimation. Political revolution relies upon delegitimation of the existing constitutional order. On the other hand, such a revolution and the following new constitutional law do not necessarily retain their legitimacy. There is a possibility that a new process of delegitimation starts.

## Endnoten

- <sup>1</sup> Studie in Hommage an *Berman, H. J.* Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. Cambridge/Massachusetts u.a.: Harvard University Press, 1983, ISBN 0-674-51776-8, und *ders.* Law and Revolution II: The Impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition. Cambridge/Massachusetts u.a.: Harvard University Press, 2003, ISBN 0-674-01195-3.
- <sup>2</sup> Benannt nach dem zentralen Platz Majdan Nesaleschnosti in der ukrainischen Hauptstadt Kiew.
- <sup>3</sup> Weiterführend aus Sicht der Staatsrechtslehre *Scriba, F.* „Legale Revolution“? Zu den Grenzen verfassungsändernder Rechtssetzung und der Haltbarkeit eines umstrittenen Begriffs (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 80). Berlin: Duncker & Humblot, 2. Aufl. 2009, ISBN 978-428-53064-9. Zur Verfassungsgeschichte 1918/19 statt aller *Huber, E. R.* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 5: Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914-1919. Stuttgart u.a.: Kohlhammer, revidierter Nachdruck der 1. Aufl. 1992, ISBN 3-17-012036-0; zur Diskussion in der Weimarer Staatsrechtslehre über die Ereignisse 1918/19 *Stolleis, M.* Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. München: C. H. Beck, 1999, ISBN 3-406-37002-0. – S. 91-95.

# Protection of Fundamental Rights in the Constitution of the Republic of Latvia during the Interwar Period and after the Restoration of Independence



Foto: Boriss Koļesņikovs

**Dr. iur. Artūrs Kučs**

University of Latvia, Faculty of Law, Department of International and European Law

Associate Professor of International and European Law

E-mail: [arturs.kucs@lu.lv](mailto:arturs.kucs@lu.lv)

**Keywords:** fundamental rights, evolution of international protection of human rights, national human rights catalogues, Constitution of the Republic of Latvia.

## Introduction

Fundamental rights have been recognised as part and parcel of any democratic state nowadays. Moreover, during the 20<sup>th</sup> century the human rights law has transgressed national laws and constitutions and has become an integral part of the international public law. However, many rights which today citizens of any democratic state would find natural and inherent part of their political systems were not understood in the same way at the beginning of the 20<sup>th</sup> century when the Republic of Latvia emerged. This research aims to illustrate the principal debates about the fundamental rights at the birth of the independent Republic of Latvia, identify the core legal documents establishing citizen's rights in the newly established state as well as to compare the pre-war catalogue of fundamental rights to the existing fundamental rights chapter in the Constitution of the Republic of Latvia.

## 1. The Evolution of Human Rights during the Interwar Period— Developments under the League of Nations and in Nation States

The general climate in Europe after the World War I was characterised by ideas which aimed to radically change the existing international legal order based on power relations among states. In order to avoid dramatic consequences of the World War I and ensure peace, leaders of the allied powers promoted the creation of the League of Nations. The League of Nations, as a predecessor of the United Nations, was the first universal inter-state organisation and its principle objective was to resolve any disputes among states in a peaceful way. In order to achieve this, the organisation established a number of treaties, most prominently the Kellogg–Briand Pact, prohibiting the use of war in settling disputes among the states.<sup>1</sup>

This period is also characterised by the re-emergence of old states and birth of new states, like the Baltic States, in line with the “principle of self-determination” proposed by the U.S. President Woodrow Wilson. This principle implied that the “settlement of every question, whether of territory, of sovereignty, of economic

arrangement, or of political relationship” is to be made “upon the basis of the free acceptance of that settlement by the people immediately concerned and not upon the basis of the material interest or advantage of any other nation or people which may desire a different settlement for the sake of its own exterior influence or mastery.”<sup>2</sup>

The League of Nations also created the offspring of international human rights law.<sup>3</sup> The most visible examples are the establishment of the international organisation of protection of labour rights (ILO) and formation of minority rights protection system. However, this system was not universal but was intended to protect minority population founding themselves in new states due to the dissolution of Ottoman, Austro Hungarian and Russian Empires.

These developments at the international level had an impact on the development of rule of law, fundamental rights and strengthening the democracy at the national level. In the beginning of 1920ies, which is characterised by lawyers as a period of “constitutional romanticism”,<sup>4</sup> the fundamental rights were embedded in the constitutions of many European states. Therefore, the drafters of the Latvian Constitution—Satversme—were influenced by both the democratic values prevailing at the international level and developments at the constitutional level of other European states, most notably by the fundamental rights catalogue in the Weimar Constitution and by the elements of direct democracy in the Constitution of Switzerland.<sup>5</sup> The idea that fundamental rights should be inserted in the constitution of a new state seemed natural in the context of developments at the international level and in other states.

However, despite these progressive developments at the international level, human rights still remained predominantly an internal issue. As the subsequent repressions against minorities, most notably against the Jewish population in Nazi Germany, illustrated, international law and the League of Nations in effect did not limit the states to violate the rights of their own citizens. Furthermore, the economic crisis at the end of 1920ies gradually led to social unrest and transition from democracy to authoritarian regimes almost in whole Central and Eastern Europe. The Republic of Latvia was not an exception. On 15 of May 1934, following the transition to authoritarianism in other Baltic States, the head of government Kārlis Ulmanis dismissed the Parliament and proclaimed himself the head of state. While the coupe did not provoke any violent clashes, this change of political system was accompanied by the restrictions on fundamental rights, most notably censoring free speech, banning the political parties, cancelling elections and restricting the rights of minorities.<sup>6</sup>

## 2. Fundamental Rights Catalogue in the Newly Established Republic of Latvia

As mentioned above, the era of “constitutional romanticism” in Europe after the World War I has influenced the debates about the relationship between the state and citizens also in the newly established Republic of Latvia. This explains why the reference to rights of citizens was included not only in the act of proclamation of the Republic of Latvia on 18 November 1918, but also in the documents preceding the proclamation act. On 17 November 1918, the Political Platform of the People’s Council of Latvia was adopted. This declaration intended to establish the core principles of temporary constitution and identify the main political directions of the Provisional Government. The importance of fundamental rights is illustrated by the



fact that out of nine chapters of the declaration two were devoted to fundamental rights. Chapter IV provided for minority rights, but Chapter V guaranteed political freedoms.

Fundamental rights were reflected also in the forthcoming documents of the governing institutions of the new republic. Latvian Constituent Assembly, the first elected body of the Republic of Latvia, which convened its first meeting on 1 May 1920, adopted two documents (interim constitutions): Declaration of the State of Latvia (27 May 1920) and Provisional Regulations regarding Political System of Latvia (1 June 1920). Article 9 of the Provisional Regulations guaranteed political freedoms: freedom of speech and thought, press freedom, freedom of association and assembly, freedom of strike, inviolability of correspondence and home.

The main purpose of the Constituent Assembly of Latvia was to draft the Constitution of the Republic of Latvia (*Satversme*). The first part of the Constitution defined that the new state is a parliamentary republic; it prescribed the powers of the President of the State, the legislator, the executive and the courts, as well as contained rules about the election of the Parliament (*Saeima*). The second part of the Constitution was intended to formulate citizens' rights and obligations. As one of the deputies in charge of the drafting this part of the Constitution A. Kuršinskis stated in the debates of Assembly—this part of the Constitution will regulate the relations between the citizen and the State. He further added that it will fill the first part of *Satversme* with democratic content, because citizens deprived of rights would not be able to develop and maintain democratic state institutions established with the first part of *Satversme*.<sup>7</sup> Debates at the Constituent Assembly demonstrate that majority of the deputies of the Assembly were in favour of including the fundamental rights chapter in the Constitution. For instance, on 7 February 1922 when the Constituent Assembly had a vote on the first draft of the fundamental rights chapter of *Satversme* it was supported unanimously by the deputies.<sup>8</sup>

However, the opinions about the content and importance of this part of *Satversme* strongly differed among various political groups and deputies. Many of the members of Assembly, for instance, A. Bergs and A. Petrevics criticized the draft text of this part of *Satversme* as too abstract. They emphasised that *Satversme* only declares but not grants substantial rights to the citizens and allows the *Saeima* and, in certain conditions also the government, to specify and limit most of the fundamental rights by adopting subsequent laws.<sup>9</sup> A. Bergs also referred to other states like the United Kingdom and France where fundamental rights are not granted in the constitution but citizens are free in these states despite this. The representative of Social Democrats F. Cielēns and the abovementioned A. Kuršinskis partly agreed to claims to formulate the rights in the Constitution more specifically. However, they both also stressed the ideological and symbolic role of this part of *Satversme*. F. Cielēns emphasised that there are no democratic culture and traditions in the new republic compared to Western European democracies, where citizens would organise themselves and protect their rights and freedoms despite the absence of constitutional guarantees. He considered constitutional protection of citizens' rights and obligations as an important tool for eliminating the psychological and political remains of the Russian Empire.<sup>10</sup> Similarly, A. Kuršinskis agreed that this is a crucial period in the development of the state and that the so-called declaratory norms have their importance in the political development of the state and citizens' education about and awareness of their rights. Lastly, F. Trasūns, representing *Latgale's Christian Peasants' Union*, criticised the second part of the *Satversme* for formulating

many rights, but not containing obligations of citizens. He insisted on the need to protect the young generation against harmful information and to strengthen citizens' obligations towards the State.<sup>11</sup>

The content of fundamental rights which should be granted was largely influenced by the catalogue of 1919 Weimar Constitution (*Weimarer Verfassung*)<sup>12</sup> and French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen.<sup>13</sup> The draft fundamental rights part of the Satversme guaranteed major civil and political rights and freedoms: freedom of speech and religion, freedom of assembly and association, inviolability of home and correspondence. The Satversme also prescribed certain social and economic rights: right to property, right to strike, free access to and compulsory education up until the age of 18, providing support to low income families with regard to children's dress, food and educational equipment. As far as the cultural rights are concerned, access to art and science was guaranteed. While the Latvian language was proclaimed as the official language, the rights of national minorities and free use of minority languages were recognised. Furthermore, in line with the policy of the new republic to bring to an end the privileges, which the Baltic Germans and nobility enjoyed for centuries, the Satversme stated that all ranks and titles should be abolished.

The draft Constitution also included a number of rights, which were recognised only in a few European democracies at the beginning of the 20<sup>th</sup> century: for instance, equality between men and women, including equality in marriage, equal rights to vote and stand for elections. The Constitution prohibited the death penalty, except in emergency and war situations when such penalty could have been applied by martial courts. In order to fight corruption among the civil servants, the Constitution also established direct responsibility of civil servants for illegal acts.

Serious debates within the Constituent Assembly were on the principle of separation of church and state and its insertion in the text of the Satversme. The deputies from the eastern part of Latvia—Latgale, the region which was under the Polish–Lithuanian rule in the 17<sup>th</sup> century and was predominantly inhabited by the believers of the Catholic Church,—raised objections against this rule. However, majority of deputies decided to declare that there is no national church in Latvia and to include the principle of separation of church and state in the final draft of the fundamental rights part of the Satversme. Furthermore, similarly as in the Constitutions of Switzerland, Norway and the Republic of Estonia and other European states, the draft of fundamental rights part specifically included ban on another religious congregation—Jesuits. However, after debates the members of Assembly decided to remove this article from the Satversme. Deputies from Latgale's Christian Peasants' Union and Latgale People Party, like F. Trasūns and F. Kemps, supported the idea that Jesuits should be allowed to perform their religious services and that there is no evidence that they would act against the State of Latvia. They stressed the historic contribution of Jesuits to the development of Catholic churches and education of priests in Latgale.<sup>14</sup> Other deputies, like J. Goldmanis representing the Latvian Peasants' Party considered it unnecessary to single out Jesuits in the Satversme. They preferred the possibility to ban the activities of Jesuits and any other group if they would act against the interests of the State, by ordinary law.<sup>15</sup>

Despite the rather progressive catalogue of fundamental rights and general support of the members of the Constituent Assembly to include the fundamental rights part in the Constitution, the final text of the fundamental rights chapter failed to be adopted by the Assembly. The main reason for this lies in the disagreements among

various political groups about the content of the final text of the chapter. The Social Democrats argued for stronger guarantees for the employees' protection and recognition of the right to strike not only in cases of protest against economic difficulties but also as a form of political protest. Similarly, deputies from Latgale Region insisted on the need to refer in the text to autonomy of Latgale and abandon the principle of separation between the church and State. These disputes finally led to the negative vote on the inclusion of fundamental rights part in the Satversme. Since the deputies from Latgale abstained in the vote as a protest against the Latgalian issue and principle of separation of the church and State, there were not enough votes for approving the second part of the Satversme: 62 deputies voted in favour of the final draft of the fundamental rights chapter, 6 voted against and 62 abstained.

The non-inclusion of fundamental rights chapter is certainly unfortunate, because apart from the legal importance, this part of the Constitution would have raised the awareness of citizens about their rights and freedoms. It would have served as a guiding principle for the institutions of the new republic and would have strengthened the importance of fundamental rights in policy making. This gap in the Constitution was partly filled by separate laws on political parties, media and regulations on the implementation of other fundamental rights. There were debates and repeated attempts to adopt the fundamental rights chapter in subsequent years. However, given the increasing role of authoritarian regimes and popularity of authoritarianism in Europe at the end of 1920ties, the willingness of the deputies to establish fundamental rights in the text of the Constitution declined and after the authoritarian coup on 15 May 1934 this became also practically impossible.

### **3. Restoration of Independence and Adoption of the Fundamental Rights Chapter of the Satversme**

The human rights—freedom of speech, press and assembly—played a crucial role at the end of 1980ties in transformation from the authoritarian Soviet system to democracy. This period coincided with the attempts to re-establish the independence of the Republic of Latvia and struggle against migration and suppression of the Latvian language. Even prior the restoration of independence, the first democratically elected Parliament adhered to the core human rights documents as a way to illustrate the democratic nature of the new political regime and acquire international recognition of the re-established Republic of Latvia. This was evidenced by the fact that on 4 May 1990 when the Supreme Soviet of the Latvian SSR adopted the Declaration “On the Restoration of the Independence of the Republic of Latvia” it also issued the Declaration on the Accession of the Republic of Latvia to International Instruments Relating to Human Rights.<sup>16</sup> According to this document, the Republic of Latvia joined to 51 human rights instruments of the UN and OSCE. Moreover, the direct reference to the State's obligation to guarantee fundamental rights to all citizens and permanent residents of Latvia is found in the Declaration “On the Restoration of the Independence of the Republic of Latvia”. According to Article 8 of the Declaration, the Supreme Soviet of the Latvian SSR decided: “To guarantee citizens of the Republic of Latvia and those of other states permanently residing in Latvia social, economic and cultural rights, as well as those political rights and freedoms which comply with the universally recognised international human rights instruments. To apply these rights in full extent also to those citizens of the USSR who will express the desire to continue residing in the territory of Latvia without accepting its citizenship.”<sup>17</sup>

Contrary to the neighbouring Baltic States—Estonia and Lithuania—the Parliament of Latvia did not adopt a new constitution, but restored the pre-war Constitution of the Republic of Latvia, which did not contain the fundamental rights chapter. Therefore, initially the fundamental rights were granted in the constitutional law “The Rights and Obligations of a Citizen and a Person”, which was adopted on 10 December 1991. According to Article 1 of the constitutional law, “A person, his/her existence, liberty, honour and rights are the highest fundamental values of the State of Latvia.”<sup>18</sup> The law guaranteed the core civil and political as well as social and economic rights. It is interesting to note that apart from rights the law emphasised also the obligations of each citizen. For instance, according to Article 11, Paragraph one, “A citizen must be loyal to the Republic of Latvia and has the right and responsibility to defend its freedom, independence and democratic parliamentary system.”<sup>19</sup> Furthermore, Article 42 of the law emphasised the obligation of every person to pay taxes, by stating: “Everyone participates in the discharge of State and local government expenses, by paying taxes and levies in accordance with the procedures set by law,”<sup>20</sup> but Article 43 defined the responsibility of each person to protect the environment.<sup>21</sup> This law played the key role in safeguarding human rights protection at the national level until the inclusion of fundamental rights in the Constitution of the Republic of Latvia in 1998. Among other important human rights laws, the Law on Press adopted in 1990 and the Law on Ethnic Minorities adopted in 1991 can be mentioned.

On 15 November 1998, Chapter VIII or the so-called Fundamental Rights Chapter was adopted and integrated within the pre-war constitution of the Republic of Latvia. The Chapter was inspired both by the pre-war draft of the 2<sup>nd</sup> part of the Constitution as well as the development of fundamental rights at the universal and regional level during the fifty years of Soviet occupation. This was also evidenced by the first clause of the fundamental rights chapter, Article 89 of the Constitution, which lays down the so-called principle of openness of the Constitution to international human rights law. It states: “The State shall recognise and protect fundamental human rights in accordance with this Constitution, laws and international agreements binding upon Latvia.”<sup>22</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, which has extensively referred to the international human rights sources to interpret the scope of the fundamental rights protected by the Constitution,<sup>23</sup> has emphasised in its case-law that: “From this Article it can be seen that the aim of the legislator has not been to oppose norms of human rights, included in the *Satversme*, to the international ones. Quite contrary—the aim has been to achieve mutual harmony of the norms.”<sup>24</sup> Therefore, the Court concludes that: “In cases, when there is doubt about the contents of the norms of human rights included in the *Satversme*, they should be interpreted [as far as possible]<sup>25</sup> in compliance with the practice of application of international norms of human rights.”<sup>26</sup> The words “as far as possible” mean that in situations where the Constitution guarantees higher protection of fundamental rights than international human rights treaties, the constitutional guarantees should prevail.

The fundamental rights chapter of Constitution contains most civil and political rights as well as social and economic rights. It is essential to note that in contrast to many states where social and economic rights are only formulated as principles, in the *Satversme* these are individual rights which individuals can claim before court. In a decision on the compliance of certain provisions of “Law on State Social Allowances” with the *Satversme*, the Constitutional Court has made clear that: “[..] If some social rights are included in the Constitution, then the State cannot refuse

them. These rights do not have only a declarative nature. These rights have become the rights of an individual. A person may require realisation of these rights from the State, as well as may defend the abovementioned rights in a court.”<sup>27</sup> The court has also emphasised that: “When implementing the rights to social security established by the Satversme, the State is obligated to established normative regulation of these rights, as well as to establish an effective mechanism of implementation of the legal norms. The duty of the State is to not only declare the rights but also “implement” them and monitor their application.”<sup>28</sup>

In addition to the human rights catalogue established in the Universal Declaration of Human Rights, the Satversme includes also rights of minorities. Article 114 of the Satversme states: “Persons belonging to ethnic minorities have the right to preserve and develop their language and their ethnic and cultural identity.”<sup>29</sup> This was an important step to demonstrate that the rights of minorities to use their language and develop their culture are protected, similarly as in the pre-war republic. For instance, on the basis of this clause, the Constitutional Court has declared invalid the part of Section 59 of the Law on Education pursuant to which private schools which use a minority language as a principal language of instruction were excluded from receiving the State funding.<sup>30</sup>

A relatively new and progressive phenomenon of the Satversme is also the recognition of rights of the third generation, like, right to live in a favourable environment. Article 115 of the Satversme declares: “The State shall protect the right of everyone to live in a benevolent environment by providing information about environmental conditions and by promoting the preservation and improvement of the environment.”<sup>31</sup> On the basis of this clause, individuals have successfully challenged in the Constitutional Court a decision of a municipality to build a waste utilisation factory next to their houses<sup>32</sup> and a municipality development plan which provides for an extensive building in the area despite the objections by the local population.<sup>33</sup>

As noted above, the fundamental rights chapter was adopted eight years after the restoration of independence of the Republic of Latvia. Nevertheless, the legacy of the Soviet past as well as values which played essential role during the struggle for the independence found their way in the text of the new chapter of the Satversme. For instance, Article 90 of Chapter VIII guarantees that everybody should be informed about his/her rights. Furthermore, Article 100 of the Constitution, apart from guaranteeing everybody the freedom of expression, specifically emphasises that any censorship is prohibited. In view of 50 years of russification policy during the Soviet occupation, a number of articles of the Constitution emphasise the protection and the role of Latvian as the official language in citizens’ interaction with authorities.

Lastly, development of fundamental rights in the Constitution did not end in 1998 with the adoption of Chapter VIII of the Satversme. First of all, subsequent amendments to the Satversme were made due to the accession of Latvia in the European Union and conclusion of agreements with other states. For instance, Article 98 of Satversme originally stated that citizens of Latvia cannot be extradited to a foreign country. However, due to the European Arrest Warrant and extradition agreements concluded with other states, the Satversme allows now for the extradition of citizens on the condition that it is provided for in international agreements ratified by the Saeima and if the basic human rights specified in the Constitution are not violated by extradition.<sup>34</sup> Secondly, an enormous role in the evolution of fundamental rights in the Satversme has been played by the Constitutional Court, which was established in 1996. The Court has developed enormous practice in interpreting and filling with the content the fundamental rights chapter of the Satversme.

## Summary

The pre-war draft of the second part of the Satversme contained very progressive catalogue of fundamental rights, including core political and social rights, gender equality and granting voting rights to women, and prohibiting death penalty. Despite the fact that all political groups of the Constituent Assembly of Latvia supported the need to insert fundamental rights catalogue in the Constitution of the Latvian Republic, unfortunately this idea did not come into effect due to disagreements among deputies about the importance of certain rights. Most notably, the disregard of the request of Social Democrats for stronger guarantees as regards the right to strike and the request of deputies of Latgale Region to refer to autonomy of Latgale in the final text led to the failure of the decisive vote on this part of the Satversme in the Constituent Assembly. The adoption of the fundamental rights chapter of the Satversme most probably would not have prevented the authoritarian coup in 1934, since the collapse of democratic regimes at this period was common in most of the European states. However, the constitutionalisation of fundamental rights would have had symbolic nature strengthening the fundamental rights culture and making fundamental rights more visible to citizens.

The context surrounding the restoration of independence of the Republic of Latvia was characterised by the break-up of the Soviet Union and emergence of democratic regimes in most of the Central and Eastern Europe. Claims for fundamental rights and freedoms were obvious part of this process. Therefore, quiet naturally, it was among the first steps of the parliamentarians after proclaiming the restoration of the independence to adhere to principal international human rights documents and strengthen the fundamental rights at the national level—first in ordinary laws and subsequently by drafting a fundamental rights chapter of the Satversme. The fundamental rights catalogue of the Constitution was influenced both by the pre-war draft of the Satversme and developments in the international human rights law since 1948 and was also subsequently shaped due to the Latvia's membership in the European Union and bilateral treaties concluded with other states, which limit certain rights and freedoms originally granted in the Constitution. The essential difference from the pre-war period however is the creation of the Constitutional Court and introduction of the individual petition's procedure since 2001. As noted above, the court has developed extensive case-law on the interpretation of fundamental rights safeguarded in the Satversme and has made fundamental rights a "reality for citizens" through assessing individual complaints.

## References and Endnotes

- <sup>1</sup> *Cassese, A.* International Law. Second edition. Oxford University Press, 2005, ISBN 978-0-19-925939-7, – pp. 36–38.
- <sup>2</sup> *Pierce Rice, A.* Woodrow Wilson and Harry Truman: Mission and Power in American Foreign Policy. Greenwood Publishing Group, 2003, ISBN 0275976203, – p. 81.
- <sup>3</sup> *Isa Gomez, F.* International protection of human rights. In: International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges, University of Deusto, 2006, ISBN 84-9830-034-7, – pp. 21–23.
- <sup>4</sup> *Pleps, J.* Pamattiesību katalogs starpkaru periodā. [Fundamental rights catalogue during the interwar period]. In: *Latvijas Vēstnesis*, – No. 48 (543) – 23 December 2008.
- <sup>5</sup> *Ibid.*
- <sup>6</sup> *Šilde, Ā.* Latvijas vēsture (1914–1940). [History of Latvia (1914–1940)]. Daugava, 1976 – 589.–593. lpp.
- <sup>7</sup> Latvijas Satversmes Sapulces V sesijas 1. sēdes 1922. gada 17. janvāra stenogramma. In: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. [Stenogrammes of the Constitutional Assembly of Latvia]. Rīga: Satversmes sapulces izdevums, 1922.
- <sup>8</sup> *Šilde, Ā.* Latvijas vēsture (1914–1940). [History of Latvia (1914–1940)]. Daugava, 1976 – 363. lpp.

- <sup>9</sup> Latvijas Satversmes Sapulces V sesijas 1. sēdes 1922. gada 17. janvāra stenogramma. In: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. [Stenogrammes of the Constitutional Assembly of Latvia]. Rīga: Satversmes sapulces izdevums, 1922.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> Ibid.
- <sup>12</sup> Šilde, Ā. Latvijas vēsture (1914–1940). [History of Latvia (1914–1940)]. Daugava, 1976 – 363. lpp.
- <sup>13</sup> Latvijas Satversmes Sapulces V sesijas 1. sēdes 1922. gada 17. janvāra stenogramma. In: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. [Stenogrammes of the Constitutional Assembly of Latvia]. Rīga: Satversmes sapulces izdevums, 1922.
- <sup>14</sup> Latvijas Satversmes Sapulces V sesijas 10. sēdes 1922. gada 17. februāra stenogramma. In: *Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas*. [Stenogrammes of the Constitutional Assembly of Latvia]. Rīga: Satversmes sapulces izdevums, 1922.
- <sup>15</sup> Ibid.
- <sup>16</sup> [Declaration on the Accession of the Republic of Latvia to International Instruments Relating to Human Rights] *Ziņotājs* [Official Reporter] – 1990 – No. 21 (24 May). English translation available in Scheinin, M. “International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries”, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1996 – pp. 94–96.
- <sup>17</sup> Declaration of the Renewal of the Independence of the Republic of Latvia. Available: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/neatkdek.htm> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>18</sup> Latvijas Republikas 1991. gada 10. decembra konstitucionālais likums „Cilvēka un pilsoņa tiesības un pienākumi.” [Constitutional Law on The Rights and Obligations of a Citizen and a Person]. Available: <http://likumi.lv/doc.php?id=72346> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>19</sup> Ibid.
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Ibid.
- <sup>22</sup> Article 89 of the Constitution of the Republic of Latvia. Available: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>23</sup> Pleps, J. Satversmes iztulkošana. [Interpretation of Satversme]. *Latvijas Vēstnesis*, – 2012 – 236.–247. lpp.
- <sup>24</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 12.02.2008, Judgement in Case No. 2000-03-01, paragraph 5. Available: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/03-01\(opinions\).htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/Eng/Spriedumi/03-01(opinions).htm) [last viewed 01.08.2014].
- <sup>25</sup> The words “as far as possible” are not included in the English translation of the judgement available at the home page of the Constitutional Court, however they present in the original, Latvian version of the judgement.
- <sup>26</sup> Ibid.
- <sup>27</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 12.02.2008, Judgement in Case No. 2007-15-01, (para. 5). Available: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg\\_2007-15-01.htm](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2007-15-01.htm) [last viewed 01.08.2014].
- <sup>28</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 14.01.2004, Judgement in Case No. 2003-19-0103, (para. 9.3.). Available: [www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2003-19-0103E.rtf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2003-19-0103E.rtf) [last viewed 01.08.2014]. (See: Judgment of January 14, 2004 by the Constitutional Court in the case No. 2003-19-0103, Para 9.3.)”
- <sup>29</sup> Article 114 of the Constitution of the Republic of Latvia. Available: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>30</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 14.09.2005, Judgement in Case No. 2005-02-0106. Available: [www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2005-02-0106E.rtf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2005-02-0106E.rtf) [last viewed 01.08.2014].
- <sup>31</sup> Article 115 of the Constitution of the Republic of Latvia. Available: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>32</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 14.02.2003, Judgement in Case No. 2002-14-04. Available: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>33</sup> The Constitutional Court of the Republic of Latvia, 06.07.2009, Judgement in Case No. 2008-38-03. Available: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [last viewed 01.08.2014].
- <sup>34</sup> Article 98 of the Constitution of the Republic of Latvia. Available: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [last viewed 01.08.2014].

## Protection of the Constitutional Order after World War I



Foto: Boriss Koļešņikovs

**Dr. iur. Jānis Pleps**

Assistant Professor

University of Latvia, Faculty of Law

Department of Legal Theory and History

E-mail: [janis.pleps@lu.lv](mailto:janis.pleps@lu.lv)

**Keywords:** Constitution, constitutional amendments, the Constitutional Court, President, referendum.

### Introduction

The World War I radically changed the world, especially Europe, in almost every sphere of social life. The World War I brought about essential changes also to the existing political system. As a result of the World War I, a new political map of Europe emerged: the German, the Austro-Hungarian, the Russian, and the Ottoman Empires collapsed, several new countries gained independence, as the national states in the Central and Eastern Europe proclaimed their independence on the ruins of the former empires. The creation of new states and their constitutional consolidation, as well as the transformation of the fallen empires into national states caused essential changes in the theory of constitutional law.<sup>1</sup> The main role in reforming the constitutional law in the Central and Eastern European Region was definitely played by Germany. Its Constitution of 11 August 1919<sup>2</sup> (hereinafter—the Weimar Constitution) was considered to be the most advanced Constitution in Europe and “the last word on constitutional legislation”.<sup>3</sup> The victory of Great Britain and France in the World War I furthered the faith of the new states in the advantages of parliamentarism and its adequacy for the needs of a modern society.<sup>4</sup> The acceptance of the principle of popular sovereignty formed the basis for taking over institutions of direct democracy from the constitutional regulatory framework of the Swiss Confederation.<sup>5</sup>

The objective of this article is to analyse the protection mechanisms of the constitutional order after the World War I within the context of comparative law. In order to reach the objective of this article, the author will analyse the doctrine of constitutional law after the World War I, by characterising the attitude of that time to the protection of the constitutional order. Within the framework of this analysis, the legislative and institutional protection mechanisms of the constitutional order in the constitutions which were adopted after the World War I will be discussed.

### 1. Legislative Protection of the Constitutional Order

After the World War I, the constitutional legislators tried to ensure the stability and immutability of the constitutions adopted after the World War I by introducing a qualified majority voting procedure for making amendments to the constitutional



provisions.<sup>6</sup> It was included into the texts of constitutions in order to protect the constitutional order. The majority of votes in the Parliament were requested for amending the Constitution, often envisaging the rights of other state authorities to hold a democratic referendum on constitutional amendments or even approve the amendments by a referendum.

Constitutional amendments could be passed by the constitutional majority of the Parliament. Thus, for example, the first paragraph of Article 103 of the Constitution of the Republic of Lithuania of 1 August 1922 envisages that the Seimas can amend any constitutional provision by a majority of three fifths of the Seimas' component members.<sup>7</sup> Whereas, Article 76 of the Constitution of the Republic of Latvia of 15 February 1922 stipulates that the Constitution can be amended at the sittings of the Saeima at which at least two thirds of the Saeima's component members participate. The amendments are adopted in three readings by a majority of two thirds of the members present.<sup>8</sup>

If the national Constitution envisaged a bicameral parliamentary system, both parliamentary chambers usually were involved in the constitutional legislative process. Thus, for example, the first paragraph of Article 125 of the Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921 granted the right to amend the Constitution to the Sejm and to the members of the Senate. The Constitution could be amended if at least half of the Sejm or the Senate members participated in the respective sitting and at least two thirds of the members of the respective chamber present voted for the amendments.<sup>9</sup> Article 76 of the Weimar Constitution envisaged the cooperation of the Reichstag and the Reichsrat in amending the Constitution.<sup>10</sup>

The constitutions of some countries envisaged the possibility to hold a referendum on amending the Constitution if any state institution called for it. Thus, for example, the second paragraph of Article 103 of the Constitution of the Republic of Lithuania of 1 August 1922 granted the President of the Republic or one fourth of the members of the Seimas or 50,000 citizens the right to request a referendum on the amendments to the Constitution adopted by the Seimas.<sup>11</sup> Article 76 of the Weimar Constitution envisaged the right of the President of the Reich, at the request of the Reichsrat, to announce a referendum on the adopted amendments to the Constitution.<sup>12</sup>

Some countries envisaged a mandatory referendum on amending the Constitution or some of its provisions. Article 88 of the Constitution of the Republic of Estonia of 15 June 1920 envisaged a referendum on any amendments to the Constitution.<sup>13</sup> Article 77 of the Constitution of the Republic of Latvia of 15 February 1922 envisages a referendum on the amendments to the fundamental principles of the constitutional order (independence of the country, sovereignty of the people, a democratic republic, universal suffrage), if at least half of the Latvian citizens vote for them.<sup>14</sup> And the second paragraph of Article 44 of the Constitution of the Republic of Austria of 1 October 1920 stipulated that a complete review of the Constitution should be approved by a referendum.<sup>15</sup>

At the same time, constitutions could be amended completely, namely, no issues were envisaged on which it would be impossible to decide by amending the Constitution. It was deemed that by amending the Constitution it was possible to review any framework decision, including the abolition of the democratic regime or giving up state's independence.<sup>16</sup> According to this view, the expression of the incontestable will of the majority of the people stipulated by the Constitution could not be legally qualified as a *coup d'état* or insurgency even if all the fundamental principles of the

Constitution were revised.<sup>17</sup> The Constitutional Court of Latvia has also acknowledged that the Constituent Assembly of Latvia had not defined the fundamental principles of the Constitution of Latvia as unchangeable forever.<sup>18</sup> According to the Constitutional Court, Article 77 of the Constitution guarantees the exclusive rights of the Latvian people to deal with the fundamental provisions of the Constitution as they wished, namely, to repeal the Constitution, to establish a new constitutional order or to revoke Latvia's statehood.<sup>19</sup>

Though formally the provisions which envisaged amendments to the Constitution were included in constitutions, most often it was done to protect the existing text of the Constitution instead of stimulating the legislator to carry out a fundamental constitutional reform. At the Constituent Assembly of Latvia one of its members expressed a view that the Constitution would determine the constitutional order for generations to come.<sup>20</sup> Similarly, no restrictions on amending the Constitution were included in the Constitution of Czechoslovakia of 1920.<sup>21</sup> Nevertheless, its commentators remarked that the authors of the Constitution had obviously no doubts about the immutability of the political regime and the economic system embodied in the Constitution.<sup>22</sup>

The constitutions which seemed amendable were actually based on the confidence in their sustainability, namely, their authors hoped to achieve unanimity—with the help of the Constitution—among certain political forces and society in the stability of the constitutional order which would guarantee its eternal existence. Most of these constitutions were drafted by authors who were confident that the democratic system was the best possible model of constitutional order and that the people would never wish to have a different system.

After the World War I, a period of constitutional romanticism set in. "Constitutional romanticism manifested itself in widespread longing for constitutional order and the rosy hopes connected with this order implied that by establishing a Constitution and the participation of the representatives elected by the people in the legislative process would certainly ensure the best laws in the future which would be followed by freedom and universal well-being as a result of enforcing these laws."<sup>23</sup> Such disposition excluded the view that a democratic republic could be abolished or that the people could support political forces which would favour the transformation of the constitutional order. That is why the idea was accepted that the protection of the fundamental principles of the Constitution could be entrusted to the people who could demand a referendum on the fundamental issues of transforming the constitutional order.<sup>24</sup>

The experience of European constitutionalism shows that the opponents of democracy used the democratic procedures in order to repeal the constitutional order in a legal way. The new constitutional order which had emerged after the World War I collapsed in a short time as a result of fighting against the internal and external enemies of the democratic system. It facilitated the establishment of authoritarian regimes and demonstrated that the values of a state governed by the rule of law could never be completely safe. These values have to be fought for incessantly not only in the new democracies but also in countries having long-standing and stable democratic traditions. If dismantling democracy is possible in Kant, Beethoven and Goethe's Germany, it is possible anywhere.<sup>25</sup> The democratic system should be able to protect itself, namely, it should not stay neutral and tolerant toward political forces who take advantage of democratic procedures in order to abolish democracy.<sup>26</sup>

## 2. Institutional Protection of the Constitutional Order

After the World War I, it was universally acknowledged that the Constitution was the highest legal norm of positive legal norms, namely, it was a legislative act having the highest legal force.<sup>27</sup> This standpoint was reflected in the constitutions drafted at that time. It was declared in Article 3 of the Constitution of the Republic of Lithuania of 1 August 1922 that laws which did not comply with the Constitution were invalid.<sup>28</sup> Article 3 of the Constitution of the Republic of Estonia of 15 June 1920 envisaged issuing laws in compliance with the Constitution and Article 86 defined the Constitution as a set of unalterable norms governing the activities of public authorities.<sup>29</sup>

However, the constitutions drafted after the World War I most often did not include institutional mechanisms for the protection of the Constitution. Therefore, in reality the guarantees for the supremacy of the Constitution were often not implemented. Thus, for example, the Lithuanian legal scholars considered Article 3 of the Constitution a purely declarative democratic abstraction as it did not envisage any control procedures of its constitutionality. A view was even expressed that ensuring the constitutionality was only a moral and political duty of the members of the Seimas which they took upon themselves swearing the oath of a member of the Seimas.<sup>30</sup>

However, in some countries one of the most significant institutional protection mechanisms of the constitutional order—the Constitutional Court—was established. The idea of establishing and consolidating the Constitutional Court belonged to Hans Kelsen.

Hans Kelsen held the view that application of constitutional provisions in drafting laws and regulations would be effective only if some public authority was allocated the jurisdiction to examine the compatibility of legislation with the Constitution and, if necessary, abolish the respective laws. The body exercising these rights had to be independent of the Parliament, namely, the abolishment of anti-constitutional laws could be entrusted to a public authority which was independent of any other authority exercising public powers. Such authorities could be either courts which would not apply norms inconsistent with the Constitution in adjudicating concrete cases or a special public authority—the Constitutional Tribunal, which evaluates the conformity of laws to the Constitution by applying a special procedure.<sup>31</sup>

Hans Kelsen's idea of the necessity of a Constitutional Court was implemented in the constitutions of two countries. Constitutional guarantees were introduced in the Constitution of the Republic of Austria of 1 October 1920. Article 137 of the Constitution stipulated the establishment of a separate Constitutional Court.<sup>32</sup> Likewise, Article 2 of the Law on Entry into Force of the Constitution of Czechoslovakia of 29 February 1920 envisaged the establishment of a Constitutional Court whose duty would be to examine the compatibility of legislation with the Constitution.<sup>33</sup>

After the World War I, the view that the basis for the protection of the Constitution was the right of the courts to examine the constitutionality of legislation gained popularity in the theory of constitutional law.<sup>34</sup> Evaluation of the constitutionality of legal provisions was considered not only the right but also the duty of judges which could be implemented when adjudicating concrete cases by a court of any instance. Abstention from applying anti-constitutional laws in concrete cases helped to decrease political crises, avert the arbitrariness of Parliament members and strengthen the rule of law. That is why the right to decide issues of constitutional law complies with the concept of separation of powers and independence of justice.<sup>35</sup> The state represented by a random parliamentary majority cannot be

granted unlimited rights of legislation and therefore the judges must evaluate the compliance of legislation with the Constitution. Judicial control is the most powerful weapon against the arbitrary actions of the parliamentary majority.<sup>36</sup>

Scientific discussions have been held in Latvia about the rights of the judiciary to examine the compliance of laws adopted by the Parliament with the Constitution. The examination of the constitutionality of legislation seemed rather questionable to Kārlis Dišlers, "It is difficult to judge the expediency of this institution. The idea to guarantee lawfulness seems noble but if judicial authorities do not withstand external pressure they can be subjective in interpreting the Constitution."<sup>37</sup> And Roberts Akmentiņš frankly admitted, "A major flaw in our Constitution is the fact that we have not envisaged examining the compliance of our legislation with the Constitution. [...] In our circumstances, this flaw has more negative consequences than in the countries with a bicameral system and it may result in laws contradicting the Constitution."<sup>38</sup> Kārlis Ducmanis in his turn looked at the court's powers to examine the compliance of legislation with the Constitution in different countries as an effective mechanism for curbing parliamentary absolutism.<sup>39</sup>

On the whole, at that time it was considered in Latvia that the court had no right to check whether a law complied with the general principles of the Constitution.<sup>40</sup> However, the theory of constitutional law contained the following principle: if it has been clearly stated in the Constitution that a judge has not been deprived of the rights to examine the compliance of legislation with the Constitution or these rights have been assigned to another public authority, the judicial office and the responsibilities thereof oblige the judge to examine the constitutionality of laws.<sup>41</sup> The practice of the Senate of Latvia in the inter-war period attests the truth of this statement as the Senate practically interpreted the constitutional provisions and had reserved the right to decide on the conformity of laws and regulations with the provisions of the Constitution. Several rulings of the Senate of Latvia demonstrate that it had checked whether it was within the powers of the Cabinet of Ministers<sup>42</sup> to issue provisional orders in the Law of 16 July 1919 on the right of the Cabinet of Ministers to issue temporary provisions.<sup>43</sup>

The opponent of Hans Kelsen, Carl Schmitt expressed the view that courts were suited neither for controlling the legislators nor for ultimate interpretation of the Constitution. He considered that in the field of constitutional law political issues could not be separated from legal issues and therefore the court deciding on legal issues would resolve political issues at the same time.<sup>44</sup> Constitutional jurisdiction is political jurisdiction and, by deciding on constitutional law, an independent judge will interfere in political processes, becoming a participant of political debate. The courts applying the law in civil and criminal matters are oriented towards the past instead of being oriented towards the future and, in accordance with legal provisions, they are trying to assess events which have already occurred. However, in interpreting the Constitution, general political objectives and the interests of the state must be taken into account. The interpretation and protection of the Constitution must be within the remit of a political body instead of that of a judicial authority.<sup>45</sup>

According to Carl Schmitt, the President of the Reich performs the function of the guardian of the Constitution, as the President having a political office will be able to fulfil it more effectively than any court.<sup>46</sup> The function of the guardian of the Constitution is not limited to the protection of the Constitution; it implies also protection of the political unity of the state. For this reason, it can be ensured only by the President as a neutral arbitrator. The functions of the President as the guardian of the Constitution included not only the assessment of correct application

and control of parliamentary activities but also the competence to act in emergency situations in order to protect the state system and the Constitution. Carl Schmitt derived all functions of the President of Germany necessary for ensuring the functioning of the Weimar Republic, mentioned in the Weimar Constitution, from the status of the guardian of the Constitution.<sup>47</sup>

Carl Schmitt's conception offered an original and effective alternative to the Constitutional Court in the form of an institutional protection mechanism of the Constitution. It was based to a great extent on the theories elaborated by Benjamin Constant on the counterbalancing (neutral) power (*pouvoir neutre*) of a constitutional monarch.<sup>48</sup> However, Paul von Hindenburg's role as President of the Reich in the collapse of the Weimar Republic revealed the weak points of the conception of the President as the guardian of the Constitution.<sup>49</sup> It helped to discard all doubts about the Constitutional Court as the most important institutional protection mechanism of the constitutional order. Carl Schmitt's conception affected also some other countries. Thus, for example, discussions have been held in Latvia about according the status of the guardian of the Constitution to the President.<sup>50</sup> First of all, suspensive veto powers granted to the President mean his or her right to control the activities of the Parliament since the President, by exercising the veto powers, can control the compliance of the laws adopted by the Parliament with the Constitution. There has been also debate in constitutional practice regarding the new President's competences derived from the status as the guardian of the Constitution.<sup>51</sup>

## Summary

The constitutions adopted after the World War I embody constitutional romanticism—the inclusion of the principles of people's sovereignty and parliamentarianism in the theory of national constitutional law—created a conviction that special protection mechanisms of the constitutional order were superfluous. It was taken for granted that by participating in elections and referendums the people themselves could protect their sovereignty and the constitutional order.

The provisions governing the procedure for amending the Constitution turned into the most important mechanism for the protection of the Constitution. The constitutional legislators tried to safeguard the stability and immutability of the Constitution with the help of amending the Constitution by the qualified majority voting procedure. At the same time, the relevant procedures gave the possibility for a complete revision of the Constitution, including the possibility to revoke the independence of the state or destroy democracy with the help of constitutional amendments.

After the World War I, Hans Kelsen's ideas of the necessity for a separate Constitutional Court were implemented. Austria and Czechoslovakia were the first countries in the world to establish the new public authorities—Constitutional Courts—whose obligation was to protect the constitutional order and control of the compliance of legislation with the Constitution. The idea of the need for constitutional control was discussed also in other countries strengthening the conviction that the judiciary in a democratic country could and had the responsibility to examine the compliance of the applicable law with the Constitution.

## References and Endnotes

- 1 *Headlam-Morley, A.* The New Democratic Constitutions of Europe. A Comparative Study of Post-War European Constitutions with Special References to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, the Kingdom of the Serbs, Croats & Slovans and the Baltic States. London: Oxford University Press, 1928.
- 2 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Available: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html> [last viewed 10.06.2014].
- 3 *Šilde, Ā.* Latvijas vēsture. 1914–1940. Stokholma: Apgāds Daugava, 1976 – 363. lpp.
- 4 *Cielēns, F.* Laikmetu maiņa. Atmiņas un atziņas. 3. grāmata. Stokholma: Apgāds Memento, 1998 – 113. lpp.
- 5 *Dzelziņis, K.* Šveices Savienības satversme (Satversmes teksta tulkojums ar ievadu). Rīga: A. Gulbis, 1921 – 8.–14. lpp.
- 6 *Еллинекъ, Г.* Конституции, ихъ изменения и преобразования. Санктпетербург: Издание Юридическаго книжнаго склада “Право”, 1907 – с. 11–12; *Schmitt, C.* Constitutional Theory. Durham and London: Duke University Press, 2008, ISBN-13: 978-0-8223-4070-6. – p. 71.
- 7 Lietuvos Valstybės Konstitucija. In: *Maksimaitis, M.* Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005, ISBN 9955-616-09-1. – p. 347.
- 8 Latvijas Republikas Satversme. *Valdības Vēstnesis.* – 1922 – Nr. 141 (30. jūnijs).
- 9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Available: <http://www.staff.amu.edu.pl/~wroblew/html/konst/pl/Konstytucj%20marcowa%201921%20%20tekst%20wlasny.doc> [last viewed 10.06.2014].
- 10 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Available: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html> [last viewed 10.06.2014].
- 11 Lietuvos Valstybės Konstitucija. In: *Maksimaitis, M.* Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005, ISBN 9955-616-09-1. – p. 347.
- 12 Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Available: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html> [last viewed 10.06.2014].
- 13 Igaunijas Republikas Satversme. *Tautas Tiesības.* – 1927 – Nr. 5 – 150. lpp.
- 14 *Disterlo, B.* Juridiskas piezīmes pie Latvijas Republikas Satversmes. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis.* – 1923 – Nr. 7 – 10. lpp.; *Šimanis P.* Latvijas Satversmes astoņi gadi. In: *Šimanis P.* Eiropas problēma. Rīga: Vaga, 1999 – 41. lpp.
- 15 Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz). Available: <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/oesterreich20.htm> [last viewed 10.06.2014].
- 16 Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2012. gada 17. septembra viedoklis „Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu”. In: *Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu.* Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis un materiāli. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, ISBN 978-9984-840-23-9. – 64. lpp. See also: *Anschütz, T.* Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. mai 1919. Homburg: Hermann Gentner Verlag, 1960 – S. 400–409.
- 17 *Thoma, R.* The Reich as a Democracy. In: *Weimar. Jurisprudence of crisis.* Edited by Arthur J. Jacobson and Bernhard Schlink. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 2000, ISBN 0-520-23681-5. – p. 163.
- 18 Par likuma „Par pilnvarojumu Ministru kabinetam parakstīt 1997. gada 7. augustā parafēto Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma projektu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” 1. panta vārdu „ievērojot Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas pieņemto robežu nemainības principu” atbilstību Latvijas PSR Augstākās padomes 1990. gada 4. maija deklarācijas „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu” preambulai un 9. punktam un 2007. gada 27. martā parakstītā Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līguma par Latvijas un Krievijas valsts robežu un likuma „Par Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 3. pantam: Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102. *Latvijas Vēstnesis.* – 2007 – Nr. 193(3769) (30. novembris). Sprieduma 40.4. punkts.
- 19 Turpat, 31.1. punkts.
- 20 Latvijas Satversmes sapulces IV sesijas 2. sēdes 1921. gada 21. septembrī stenogramma. In: *Latvijas Satversmes sapulces stenogrammas.* 1921. gads. 14. burtnīca. Rīga: Satversmes sapulces izdevums, 1921.
- 21 The Constitution of the Czechoslovak Republic. Prague: Société l'effort de la Tschécoslovaquie, 1920.
- 22 *Лацо, К.* Конституция домюнхенской Чехословацкой Республики. Москва: Прогресс, 1972 – с. 214–216.

- <sup>23</sup> *Dišlers, K.* Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Latvijas Universitāte, 1938 – 67.– 68. lpp.
- <sup>24</sup> *Dišlers, K.* Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930 – 110. lpp.
- <sup>25</sup> *Barak, A.* The Judge in a Democracy. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2006, ISBN 13: 978-0-691-12017-1. – p. xvi–xix; 20–23.
- <sup>26</sup> *Loewenstein, K.* Militant Democracy and Fundamental Rights. *The American Political Science Review*. – Vol. 31 – No. 3 (June 1937) – pp. 417–432; *Loewenstein, K.* Militant Democracy and Fundamental Rights. *The American Political Science Review*. – Vol. 31 – No. 4 (August 1937) – pp. 638–658.
- <sup>27</sup> *Kelsen, H.* Introduction to the Problems of Legal Theory. A Translation of the First Edition of the *Reine Rechtslehre* or Pure Theory of Law. Oxford: Clarendon Press, 2002, ISBN 0-19-826565-4. – p. 58.
- <sup>28</sup> Lietuvos Valstybės Konstitucija. In: *Maksimaitis, M.* Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005 – p. 336.
- <sup>29</sup> Igaunijas Republikas Satversme. *Tautas Tiesības*. – 1927 – Nr. 4 – 15. lpp.; Igaunijas Republikas Satversme. *Tautas Tiesības*. – 1927 – Nr. 5 – 150. lpp.
- <sup>30</sup> *Maksimaitis, M.* Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005, ISBN 9955-616-09-1. – p. 125.
- <sup>31</sup> *Kelsen, H.* General Theory of Law and State. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2006, ISBN 1-4128-0494-9. – p. 157.
- <sup>32</sup> Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz). Available: <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/oesterreich20.htm> [last viewed 10.06.2014].
- <sup>33</sup> The Constitution of the Czechoslovak Republic. Prague: Société l'effort de la Tschécoslovaquie, 1920 – pp. 19–20.
- <sup>34</sup> *Фридриштейн, В.* Къ вопросу о судебной проверке конституционности законовъ. *Законъ и Судъ*. – 1933 – № 4(34) – с. 1155–1157.
- <sup>35</sup> *Беляцкий, С.* Проблемы суда (Суд и Парламент). *Законъ и Судъ*. – 1931 – № 1/2(21/22) – с. 685–687; № 3(23) – с. 727–734.
- <sup>36</sup> *Паткин, А.* Австралийская доктрина о судебной проверке конституционности законов. *Законъ и Судъ*. – 1933 – № 5(35) – с. 1191–1196; № 6(36) – с. 1233–1238; № 7(37) – с. 1263–1268; № 8(38) – с. 1299–1304.
- <sup>37</sup> *Dišlers, K.* Demokrātiskas valsts iekārtas pamati (Ievads konstitucionālajās tiesībās). Rīga: A. Gulbis, 1931 – 37. lpp.
- <sup>38</sup> *Akmentiņš, R.* Latvijas Satversmes reforma. *Jurists*. – 1934 – Nr. 5(57) – 134. sl.
- <sup>39</sup> *Ducmanis, K.* Likumdošanas elementi un likumu sagatavošana dažās ārvalstīs. *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. 1932 – Nr. 7/8 – 207.–211. lpp.
- <sup>40</sup> *Loebers, A.* Lekcijas par ievadu tiesību zinātnē. II daļa. Rīga: L.U. Stud. Pad. Grāmatnīca, 1922 – 40. lpp.
- <sup>41</sup> *Schmitt, C.* Constitutional Theory. Durham and London: Duke University Press, 2008, ISBN-13: 978-0-8223-4070-6. – p. 230.
- <sup>42</sup> *Pleps, J.* Satversmes iztulkošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012, ISBN 978-9984-840-21-5. – 119.–121. lpp.
- <sup>43</sup> Likums par Ministru kabineta tiesību izdot pagaidu rīkojumus. *Valdības Vēstnesis*, 1919 – Nr. 1 (1. augusts).
- <sup>44</sup> *Schmitt, C.* Constitutional Theory. Durham and London: Duke University Press, 2008, ISBN-13: 978-0-8223-4070-6. – p. 164.
- <sup>45</sup> *Böckenförde, E.-W.* The Concept of the Political: A Key to Understanding Carls Schmitt's Constitutional Theory. Grām.: Law as Politics. Carl Schmitt's critique of liberalism. Edited by David Dyzenhaus. Durham and London: Duke University Press, 1998, ISBN 0-8223-2227-7. – p. 44–46.
- <sup>46</sup> *Шмунт, К.* Гарант конституции. In: *Шмунт, К.* Государство. Право и политика. Москва: Территория будущего, 2013, ISBN 978-5-91129-036-7. – с. 187–220; *Kennedy, E.* Constitutional Failure. Carl Schmitt in Weimar. Durham and London: Duke University Press, 2004, ISBN 0-8223-3243-4. – p. 151–153.
- <sup>47</sup> *Böckenförde, E.-W.* The Concept of the Political: A Key to Understanding Carls Schmitt's Constitutional Theory. In: *Law as Politics. Carl Schmitt's critique of liberalism*. Edited by David Dyzenhaus. Durham and London: Duke University Press, 1998, ISBN 0-8223-2227-7. – p. 44–49.
- <sup>48</sup> *Констан, Б.* Принципы политики. In: *Классический французский либерализм*. Москва: Российская политическая энциклопедия, 2000, ISBN 5-8243-0059-0. – с. 37–50.
- <sup>49</sup> *Мёллер, Х.* Веймарская республика. Опыт одной незавершенной демократии. Москва: Российская политическая энциклопедия, 2010, ISBN 978-5-8243-1462-5. – с. 48–66.
- <sup>50</sup> *Bergs, A.* Konstitucionāls konflikts. *Latvis*. – 1928 – Nr. 1997 (15. jūnijs).
- <sup>51</sup> *Pleps, J., Pastars, E., Plakane, I.* Konstitucionālās tiesības. Papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014, ISBN 978-9984-840-29-1. – 221.–223. lpp.

## Transformation of Private Property Conception after the Establishment of the Republic of Latvia

### *Privātīpašuma izpratnes transformācija pēc Latvijas Republikas nodibināšanas*



Foto: Boriss Koļesņikovs

**Dr. iur. Elina Grigore-Bāra**

University of Latvia / Latvijas Universitāte

Faculty of Law / Juridiskā fakultāte

Department of Legal Theory and History /

Tiesību teorijas un vēstures zinātņu katedra

E-mail / E-pasts: [elina.grigore@lu.lv](mailto:elina.grigore@lu.lv)

**Keywords / Atslēgvārdi:** establishment of state / valsts dibināšana, principle of continuity of laws / tiesību kontinuitātes princips, right to private property / tiesības uz privātīpašumu, principle of inviolability of private property / privātīpašuma neaizskaramības princips.

### Introduction / Ievads

A newly established state is formally free to determine any legal order it finds appropriate. However, in fact it is bound by the state foundation objective.<sup>1</sup> The Latvian nation implemented its right to self-determination and established a new state as “a republic on democratic grounds”.<sup>2</sup> Notion “republic” must be regarded within the framework of legal philosophy of Immanuel Kant (1724–1804). In “Perpetual Peace” Kant lays out three core principles of a republican constitution: “It is a constitution, in the first place, founded in accordance with the principle of the freedom of the members of society as human beings; secondly, in accordance with the principle of the dependence of all, as subjects, on a common legislation; and, thirdly, in accordance with the law of the equality of the members as citizens.”<sup>3</sup> Thus, the newly established state recognised freedom and equality as fundamental legal values. Accordingly, fundamental rights can also be divided into freedom rights and equality rights.<sup>4</sup> Property must be considered as a freedom and consequently the right to private property complements the constitutional freedom guarantees.<sup>5</sup> The subjective right of a person to property allows the individual to enforce its freedom in the external sphere and thus to express itself and develop as a personality.<sup>6</sup>

Tikko dibināta valsts formāli ir brīva noteikt jebkādu tiesisko iekārtu, kādu vien uzskata par sev piemērotāku. Tomēr materiālā ziņā tā ir saistīta ar valsts dibināšanas mērķi. Latviešu tauta īstenoja savas tiesības uz pašnoteikšanos un nodibināja jaunu valsti kā „republiku uz demokrātiskiem pamatiem”. Republikas jēdziens ir jāaplūko kontekstā ar Imanuela Kanta tiesību filozofiju. Savā darbā „Mūžīgu mieru” Kants ir formulējis trīs republikāniskas satversmes pamatprincipus: „Tā ir satversme, kas nodibināta, pirmkārt, saskaņā ar sabiedrības locekļu (kā cilvēku) brīvības principiem, otrkārt, saskaņā ar principu par visu (kā padoto) atkarību no vienas kopīgas likumdošanas, treškārt, saskaņā ar viņu (kā valsts pilsoņu) vienlīdzības principu.” Tātad jaundibinātā valsts par fundamentālām



tiesiskām vērtībām atzina brīvību un vienlīdzību. Attiecīgi arī pamattiesības var tikt iedalītas brīvības tiesībās un vienlīdzības tiesībās. Īpašums ir uzskatāms par brīvību, savukārt tiesības uz privātīpašumu ir nesaraujami saistītas ar konstitucionālajām brīvības garantijām. Subjektīvās tiesības uz privātīpašumu ir uzskatāmas par indivīda brīvības ārējo izpausmes jomu, tās ļauj cilvēkam izpausties un pilnveidoties kā personībai.

In order to gain a complete understanding of freedom as a constitutional value, it is necessary to elaborate on the private property conception. Conception of private property and its legal regulation unfolds state's and society's understanding of fundamental values and their mutual interaction. In this case we are dealing with three fundamental legal values—freedom, equality and welfare (happiness). A legislator, especially in a newly established state, must try to achieve a balance between these three values or even put them in a prioritised sequence.

Lai iegūtu izpratni par brīvību kā konstitucionālu vērtību, nepieciešams pievērsties privātīpašuma izpratnei. Privātīpašuma izpratne un tā tiesiskais regulējums atklāj valsts un sabiedrības uzskatus par tiesiskām pamatvērtībām un to savstarpējo saistību. Šajā gadījumā jārūnā par trim pamatvērtībām – brīvību, vienlīdzību un labklājību (laimi). Likumdevējam, it īpaši jaundibinātā valstī, ir jāmēģina panākt līdzsvars šo vērtību īstenošanā vai pat jāīsteno tās noteiktā prioritārā secībā.

In the previous period of Latvia's legal history, that is, in the Russian Empire, the right to private property was fixed on the constitutional level—it was included in Article 35 of the State Fundamental Law adopted on 23 April 1906.<sup>7</sup> The first sentence of the article stated that “Property is inviolable”.<sup>8</sup> This formulation fully complied with the 19<sup>th</sup> century liberal and individualistic perception of private property in Europe. The Republic of Latvia as a new state had a chance to choose whether to adopt this perception as it was in the Russian Empire or to create a new one.

Iepriekšējā Latvijas tiesību vēstures periodā – Krievijas impērijā – tiesības uz privātīpašumu bija nostiprinātas konstitucionālā līmenī. 1906. gada 23. aprīlī apstiprināto Valsts pamatlikumu 35. pants noteica: „Privātīpašums ir neaizskarams. Nekustamā īpašuma piespiedu atsavināšana, kad tas nepieciešams valsts vai sabiedriskam labumam, pieļaujama tikai pret tainīgu un atbilstošu atlīdzību.” Šāds tiesību formulējums pilnībā atbilda 19. gadsimta liberālajai un individuālistiskajai privātīpašuma izpratnei Eiropā. Latvijas Republikai kā jaunai valstij bija iespēja izvēlēties, vai pārņem Krievijas impērijā pastāvējušo privātīpašuma izpratni vai arī veidot jaunu.

In studying the creation and transformation of private property conception in the Republic of Latvia after the World War I, two different periods must be regarded: firstly, the period of the People's Council of Latvia (1918–1920); this institution was not an elected legislative body and acted without a formal mandate given by the Latvian people. Latvian legal scientist Kārlis Dišlers (1878–1954) explained that the People's Council acted as a fiduciary and implemented the right to self-determination and proclaimed a new state on the behalf of the Latvian people.<sup>9</sup> The second period that must be looked at is the duration of the Constituent Assembly of Latvia (1920–1922), which was the first elected legislator. Judging by the actions and laws of the Constituent Assembly we can see if the Latvian people confirmed the policy of the People's Council and the Provisional Government.

Pētot privātīpašuma izpratnes veidošanos un transformāciju Latvijas Republikā pēc Pirmā pasaules kara, jāizšķir divi periodi: 1) Tautas padomes darbības laiks (1918–1920) – šī institūcija nebija vēlēts likumdevējs un darbojās bez formāla tautas mandāta.

Latvijas tiesību zinātnieks Kārlis Dišlers skaidroja, ka Tautas padome rīkojās kā „sabiedriskās uzticības orgāns”, kas tautas vārdā realizēja pašnoteikšanās tiesības un proklamēja valsti; 2) Satversmes sapulces darbības laiks (1920–1922) – tā bija pirmā vēlētā tautas pārstāvniecības institūcija – likumdevējs. Vērtējot Satversmes sapulces izdotos normatīvos tiesību aktus, ir iespējams noskaidrot, vai Latvijas tauta piekrita un tādējādi arī leģitimēja Tautas padomes un pagaidu valdības politiku.

## 1. The Right to Private Property and the Principle of Continuity of Laws in the Newly Established State / Tiesības uz privātpašumu un tiesību kontinuitātes princips jaundibinātajā valstī

In order to reveal the understanding of private property in a state, first of all it is necessary to review the constitutional legal acts. The first provisional constitution of the Republic of Latvia—the Political Platform was adopted on 17 November 1918 by the People’s Council. The document consisted of seven chapters and 18 articles (paragraphs). Chapter V was devoted to “Freedoms of Citizens”—there were stipulated four fundamental rights: freedom of press, freedom of speech, freedom of assembly, and freedom of association.<sup>10</sup> But this constitutional act prescribed neither the principle of inviolability of private property, nor the right to private property itself alongside with other fundamental freedoms. Instead, Chapter III called “Sovereign power and state policy and economic order” established a prohibition for the executive power (the Provisional Government) “to change the existing social” order till convocation of the Constituent Assembly.<sup>11</sup> This can also be regarded as the first step towards the consolidation of principle of continuity of laws.

Lai atklātu privātpašuma izpratni kādā valstī, vispirms ir jāanalizē konstitucionālie tiesību akti. Pirmo Latvijas Republikas pagaidu satversmi – Politisko platformu – Tautas padome svinīgi pasludināja 1918. gada 18. novembrī. Dokuments sastāvēja no septiņām daļām un 18 pantiem. Piektā daļa bija veltīta brīvības tiesībām un nostiprināja četras pamattiesības: preses, vārda, sapulču un biedrošanās brīvību. Šis konstitucionālais tiesību akts līdzās citām jau minētajām pamatbrīvībām nenosauca ne privātpašuma neaizskaramību, ne arī tiesības uz privātpašumu. Tā vietā trešā daļa „Suverēnā vara un valsts politiskā un saimnieciskā iekārta” noteica aizliegumu izpildvarai (pagaidu valdībai) grozīt „pastāvošo sociālo iekārta” līdz Satversmes sapulces sasaukšanai. Šis noteikums var arī tikt uzskatīts par pirmo soli tiesību kontinuitātes principa nostiprināšanā.

Besides that, the principle of continuity of laws was determined by two other normative acts. The first one was the Provisional Regulation Regarding the Courts and Court Proceedings in Latvia, adopted on 5 December 1918.<sup>12</sup> Its Article 1 stated that “courts and institutions related with them act on those local and Russian laws which were in force for Latvia till 24 October 1917.” In the debates at the People’s Council, the reader on this draft law Oskars Valdmanis (who was also a sworn advocate) explained that the ministry, which introduced it, had decided to “adopt the Russian civil laws”.<sup>13</sup> The representative of the Social Democratic worker’s party Vilis Holcmanis stressed that this law was just a political compromise and that the re-enacted laws, both substantive and procedural laws, were incomplete and should be amended as soon as possible.<sup>14</sup>

Papildus tam tiesību kontinuitātes princips tika nostiprināts vēl divos normatīvajos tiesību aktos. Pirmais bija 1918. gada 5. decembrī Tautas padomes pieņemtais *Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību*. Nolikuma 1. punkts noteica: „Latvijas tiesas un ar viņām saistītās iestādes darbojas pēc tiem vietējiem un Krievijas

likumiem, kādi priekš Latvijas bija spēkā līdz 24. oktobrim 1917. gadā [..].” Kā skaidroja likumprojekta referents un zvērināts advokāts Oskars Valdmanis, „Ministrija izstrādājuse likumprojektu pagaidu tiesu organizēšanai, ņemot vērā, ka tiesas Baltijā ātri organizējamas. [..] Tāpēc ministrija atturējās no daudziem jaunievedumiem, izvezdama dzīvē tikai to, kas bez lielām pārmaiņām izdarāms. Principiēli tika nopriests pieņemt Krievijas civillikumus”. Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas pārstāvis, zvērināts advokāts Vilis Holcmanis debatēs uzsvēra: „Projekts ir tikai kompromiss. Tam ir trūkumi, kuri mums nav pieņemami. Pēc šā likuma top atjaunoti bijušās Krievijas likumi, kā nepilnīgi, kā procesuālā, tā materiālā ziņā.”

The second law determining the continuity principle was the Law on Leaving the Former Russian Laws in Force in Latvia, adopted on 6 December 1919.<sup>15</sup> This law mostly repeated the legal norm mentioned before—the point of reference for the re-enactment of laws was the same—24 October 1917, i.e., the Bolshevik Uprising. Yet, this law widened the application of continuity principle by assigning the former Russian laws to all legal relationships irrespective whether they would or would not be defended at court.

Otrais likums, kas nostiprināja tiesību kontinuitātes principu, bija 1919. gada 6. decembrī pieņemtais *Likums par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā*. Šis likums lielākoties atkārtoja iepriekš minēto tiesību normu – likumu spēkā atstāšanas atskaites punkts palika nemainīgs – 1917. gada 24. oktobris, t. i., Lielinieku apvērsums. Tomēr šis likums paplašināja tiesību kontinuitātes principa piemērošanu, attiecinot bijušās Krievijas likumus uz visām tiesiskajām attiecībām neatkarīgi no tā, vai tās tiktu vai netiktu aizstāvētas tiesā.

At the debates over this law, a representative of the Social Democratic Worker's Party Jūlijs Celms pointed out that: “by adopting *en bloc* all Russian laws, we are also implementing the material constitution of Russia”.<sup>16</sup> This statement also indicates that more attention was granted to the material constitution rather than the formal one. The reason for that was obvious—the formal constitution (Political platform) was a newly adopted legal act which was issued by the institution of the Republic of Latvia whereas the material constitution was inherited mostly from the Tsarist autocracy. Therefore, it was the material constitution that needed to be adjusted to the new political system.

Minētā likumprojekta debatēs Latvijas sociāldemokrātiskās strādnieku partijas pārstāvis Jūlijs Celms aizrādīja, ka, „pieņemot *en bloc* visus Krievijas likumus, kuri senāk ir valdījuši uz Krievijas teritorijas, mēs zināmā mērā ievadam arī pie sevis Krievijas faktisko konstitūciju”. Šis apgalvojums atklāja arī to, ka lielāka uzmanība tika pievērsta materiālajai konstitūcijai nekā formālajai. Iemesls tam bija acīmredzams – formālo konstitūciju (*Politisko platformu*) tikko bija pieņēmusi Latvijas Republikas institūcija, taču materiālā konstitūcija lielākoties bija mantota no cariskās patvaldības, un tādēļ tā bija jāpielāgo jaunajai valsts iekārtai.

Additionally the Law on Leaving the Former Russian Laws in Force in Latvia established a certain constitutional control. It stipulated that a former Russian law could be implemented only if it was not replaced with a new law and did not contradict the political system of Latvia and the Political Platform of the People's Council. However, this first provisional constitution did not prescribe any specific criteria for the constitutionality of property law. So, the transformation of property conception could be observed in ordinary legislation instead of constitutional provisions. Since the formal constitution of the Republic of Latvia (Political Platform) did not declare

the right to private property but determined the principle of continuity of laws, a legal *status quo* in the field of private property was maintained and the rights to property remained in force as a part of the material constitution.

Turklāt Likums par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā paredzēja zināmu konstitucionālo kontroli. Tas nozīmē, ka agrākais Krievijas likums var tikt piemērots tikai tad, ja tas nebija aizstāts ar jaunu likumu un nebija pretrunā Latvijas valsts iekārtai un Tautas padomes *Politiskai platformai*. Taču Pirmajā pagaidu satversmē nebija minēti nekādi kritēriji īpašuma tiesību konstitucionalitātes izvērtēšanai. Tādējādi privātīpašuma izpratnes transformācija atklājas nevis konstitucionālo tiesību normās, bet gan parastajos likumos. Ņemot vērā to, ka Latvijas Republikas formālā konstitūcija (*Politiskā platforma*) nedeklarēja tiesības uz privātīpašumu, bet nostiprināja tiesību kontinuitātes principu, privātīpašuma jautājumā tika saglabāts zināms *status quo* – tiesību uz privātīpašumu spēkā esamība turpinājās materiālajā konstitūcijā.

## 2. The Transformation of Private Property Conception during the Period of the People's Council of Latvia (1918–1920) / Privātīpašuma izpratnes transformācija Tautas padomes darbības laikā (1918–1920)

Although the Republic of Latvia did not derogate from the right to private property, the proportion of individualistic and social objectives and elements in the legal regulation was changed. The People's Council and the Provisional Government introduced several social elements to the private property conception.

Lai arī Latvijas Republika neatteicās no tiesībām uz privātīpašumu, tiesiskajā regulējumā tika mainīts individuālistisko un sociālo mērķu un elementu samērs. Latvijas Tautas padome un pagaidu valdība privātīpašuma izpratnē ieviesa vairākus sociālus elementus.

The People's Council adopted several laws regarding property rights, but as examples of the transformation of private property conception these three can be mentioned:

- 1) Provisional Regulation regarding Particular Rights granted to the Ministry of Maintenance (adopted on 30 August 1919)<sup>17</sup> obligated farmers to hand over a portion of their production (whatever it would be—grain, meat, dairy products, eggs, wool, etc.) to the Ministry of Maintenance. The amount of production, payment and its form were determined by rules issued by the ministry itself. This provisional regulation also prescribed to acquire up to 25% of all other products in the state as well as of all imported products. In case of breach of this obligation, the Ministry of Maintenance was authorised to adjudge a sentence—imprisonment of a person up to 6 months or a fine up to 10,000 rubbles or both, and, in addition, a confiscation of the production and goods that were hidden and were not handed over to the ministry.
- 2) Law on Immovable Property Alienation and Burdening with Debts (adopted on 9 September 1919)<sup>18</sup> prescribed that any acquisition or alienation of immovable property without a proper permission is prohibited. The law also stipulated a value increment tax with a progressive tax rate from 10 up to 50% of property's increased value. The tax should be paid in the case of property alienation if the value of property had been increased, independently of owner's actions, for more than 1,000 rubbles. For a breach of this law, an imprisonment of a person up to 1 year and/or a fine up to 10,000 rubbles was determined.

- 3) Rules on Settlement of Urgent Agrarian Matters (adopted on 9 September 1919)<sup>19</sup> stated that all decrees, orders, writs and contracts, settled on their basis, regarding agrarian matters and issued by the occupation authorities and soviet government were cancelled. All rights of owners and tenants to possess or use the property should be restored. However, disputes over the implementation of these rules should be settled by a local arbitration commission not in a court. The arbitration commissions should include representatives from different social classes, for example, a landless peasant and a landlord in the country and a worker and a landowner in cities. This administrative procedure was derogation from the principle that everyone can defend his/her rights in a fair court. Thus, the protection of property rights was narrowed and turned into a socially- or politically-driven procedure rather than a legal one.

Tautas padome pieņēma vairākus likumus īpašuma tiesību jomā, taču kā piemērus privātpašuma izpratnes transformācijai var minēt šos trīs:

- 1) *Pagaidu noteikumi par Apgādības ministrijai piešķirtām sevišķām tiesībām* (pieņemti 1919. gada 30. augustā) – likums uzlika lauksaimniekiem pienākumu daļu no saviem ražojumiem (labības, gaļas, piena produktiem, olām, lopbarības, vilnas utt.) nodot pret samaksu Apgādības ministrijai. Nododamās daļas daudzumu un nodošanas kārtību, kā arī atmaksas lielumu un veidu noteica Apgādības ministrija, izdodot par to attiecīgus noteikumus. Pagaidu noteikumi arī paredzēja tiesības ministrijai iegūt līdz 25% no visiem citiem ražojumiem valstī, kā arī no visām no ārzemēm ievadamām precēm. Par šo noteikumu pārkāpšanu Apgādības ministrijai bija piešķirtas tiesības noteikt cietumsodu līdz sešiem mēnešiem vai naudas sodu līdz 10 000 rubļu, vai arī abus šos sodus kopā, turklāt slēptos un nenodotos ražojumus, preces vai citas mantas konfiscēt valstij par labu;
- 2) *Likums par nekustamu īpašumu atsavināšanu un apgrūtināšanu ar parādiem* (pieņemts 1919. gada 9. septembrī) – tas noteica, ka visu nekustamu īpašumu atsavināšana un iegūšana, kā arī apgrūtināšana ar parādiem bez pienācīgas atļaujas ir aizliegta. Likums arī paredzēja vērtības pieauguma nodokli ar progresīvu nodokļa likmi 10–50% apmērā no īpašuma vērtības pieauguma. Šis nodoklis bija maksājams īpašuma atsavināšanas gadījumā, ja tā vērtība bija pieaugusi no īpašnieka neatkarīgu apstākļu dēļ par vairāk nekā 1000 rubļiem. Likuma pārkāpumi bija sodāmi ar cietumsodu līdz 1 gadam un / vai naudas sodu līdz 10 000 rubļu apmērā;
- 3) *Noteikumi par steidzamu agrārlietu nokārtošanu* (pieņemti 1919. gada 9. septembrī) – visi okupācijas varas un padomju valdības dekrēti, rīkojumi, pavēles utt. lauksaimniecības lietās un uz viņu pamata slēgtie līgumi tika pasludināti par atceltiem. Visu nekustamu īpašumu īpašnieku, kā arī nomnieku valdīšanas un lietošanas tiesības bija jāatjauno. Taču strīdi, kas radās šo noteikumu piemērošanas gaitā, bija risināmi īpaši izveidotās vietējās šķīrēju komisijās, nevis vispārējā kārtībā tiesā. Vietējo šķīrēju komisiju sastāvā bija jāiekļauj personas no atšķirīgām sociālajām grupām: a) pagastos – no izpildu komitejas priekšsēdētāja vai viņa biedra kā priekšsēdētāja un 2 locekļiem, viena no bezzemniekiem un viena no zemes īpašniekiem, kurus izvēl pagasta padome; b) pilsētās – no pilsētas galvas vai viņa biedra kā priekšsēdētāja un 2 locekļiem, viena no strādniekiem un viena no zemes īpašniekiem, kurus izvēl pilsētas dome. Šāda administratīva procedūra bija atkāpe no principa, ka ikviens var savas tiesības un intereses aizstāvēt taisnīgā tiesā. Tādējādi īpašuma tiesiskā aizsardzība tika sašaurināta un pārveidota par sociāli vai politiski motivētu procedūru, nevis tīri juridisku aizsardzības mehānismu.

A noteworthy legal act regarding property conception was a decree issued by the Provisional Government on 11 April 1919, which regulated usage of abandoned

farms<sup>20</sup>. The decree referred to cases when a farm owner or a tenant had left the farm due to the war and had not yet returned and so the land had been left uncultivated. In these cases special land inspectors were authorised to rent the land for one year to a landless person or a small-farm holder who was able to sow and cultivate the land. So, the Provisional Government established a new right to use the property of another. In addition, the potential land obtainers had to be chosen by affiliation to a certain social group not just by the ability or will to cultivate the land. Thereby, the Provisional Government derogated from the principle of inviolability of private property in certain cases and the social objectives were put in the first place.

Pētot privātīpašuma izpratni, vērā ņemams normatīvais tiesību akts bija pagaidu valdības 1919. gada 11. aprīlī Liepājā izdots Rīkojums par atstāto lauku saimniecību izmantošanu. Rīkojums attiecās uz gadījumiem, kad kara apstākļu dēļ lauku saimniecību īpašnieki vai nomnieki bija tās atstājuši un vēl nebija atgriezušies, tādējādi atstājot zemi neapstrādātu. Šādos gadījumos zemju inspektoriem bija piešķirtas tiesības svešu zemi iznomāt 1919.–1920. gadā tādiem bezzemniekiem vai mazzemniekiem, kuri varēja zemi apstrādāt un apsēt. Tātad pagaidu valdība bija radījusi jaunas tiesības uz sveša īpašuma lietošanu. Turklāt iespējamie zemes apsaimniekotāji bija jāizvēlas pēc piederības noteiktai sociālai grupai, nevis tikai pēc vēlmes vai spējām zemi apstrādāt. Tādējādi noteiktos gadījumos pagaidu valdība atkāpās no privātīpašuma neaizskaramības principa un sociāliem mērķiem tika piešķirta prioritāra nozīme.

These changes were triggered mainly by the still on-going hostilities and the necessity to finance the newly established state. An important reason was also the need to recover from war damages. The political situation of the period was also substantial—the new state had to dissociate itself from the Bolshevik ideas, on the one hand, and from the protection of the German nobility interests, on the other. Strict implementation of the principle of inviolability of property most likely would have been regarded as a protection of interests of big landowners and it would have also been an obstacle to implementation of the agrarian reform.

Latvijas teritorijā notiekošā karadarbība un nepieciešamība finansēt jaundibināto valsti bija vieni no svarīgākajiem šo izmaiņu iemesliem. Turklāt bija arī nepieciešams atgūties no kara radītajiem postījumiem. Ne mazāk svarīga bija šī perioda politiskā situācija – jaunajai valstij bija jānorobežojas gan no lielinieku idejām, gan arī no vācu muižniecības interešu aizstāvēšanas. Strikta privātīpašuma neaizskaramības principa īstenošana, visticamāk, tiktu uzskatīta par lielo zemju īpašnieku interešu aizsardzību un būtu šķērslis agrārās reformas veikšanai.

### **3. The Transformation of Private Property Conception during the Period of the Constituent Assembly of Latvia (1920–1922) / Privātīpašuma izpratnes transformācija Satversmes sapulces darbības laikā (1920–1922)**

The second provisional constitution of the Republic of Latvia was adopted by the Constituent Assembly. This second constitution was composed of two legal acts—the Declaration of the State of Latvia (adopted on 27 May 1920)<sup>21</sup> and the Provisional Regulations regarding Political System of Latvia (adopted on 1 June 1920)<sup>22</sup>.

Latvijas Republikas Otro pagaidu satversmi pieņēma Satversmes sapulce, un tā sastāvēja no diviem normatīvajiem tiesību aktiem – 1920. gada 27. maija *Deklarācijas par Latvijas valsti* un 1920. gada 1. jūnija *Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumiem*.

In addition to the four freedoms already mentioned in the Political Platform, the Provisional Regulations regarding Political System of Latvia stipulated five more fundamental rights: the inviolability of the person, of the home, and of the correspondence, as well as the freedom of conscience and freedom to strike.<sup>23</sup> But again, none of these constitutional acts stipulated the right to private property. Even more—the Constituent Assembly did not regard the right to private property as one of the freedom rights but considered it from the economic point of view. Thus, the attainment of social objectives became increasingly important.

Papildus Politiskajā platformā nosauktajām četrām brīvībām *Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumi* nostiprināja vēl piecas pamattiesības: personas un dzīvokļu neaizskaramību, apziņas un streika brīvības un korespondences neaizskaramību. Taču neviens no šiem konstitucionālajiem tiesību aktiem neietvēra tiesības uz privātīpašumu. Turklāt Satversmes sapulce tiesības uz privātīpašumu nemaz nepieskaitīja brīvības tiesībām, bet gan aplūkoja no saimnieciskā aspekta, tādējādi arvien lielāku uzmanību pievēršot sabiedrisku mērķu īstenošanai.

The Constituent Assembly's perception of property can be revealed by reviewing the transcripts of plenary sittings and adopted laws. Significant were the debates over the second part of the Constitution of Latvia on article regarding the rights to property (Article 101). The formulation adopted in the second reading of the Constitution stipulated that: "The State shall protect private property. Expropriation of property shall be allowed for state needs in order prescribed by law and in return for compensation."<sup>24</sup> The reader on the Draft Constitution Andrejs Kuršinskis explained: since the industry is becoming more important nowadays, the Constitutional Commission has found it necessary to emphasise a few economic rights of citizens.<sup>25</sup> The Social Democratic Group of the Constituent Assembly proposed to delete this article from the Constitution at all.<sup>26</sup> However, the second part of the Constitution was not adopted due to other disagreements and so the right to private property remained without a constitutional guarantee.

Satversmes sapulces īpašuma izpratne var tikt atklāta, analizējot plenārsēžu stenogrammas un pieņemtos likumus. Uzmanība jāpievērš Satversmes sapulcē notikušajām debatēm par tiesībām uz privātīpašumu, kam bija veltīts 101. pants Satversmes II daļas projektā. Otrajā lasījumā pieņemtais formulējums skanēja šādi: „Valsts aizsargā privātu īpašumu. Privāta īpašuma ekspropriācija notiek valsts vajadzībām likumā noteiktā kārtībā un gadījumos pret atlidzību.” Referējot Satversmes sapulces sēdē par Satversmes II daļas projektu, Andrejs Kuršinskis paskaidroja: „Sakarā ar to, ka rūpniecībai mūsu dienās ir daudz lielāka nozīme nekā tas bija senāk, Satversmes komisija ir skaitījusi par vajadzīgu uzsvērt dažas pilsoņu saimnieciskās tiesības. 101. pants runā par īpašuma tiesībām, bet viņš neapmierinās ar to vien, ka pēc vecā paraduma deklarē īpašuma svētumu un neaizskaramību, bet arī min par to, ka īpašums zināmos gadījumos sabiedrības labā ir ekspropriējams.” Savukārt sociāldemokrātu frakcija ierosināja šo pantu no Satversmes projekta vispār svītrot, jo neesot nekādas nepieciešamības deklarēt „civilattiecību vienu parādību” un tās aizstāvēšanu uzņemt konstitūcijā. Tomēr citu domstarpību dēļ Satversmes II daļa netika pieņemta un tiesības uz privātīpašumu palika bez konstitucionāla ranga garantijas.

The ordinary legislation of Constituent Assembly showed similar tendencies in transformation of private property conception. Two laws should be mentioned as examples.

1. Law on Agrarian Reform (adopted in several parts: Part I National Land Fund was adopted on 16 September 1920<sup>27</sup>) prescribed the nationalisation of estates.

The former estate owners were left an inalienable minimum of land—50 hectares.<sup>28</sup> The expropriation procedure was completed only on 14 April 1924 when the Parliament adopted the Law on Compensation Settlement to the Owners of Lands and Estates Transferred to the National Land Fund, which prescribed to pay no compensation for the alienated land and estates.<sup>29</sup>

The agrarian reform law determined also the admissible minimum and maximum area of a farm<sup>30</sup> thereby giving preference to equality instead of freedom. The overall social-political objective of the reform was to reduce the number of landless people and small-farm holders and to promote medium-sized farms which could be cultivated by one family.<sup>31</sup> Although this reform promoted individual farming (contrary to communist practise)<sup>32</sup> and it did not derogate from the right to private property, it gave priority to social objectives, such as the social stability and economic prosperity (even if for a short-time period). These goals were achieved by state intervention in the free-market economy and consequently by narrowing the principle of inviolability of property.

2. Law regarding Uncultivated Land (adopted on 9 March 1921): landowners were obligated to inform the local municipality if they were not able to cultivate their own agricultural land. If the owners had not rented the land for cultivation purposes, the Ministry of Agriculture was authorised to sign a rental contract itself. Besides that, the owner had to pay a fine if the land was left uncultivated. This regulation was another new restriction on the ownership as it was fixed in the Compilation of Local Civil Laws of the Baltic Provinces—Article 707 stated that “Ownership is the full right of control over property, i.e., the right to possess and use it, obtain all possible benefits from it, dispose of it and, in accordance with the prescribed procedures, claim its return from any third person.”<sup>33</sup> Yet, the Law regarding Uncultivated Land put social interests first—the need for food products was prior to the individual right of an owner to use his property as he/she may wish.

Satversmes sapulces pieņemtajos parastajos likumos ir novērojama tāda pati privātīpašuma izpratnes transformācijas tendence. Piemēram var minēt divus likumus.

1. Agrārās reformas likums (tika pieņemts pa daļām – I daļa „Valsts zemes fonds” tika pieņemta 1920. gada 16. septembrī) noteica muižu nacionalizāciju. Agrārākajiem muižu īpašniekiem tika atstāts neatsavināmais zemes minimums – 50 ha. Īpašumu piespiedu atsavināšanas procedūra tika pabeigta tikai 1924. gada 14. aprīlī, kad Saeima pieņēma *Likumu par atlīdzības nokārtošanu valsts zemes fondā ieskaitīto zemju un muižu īpašniekiem*, nosakot, ka atlīdzība par atsavinātajām zemēm un muižām maksāta netiek.

Agrārās reformas likums noteica pieļaujamo zemes minimumu un maksimumu, tādējādi dodot priekšroku vienlīdzībai un otrā plānā atvirzot brīvības ideju. Reformas sociālpolitiskais mērķis bija samazināt bezzemnieku un sīkzemnieku skaitu un veicināt vidēja lieluma saimniecību attīstību, kuras varētu apstrādāt viena ģimene. Lai arī agrārā reforma veicināja individuālu saimniekošanu (pretēji komunistu praksei) un neatcēla tiesības uz privātīpašumu, tajā tādi sabiedriski mērķi kā sociālā stabilitāte un ekonomiskā izaugsme (lai arī tikai īstermiņā) bija izvirzīti pirmajā vietā. Turklāt šie mērķi tika sasniegti, valstij iejaucoties brīvā tirgus ekonomikā un tādēļ neizbēgami arī sašaurinot privātīpašuma neaizskaramības principu.

2. Likums par neapstrādātu zemi (pieņemts 1921. gada 9. martā) – zemes īpašniekiem tika uzlikts pienākums informēt pašvaldības iestādes par visām tām arām zemēm un pļavām, kuras īpašnieki nespēs attiecīgā gadā apstrādāt un nav arī noslēguši līgumus par šo zemju nodošanu citu personu apsaimniekošanā.



Zemkopības ministrijai tika piešķirtas tiesības šādas pieteiktas zemes iznomāt apstrādāšanai uz vienu gadu. Turklāt par katru nepieteiktu un neapstrādātu pūrvieta aramās zemes vai neplautas pļavas īpašniekam vai nomniekam bija jāmaksā soda nauda. Šis regulējums bija kārtējais jaunais īpašuma tiesību aprobežojums. Baltijas vietējo civillikumu kopojuma 707. pants noteica: „Par īpašumu sauc pilnīgas varas tiesības par lietu, t. i. tiesību valdīt un lietot to, iegūt no tās visus iespējamus labumus, rīkoties ar to un noteiktā kārtā atprasīt to atpakaļ no trešās personas.” Turpretim Likums par neapstrādātu zemi pierādīja, ka sabiedriskās intereses bija prioritāras – par svarīgāku tika atzīta pārtikas preču nodrošināšanas nepieciešamība iepretim īpašnieka individuālām tiesībām lietot savu īpašumu, kā vien viņš vēlas.

The transition of the private property conception from individualistic to more social one can be observed also in the scientific publications of the interwar period. As examples two articles in the Herald of the Ministry of Justice can be mentioned: Jānis Griķis' (1900–1941) article on the influence of Leon Duguit's theory on the Latvian civil law (published in 1926)<sup>34</sup> and professor Vasilijis Sinaiskis' (1876–1949) article on the economic law (published in 1935)<sup>35</sup>. The author of the first article, J. Griķis argued that Leon Duguit's (1859–1928) theory regarding social function as the main factor in the formation of legal system turned out to be true also in the Latvian law. Author gave several examples illustrating the “socialisation” of private law, especially regarding private property and freedom of contract. Professor V. Sinaiskis in the publication considered the property from the social point of view and wrote that the justification of private property lies in the social benefit, after all.

Privātipašuma izpratnes pārveidošanās atspoguļojās arī starpkaru perioda zinātniskajās publikācijās – bija vērojama pakāpeniska attālināšanās no individualistiskas īpašuma izpratnes, tā vietā tuvinoties sociāli motivētam īpašuma konceptam. Kā piemērus var minēt divus rakstus „Tieslietu Ministrijas Vēstnesī”: Jāņa Griķa (1900–1941) publikāciju „Duguit teorija un Latvijas civiltiesību jaunākās normas” (publicēta 1926. gadā) un profesora Vasilija Sinaiska (1876–1949) publikācija „Saimniecības tiesību lietiskās normas” (publicēta 1935. gadā). Pirmā raksta autors J. Griķis apgalvoja, ka Leona Digī (1859–1928) teorija par sociālo funkciju kā noteicošo faktoru tiesību sistēmas uzbūvē ir patiesa, runājot arī par Latvijas tiesībām. Autors minēja virkni piemēru, kas ilustrēja privāttiesību „socializēšanos”, it īpaši attiecībā uz privātipašuma institūtu un līgumslēgšanas brīvību. Profesors V. Sinaiskis savā publikācijā īpašuma tiesības aplūkoja no sociālā aspekta un skaidroja, ka privātipašuma attaisnojums galu galā pamatojas tieši uz sabiedrisko labumu.

## Summary / Kopsavilkums

1. A newly established state is formally free to determine any legal order it finds appropriate. However, in fact it is bound by the state foundation objective. The Latvian nation implemented its right to self-determination and established a new state as “a republic on democratic grounds”. Hence, the newly established state recognised freedom and equality as fundamental legal values. In order to gain a complete understanding of freedom as a constitutional value, it is necessary to elaborate on the private property conception.

Jaundibināta valsts formāli ir brīva noteikt tādu tiesisko kārtību, kādu vien vēlas, taču faktiski tā ir saistīta ar valsts dibināšanas mērķi. Īstenojot latviešu tautas pašnoteikšanās tiesības, Latvijas valsts tika nodibināta kā „republika uz demokrātiskiem

pamatiem”. Tātad jaundibinātā valsts par fundamentālām tiesiskām vērtībām atzina brīvību un vienlīdzību. Lai gūtu pilnīgu priekšstatu par brīvības kā konstitucionālas vērtības izpratni jaundibinātajā Latvijas Republikā, jāpievēršas privātīpašuma jautājumam.

2. The first provisional constitution of the Republic of Latvia—the Political Platform prescribed neither the principle of inviolability of private property, nor the right to private property itself alongside with other fundamental freedoms. Instead, a prohibition was established for the executive power (the Provisional Government) to change the existing social order till convocation of the Constituent Assembly.

Latvijas Republikas pirmajā pagaidu satversmē – Politiskajā platformā – līdzās citām pilsoņu brīvībām neprivātīpašuma neaizskaramības princips, ne arī tiesības uz privātīpašumu deklarētas netika. Tā vietā bija noteikts aizliegums izpildvarai (pagaidu valdībai) līdz Satversmes sapulces sasaukšanai grozīt pastāvošo sociālo iekārtu.

3. The People’s Council determined the principle of continuity of laws by passing two normative acts—Provisional Regulation regarding the Courts and Court Proceedings in Latvia (adopted on 5 December 1918) and Law on Leaving the Former Russian Laws in Force in Latvia (adopted on 6 December 1919). Since the formal constitution of the Republic of Latvia did not declare the right to private property but determined the principle of continuity of laws, the right to property remained in force as a part of the material constitution.

Latvijas Tautas padome ar 1918. gada 5. decembra Pagaidu nolikumu par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību un 1919. gada 6. decembra Likumu par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā normatīvi nostiprināja tiesību kontinuitātes principu. Ņemot vērā to, ka Latvijas Republikas formālā konstitūcija nedeklarēja tiesības uz privātīpašumu, bet nostiprināja tiesību kontinuitātes principu, tiesību uz privātīpašumu spēkā esamība turpinājās materiālajā konstitūcijā.

4. Although the Republic of Latvia did not derogate from the right to private property, the proportion of individualistic and social objectives and elements in the legal regulation was changed. Several social elements were introduced to the private property conception during the period of the People’s Council of Latvia.

Lai arī Latvijas Republika neatteicās no tiesībām uz privātīpašumu, tiesiskajā regulējumā tika mainīts individuālistisko un sociālo mērķu un elementu samērs. Latvijas Tautas padome un pagaidu valdība privātīpašuma izpratnē ieviesa vairākus sociālus elementus.

5. The second provisional constitution of the Republic of Latvia—the Declaration of the State of Latvia (adopted on 27 May 1920) and the Provisional Regulations regarding Political System of Latvia (adopted on 1 June 1920)—did not stipulate the right to private property. The Constituent Assembly did not regard the right to private property as one of freedom rights but considered it from the economic point of view. Thus, the attainment of social objectives became increasingly important.

Latvijas Republikas Otrajā pagaidu satversmē – 1920. gada 27. maija Deklarācijā par Latvijas valsti – un 1920. gada 1. jūnija Latvijas valsts iekārtas pagaidu noteikumos tiesības uz privātīpašumu netika ietvertas. Satversmes sapulce tiesības uz privātīpašumu nepieskaitīja brīvības tiesībām, bet gan aplūkoja no saimnieciskā aspekta, tādējādi lielāku uzmanību pievēršot sabiedrisku mērķu īstenošanai.

6. The Constituent Assembly proceeded with the transformation of private property conception in the same way as the People's Council and the provisional government had commenced. The principle of inviolability of private property, which is based on the individualism philosophy, was narrowed, and the social function of private property was expanded.

Latvijas Satversmes sapulce turpināja Tautas padomes un pagaidu valdības iesākto privātpašuma izpratnes pārveidošanu, sašaurinot uz individuālismu balstīto privātpašuma neaizskaramības principu un arvien paplašinot privātpašuma sociālo funkciju.

## References and Endnotes / Atsauces un piezīmes

- <sup>1</sup> *Jellinek, G.* Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage, unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek, außerord. Professor der Rechte an der Universität Kiel. Berlin: Verlag von O. Häring, 1914 – S. 279.
- <sup>2</sup> Latvijas Tautas Padomes Politiskā platforma, II nodaļa, 1. punkts [Political Platform issued by the People's Council of Latvia, Chapter II, paragraph 1], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).
- <sup>3</sup> *Kant, I.* Perpetual Peace. A Philosophical Essay. Translated with introduction and notes by M. Campbell Smith, M. A. With a Preface by Professor Latta. London: George Allen & UNWIN Ltd., 1917 – p. 120, 121. Available: <https://archive.org/details/perpetualpeaceph00kantuoft> [last viewed 04.07.2014.].
- <sup>4</sup> *Vildbergs, H. J., Messeršmits, K., Niedre, L.* Pilsonis tiesiskā valstī: vācu konstitucionālo un administratīvo tiesību pamati [Citizen in the *Rechtsstaat*: Basics of German Constitutional and Administrative Law]. Rīga: Latvijas Universitāte, 2004, ISBN 9984-725-94-4. – 220. lpp.
- <sup>5</sup> Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Begr. von Dr. Hermann v. Mangoldt. Fortgef. von Dr. Friedrich Klein. Hrsg. Von Dr. Christian Starck. Vierte, vollständig neuarbeitete Auflage. Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19. München: Verlag Franz Vahlen, 1999, ISBN 3 8006 2369 2. – S. 1639.
- <sup>6</sup> *Zippelius, R.* Rechtsphilosophie. 6. neuarbeitete Auflage. München: Verlag C. H. Beck, 2011 – S. 193, ISBN 978 2 406 61191 9.
- <sup>7</sup> Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы [His Imperial Majesty approved State Fundamental Law]. III Полн. собр. зак. – т. XXVI – № 27805.
- <sup>8</sup> «35. Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда сие необходимо для какой – либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, как за справедливое и приличное вознаграждение.»
- <sup>9</sup> *Dišlers, K.* Tautu pašnoteikšanās principa tiesiskais saturs [Legal Content of National Self-determination Principle]. Rīga: Latvijas Universitāte, 1932 – 131. lpp.
- <sup>10</sup> Latvijas Tautas Padomes Politiskā platforma, V nodaļa „Pilsoniskās brīvības”, 1. punkts [Political Platform issued by the People's Council of Latvia, Chapter V, paragraph 1], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).
- <sup>11</sup> Latvijas Tautas Padomes Politiskā platforma, III nodaļa „Suverenā vara un valsts politiskā un saimnieciskā eekahrta”, 1. punkts [Political Platform issued by the People's Council of Latvia, Chapter V, paragraph 1], in: *Pagaidu Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).
- <sup>12</sup> Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību [Provisional regulation regarding the courts and court proceedings in Latvia], in: *Valdības Vēstnesis*. – 1918 – Nr. 1 (14. dec.).
- <sup>13</sup> Latvijas Tautas Padome. I. puse. Satversmes Sapulces izdevums [The People's Council of Latvia. I Half. Edition of Constituent Assembly]. Rīga: Komisijā pie Waltera & Rapas akc. sab., 1920 – 59. lpp.
- <sup>14</sup> Ibid.
- <sup>15</sup> Likums par agrāko ko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā [Law on leaving the former Russian laws in force in Latvia], in: *Likumu un valdības rīkojumu krājums*. – 1919 – Nr. 154 (31. dec.), 12., 13. burtn. – 170. lpp.
- <sup>16</sup> Latvijas Tautas padome. II. puse. Satversmes Sapulces izdevums [The People's Council of Latvia. II Half. Edition of Constituent Assembly]. Rīga: Komisijā pie Waltera & Rapas akc. sab., 1920 – 603. lpp.
- <sup>17</sup> Pagaidu noteikumi par apgādības ministrijai piešķirtām sevišķām tiesībām [Provisional regulation regarding particular rights granted to the ministry of maintenance], in: *Valdības Vēstnesis*. – 1919 – Nr. 34 (11. sept.).
- <sup>18</sup> Likums par nekustamu īpašumu atsavināšanu un apgrūtināšanu ar parādiem [Law on immovable property alienation and burdening with debts], in: *Valdības Vēstnesis*. – 1919 – Nr. 39 (17. sept.).

- <sup>19</sup> Noteikumi par steidzamu agrārlietu nokārtošanu [Rules on settlement of urgent agrarian matters], in: *Valdības Vēstnesis*. – 1919 – Nr. 39 (17. sept.).
- <sup>20</sup> Rikojums par atstāto lauku saimniecību izmantošanu [Decree on usage of abandoned farms], in: *Latvijas Sargs*. – 1919 – Nr. 70 (12. apr.).
- <sup>21</sup> Deklarācija par Latvijas valsti [Declaration of the State of Latvia], in: *Likumu un Valdības rihkojumu krahjums*. – 1920 – Nr. 4 – dok. Nr. 182.
- <sup>22</sup> Latvijas valsts eekahrtas pagaidu noteikumi [Provisional regulations regarding political system of Latvia], in: *Likumu un Valdības rihkojumu krahjums*. – 1920 – Nr. 4 – dok. Nr. 183.
- <sup>23</sup> Article 9.
- <sup>24</sup> Latvijas Republikas Satversmes II daļa, 101. pants [The Constitution of the Republic of Latvia, Part II, Article 101], in: *Latvijas Republikas Satversmes II daļas (8. nodaļas) redakcija ar trešajā lasījumā pieņemtajiem labojumiem*. Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [Kompaktdisks] [The Constitution of the Republic of Latvia, Part II (Chapter 8) version with the amendments adopted in the third reading. Excerpt of the transcripts of the Constituent Assembly (1920–1922). Discussions and approval of the Draft of Constitution of the Republic of Latvia [CD]]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006 – 1014. lpp.
- <sup>25</sup> Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammu izvilks (1920–1922). Latvijas Republikas Satversmes projekta apspriešana un apstiprināšana [Kompaktdisks] [Excerpt of the transcripts of the Constituent Assembly (1920–1922). Discussions and approval of the Draft of Constitution of the Republic of Latvia [CD]]. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2006 – 496. lpp.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, 902. lpp.
- <sup>27</sup> Agrārās reformas likums. I daļa. Valsts zemes fonds [Law on agrarian reform. Part I. State lands fund], in: *Likumu un valdības rihkojumu krahjums*. – 1920 – Nr. 8 – dok. Nr. 213.
- <sup>28</sup> *Lazdiņš, J.* Zemes īpašuma nacionalizācijas un denacionalizācijas pieredze Latvijā (19.–21. gs.) [Experience of Land Property Nationalisation and Denationalisation in Latvia in 19<sup>th</sup>–21<sup>st</sup> century], in: *Likums un Tiesības*. – 2005 – 7. sēj. – Nr. 6 (70) – 173. lpp.
- <sup>29</sup> Likums par atlīdzības nokārtošanu valsts zemes fondā ieskaitīto zemju un muižu īpašniekiem [Law on compensation settlement to the owners of lands and estates transferred to the State lands fund], in: *Valdības Vēstnesis*. – 1924 – Nr. 97 (30. apr.).
- <sup>30</sup> Latvijas tiesību vēsture (1914–2000). Prof. Dr. iur. Dītriha Andreja Lēbera redakcijā [The History of Latvian Law, 1914–2000. In prof. Dr. iur. Dītriha Andreja Lēbera ed.]. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, ISBN 9984-643-14-X. – 199. lpp.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, 197. lpp.; For more on motives of the agrarian reform, see, e. g., *Aizsilnieks, A.* Latvijas saimniecības vēsture. 1914–1945. [Economic History of Latvia 1914–1945.] Stokholma: Daugava, 1968 – 233.–242. lpp.
- <sup>32</sup> *Spekke, A.* History of Latvia. An outline. Stockholm: Zelta Ābele – The Golden Appletree, 1957 – p. 366.
- <sup>33</sup> Vietējo civillikumu kopojums (Vietējo likumu kopojuma III daļa). Tulkojums ar pārgrāzījumiem un papildinājumiem, kas izdoti līdz 1927. g. 31. decembrim, un ar dažiem paskaidrojumiem. Tieslietu ministrijas sevišķas komisijas sagatavojumā [Compilation of Local Civil Laws (Compilation of Local Laws, Part III). Translation with changes and amendments issued till 31 December 1927 and with some explanations. Prepared by the Special Commission from the Ministry of Justice]. Rīga: Valtera un Rapas akciju sab. izdevums, 1928.
- <sup>34</sup> *Griķis, J.* Duguit teorija un Latvijas civiltiesību jaunākās normas [Duguit's theory and the newest norms of Latvian civil law], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1926 – Nr. 5/6 – 229.–249. lpp.
- <sup>35</sup> *Sinaiskis, V.* Saimniecības tiesību lietiskās normas [Material Norms of Economic Law], in: *Tieslietu Ministrijas Vēstnesis*. – 1935 – Nr. 4 – 657.–743. lpp.

## Establishment of the Civil Service in Latvia after the Proclamation of the State (1918–1920)

### *Civildienesta izveidošana Latvijā pēc valsts proklamēšanas (1918–1920)*



**Dr. iur. Edvīns Danovskis**

University of Latvia/ Latvijas Universitāte

Faculty of Law / Juridiskā fakultāte

Lecturer at the Department of Constitutional and Administrative Law /

Valststiesību zinātņu katedras lektors

E-mail / E-pasts: [edvins.danovskis@lu.lv](mailto:edvins.danovskis@lu.lv)

**Keywords / Atslēgvārdi:** civil service / civildienests, civil servants, officials / ierēdņi, the Law on Civil Service / Likums par civildienestu, appointment of civil servants / ierēdņu iecelšana amatā, dismissal / atcelšana no amata, application of the Russian Law on Civil Service / Krievijas likuma par civildienestu piemērošana.

### Introduction / Ievads

Success of a newly established state greatly depends on good governance secured by not only the armed force but also *administrative army*—the civil service. Government institutions of a newly established state are usually created anew and in a hurry. Decisions must be taken on various issues: which institutions and positions should be established, how to select loyal and capable officers, where to find resources for their maintenance, etc. These tasks are usually carried out in a legal vacuum: normative provisions regulating the civil service and government institutions in general have not been adopted yet. These problems were characteristic of several states established after the World War I, including Latvia. It can be stated without doubts that the establishment of the civil service in Latvia during 1918–1920 was a very important factor contributing to the implementation of the idea of the Latvian statehood.

Jaundibinātas valsts panākumi ir atkarīgi no sekmīgas valsts pārvaldīšanas, ko nodrošina ne tikai bruņotais karaspēks, bet arī administratīvā armija – civildienests. Jaundibinātai valstij parasti valsts pārvalde jāveido no sākuma un steigā: vajag izlemēt, kādas iestādes un amati nepieciešami, atlasīt uzticamus un spējīgus ierēdņus, atrast līdzekļus viņu uzturam utt. Parasti šie darbi tiek veikti tiesiskā tukšumā: tiesību normu, kas regulētu civildienestu vai valsts pārvaldi kopumā, vēl nav. Ar šīm problēmām bija jāsaskaras vairākām pēc Pirmā pasaules kara dibinātām valstīm, arī Latvijai. Nav šaubu, ka civildienesta izveidošana laikā no 1918. gada līdz 1922. gadam bija ļoti nozīmīgs faktors, kas palīdzēja īstenot Latvijas ideju.

The purpose of this article is to establish whether and to what extent the civil service was legally regulated during the period of establishment of Latvia. Within this article the term “civil service” refers to service in central government

institutions (excluding local government institutions) not regulated by specific normative enactments (for instance, excluding judges).

Šā raksta mērķis ir noskaidrot, vai un ciktāl Latvijas izveidošanas sākumposmā civil-dienests bija juridiski reglamentēts. Ar civildienestu šai rakstā saprotams dienests tādās valsts iestādēs (ne pašvaldību valdes un tām padotās iestādes), kurām nebija piemērojams specifisks personāla atlases regulējums (piemēram, tiesneši).

The making of this article was inspired and facilitated by the book “1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās”<sup>1</sup> (“Years 1918–1920 in Meeting Minutes, Events and Memories of the Republic of Latvia Provisional Government”) in which all Minutes of the Provisional Government of years 1918–1920 have been published. Findings in this Article are based also on service files of the first civil servants (in particular those who were employed by the most prominent government institution—the State Chancellery, and on service files of civil servants employed by the Ministry of Trade and Industry and the Ministry of Finance) and orders of the State Chancellery available at the Latvian State Historical Archives.

Very useful and interesting information on practical aspects of the establishment of government institutions and the civil service can also be found in the article of Dr. hist. Valters Ščerbinskis published in the above mentioned book.<sup>2</sup>

Šā raksta tapšanu ierosināja un atviegloja 2013. gadā izdotā grāmata „1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās”, kurā publicēti visi Pagaidu valdības sēžu protokoli no 1918. līdz 1920. gadam. Raksta sagatavošanai izmantotas arī Latvijas Valsts vēstures arhīvā pieejamās pirmo ierēdņu dienesta gaitas apraksti un Valsts kancelejas rīkojumi. Īpaša uzmanība pievērsta tieši Valsts kancelejas kā nozīmīgākās valsts pārvaldes iestādes ierēdņu dienesta gaitas aprakstiem, taču izmantoti arī Tirdzniecības un rūpniecības ministrijas un Finanšu ministrijas ierēdņu dienesta gaitas apraksti.

Ļoti interesantu informāciju par valsts pārvaldes un civildienesta izveidošanas praktiskajiem aspektiem var atrast arī vēstures doktora Valtera Ščerbinska rakstā „Pirmie soļi. Latvijas valsts un tās pārvaldes izveidošana”, kurš publicēts iepriekš minētajā grāmatā.

## **1. Normative Regulation of the Civil Service in 1918–1920 / Civildienesta normatīvais regulējums laikā no 1918. gada līdz 1920. gadam**

After the proclamation of the Republic of Latvia, the establishment of government institutions was a task of utmost importance. It was commenced by the People's Council when the Provisional Government, which consisted of 13 ministers (including the Prime Minister and the State Audit Officer), was elected. Henceforth the Provisional Government was responsible for organising all the government departments. This task was the most urgent one, however, no legal provisions on the civil service existed at that time; they were adopted gradually.

The first conceptual decision on civil service was adopted by the Provisional Government on 3 December 1918. The Provisional Government decided to establish an interdepartmental commission with a task to draft a normative enactment on recruitment, dismissal and salary of civil servants.<sup>3</sup> The draft was finished after several weeks, and already on 24 December 1918 the Provisional Government upheld the draft on the service of state civil servants prepared by the State Audit Officer and

decided to submit the draft for approval to the People's Council.<sup>4</sup> However, the law was not adopted by the People's Council.

Viens no svarīgākajiem uzdevumiem pēc Latvijas dibināšanas bija izveidot valsts pārvaldi. To uzsāka Tautas padome, ieceldama Pagaidu valdību, ko veidoja 13 ministri (Ministru prezidentu un valsts kontrolieri ieskaitot). Tālāk jau Pagaidu valdībai bija jāorganizē ministru pārziņā nodotie resori. Šis uzdevums bija neatliekams, taču tiesību normu, kas regulētu civildienestu, nebija. Tās tika radītas pakāpeniski.

Pirmo konceptuālo lēmumu par civildienestu Pagaidu valdība pieņēma 1918. gada 3. decembrī. Pagaidu valdība nolēma dibināt starpresoru komisiju, kura izstrādātu projektu par ierēdņu pieņemšanu, atlaišanu un atalgojumu. Šāds projekts tika izstrādāts dažu nedēļu laikā, un jau 1918. gada 24. decembrī Pagaidu valdība atbalstīja valsts kontroliera izstrādāto likuma projektu par valsts civilierēdņu dienestu un nolēma to iesniegt Tautas padomei apstiprināšanai. Tomēr likums Tautas padomē netika pieņemts.

In years 1918–1919, the civil service was regulated by only few decisions adopted by the Provisional Government. On 7 December 1918, the Provisional Government decided that “for the time being all officers shall be appointed by the respective minister only, without approval by the Provisional Government, unless a particular law provides otherwise. The State Audit Officer undertakes to draft provisions on recruitment, dismissal, salary, etc., and each particular department undertakes to draft staff-rolls for their own institutions.”<sup>5</sup> Another conceptual decision on the determination to draft provisions on salaries was adopted on 16 December 1918<sup>6</sup> and 2 March 1919<sup>7</sup>. Decision on ranks of civil servants and on salaries was adopted by the Provisional Government only on 11 April 1919.<sup>8</sup> The decision provided that all civil servants are ranked in 12 categories. The decision included brief description on positions of each category (for instance, Category No. 1 included directors of departments and similar positions, Category No. 10 included record-keepers, archivists, some desk managers and secretaries of local institutions, junior surveyors) and the amount of salary in Latvian roubles for each category. Rather important were the decisions of the Provisional Government that civil servants are exempted from conscription on the basis of a respective institution only<sup>9</sup>, and that a decision of exemption shall be adopted by a particular commission of the Ministry of Defence.<sup>10</sup>

1918. un 1919. gadā valsts civildienestu regulēja vien daži Pagaidu valdības pieņemti lēmumi. 1918. gada 7. decembrī Pagaidu valdība pieņēma lēmumu, ka „pagaidām visi ierēdņi ieceļami no attiecīgā ministra bez Pagaidu valdības sankcijas, izņemot izdodamos likumos paredzētos gadījumus. Tālāk valsts kontroliera kgs uzņemas izstrādāt noteikumus par ierēdņu pieņemšanu, atcelšanu, atalgojumu utt., bet katrs atsevišķais resors – savu iestāžu status”. Konceptuāls lēmums par apņemšanos izstrādāt algu normas pieņemts arī 1918. gada 16. decembrī un 1919. gada 2. martā. Tikai 1919. gada 11. aprīlī Pagaidu valdība pieņēma lēmumu par ierēdņu kategorijām un algu normām. Lēmumā ierēdņi bija iedalīti 12 kategorijās, katrai kategorijai sniegts īss ierēdņu amatu raksturojums (piemēram, 1. kategorijā ietilpa departamentu direktori un līdzīgi amati, bet 10. kategorijā – reģistratori, arhivāri, dažu vietējo iestāžu darbveži un sekretāri, jaunākie mērnieki u. tml.) un noteikts algas lielums Latvijas rubļos. Svarīgi bija arī Pagaidu valdības pieņemtie lēmumi par to, ka ierēdņi no karaklausības atbrīvojami tikai uz atsevišķu iestāžu iesnieguma pamata, bet lēmumu par to pieņemtu ipaša Apsardzības ministrijas komisija.

Rather interesting is the question whether the Russian Law on Civil Service had any impact on establishing the civil service in Latvia. On 5 December 1919, the People's Council adopted the Law on Leaving the Former Russian Laws in Force in

Latvia.<sup>11</sup> The law prescribed that “all former Russian laws existing within the Latvian borders till 24 October 1917 shall be in force after 18 November 1918 for the time being as far as they are not repealed by new laws and do not contradict the state order and Political Platform of the People’s Council.” The purpose of this law was to fill in the legal emptiness existing after the proclamation of Latvia. According to the abovementioned law, the civil service in Latvia was regulated by the Russian Law on Civil Service (*Уставъ о службе по определению отъ правительства*)<sup>12</sup> as from 18 November 1918. The Russian Law on Civil Service contained more than 1500 articles (contents of the law with annexes were more than 700 pages). Deputy of the Constituent Assembly and speaker on the Law on Civil Service Juris Kēmanis characterised the Russian law as follows: “Much of the contents of the existing Russian Law on Civil Service were occupied with provisions on differences in social classes, clothing, service of royal court, titles, rankings, etc. Approximately three quarters of the law were dedicated to those provisions, which are not applicable with regard to our circumstances and our constitution as such.”<sup>13</sup> As can be perceived from the speech of the deputy, he considered the Russian Law on Civil Service as abolished from 14 April 1920, when the Law on Civil Service adopted by the Provisional Government came in force (see Chapter 4 of this article). Nevertheless, official application of the Russian Law on Civil Service was abolished only in 1927, when the Cabinet of Ministers adopted the new Provisions on the Civil Service and prescribed in the transitional formula that “henceforth the former Russian Law on Civil Service [...] as well as other Russian laws regulating the civil service are abolished”.<sup>14</sup>

Interesents ir jautājums par Krievijas civildienesta likuma nozīmi. 1919. gada 5. decembrī Tautas padome pieņēma Likumu par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā. Šis likums noteica, ka „visi agrākie Krievijas likumi, kuri pastāvēja Latvijas robežās līdz 24. oktobrim 1917. g., pagaidām uzskatāmi par spēkā esošiem pēc 18. novembra 1918. g., cik tālu tie nav atcelti ar jauniem likumiem un nerunā pretim Latvijas valsts iekārtai un Tautas Padomes platformai”. Likuma mērķis bija daļēji aizpildīt to tiesisko tukšumu, kurš pastāvēja pēc Latvijas nodibināšanas. Kā izriet no minētā likuma, civildienestu Latvijā jau kopš 1918. gada 18. novembra regulēja Krievijas likums par civildienestu (*Уставъ о службе по определению отъ правительства*). Likumā bija vairāk, nekā 1500 pantu (grāmatas apjoms, ieskaitot likumu un tā pielikumus, – vairāk nekā 700 lappušu). Satversmes sapulces deputāts Juris Kēmanis, referējot Satversmes sapulcē, likumu raksturoja šādi: „Pastāvošā Krievijas likumā par civildienestu ļoti daudz vietas aizņēma nosacījumi, kas bij saistīti ar noteikumiem par kārtu starpību, apģērbiem, galma dienestu, tituliem, činām u.t.t. Kādas trīs ceturtdaļas no visa likuma aptvēra taisni šie nosacījumi, kas, ievērojot mūsu apstākļus un mūsu konstitūciju, visi kā tādi atkrīt nost [...]”. Kā izriet no referenta runas, viņš uzskatīja Krievijas likumu par spēku zaudējušu ar 1920. gada 14. aprīli, kad stājās spēkā Pagaidu valdības Likums par civildienestu (par to šajā rakstā turpmāk). Tomēr oficiāli Krievijas likuma piemērošana tika atcelta tikai 1927. gadā, Ministru kabinetam pieņemot jaunus Noteikumus par civildienestu un pārejas formulā nosakot, ka „ar šo atcelti 1) bij. Krievijas likums par civildienestu (Kriev. lik. kop. III sēj., 1896. g. izd. ar turpin.), kā arī citi bij. Krievijas uz civildienestu attiecošies likumi un noteikumi [...]”.

The Senate (supreme court institution in Latvia during 1920–1940) has referred to the Russian Law on Civil Service only in two judgments. In one judgment, reference to the Russian law was put in order to interpret Article 37 of the Law on Civil Service of 1920. The Article prescribed that “in case a civil servant is dismissed without offering him other position in different institution with a similar salary due to liquidation or reorganisation of an institution or due to reduction of the number



of civil servants, then [...] he shall receive salary for three months in advance.” The Senate had to decide whether the entitlement to severance pay should be granted to a civil servant who had been transferred to other position with a lower salary. The Senate decided that the purpose of the provision was to avert sudden disturbance of the economic situation of a civil servant due to dismissal. In addition the Senate referred to the Russian Law on Civil Service which prescribed that a civil servant is entitled to severance pay only if he has not been appointed in other position within one year.<sup>15</sup> In the second case decided in 1923 the Senate had to judge whether employees of agricultural schools are civil servants. The Senate ruled that “there are particular provisions in Russian laws on service in the main department of land survey and agriculture [...] [and they]—as far as conforming to our state order and are not abolished—should be treated as in force in Latvia.”<sup>16</sup> In both judgments references to the Russian Law on Civil Service were included at the end of the judgments as an additional argument to other fundamental arguments.

Latvijas Senāts laikā no 1920. gada līdz 1927. gadam uz Krievijas likumu par civildienestu atsaucies tikai divos spriedumos. Vienā spriedumā atsauci uz Krievijas likumu Senāts ietvēra, lai iztulkotu 1920. gada Likuma par civildienestu 37. pantu. Šis pants paredzēja: „ja iestādes likvidēšanas vai pārorganizēšanas dēļ vai ierēdņu skaita pamazināšanas dēļ ierēdnis paliek ārpus amata un viņam nepiedāvā algas ziņā līdzīgu vietu citā valsts iestādē, tad [...] tam izmaksā algu par trim mēnešiem uz priekšu”. Senātam vajadzēja izlemt, vai tiesības uz algu par trim mēnešiem pienākas arī tādām ierēdnim, kurš pārcelts citā amatā ar zemāku atalgojumu. Šajā lietā Senāts atzina, ka normas mērķis ir novērst ierēdņa ekonomiskā stāvokļa pēkšņu satricinājumu, kas radies sakarā ar atbrīvošanu. Papildus tam Senāts atsaucās uz Krievijas likumu par civildienestu, kurā bija noteikts, ka tiesības uz likumā paredzētās naudas izmaksu sakarā ar atbrīvošanu ir tikai tad, ja ierēdnis gada laikā nav iecelts citā amatā. Savukārt 1923. gadā Senāta Apvienotā sapulce, izlemjot, vai lauksaimniecības skolu darbinieki bauda valsts dienesta tiesības, cita starpā norādīja, ka „Krievu likumos ir sevišķi noteikumi par dienestu zemes ierīcības un zemkopības galvenās pārvaldes resorā [...], [un tie] – cik tālu savienojami ar mūsu valsts iekārtu un nav mūsu likumos atcelti – uzskatāmi par spēkā esošiem Latvijā”. Abos minētajos spriedumos atsaucē uz Krievijas likumu bija ietverta sprieduma beigās kā papildu apsvērumi citiem sprieduma pamatargumentiem.

Although parts of the Russian Law on Civil Service were theoretically applicable since the proclamation of Latvia up till 1927, it is doubtful whether this law had actually been applied in practice. As can be seen from the minutes of the Provisional Government, the Government acknowledged that it is necessary to adopt the civil service regulation urgently. It was done in 1920 by adopting the Law on Civil Service and before that—by adopting several decisions on the civil service. Therefore the Provisional Government based its judgments on the assumption that there is no other regulation on the civil service. The Russian Law on Civil Service was very voluminous and complicated; hence, it is doubtful that the text of the law was available in all newly established departments. Therefore, even after adoption of the Law of 5 December 1919 on Leaving the Former Russian Laws in Force in Latvia, the application of the Russian Law on Civil Service was very complicated even in theory. Such perception can also be derived from a report of a reader in the Constituent Assembly. Personal files of civil servants also do not contain any evidence that the Russian Law on Civil Service was of any significance. Practical need for application of the Russian Law on Civil Service was further diminished with the adoption of the Law on Civil Service which provided for all the basic provisions on the matter at issue.

Kaut arī atsevišķas Krievijas likuma par civildienestu daļas formāli bija piemērojamas no Latvijas dibināšanas brīža līdz pat 1927. gadam, jāšaubās, vai šis likums praksē tika piemērots (atskaitot, protams, iepriekš minētos spriedumus). Kā redzams no Pagaidu valdības sēžu protokoliem, Pagaidu valdība uzskatīja, ka tai steidzami jāizstrādā civildienesta regulējums. Tas arī tika darīts, 1920. gadā pieņemot Likumu par civildienestu, bet līdz tam – pieņemot atsevišķus lēmumus par civildienestu. Tādējādi Pagaidu valdība savus lēmumus balstīja uz pārliecību, ka cits tiesiskais regulējums civildienesta jomā nepastāv. Krievijas likums par civildienestu bija ļoti apjomīgs un sarežģīts, turklāt jāšaubās, vai tā eksemplāri bija pieejami visos resoros. Tādēļ Krievijas likuma par civildienestu piemērošana saskaņā ar 1919. gada 5. decembra likumu par Krievijas likumu atstāšanu spēkā pat teorētiski bija ļoti problemātiska, jo sevišķi tajos apstākļos, kādi Latvijā pastāvēja līdz 1920. gadam. Tas izriet arī no Satversmes sapulces referenta ziņojuma. Arī ierēdņu personas lietas nesatur liecības par to, ka Krievijas likumam par civildienestu būtu bijusi jebkāda nozīme. Savukārt praktiska nepieciešamība pēc Krievijas likuma piemērošanas zuda līdz ar Likuma par civildienestu pieņemšanu 1920. gadā, jo šis likums jau ietvēra civildienesta darbībai nepieciešamos noteikumus.

## 2. Recruitment of Civil Servants from 1918 to 1920 / Ierēdņu iecelšana amatā laikā no 1918. līdz 1920. gadam

Lack of legal regulation did not prevent (and must not have prevented) recruitment and dismissal of civil servants. Examination of personal service files of civil servants gives sufficient data on some guiding “principles” which have been used in the recruitment of civil servants.

Government institutions in Latvia were created anew; succession of government institutions and personnel was hardly possible, for most of the newly created institutions (for instance, departments of ministries and State Chancellery) in the territory of Latvia had no predecessors. Hence, many of the first civil servants had no previous experience of employment in the civil service. By analysing personal service files of civil servants chosen on a selective basis, it can be concluded that positions were granted to those, whose previous experience had been related with the sphere of duties of a respective institution and position. For instance, Ieva Rusmane, who was appointed as a junior officer of the State Chancellery in December 1919, had previously been employed as a record-keeper at an office of a sworn advocate, and later was a proof-reader in several newspapers.<sup>17</sup> Representative of the Ministry of Trade and Industry at the port city Liepāja—Artūrs Ozols, who was appointed in office on 7 December 1918, previously had been a Navy officer in the Russian fleet.<sup>18</sup> In turn, the Head of the Department on Sea Matters of the aforementioned ministry Pēters Dannenbergs, who was appointed in office on 20 December 1918, previously had been a merchant and a ship-owner in Riga.<sup>19</sup>

Sprotams, ka tiesiskā regulējuma trūkums nebija (un nedrīkstēja būt!) šķērslis, lai ierēdņus civildienestā gan pieņemtu, gan atlaistu. Iepazīstoties ar ierēdņu personas lietām, iespējams izdarīt dažus secinājumus par principiem, kas tikuši ievēroti, iecelot amatā civildienesta ierēdņus.

Latvijas valsts pārvalde tika veidota no jauna; iestāžu un personāla pēctecība tikpat kā nebija iespējama, jo lielākā daļa jaundibināmo iestāžu Latvijas teritorijā iepriekš nepastāvēja (piemēram, ministriju iestādes, Valsts kanceleja). Tādēļ arī lielai daļai no pirmajiem ierēdņiem nebija iepriekšējās darba pieredzes civildienestā. Izlases kārtā pārlūkojot vairāku iestāžu ierēdņu personas lietas, var secināt, ka konkrētam ierēdņa amatam piemeklēti cilvēki, kuru iepriekšējā pieredze bijusi saistīta ar attiecīgās iestādes un ierēdņa amata darbības jomu. Piemēram, 1919. gada decembrī Valsts kancelejas jaunākā ierēdņa amatā ieceltā Ieva Rusmane 1911.–1912. gadā bijusi nodarbināta rakstveža

amatā pie zvērināta advokāta, bet vēlāk bijusi korektore laikrakstos. 1918. gada 7. decembrī Tirdzniecības un rūpniecības ministrijas priekšstāvja amatā Liepājā ieceltais Artūrs Ozols iepriekš bijis Krievijas flotes jūras virsnieks. Savukārt 1918. gada 20. decembrī tās pašas ministrijas Jūrlietu departamenta direktora amatā ieceltais Pēters Dannenbergs līdz tam bijis Rīgas tirgotājs un rēderis.

Most senior positions, however, were granted to persons with previous experience in the Russian government. For instance, the first civil servant in Latvia—the Supervisor of the Chancellery of the Provisional Government and later long-term Director of the State Chancellery Dāvids Rudzītis (in office from 20 November 1918) previously had been employed in various positions in the Board of Vidzemes Gubernā (Province), including the position of Director of the Chancellery of the Supervisor of Vidzemes Gubernā.<sup>20</sup> Another civil servant—Roberts Bulsons, who started the career in the Latvian civil service on 23 November 1918 as an assistant of a desk manager,<sup>21</sup>—had previously been employed as an officer in the Chancellery of the Governor of Vidzeme from 1909 to 1912 and from 1914 to 1917. His successful career in the civil service was not affected by the fact that he had been employed by the Soviet Government as a desk manager in the employment commissariat from 20 January 1919 till 22 June 1919.<sup>22</sup> All civil servants mentioned above had been educated (starting from four-class education at an elementary school and up to finished studies at the Riga Polytechnical Institute). Therefore, the main preconditions for recruitment in the civil service were previous experience, skills and suitability for performing duties in respective positions.

Nozīmīgākajos civildienesta amatos tomēr tika iecelti cilvēki ar pieredzi Krievijas valsts pārvaldē. Piemēram, pirmais civildienesta ierēdnis (amatā no 1918. gada 20. novembra) – Pagaidu valdības kancelejas pārvaldnieks un vēlāk Valsts kancelejas ilggadējais direktors Dāvids Rudzītis – jau kopš 1908. gada ieņēmis dažādus amatus Vidzemes gubernā valdē, no 1917. gada bija Vidzemes gubernā pārvaldnieka kancelejas direktors. Arī Roberts Bulsons, kas darbu Valsts kancelejā uzsāka 1918. gada 23. novembrī darbveža palīga amatā, no 1909. līdz 1912. gadam un no 1914. līdz 1917. gadam bija ierēdnis Vidzemes gubernatora kancelejā. Roberta Bulsona sekmīgo karjeru Latvijas civildienestā neietekmēja fakts, ka no 1919. gada 20. janvāra līdz 22. jūnijam viņš bija darbvedis Latvijas Padomju valdības darba komisariātā. Visi iepriekš minētie ierēdņi bija ieguvuši kaut kādu izglītību (sākot no četru klašu apguves pamatskolā līdz pabeigtām studijām Rīgas Politehnikumā). Tādējādi praksē galvenais priekšnoteikums, lai personu ieceltu ierēdņu amatā, bija viņas iepriekšējā darba pieredze, spējas un to noderība ierēdņa amata pienākumu veikšanā.

During the first years of the Latvian statehood, recruitment of civil servants was rather informal: officials were appointed without any formal procedures and often even without a written decision on appointment. A common practice was to adopt a decision on appointment with retroactive force, i.e., several days or even months after the civil servant had actually commenced his duties. For instance, decision on appointment of Roberts Bulsons as an assistant to a desk manager was adopted on 12 August 1919, though the decision stated that he had been appointed as of 9 July 1919.<sup>23</sup> That very day another decision was made on the appointment of Roberts Bulsons as a desk manager as of 1 August 1919.<sup>24</sup> In turn, on 21 January 1922 the director of the State Chancellery adopted a decision which included in the term of service the time from 23 November 1918 till 2 January 1919, in which Roberts Bulsons was employed as an officer in the State Chancellery.<sup>25</sup> This rather typical

example demonstrates that the necessity to organise government and perform government duties in a speedy manner was more important than following bureaucratic procedures.

Pirmajos divos Latvijas pastāvēšanas gados ierēdņu iecelšana amatā bija diezgan neformāla: ierēdņi tika pielaisti pie amata pienākumu pildīšanas bez kādām oficiālām procedūrām un nereti pat bez rakstiska lēmuma par viņu iecelšanu amatā. Ierasta bija prakse lēmumu par ierēdņa iecelšanu amatā pieņemt ar atpakaļejošu spēku. Piemēram, lēmums par jau minētā Roberta Bulsona iecelšanu darbveža palīga amatā tika pieņemts 1919. gada 12. augustā, taču lēmumā bija noteikts, ka viņš iecelts amatā ar 1919. gada 9. jūliju. Tajā pašā dienā tika izdots jauns rīkojums, kurā noteikts, ka Roberts Bulsons no 1. augusta pārcelts par kancelejas darbvedi. Savukārt 1922. gada 21. janvārī Valsts kancelejas direktors izdeva rīkojumu, kurā Roberta Bulsona nokalpotā dienesta laikā ieskaitīts laiks no 1918. gada 23. novembra līdz 1919. gada 2. janvārim, kad viņš bijis Valsts kancelejas ierēdnis. Šis raksturīgais piemērs parāda, ka nepieciešamība operatīvi organizēt valsts pārvaldi un īstenot valsts uzdevumus attiecīgajā laikā bija svarīgāka nekā birokrātisku procedūru ievērošana.

The procedure of recruitment was not regulated as well. Announcement of vacancies was not necessary. There was no need for special announcements, because, as mentioned in the memories of the Director of the State Chancellery Dāvids Rudzītis, “as soon as news on the proclamation of the Latvian government circulated wider circles, the Chancellery of the Provisional Government started receiving hundreds of applications for vacancies. Positions were asked by both experienced people and those, whose applications did not include any correctly written words. Any notifications that the government is able to employ only few tens of civil servants and that the government can give no commitments as to whether and what a salary might be were of no use.”<sup>26</sup> For instance, the desk manager of the State Chancellery Ieva Rusmane was appointed in her position after the following submission (dated 15 November 1919) had been received from her in the State Chancellery: “Request. Having no occupation, I appeal to you for a position in the Chancellery of yours. I was employed as a record-keeper at the sworn advocate W. Beķers from 1911 until 1912, and as a proof-reader of “Dzimtenes Vēstnesis” in 1913 and as a proof reader of newspaper in Petrograd “Večernee Vremya” (*Вечернее Время*). [...] I can perform duties of Latvian stenographer as well.”<sup>27</sup> Order of appointment of Ieva Rusmane was made on 10 January 1920 and it had a retroactive force—the officer was appointed as of 3 December 1919.<sup>28</sup>

The considerable amount of office seekers can be explained with practical considerations (need for employment and salary). However, in the circumstances when Latvia was proclaimed only a short time ago, a desire to be employed in the civil service of the newly established state can be also interpreted as a rather important expression of support and trust to the idea of the Latvian statehood.<sup>29</sup>

Arī ierēdņu atlases procedūra nebija reglamentēta. Vakanto amata vietu izsludināšana nebija nepieciešama. Pirmos ierēdņus nevajadzēja īpaši meklēt, jo, kā liecina Valsts kancelejas direktora Dāvida Rudzīša atmiņas, „tiklīdz plašākās aprindās kļuva zināms par Latvijas valdības nodibināšanos, Pagaidu valdības kancelejā sāka ieplūst simtiem lūgumrakstu dēļ vietām. Vietas lūdza gan piedzīvojuši kvalificēti spēki, gan arī tādi, kuri savā lūgumrakstā pat nevienu vārdu nebija pareizi uzrakstījuši. Nelīdzēja nekādi norādījumi, ka valdība sākumā varēs nodarbināt tikai dažus desmitus ierēdņu un ka valdība nevar uzņemt nekādu garantiju par to, vai un kādu algu tā varēs maksāt”. Piemēram, Valsts kancelejas darbvede Ieva Rusmane tika iecelta amatā uz šāda glītā rokrakstā

rakstīta iesnieguma pamata, kas datēts ar 1919. gada 15. novembri: „Lūgums. Būdama bez nodarbošanās, lūdzu Jūs piešķirt man kādu vietu Jums uzticētā kancelejā. No 1911.–1912. gadam strādāju kā rakstvede pie zvērināta advokāta W. Beķera, 1913. gadā „Dzimentenes Vēstneša”, tad 1916./1917. gadā Pēterpils laikraksta „redakcijā kā korektore. [..] Varu izpildīt arī latviešu stenogrāfistes vietu.” Rikojums par Ievas Rusmanes iecelšanu amatā tika pieņemts 1920. gada 10. janvārī, un tajā ierēdne tika iecelta amatā ar atpakaļejošu datumu – no 1919. gada 3. decembra.

Ievērojamais pretendentu skaits darbam civildienestā ir skaidrojams ar praktiskiem apsvērumiem (nepieciešamība pēc darba un atalgojuma). Taču apstākļos, kad Latvija bija tikko dibināta, vēlmi būt nodarbinātām civildienestā var uzskatīt arī par diezgan svarīgu atbalsta un uzticības izpausmi Latvijas idejai.

### 3. Dismissal of Civil Servants from 1918 to 1920 / Ierēdņu atlaišana no civildienesta laikā no 1918. līdz 1920. gadam

Not all officials were capable of duties of civil service. Despite the lack of legal regulation, it was necessary to dismiss a civil servant as soon as facts confirming unsuitableness or breaches of service were revealed. It is of great legal interest to establish reasons for dismissal from the civil service. In June 1920 (few months after the Law on Civil Service came into force), the State Chancellery on behalf of the Prime Minister requested all ministers to give reports on civil servants who were dismissed from the service in their department or brought before courts for breaches of service and reasons thereof.<sup>30</sup> Unfortunately, only few reports contain dates of dismissal (i.e., before or after the Law on Civil Service was adopted). Despite this fault, the reports confirm that most grounds for dismissal were conventional, i.e., common for the civil service in general. However, difference in formulations of grounds for dismissal proves that grounds for dismissal usually were a fact, and not a legal provision.

Ne visi pirmie ierēdņi bija derīgi darbam Latvijas civildienestā. Atklājoties faktiem, kas liecināja par ierēdņa nepiemērotību dienestam vai amata pārkāpumiem, ierēdņi bija nepieciešams atbrīvot no amata, un tiesiskā regulējuma trūkums tam nevarēja būt šķērslis. Taču ir svarīgi noskaidrot, kā iestādes pamatoja ierēdņu atbrīvošanu no amata. 1920. gada jūnijā (dažus mēnešus pēc tam, kad bija stājies spēkā Likums par civildienestu) Valsts kanceleja Ministru prezidenta uzdevumā lūdza visiem ministriem iesniegt ziņas, cik ierēdņu un kādi ierēdņi viņu vadītā resorā atlaisti no amata vai nodoti tiesai par dienesta pārkāpumiem, norādot to veidus. Diemžēl tikai daļā no iesūtītajiem resoru pārskatiem ir norādīts laiks, kad ierēdņis no amata atbrīvots (t. i., līdz Likuma par civildienestu pieņemšanai vai pēc tam). Neraugoties uz šo trūkumu, resoru pārskati apliecina, ka lielākajā daļā gadījumu atbrīvošanas iemesli ir bijuši konvencionāli, proti, principā civildienestam ierasti. Taču atšķirīgais atbrīvošanas iemeslu formulējums apliecina, ka atbrīvošanas pamats bijis fakts (ierēdņa rīcība), bet ne tiesību norma.

Most of civil servants dismissed in the Ministry of Agriculture were district foresters and forest guards. In 1919 (beginning with September), two officials were dismissed due to collaboration with the Bermont's army, one was dismissed as a politically unreliable person, one—due to failure to obey orders of the superiors, two—due to negligent performance of duties, and two—for absence from work. In 1920 the number of the dismissed officials had increased, however, reasons for dismissal were concerned with duties of service only—for illegal behaviour, for embezzling state funds, for lack of skills in performance of duties, for breaches of service, for failure to comply with provisions of the forest department.<sup>31</sup> The Ministry of Finance dismissed two officials for taking bribes,<sup>32</sup> one—for rude behaviour, and

one was suspended from service due to written allegations on illegalities from his subordinates. After that, the official resigned.<sup>33</sup> At the Central Board of Roads and Buildings the reasons for dismissal was obstructive behaviour in working hours, agitation against the superior of the regional board and conflicts with other employees, unproductive work and negligent behaviour, disciplinary offences. One was dismissed “in allegations as a communist”.<sup>34</sup> Some institutions have already referred to Article 36 of the Law on Civil Service which provided reasons for dismissal (disciplinary offences, repeated carelessness or negligence, misfortune in performance, disability). The summary on all departments made by the State Chancellery contained the following general grounds for dismissal—carelessness and negligence in service, embezzlement of state funds, extortion of bribes and money, failure to return from vacation, absence from work, inability to perform duties, disciplinary offences, political reasons, misuse and counterfeit of money and documents, robbery, “on the basis of martial law”, minor offences.<sup>35</sup> It is self-evident that some of these breaches not only overlap but also greatly exceed the grounds of dismissal provided in the Law on Civil Service.

Civil servants were also released from the service on their own initiative. First cases of retirement from the service in the State Chancellery occurred in October and December 1919 when two servants asked to release them from the service.<sup>36</sup> Reasons for these requests are unknown. First cases of dismissal due to reduction of the number civil servants (prescribed in Article 37 of the Law on Civil Service) in the State Chancellery occurred already in the end of 1921 and in 1922.<sup>37</sup> Such fluctuation of personnel in the civil service as in years 1919–1920 has not been experienced in later years.<sup>38</sup>

Zemkopības ministrijas resorā lielākā daļa atbrīvoto ierēdņu bija mežziņi un mežsargi. 1919. gadā (sākot ar septembri) no amata atlaisti astoņi ierēdņi – divi par Bermonta karaspēka pabalstīšanu, viens kā politiski neuzticama persona, viens – priekšniecības pavēļu neizpildīšanas dēļ, divi – par nolaidīgu dienesta pienākumu izpildīšanu un divi – par neierašanos dienestā. 1920. gadā atlaisto skaits ir lielāks, taču iemesli saistīti tikai ar dienesta pienākumiem – par nelikumīgu rīcību, par valsts naudas piesavināšanos, par to, ka neprot pildīt dienesta pienākumus, par dienesta pārkāpumiem, par meža departamenta priekšrakstu neizpildīšanu. Finanšu ministrija no amata atbrīvojusi divus ierēdņus par kukuļņemšanu, vienu – par rupju uzvešanos un vienu atstādinājusi no dienesta pienākumu pildīšanas tāpēc, ka viņa apakšnieki rakstiski apvainojuši ierēdņi par nelikumībām. Pēc tam šis ierēdnis iesniedzis atlūgumu. Ceļu un būvju virsvaldē atbrīvošanas iemesli bijuši traucējoša izturēšanās darba laikā, aģitācija pret apriņķa pārvaldes priekšnieku un nesaskaņas ar pārējiem pārvaldes darbiniekiem, neražīga un nolaidīga darbība, disciplināri pārkāpumi, bet viens ierēdnis atbrīvots no darba, jo „apvainots kā komunisti”. Dažas iestādes kā atbrīvošanas pamatus jau norādījušas Likuma par civildienestu 36. pantu, kurā bija noteikti atbrīvošanas iemesli (disciplināri pārkāpumi, atkārtota nevēlība vai nolaidība, neveiksme, darba nespēja). Valsts kancelejas veiktajā apkopojumā par visiem resoriem norādīti šādi vispārināti atbrīvošanas iemesli – nekārtība un nolaidība dienestā, valsts mantas izšķērdēšana, kukuļu un naudas izspiešana, neatgriešanās no atvaļinājuma, patvarīga darba atstāšana, nespēja pildīt dienesta pienākumus, disciplināri pārkāpumi, politiski iemesli, naudas un dokumentu piesavināšanās un viltošana, laupīšana uz kara stāvokļa pamata, kā arī sīki pārkāpumi. Acīmredzams, ka daži no šiem pārkāpumiem ne tikai pārklājas, bet arī krietni pārsniedz Likumā par civildienestu norādītos atļaušanas pamatus.

Ierēdņi tika atbrīvoti no amata arī pēc paša vēlēšanās. Pirmie šādi gadījumi Valsts kancelejā bija jau 1919. gada oktobrī un decembrī, kad divi ierēdņi lūguši viņus atbrīvot no dienesta. Lūguma iemesli nav zināmi. Savukārt pirmie gadījumi, kad ierēdņi atbrīvoti

no amata sakarā ar ierēdņu skaita samazināšanu (šādu pamatu paredzēja Likuma par civildienestu 37. pants), Valsts kancelejā konstatējami jau 1921. gada nogalē un 1922. gadā. Kopumā ņemot, tāda kadru mainība civildienestā kā 1919.–1920. gadā turpmākajos valsts pastāvēšanas gados netika novērota.

#### 4. Adoption of the Law on Civil Service / Likuma par civildienestu pieņemšana

In 1920 the Provisional Government adopted the Law on Civil Service.<sup>39</sup> The law contained only 41 articles regulating only the most crucial issues of the civil service. Civil servants were classified in five groups depending on the institution entitled to appoint a civil servant: officials appointed by the Cabinet of Ministers and approved by the legislation authority, officials appointed by a minister and approved by the Cabinet of Ministers, officials appointed and approved by a minister or a similar authority, officials appointed and approved by the superior of the central department and officials appointed and approved by their direct superiors. Servants performing simple tasks or physical labour were excluded from the list of civil servants (Article 2).

1920. gadā Ministru kabinets pieņēma Likumu par civildienestu. Likumā bija tikai 41 pants, un tajā bija ietverti civildienesta darbībai paši svarīgākie noteikumi. Civildienestam pakļautās personas tika iedalītas piecās šķirās atkarībā no institūcijas, kas ierēdņi iecēla amatā: ierēdņi, kurus iecēļ Ministru kabinets un apstiprina likumdošanas iestāde, ierēdņi, kurus iecēļ ministrs un apstiprina Ministru kabinets, ierēdņi, kurus iecēļ un apstiprina ministrs vai viņam līdzīga persona, ierēdņi, kurus iecēļ un apstiprina resora centrālās nozares priekšnieks, un, visbeidzot – ierēdņi, kurus iecēļ un apstiprina viņu tuvākie priekšnieki. Par ierēdņiem netika uzskatīti kalpotāji, kas izpildīja vienkāršus uzdevumus vai fizisku darbu.

Article 7 of the Law prescribed that “the only advantage in appointment in the civil service is given by applicant’s theoretical education and practical readiness”. Only citizens were admitted to the civil service; foreign citizens were allowed in the civil service only as an exception for scientific or *ad hoc* activities upon authorisation from the Cabinet of Ministers (Article 9).

Article 13 of the Law provided the oath of a civil servant: “I pledge loyalty to Latvia and its government, undertake to perform duties conferred upon me in the best conscience, faith, and knowledge, to obey laws, government decisions and orders of superiors, to withhold secrets of service knowing that I shall be liable for my actions before the law.” Oath was delivered by signing a copy with a text of the oath. The oath was signed by all civil servants, including those who had been appointed before adoption of the Law.

Likuma 7. pants noteica, ka „vienīgo priekšrocību iestājoties valsts civildienestā piešķir kandidātam viņa teorētiskā izglītība un praktiskā sagatavošanās”. Civildienestā tika uzņemti tikai pilsoņi; ārzemju pavalstniekus varēja iecelt amatā tikai izņēmuma gadījumā zinātniskai vai speciālai darbībai, ja to atļāvis Ministru kabinets (9. pants).

Likuma 13. pantā bija ietverta ierēdņa zvēresta formula: „Apsolot Latvijai un viņas valdībai uzticību, apņemos izpildīt man uzticēto amatu pēc labākās apziņas, pārliecības un zināšanas, izpildīt likumus, valdības rīkojumus un priekšniecības pavēles, neizpaust dienesta noslēpumus, apzinoties, ka man par savu darbību jāatbild likuma priekšā.” Zvēresta došana izpaudās kā atsevišķas lapas parakstīšana, uz kuras uzdrukāts zvēresta teksts. Zvērestu parakstīja arī tie ierēdņi, kas amatā bija iecelti līdz likuma pieņemšanai.

Basic models of the civil service—position service and career service—were not known at the time when the Law on Civil Service was adopted. Theoretically, it was possible that a person without previous experience in the civil service was appointed in a senior position; such practice was characteristic for the first officials of highest ranks. However, Article 17 of the Law provided a provision facilitating long-term service—each five years the salary of an official was raised by 10 per cent of the basic rate.

On 13 May 1921, the Cabinet of Ministers adopted Regulation on the Classification of Public Servants (including not only civil servants, but all public employees).<sup>40</sup> The provisions classified all public employees in 20 categories, providing for a fixed salary for each category. Therefore, in the third year of the Latvian statehood and even before the adoption of the Constitution in 1922, rather settled and legally regulated civil service had been established.

Laikā, kad tika pieņemts Likums par civildienestu, vēl nebija pazīstami mūsdienās zināmie civildienesta regulējuma pamatmodeļi – amatu dienests un karjeras dienests. Teorētiski augstu amatu civildienestā varēja ieņemt arī persona bez iepriekšējas pieredzes civildienestā, jo sevišķi šāda prakse bija raksturīga pirmajiem augstākā līmeņa ierēdņiem. Taču Likuma par civildienestu 17. pantā bija ietverta arī ierēdņa izaugsmi veicinoša norma – ik pa pieciem gadiem paaugstināt ierēdņa algu par 10 procentiem.

1921. gada 13. maijā Ministru kabinets pieņēma Noteikumus par valsts dienestā stāvošo personu sadalījumu amatu kategorijās (aptvēra ne tikai ierēdņus, bet arī citus nodarbinātos). Šajos noteikumos visi valsts dienestā nodarbinātie (ne tikai ierēdņi, bet arī fizisko darbu darītāji) iedalīti 20 amatu kategorijās, katrai kategorijai paredzot noteiktu mēnešalgu. Tādējādi Latvijas valsts pastāvēšanas trešajā gadā, pat vēl pirms Satversmes pieņemšanas, bija izveidots stabils un juridiski reglamentēts civildienests.

## Summary / Kopsavilkums

1. Establishment of the civil service was a task of utmost importance in order to implement the idea of an independent state. State institutions were created anew and many of civil servants had no experience in a government. The civil service in Latvia was established gradually and in line with evolution of the government, and not on the basis of government traditions of the Russian Empire.

Civildienesta izveidošana Latvijā bija viens no nozīmīgākajiem uzdevumiem, lai īstenotu valsts neatkarības ideju. Valsts iestādes tika radītas no jauna, un lielai daļai no pirmajiem ierēdņiem nebija iepriekšējas pieredzes darbā valsts pārvaldē. Tādēļ Latvijā civildienests tika veidots pakāpeniski saskaņā ar Latvijas valsts pārvaldes attīstību, nevis pārņemot Krievijas impērijas valsts dienesta tradīcijas.

2. As prescribed by the Law of 1919 on Leaving the Former Russian Laws in Force in Latvia, the Russian Law on Civil Service was applicable as far as it was in conformity with the Latvian state system and the Political Platform of the People's Council. However, in reality the Russian Law on Civil service was not applied, although its applicability was formally abolished only in 1927.

Saskaņā ar 1919. gada Likumu par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā, civildienesta attiecībām bija piemērojams Krievijas likums par civildienestu un citi civildienestu regulējoši likumi, ciktāl tie nebija pretrunā ar Latvijas valsts iekārtu un Tautas padomes platformu. Kaut arī Krievijas likuma par civildienestu piemērošana Latvijā formāli tika atcelta tikai 1927. gadā, praksē šis likums civildienesta attiecībām netika piemērots.



3. From November 1918 till April 1920, employment in the civil service was regulated by few decrees of the Provisional Government only (on authorities entitled to appoint civil servants and on the amount of wages). Appointment of the first civil servants was informal; in years 1918–1919, a formal decision on the appointment was often passed only several months after the civil servant had actually commenced his/her service. Chances of appointment were mostly determined by previous general experience and education. An oath of a civil servant was introduced only in 1920.

Civildienesta attiecības no 1918. gada līdz pat 1920. gada aprīlim regulēja tikai atsevišķi Pagaidu valdības pieņemti lēmumi (par personām, kam ir tiesības iecelt ierēdņus amatā, un par ierēdņu algu normām). Pirmo ierēdņu iecelšana amatā bija neformāla; 1918. un 1919. gadā lēmums par ierēdņa iecelšanu amatā nereti tika pieņemts pat vairākus mēnešus pēc tam, kad ierēdnis bija faktiski uzsācis civildienestu. Izredzes tikt pieņemtam civildienestā galvenokārt bija atkarīgas no iepriekšējās pieredzes un izglītības. Ierēdņa zvērests tika ieviests tikai 1920. gadā.

4. No provisions on the termination of the service existed during 1918–1920. Some civil servants gave notice of termination on their own initiative, however in 1919–1920 more than 140 civil servants were sacked for breaches of duty (most of them were civil servants of lowest levels employed outside the central government institutions).

Laikā no 1918. līdz 1920. gadam nepastāvēja noteikumi par atbrīvošanu no dienesta. Daļa ierēdņu darbu atstāja brīvprātīgi, taču laikā no 1919. līdz 1920. gadam dažādu dienesta pārkāpumu dēļ tikuši atbrīvoti vairāk nekā 140 ierēdņu (pārsvarā zemāko līmeņu ierēdņi, kas nodarbināti ārpus valdības centrālajām iestādēm).

5. The first comprehensive normative enactment on the Latvian civil service was the Law on Civil Service adopted by the Provisional Government on 31 March 1920. This relatively simple and short enactment contained provisions which reflected mostly the existing practice and regulated only the core issues of civil service (levels of civil service, appointment, transfer, termination, vacations). Regulation of the civil service was rather liberal; appointment was made in accordance with the theoretical education and practical readiness. Other important regulations on the classification of civil servants were adopted in 1921. Therefore, at the moment of enforcement of the Constitution of Latvia, there had already been established a fully functional and legally regulated civil service.

Pirmais visaptverošais normatīvais akts par Latvijas civildienestu bija 1920. gada 31. martā pieņemtais Likums par civildienestu, ko pieņēma Pagaidu valdība. Šis diezgan vienkāršais un īsais likums aprakstīja jau pastāvošo civildienesta praksi un noteica tikai pašus svarīgākos civildienesta jautājumus (civildienesta ierēdņu grupas, iecelšanu amatā, pārcelšanu, atļaišanu no dienesta, atvaļinājumus). Dienesta regulējums bija diezgan liberāls, nosakot, ka vienīgā priekšrocība darbam valsts dienestā ir viņa teorētiskā izglītība un praktiskā sagatavotība. 1921. gadā tika izdoti arī Noteikumi par valsts dienestā stāvošo personu sadalījumu amatu kategorijās. Tādējādi Satversmes spēkā stāšanās brīdī Latvijā jau pastāvēja reāli funkcionējošs un juridiski reglamentēts civildienests.

## Reference and Endnotes / Atsauces un piezīmes

- <sup>1</sup> 1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 114.
- <sup>2</sup> Ščerbinskis, V. Pirmie soļi. Latvijas valsts un tās pārvaldes izveidošana. Ibid., p. 16–67, on civil service see especially, p. 54–60.
- <sup>3</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 3. decembra vakara sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 114.
- <sup>4</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 24. decembra vakara sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 166.
- <sup>5</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 7. decembra sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 122.
- <sup>6</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 16. decembra sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 136.
- <sup>7</sup> Pagaidu valdības sēdes 1919. gada 2. marta sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 248.
- <sup>8</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 16. decembra sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 136.
- <sup>9</sup> Pagaidu valdības sēdes 1919. gada 2. marta sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 248.
- <sup>10</sup> Pagaidu valdības sēdes 1918. gada 19. decembra sēdes protokols, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 150.
- <sup>11</sup> Likums par agrāko Krievijas likumu spēkā atstāšanu Latvijā, in: *Likumkrājuma izvilks par laiku no 1919. g. līdz 1934. g. 15. maijam (Lik. kr. 1919. g. 1 – 1934. g. 130). 1. daļa. 1919–1927*. Rīga: Latvijas Nacionālā bibliotēka, 1997 – p. 10.
- <sup>12</sup> Свод Законов Российской Империи. Том третий. Уставы о службе гражданской. Санкт-петербург: Государственной типография, 1896. Edition of 1857 of this Volume is available in the internet at: <http://www.runivers.ru/bookreader/book388154/#page/335/mode/1up>.
- <sup>13</sup> Satversmes sapulces I sesijas 15. sēde 1920. gada 16. jūlijā, in: *Latvijas Satversmes Sapulzes stenogramas: I sesijas 1. (atklāšanas) sēde 1. maijā 1920. gadā – I sesijas 38. sēde 1920. gada 18. septembrī. 4. burtnīca*. Rīga: Satversmes Sapulze, 1920 – p. 313.
- <sup>14</sup> Noteikumi par civildienestu, in: *Valdības Vēstnesis*. – 1927 – Nr. 224 – p. 2.
- <sup>15</sup> Senāta Administratīvā departamenta 1922. gada 1. marta spriedums Nr. 17, in: *Latvijas Senāta Spriedumi: 1918–1940*. 2. sēj. Senāta Administratīvā departamenta spriedumi (1920–1925). Rīga: Latvijas Republikas Augstākā tiesa, Senatora Augusta Lēbera fonds, 1997, ISBN 9984-616-02-0 – p. 529.
- <sup>16</sup> Senāta Apvienotā sapulces 1923. gada 8. jūnija spriedums Nr. 5, in: *Latvijas Senāta Spriedumi: 1918–1940*. 1. sēj. Senāta Apvienotās sapulces spriedumi. Rīga: Latvijas Republikas Augstākā tiesa, Senatora Augusta Lēbera fonds, 1997, ISBN 9984-616-01-0 – p. 30.
- <sup>17</sup> Apraksts par valsts kancelejas ierēdnes Eevas Rusman dienesta gaitu. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 448. l., p. 3.
- <sup>18</sup> Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 6823. f., 3. apr., 96. l., p. 1.
- <sup>19</sup> Ibid., 56. l., p. 1.
- <sup>20</sup> *Peinberga, L. Dāvida Rudziša un Roberta Bulsona stāsts*. Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/ap-raksts-vesture/Davida-Rudzisa-un-Roberta-Bulsona-stasts/>.
- <sup>21</sup> Valsts kancelejas rīkojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 1.; Valsts kancelejas vispārējās nodaļas vadītāja Roberta Bulsona dienesta gaitas apraksts. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 425. l., p. 26.
- <sup>22</sup> Valsts kancelejas vispārējās nodaļas vadītāja Roberta Bulsona dienesta gaitas apraksts. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 425. l., p. 26.
- <sup>23</sup> Rīkojums Nr. 1 12. augustā 1919. g. Valsts kancelejas rīkojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 1.

- <sup>24</sup> Rikojums Nr. 2 12. augustā 1919. g. Valsts kancelejas rikojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 1–2.
- <sup>25</sup> Rikojums Nr. 2 1922. gada 21. janvārī. Valsts kancelejas rikojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 11.
- <sup>26</sup> *Rudzītis, D.* Pagaidu valdības pirmās dienas, in: *Valsts pieci gadi: 1918–1923*. Rīga: Brīvā Zeme, 1923 – p. 12. Citēts pēc: 1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 167.
- <sup>27</sup> Apraksts par valsts kancelejas ierēdnes Eevas Rusman dienesta gaitu. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 448. l., p. 3.
- <sup>28</sup> *Ibid.*, p. 8.
- <sup>29</sup> See also *Ščerbinskis, V.* Pirmie soļi. Latvijas valsts un tās pārvaldes izveidošana, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 56.
- <sup>30</sup> Ziņas par ierēdņiem, kuri par dienesta pārkāpumiem nodoti tiesai. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 523. l., p. 1.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p. 8.
- <sup>32</sup> Peculiar evidence on bribetaking as a significant problem is the decision of the Provisional Government of 2 February 1920 that „50% of the amount of bribe shall be repaid to person who has transferred the bribe to the Treasury”, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7 – p. 590.
- <sup>33</sup> Ziņas par ierēdņiem, kuri par dienesta pārkāpumiem nodoti tiesai. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 523. l., p. 10.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, p. 19.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, p. 26–27.
- <sup>36</sup> Rikojums Nr. 11., 7. okt. 1919. Valsts kancelejas rikojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 6; Rikojums Nr. 14., 1. dec. 1919. *Ibid.*, p. 7.
- <sup>37</sup> Rikojums Nr. 10. Valsts kancelejas rikojumi par 1919.–1940. g. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1307. f., 1. apr., 23. l., p. 10; Rikojums Nr. 3, 1922. g. 30. jūn. *Ibid.*, p. 11.
- <sup>38</sup> *Ščerbinskis, V.* Pirmie soļi. Latvijas valsts un tās pārvaldes izveidošana, in: *1918.–1920. gads Latvijas Republikas Pagaidu valdības sēžu protokolos, notikumos, atmiņās*. [B. v.]: Latvijas Vēstnesis, 2013, ISBN 978-9984-840-27-7. – p. 57.
- <sup>39</sup> Valdības Vēstnesis. – 1920 – Nr. 83 un 84.
- <sup>40</sup> Likumu un valdības rihkojumu kraļjums. – 1921.

## The Establishment of “Drumhead” Courts Martial and their Actions in the Estonian War of Independence 1918–1919



**Taavi Minnik, MH**

Tallinn University, Institute of History

PhD candidate

E-mail: [tminnik@tlu.ee](mailto:tminnik@tlu.ee)

**Keywords:** Standrecht, Lieber Code, Baltic Wars of Independence, courts martial, military justice.

Friedrich Fromhold Martens (1845–1909) has noted that wars are the “gauges” of civility.<sup>1</sup> Till the early 1860’s, the warring parties had mostly followed warfare practices built upon custom (*jus non scriptum*), but the Lieber Code of 24 April 1863 became the turning point in the development of laws of land warfare. During the American Civil War (1861–1865), alumnus of the universities of Halle and Jena, Francis (born as Franz) Lieber (1798/1800–1872) assisted the American Government in drafting legal guidelines for the Union Army. The Lieber Code is concerned with martial law (Section 1) and also regulated the treatment of the civilians (Section 2), prisoners of war, deserters (Section 3), irregular forces (Section 4) and collaborators with the enemy forces (Section 5).<sup>2</sup> The reception of the Lieber Code in Europe was speeded up by the Franco–Prussian War (1870–1871), during and after the Lieber Code was accepted by Prussia (1870), France (1877), Russia (1877) and Great Britain (1883).<sup>3</sup> It also formed the basis for the multilateral treaties like the Brussels’ Declaration (1874) and the Hague Conventions of 1899 and 1907. The principles of the Lieber Code also had strong influence on the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> Geneva Conventions (1949).<sup>4</sup> Even though the Lieber Code integrated humane ideas, it allowed measures, which were finally banned with the Geneva Conventions of 1949, for instance, retaliations (Articles 28 and 29), including executions of the prisoners of war (Article 59), but also the summarily executions of the enemy collaborators caught in act (Section 5) and taking hostages in order to pressurize the other belligerent party (Articles 54 and 55).<sup>5</sup> Hence, one should note that the concept of war crime at the end of the 19<sup>th</sup> century and at the beginning of the 20<sup>th</sup> century strongly differed from the modern, post-1949 understanding. Nevertheless, the Lieber Code formed the legal framework for the pre-1949 conflicts, including for the practices implemented by the temporary courts martial during the Wars of Independence as all three newly-born Baltic States continued using the laws of military justice of the former Russian Empire (volumes XXII and XXIV approved by the Russian Provisional Government on 1 March 1917),<sup>6</sup> which were based on the Lieber Code.

Military conflicts that raged in the territory of the former Russian Empire between 1918 and 1921 significantly differed by their nature and the methods of

warfare from the preceding world war, a conventional encounter between empires. After Germany's defeat on the Western front in 1918, the war in the East adopted the form of a terrifying civil conflict, which arguably claimed at least as many victims as the World War I. This marked a birth of a new type of violence, which generally targeted the civilian population, as all the parties of the conflict were willing to use it in order to change the behaviour of the civilian population. In Latvia more than 2,000<sup>7</sup> and in Estonia up to 700 people lost their lives in the Red Terror.<sup>8</sup> The Bolsheviks demonstratively abandoned contemporary legal practices, switching explicitly to a terror politics in November 1918.<sup>9</sup> Following the Cheka model, commissions for combating counterrevolution and special tribunals were set up in major towns and counties seized by the Red Army. These commissions and tribunals had the right to impose penalties without carrying out lengthy but indispensable legal proceedings, such as gathering evidence, presenting evidence and hearing testimonies of the witnesses. By killing prisoners of war, and annihilating and imprisoning those who were viewed as unsuitable to the new society,<sup>10</sup> the Bolsheviks followed rules, established by themselves, not the common laws of war (including the Lieber Code). The defeat of the Bolshevik regime in both countries, however, led to the White Terror campaign, in which up to 2,000 people lost their lives in retaliation in Latvia and up to 800 in Estonia. In Latvia, the Baltic Germans and German Freikorps led by Rüdiger von der Goltz responded to Bolshevik repressions which had targeted local Germans and their suspected collaborators with a campaign of summary executions in the territories liberated from the Bolsheviks. The barbarity of the Bolsheviks experienced in the first half of 1919 cemented their impression that all Latvians were Bolsheviks. Therefore, not only supporters of Bolsheviks, but also ordinary Latvians (most of them inhabitants of Riga, who did not support the Bolsheviks) became the victims of revenge by the Baltic Germans.<sup>11</sup> Lithuania on the other hand became an "anomaly" in Soviet Westward offensives in 1918–1919, because there is not any documental proof that anyone was killed for political reasons by the Lithuanian Bolshevik regime led by Vincas Mickevicius-Kapsukas. Lithuanian Bolsheviks introduced typical communist reforms, by nationalising the land and private property. However, the Bolshevik institutions of repression did not carry out their typical activities in Lithuania. When the Red Army marched into Lithuania, local public life suffered little restrictions and everyday life basically continued as before the Soviet invasion, as Bolsheviks aimed to obtain a favourable or at least passive reaction from the local population with their liberal politics in order to ease the Red Army's advance through Lithuania. The defeat of the Bolshevik regime led to the small-scale White Terror campaign which claimed up to one hundred lives.<sup>12</sup>

The main difference in the White Terror campaigns was that unlike Lithuania and Latvia, where were dominating summary executions (the so-called *Standrecht*), the Estonian Provisional Government followed the example of the Tsarist Government during the Revolution of 1905, implementing this extraordinary and controversial practice basically from the beginning. It is worth mentioning that the initiator of establishing courts martial, Prime Minister Konstantin Päts (1874–1956) was sentenced to death in 1905 by a court martial, but as a skilled barrister he accomplished that the decision was turned to one year imprisonment in 1909.<sup>13</sup> It should be added that during this period Frances Lieber and his works became one the main influence, which helped Päts to win the fight for his life,<sup>14</sup> Päts also translated his works into Estonian.<sup>15</sup>

In Russian Empire the first temporary courts martial were set up in 1812, during the Napoleonic Wars 1812. The courts martial were established in order to suppress

the revolution of 1905. According to the military legislation adopted in 1892, the declaration of the martial law in a specific region basically paved the way to the military dictatorships since all the necessary power went to the highest military commander.<sup>16</sup> On 19 August (O.S. 1 September) 1906, the Cabinet of Piotr Stolypin issued a decree that the courts martial would be established in order to accelerate the trial process. The trials were closed; the court had to make a decision within two days, after that the decision became enforceable within one day without the right of appeal.<sup>17</sup> In practice, the courts martial largely became a legal cover for the abuse of force by military. The activity of the courts martial sparked protest from all political parties of the Second State Duma, except the far-right monarchists. Liberal politician and professor of the Military Law Academy, Major-General Vladimir Kuzmin-Karavayev (1859–1928) noted that during the Russian Revolution of 1905 the misuse of the courts martial has created a precedent which was contrary to the contemporary Western legal practice.<sup>18</sup> Particularly controversial was the frequent implementation of the death penalty, according to some statistics in Russia 1,100 out of total 1,300 people were sentenced to death by the courts martial in 1906–1907.<sup>19</sup> According to the official records, during the Revolution of 1905 in Estonia, Livland and Courland 690 people were sentenced to death in 1905–1907, mostly by the temporary courts martial.<sup>20</sup> Courts martial were also established during the Finnish Civil War (1917–1918), by Whites, which acted on questionable legal mandates, sentencing more than 7,300 people to death after the conflict.<sup>21</sup>

Decision of the Provisional Government on 5 December 1918 established temporary courts martial to every infantry regiment and also divided their jurisdiction: Saare and Lääne Counties and Tallinn were assigned to the 1<sup>st</sup> Regiment, Järva County to the 5<sup>th</sup> Regiment, Viru County to the 4<sup>th</sup> Regiment, Viljandi and Pärnu Counties to the 6<sup>th</sup> Regiment, Tartu County to the 2<sup>nd</sup> Regiment, and Võru and Põlva Counties to the jurisdiction of the 3<sup>rd</sup> Regiment. The prosecution of somebody was to be decided by the regiment commander. The courts martial decisions were originally to be confirmed by the minister of war.<sup>22</sup> However, this practice was abandoned and the decision of court martial was put into force after it was approved by the regiment commander. According to the orders of the Provisional Government on 5 December 1918, the temporary courts martial could sentence imprisonment, forced labour or death penalty. The structure and the organisation were specified by the Military Prosecutor Office's circular on 18 December 1918. Courts martial were composed of five officers, appointed by the regiment commander. The smallest military unit, which could form courts martial, was regiment. The trial was to take place behind closed doors and the judgment was adopted within two days by a simple majority. Resolutions were presented to the regiment commander, after his confirmation the decision was to be put in force within 24 hours. If the regiment commander refused to confirm the judgment, the case went to the Military District Court in Tallinn. In contrast to the civil courts, defendants lacked the opportunity to appeal the decisions of the courts martial.<sup>23</sup>

The law concerning temporary courts martial entered into force after it was published in the State Gazette (Riigi Teataja) on 11 December 1918. The instructions to the courts martial were rather general and vague; for instance, stipulating that everyone who 'in any way acts against the Republic of Estonia or works for the forces opposing the state, communicates with them or in another way collaborates with them', 'who in any way obstructs the activities of the army and spreads slander subversive to the Republic of Estonia' should be put on trial.<sup>24</sup>

Initially, the Provisional Government did not specify the legislative basis for the courts martial. Although on 9 January 1919 the Provisional Government approved the laws of military justice of the former Russian Empire (volumes XXII and XXIV approved by the Russian Provisional Government on 1 March 1917),<sup>25</sup> which was based on the Lieber Code and henceforth were to guide the judicial process, it hardly changed anything, since the courts martial were usually formed of junior or non-commissioned officers, who were ill-informed of the legal standards of court procedures. For example, the court martial of the 2<sup>nd</sup> regiment of the Estonian army passed 56 sentences in Tartu County between 27–31 January 1919, sentencing 20 accused to death and acquitting only one, referring to the orders of 5 December 1918, not to the military justice.<sup>26</sup>

The temporary courts martial eased the whole process of repression. For instance, the lowest stage of the civil justice system (Magistrates' Courts) had the right to punish for the non-compliance of the orders of the Provisional Government or the local authority with one year prison sentence or a fine up to 3,000 marks.<sup>27</sup> Major General Aleksander Tõnisson (1875–1941) later noted that the impact of the courts martial was immediately apparent.<sup>28</sup> Basically, the order of 5 December 1918 allowed asserting a state of war in the rear. At a time when the Red Army was slowly approaching to Tallinn, the Provisional Government faced a possible pro-Bolshevik rebellion, for example, on 17 December street riots occurred in Tallinn, in the course of which the military opened fire and two factory workers were killed and many others wounded.<sup>29</sup> After this, Major General Ernst Põdder (1879–1932), who was acting in the capacity of commander-in-chief, banned any further gatherings, threatening the violators with drumhead courts martial and the death penalty.<sup>30</sup> When the Provisional Government created the Commissioner Institution in order to control the municipality governments in December 1918, the Commissioner was given a right to have the local officials prosecuted by the court martial.<sup>31</sup>

In Viru County, in North-Eastern Estonia, the court martial of the 4<sup>th</sup> Regiment began at the end of the December 1918. The first death sentence made by the court martial was confirmed by Colonel Aleksander Seiman (1886–1941) on 30 December 1918, when a man named Gustav Rooberg (1894–1918), who was arrested as “suspicious” and admitted during questioning that he had wished to join the Red Army. Rooberg was immediately shot afterwards.<sup>32</sup> In Tartu County the first trial of the drumhead court martial of the 2<sup>nd</sup> Regiment took place on 16 December 1918 when Osvald Reiman (1902–1918), who confessed that he is a pro-Bolshevik and that he has transmitted messages to the enemy, after he was caught. The next day, after the decision was confirmed by Colonel Johan Unt (1876–1930), Reiman was shot as a spy and enemy collaborator referring to the order of the Provisional Government of 5 December 1918.<sup>33</sup> The court martial of the 2<sup>nd</sup> Regiment ruled death sentences in most of the cases, among them to the youngest person executed during the War of Independence—14-year-old Ivan Ossipov, a captured flute player of the 2<sup>nd</sup> Estonian Rifle Regiment of the Red Army.<sup>34</sup>

There were legal controversies in the work of the courts martial. For example, partisans operating in the Bolshevik-controlled territory seized three Bolshevik supporters from their homes on 6 January 1919, and summarily executed them the same day in the park of the Puurmani Manor, in Eastern part of Estonia. The partisan commander Julius Kuperjanov described it as ‘a court martial’, although he lacked the right to hold a court martial, as he was the commander of a unit smaller than a regiment.<sup>35</sup>

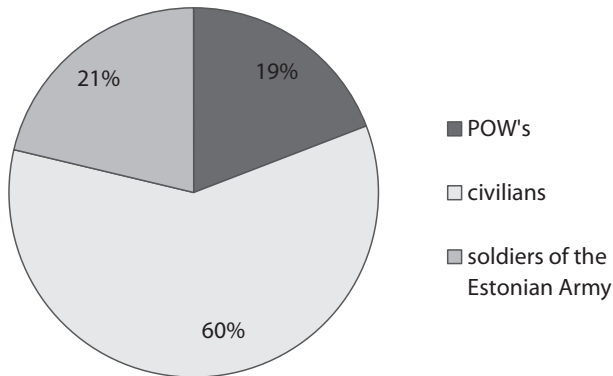
The early emphasis of courts martial had been placed particularly on the restoration of discipline in the Estonian Army, the highlight of their activities came after the expulsion of the Red Army by the end of January 1919. Repressions targeted Estonians who had served in the Red Army, lower-level Bolshevik officials and local residents suspected of supporting the Soviets. In the winter-spring the courts martial were most active in Tartu and the surrounding County, where a court martial of the 2<sup>nd</sup> Division was specially established for the city of Tartu in addition to the court martial of the 2<sup>nd</sup> Regiment. The main execution site in Tartu was the gravel pit of the nearby Raadi Mansion.<sup>36</sup> First executions in Tartu took place on 15 January 1919 shortly after the liberation of the city, when the crew of the armoured train shot nine people on the frozen Emajõgi River.<sup>37</sup> Later some relatives of the deceased made an inquiry to the Military District Court of the Estonian Army to find out why were these men executed. The District Court could not answer because there were no formal accusations and no judgments against the deceased. Later, Tartu Police was able to ascertain that these men were accused in collaboration with the enemy, and one of them, Ferdinand Raudsepp allegedly attempted to damage vehicles of the Estonian Army.<sup>38</sup> The commander of the armoured train Lieutenant Colonel Oskar Luiga (1894–1941) claimed to the District Court that there were no killings by his men after Tartu was captured from the enemy.<sup>39</sup> About one-fifth of the people executed according to the orders of the courts martial were Red Army prisoners of war (mostly Estonians), on the contrary to the Hague IV Convention (ratified on 18 October 1907, the treatment of the prisoners of war was regulated in Articles 4–20). For instance, on 18 January 1919, four Estonian Red Army soldiers were sentenced to death for treason; one could find many other similar cases from the first months of 1919.

#### Death sentences by courts martial during the Estonian War of Independence<sup>40</sup>

	1 <sup>st</sup> Rgt	2 <sup>nd</sup> Rgt	3 <sup>rd</sup> Rgt.	5 <sup>th</sup> Rgt.	6 <sup>th</sup> Rgt.	7 <sup>th</sup> Rgt.	2 <sup>nd</sup> Div.	Navy court martial	Court martial of the Reserve Battalion	Court martial in Kuressaare	Total
XII 1918		1	1								2
I 1919	8	42	7	3		2					62
II 1919	5	32	2			7	28				74
III 1919		9	7		2	13			65		96
IV 1919		7	22				1				30
V 1919											
VI 1919											
VII 1919									22		22
VIII 1919											
IX 1919											
X 1919	1										1
XI 1919											
XII 1919							1				1
<b>Total</b>	14	94	22	17	3	2	29	28	22	65	284



Death sentences by courts martial, in 1918–1919



Searches and arrests were committed on the basis of denunciations. For instance, three farmers Jaan Kroon, Jaan Albrecht and Jaan Mürk from Võru County denounced Märt Angerjas (1898–1918) to the military authorities on 26 February 1919 for bad-mouthing Estonian politicians, including the Prime Minister Konstantin Päts (1874–1956) and Foreign Affairs Minister Jaan Poska (1866–1920), promising to kill ‘local bourgeois’ and allegedly writing denunciations against Albrecht’s son under Bolshevik rule.<sup>41</sup> Angerjas was executed by the 3<sup>rd</sup> Infantry regiment of the Estonian Army on 13 March 1919.<sup>42</sup> Evidence that might have been brought against defendants in court martial was different. For example, the underground Bolshevik Karl Tiitsen (1894–1919) was caught spreading leaflets during the Tartu Peace Conference (December 1919–January 1919). The court martial of 2<sup>nd</sup> Division sentenced Tiitsen to death for working for the enemy and for draft evasion and he was shot on 11 December 1919.<sup>43</sup> But courts martial death sentences were made on much more questionable evidence. Friendly relations with local Bolshevik supporters or careless political remarks often proved fatal. For instance, on 17 February 1919 a girlfriend of one Estonian Red Army soldier Anette Abel (1895–1919) was shot, after she was sentenced to death by the drumhead court martial of the 2<sup>nd</sup> Regiment for communicating with the enemy. Her notebook, where she had written down some workers’ songs among the others, as well as her personal letters became the main evidence against her.<sup>44</sup>

The counter-offensive of the Estonian Army brought along also a number of summary executions in January and February 1919. Most of the victims were ethnic Estonian Red Army prisoners of war and local supporters of Bolsheviks. For example, a writer and war correspondent, Henrik Visnapuu (1890–1951) describes how the Estonian Army shot 19 Estonian Red Army soldiers in Tabivere (in Eastern Estonia),<sup>45</sup> reminiscences dedicated to Captain Anton Irv (1886–1919) mention an incident near Tapa, in North-Eastern Estonia, where 20 local men who mistakenly took Estonian armoured train as a Red Army’s one and wished to join the enemy were shot.<sup>46</sup> Estonia’s allies—Russian White Guards as well as Finnish volunteers serving in the Estonian Army—were also involved in the executions. A Swedish adventurer who had served in Swedish, Persian and German armies, and participated in the Finnish Civil War before the Estonian War of Independence and in the 1930’s became the leader of the Swedish Nazi party (Nationalsocialistiska Blocket, NSB), Martin Ekström (1887–1954) has described execution of 12 Estonian Red Army soldiers in Viru County near the church of Haljala, in his memoirs.<sup>47</sup> Similar accountings can be found in the Soviet historiography, for instance, historians Abe

Liebmann and Edgar Mattisen describe an incident, in which the Finnish volunteers executed about 50 prisoners of war and local Bolsheviks with machinegun fire in the local park, shortly after capturing Narva.<sup>48</sup> In the southern part of Estonia and in the western parts of the Pskov Governorate many were killed by the White Russian warlord Stanislaw Bulak-Balachowitz (1883–1940) who, despite his controversial personality and previous voluntary service in the Red Army,<sup>49</sup> enjoyed the favour and support of Estonian senior military leaders.<sup>50</sup> The killings committed by soldiers of Bulak-Balachowitz are poorly documented; the main sources are the memoirs of the contemporaries. In late January 1919 during his brief stay in Rasina Mansion, in South Estonia, Bulak-Balachowitz's men stopped and searched the surrounding farms in order to capture the alleged "Reds". Those who might be suspected on the basis of testimony of the local people were summarily executed.<sup>51</sup> Vassili Gorn has described in detail the activities of Bulak-Balachowitz in his memoirs. After Bulak-Balachowitz and his men arrived in Pskov on 29 May 1919, four days after the city was captured without a fight by the Estonian Army, a wave of arrests and executions began.<sup>52</sup> The executions took place on the main square, where during the next month at Bulak-Balachowitz's orders alleged Bolshevik sympathisers were hanged on lamp-posts. In July 1919, as a result of protests by the city authorities, public executions were ended, but the executions continued at the nearby gravel pit.<sup>53</sup> Bulak-Balachowitz justified these actions by stating that his goal was not only to annihilate the communists, but also all possible "scum on earth".<sup>54</sup>

A peculiar episode in the activities of the courts martial was the execution of the captured Soviet sailors on the island of Nargen, in 1919. In December 1918, the Baltic Fleet destroyers Spartak and Avtroil (transferred to Estonia as Lennuk and Wambola, sold to Peru in 1933 and renamed to Almirante Guise and Almirante Villar) surrendered to the Royal Navy. In total, 244 crew members were captured; most of them were handed over to Estonians, who placed them into a former German concentration camp on the island of Nargen. The sailors basically became prisoners of war whose treatment should have been regulated in the Hague Conventions of 1907. Instead, under the initiative of the commander of Estonian Navy Johan Pitka (1872–?),<sup>55</sup> a court martial headed by Lieutenant Alfred Valge (1894–1941) was established, which accused 28 (among them four Estonians) of the Spartak and Avtroil crew members in "acting against the Provisional Government" or being the members of the ship's party collective, the Estonians were accused in treason.<sup>56</sup> On 31 January and 1 February 1919 they were sentenced to death, the sentence came into force after it was confirmed by Pitka. The executions took place on 3 February, when 15 sailors were killed and on 4 February, when another 12 were executed by the firing squad lead by Lieutenant Adolf Keskk (1891–1941). Both Keskk and Valge were arrested 22 years later by the People's Commissariat for Internal Affairs (NKVD) and executed in June 1941.<sup>57</sup> One of the sailors sentenced to death, Mikhail Larionov succeeded to escape on 4 February 1919, his subsequent fate is not clear.<sup>58</sup> Along with him another sailor fled, Alexei Spiridonov, who was caught and summarily executed on the next day, with the sailors Alexander Nutrov and Konstantin Molokov, who were accused in "defiance".<sup>59</sup> Out of 214 in the prison camp on Nargen, 52 were acquitted, three were sentenced to forced labour, 156 were sentenced to public work duties, one was sent to penal military unit and two were acquitted under police supervision.<sup>60</sup>

Besides the regions liberated from the Bolsheviks, courts martial operated also on the islands of Saaremaa and Muhumaa during February and March 1919.

A revolt against the Estonian authorities broke out there on 16 February (and quickly turned into the plundering of manors), directly caused by harsh social conditions, anger against the Baltic Germans and mobilisation into the Estonian army. The mutineers killed the deputy head of the Saaremaa Kaitseliit, Ensign Arseni Jefimov, and two of his assistants, who were instructed to send the mobilised men to the mainland.<sup>61</sup> The mutineers proclaimed mobilisation on the islands and began looting the manor houses. During these violent excesses, 41 people were killed by the mutineers, among them the ex-Jägermeister of Alexander III, the owner of the Kuivastu Manor, Alexander von Buxhoeveden (1856–1919), and also the secretary of the German consulate, Oscar Rahr with her wife and the consulate's courier Lieutenant Krupp.<sup>62</sup> In order to suppress the revolt on the islands, a 242-men punitive squad, led by Lieutenant Jaan Klaar (1889–1943), was formed on 16 February.<sup>63</sup> The punitive expedition reached Muhumaa on 18 February, where it did not meet much resistance.<sup>64</sup> Nonetheless, in 1919, 23 people were killed by the punitive squad; another 15 received corporal punishment,<sup>65</sup> which had been abolished from the Russian Criminal Code in 1863 but remained exercised in Estonia.<sup>66</sup> Therefore, the enforcement of the corporal punishment during both the revolt on the islands and the Revolution of 1905 was done without a legal basis. It was later alleged that the members of the penal squad also committed murders and robberies during the punitive expedition.<sup>67</sup> On 21 February, the rebellion was suppressed after the skirmishes near the villages of Upa and Vaivere, which claimed the lives of 75 mutineers.<sup>68</sup> The captured rebels were taken to Kuressaare, where some of them were summarily executed on the local market square.<sup>69</sup> On 22 February, a court martial was established in Kuressaare, headed by Lieutenant Aleksander Sepp (1891–1941), which sentenced 68 people to death, accused in “defiance” and “agitating or working for the Reds”, in short period of time.<sup>70</sup> The executions took place on the nearby pasture; the commandant of Saaremaa Aleksander Rosalk (1889–?) asked the permission of Ernst Pödder, commander of the Kaitseliit, to issue ten litres of spirit to the members of the firing squad.<sup>71</sup> The court martial also sentenced forced labour for 58 people, prison term for 15 and corporal punishment for 118 people,<sup>72</sup> before it was dismissed on 5 March 1919 by the Estonian General Attorney, Jaan Teemant (1872–1941).<sup>73</sup> The trials of the mutineers continued in Estonian court until 1925. The post-war Estonian civil courts viewed the Saaremaa uprising as a revolt against mobilisation rather than an attempt to overthrow the State. The punishments were usually lenient, for instance, in 1925 the Magistrates' Court of Tallinn-Haapsalu sentenced Jüri Pruul to 10 years of forced labour for murder, robbery and attempted murder, which was commuted to one year in prison by the orders of Minister of Justice, Tõnis Kalbus (1880–1942).<sup>74</sup>

The so-called White terror became one of the central issues besides the agrarian problem before the elections to the Estonian Constituent Assembly on 5–7 April 1919. The leading left-wing forces, the Labour Party and the Estonian Social Democratic Workers' Party, the latter of which had demonstratively left the government in early February protesting against the excessive use of force, adopted a critical position, opposing the government of Konstantin Päts. The Provisional Government had taken energetic steps to decrease the violence in the rear in the end of March and beginning of April. On 18 March 1919 (entered into force on 5 April) the rules of the procedure for courts martial were specified, according to these rules the activities of courts martial were to be supervised by the Estonian Army's Prosecutor Gustav von Knorring (1894–1989). For the first time it became mandatory to protocol

the sessions of the court martial. Death sentences were no longer confirmed by the commanders, but by the Minister of War or commanders of the front.<sup>75</sup> As the legal proceedings became more difficult due to the new requirements, the administration of justice shifted from the courts martial to the Military District Court in Tallinn, where the trial was attended by qualified prosecutors and judges. On 25 March 1919, the Provisional Government ordered that the accused could defend themselves or by their defenders in courts martial.<sup>76</sup> Also, the defendant was permitted a right to an interpreter if needed. The elections to the Constituent Assembly brought considerable success to the left-wing parties, reinforced the authority of the State and significantly increased civil control over the military, resulting in a decline of violence. The new Constituent Assembly issued an amnesty on 3 May 1919 for all the deserters and draft evaders and also granted a right to those who were convicted according to the order of the Provisional Government of 5 December 1918 to reopen their case in the Military District Court.<sup>77</sup>

The last controversial episode of the activities of temporary courts martial was suppressing the disorder in the reserve battalion of the 2<sup>nd</sup> Division, in Tartu on 10–13 July 1919. It is impossible to ascertain the guilt of the sentenced, as inquiry and the trial was conducted without a protocol. The disorder began on 10 July when up to 300 soldiers refused to obey orders given by their officers. The situation turned tense as the battalion commander Captain Villem Marder (1883–1935) called in soldiers from the Tartu Pupils' Battalion, but they unexpectedly refused to use violence against their fellow soldiers and returned to their barracks.<sup>78</sup> On 13 July 1919 soldiers from the Kuperjanov Partisan Battalion arrived and surrounded the Reserve Battalion barracks and arrested 60 soldiers who were rounded up by the officers of the Reserve Battalion.<sup>79</sup> The prisoners were beaten with horsewhips.<sup>80</sup> Shortly after a drumhead court martial assembled, headed by Lieutenant Eduard Grossschmidt (since 1940 Suursepp, 1896–1975), and sentenced 22 soldiers out of 32 prosecuted, two of them were sentenced to hanging, 10 soldiers were to be shot and 28 were acquitted.<sup>81</sup> Johannes Anter (1896–1919) was hanged in front of his unit; Jaan Otsing (1896–1919) fainted before the hanging and was killed by revolver shots to head.<sup>82</sup> Others were gathered behind the sauna where they were shot by their fellow soldiers. 18-year-old Voldemar Moor succeeded to escape and hide from the authorities until the end of the War of Independence. He was arrested on 28 July 1921 but the former Reserve Battalion officers and soldiers' statements to the court revealed that Moor was not involved in the disorder and he was acquitted on 13 October 1921.<sup>83</sup> On 16 July 1919 an investigation commission was set up by the Constituent Assembly, the investigation revealed numerous abuses by the officers. After the hearing of the commission's report on 9 September 1919, the Constituent Assembly issued a precept to the members of the Parliament's Defence Committee to take the necessary measures in order to eliminate abuses in the Army. Among other things, beating of soldiers by officers was forbidden, as the investigation revealed that the Reserve Battalion officers had applied physical violence in many cases.<sup>84</sup>

Temporary courts martial, which were founded according to the orders of the Provisional Government on 5 December 1918, formed the repressive apparatus of the Estonian Republic during the War of Independence, set up by the extraordinary outdoor courts formed during the War of the Republic of Estonia, sentencing nearly 300 people to death. The courts martial were established following the example of the Russian Empire, where courts martial were used to suppress the Revolution of 1905. Similarly to 1905 and to the Finnish Civil War, their activities

sparked legal and moral controversies, as the courts martial rarely ever consulted with the military justice. This in turn forced the Provisional Government to take steps to regulate the activities of the courts martial and place them under legal supervision in March and April 1919. By mid-April the courts martial were already held on a new basis (with the notable exception of court martial to suppress the disorder in the Reserve Battalion of the 2<sup>nd</sup> Division in July 1919), when the law of raw force was overwhelmingly replaced with the generally recognised laws of war. One might say that the principles of the Lieber Code, which founded the bases for the contemporary military justice and the practices of the courts martial during the Estonian War of Independence, represented two different ways. The first one was orientated on the reconciliation of the warring parties; the other was aimed at the suppression of the opposition and retaliation (similarly to the Revolution of 1905 and the Finnish Civil War).

This leads to the conclusion that the temporary courts martial in 1918–1919 did not follow the principals of the contemporary military justice.

## Zusammenfassung / Summary in German

Nach der Befreiung des estnischen Territoriums von der Roten Armee erreichte die Tätigkeit die Feldgerichte, die von der Provisorischen Regierung am 5. Dezember 1918 bei den größeren Infanterietruppen eingerichtet worden waren, ihren Höhepunkt. Sie waren in der verzweifelten Situation zu Beginn des Freiheitskrieges mit dem Ziel gegründet worden, die Loyalität der Soldaten und der Bevölkerung in der unmittelbaren Umgebung der Front gegenüber der jungen Republik zu sichern. Die Richtlinien, nach denen sich die Feldgerichte in ihrer Tätigkeit zu orientieren hatten, waren ziemlich allgemein und vage formuliert. So sollten z.B. alle vor Gericht kommen, die „auf irgendwelche Weise gegen die Republik Estland oder zum Nutzen der gegen den Staat gerichteten Kräfte arbeiten oder mit diesen Kräften in Verbindung stehen oder auf eine andere Weise kooperieren“; dies galt zudem für all diejenigen, die auf irgendeine Weise die Tätigkeit der Armee behinderten oder der Republik Estland schädliche Gerüchte verbreiteten. Obwohl die Provisorische Regierung am 9. Januar 1919 für die eigene Armee die Gültigkeit der Regelungen und Gesetze der ehemaligen russischen Armee festlegte, nach denen sich auch die Rechtsprechung zu richten hätte, änderte sich nicht viel, da die Feldgerichte meistens aus niedrigrangigen Unteroffizieren bestanden, die sich in den juristischen Normen schlecht auskannten, nach denen die Urteile hätten gefällt werden sollen. Die Gesamtzahl derjenigen, die während des Freiheitskriegs aufgrund von im Namen der Republik Estland durchgeführter Repressionen ihr Leben verloren, dürfte bei knapp 800 Personen liegen. Ungefähr 300 davon wurden aufgrund eines Urteils der Feldgerichte hingerichtet.

## References and Endnotes

- <sup>1</sup> *Martens, Friedrich*. Sõda ja õigus ning Sõda ja seadus (toim. Nikolai Reek). Tallinn, 1921 – lk. 23.
- <sup>2</sup> The full text of the Lieber Code. Available: [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/lieber.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lieber.asp). See also: Liebers Code and the Law of War. Richard Hartigan (ed.). Chicago, 1983 – pp. 45–72.
- <sup>3</sup> *Röben, Betsy*. Johann Caspar Bluntschli, Francis Lieber und das modern Völkerrecht 1861–1881. Baden-Baden, 2003 – S. 198.
- <sup>4</sup> See: *Witt, John Fabian*. Lincoln's Code: The Laws of War in American History. Detroit, 2012 – ch. 11.
- <sup>5</sup> Liebers Code and the Law of War. Hartigan (ed.) – pp. 50–62.
- <sup>6</sup> Minutes of the Provisional Government session, 9 January 1919. *ERA.31.1.13*. – p. 20.

- <sup>7</sup> *Minins, Aldis*. Latvia, 1918–1920: Struggle for Freedom or Civil War? *Journal of Baltic Studies*, 2015.
- <sup>8</sup> *Minnik, Taavi*. Der Teufelskreis der Gewalt: Terror und Repressionen in Estland, 1917–1919, *Forschungen zur baltischen Geschichte*. – 2011 – 6 – S. 133.
- <sup>9</sup> During this period Bolsheviks Provisional Revolutionary Committee issued a decree on 21 November which banned all the other political parties and threatened their opponents to be punished with all "the revolutionary harshness". Besides the supporters of the Estonian national government, all Baltic German gentry and clergymen were declared outlaws by the Bolsheviks on 29 November 1918. The clergymen had been designated as 'counterrevolutionaries' and 'enemies of the working people' on 10 December, and their presence in Estonia was unwanted.
- <sup>10</sup> See: *Minnik, Taavi*, 'Der Teufelskreis der Gewalt: Terror und Repressionen in Estland, 1917–1919', *Forschungen zur baltischen Geschichte* – 2011 – 6 – S. 120–141.
- <sup>11</sup> *Ibid*.
- <sup>12</sup> Ceslovas Lauriniavicius. On Political Terror during the Soviet Expansion into Lithuania, 1918–1919. *Journal of Baltic Studies*, 2015.
- <sup>13</sup> *K. Päts*: tema elu ja töö: kaasaeglaste mälestusi. Ed. Artur Tupits. Tallinn, 1934 – pp. 114–115.
- <sup>14</sup> Foreword by Jüri Adamsi, in: *Konstantin Päts*. Eesti riik II. Tartu, 2001 – pp. 12–13.
- <sup>15</sup> For instance Lieber's *On Civil Liberty and Self-Government* (first published 1853) in 1908.
- <sup>16</sup> Пчелинцев, С. В. Законодательство дореволюционной России об ограничениях прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. История государства и права. – 2006 – № 5 – с. 37.
- <sup>17</sup> История государства и права России в документах и материалах с древнейших времен по 1930 г. М., 2000 – с. 333–334.
- <sup>18</sup> Байдаров, С. В., Двуреченский А. В. Проблемы правового регулирования военно-полевых судов и их деятельность в начале XX века. История государства и права. – 2006 – № 10 – с. 42.
- <sup>19</sup> Пчелинцев, Сергей. Суды в условиях особых правовых режимов. Отечественные записки. – 2003 – № 2 – с. 27
- <sup>20</sup> *Karjahärm, Toomas*. Ida ja Lääne vahel. Eesti-Vene suhted 1850–1917, Tallinn, 1918 – p. 117.
- <sup>21</sup> *Tikka, Marko*. Terrorin aika-Suomen levottomat vuodet 1917–1921. Helsinki, 2006 – S. 105–106.
- <sup>22</sup> Minutes of the Provisional Government session, 5 December 1918. *ERA.31.1.11*. – p. 5.
- <sup>23</sup> Instructions for court martials, 18 December 1918. *ERA.527.1.6a* – pp. 1–2.
- <sup>24</sup> Ajutise Valitsuse määrus välikohtute asutamise kohta: Riigi Teataja (RT)1918 – Nr. 6 (11 December).
- <sup>25</sup> Minutes of the Provisional Government session, 9 January 1919. *ERA.31.1.13*. – p. 20.
- <sup>26</sup> Decisions made by the court martial of 2<sup>nd</sup> Estonian infantry regiment, 27–31 January 1919. *ERA.541.1.307* – p. 3–51.
- <sup>27</sup> *Riigi Teataja* – 1919 – Nr. 8 (19 December).
- <sup>28</sup> *Tõnisson, Aleksander*. Katkendid sõjamälestustest – Mälestused iseseisvuse võitluspäevilt, 2. kd, Tallinn, 1930 – p. 222.
- <sup>29</sup> *Päevaleht* – 1918 – Nr. 51 (18 December).
- <sup>30</sup> *Riigi Teataja*– 1919 – Nr. 9 (24 December).
- <sup>31</sup> *Ibid*.
- <sup>32</sup> Directive of the commander of the 4<sup>th</sup> Regiment, 30 December 1918. *ERA.544.1.15*. – p. 33.
- <sup>33</sup> Decisions of the court martial of the 2<sup>nd</sup> Regiment. *ERA.541.1.307* – p. 53.
- <sup>34</sup> *Op. cit.* – p. 55.
- <sup>35</sup> Report of ltn Julius Kuperjanov. *ERA.518.1.217*. – p. 192.
- <sup>36</sup> Materials of the court martial of the 2<sup>nd</sup> Division. *ERA.518.1.216*. – pp. 118–119.
- <sup>37</sup> About the shooting of Porosna Pauli and the others 15 January 1919 by the officers of the armored train. *ERA.927.1.552*. – p. 23.
- <sup>38</sup> *Op. cit.* – p. 41.
- <sup>39</sup> *Op. cit.* – p. 43.
- <sup>40</sup> The statistics is based on the materials of the courts martial (ERA.510.1.320; ERA.518.1.173; ERA.518.1.181; ERA.518.1.216; ERA.518.1.217; ERA.518.1.218; ERA.518.1.248; ERA.518.1.249; ERA.518.1.252; ERA.518.1.256; ERA.518.1.257; ERA.518.1.262; ERA.518.1.264; ERA.518.1.265; ERA.518.1.268; ERA.518.1.269; ERA.518.1.272; ERA.518.1.279; ERA.518.1.286; ERA.518.1.287; ERA.518.1.288; ERA.518.1.292; ERA.518.1.293; ERA.518.1.297; ERA.518.1.298; ERA.518.1.304; ERA.518.1.308; ERA.518.1.316; ERA.518.1.361; ERA.518.1.374; ERA.518.1.404; ERA.518.1.405; ERA.518.1.407; ERA.518.1.415; ERA.518.1.416; ERA.518.1.418; ERA.518.1.419; ERA.518.1.421; ERA.518.1.422; ERA.518.1.428; ERA.518.1.431; ERA.518.1.435; ERA.518.1.445; ERA.518.1.447; ERA.518.1.455; ERA.518.1.457; ERA.518.1.458; ERA.518.1.459; ERA.518.1.461; ERA.518.1.477; ERA.518.1.587; ERA.533.1.403; ERA.541.1.307; ERA.544.1.15; ERA.544.2.34; ERA.544.2.40; ERA.927.1.919; ERA.932.1.5).

- 41 Dossier of Märt Angerjas. *ERA.927.1.468*. – pp. 30 ja 30 p.
- 42 Op. cit. – p. 30p.
- 43 Dossier of Karl Tiitsen. *ERA.518.1.459*.
- 44 Dossier of Anette Abel. *ERA.518.1.248*.
- 45 *Visnapuu, Henrik*. Kirjasaatjana Vabadussõjas. *Vikerkaar*. – 1989 – Nr. 4 – p. 59.
- 46 *Villemi, Peeter*. Kapten Anton Irv. Mälestused. II, Tartu, 1935 – lk. 122. The same incident is described in the Bolshevik leaflet (Estonian Historical Archives, EAA1290.1.1.), it took place on 3 or 4 January 1919 when in Tapa and Lehtse (a village nearby) the officers of the armored train nr 1 executed 20 local inhabitants.
- 47 *Ekström, Martin*. Ensimmäinen Suomalainen Vapaaretkikunta Virossa vv. 1918–1919. Helsinki, 1931 – pp. 63–63.
- 48 *Liebmann, A., Mattisen, E.* Ajastu peateel. Tallinn, 1978 – p. 149.
- 49 *Дайнес, Владимир*. Дезертир Красной Армии. Ориентир – 2002 – № 5 – с. 62–63.
- 50 *Рутыч, Николай*. Белый фронт генерала Юденича. Биографии чинов Северо-Западной армии, Москва, 2002 – с. 137.
- 51 Reminiscences of Frits Müürissepp. *ERA.2124.3.380*. – pp. 1–4.
- 52 *Рутыч, Николай*. Белый фронт генерала Юденича. Биографии чинов Северо-Западной армии, Москва, 2002 – с. 137.
- 53 *Щеголев, Пётр* (ред.). Юденич под Петроградом. Из белых мемуаров. Ленинград, 1927 – с. 12–13.
- 54 *Машко, В.* Булак-Балахович Станислав Никодимович (1883–1940). Новый исторический вестник – 2002 – № 2 – с. 102.
- 55 NKVD dossier of Alfred Valge. *ERAF.129SM.1.18513*. – pp. 3–4.
- 56 Decisions of court martial. *ERA.527.1.6*. – pp. 42–67.
- 57 Memento-Poliitilised arreteerimised Eestis 1940–1988, 2. kd. Ed. Leo Õispuu. Tallinn, 2005 – p. 149 ja p. 569.
- 58 Report of Cpt. Karl Kohk to the Head of Kaitseliit. 5 February 1919. *ERA.509.1.177*. – p. 13.
- 59 Lists of detainees in Naissaare and Alliku prison camps 1918–1919. *ERA.509.1.190*, pages unnumbered.
- 60 *Õun, Mati*. Miiniristlejad Lennuk ja Wambola. Tallinn, 1997, lk. 24–25.
- 61 Report of the extraordinary investigation commission. *ERA.1911.1.303*. – pp. 52–53.
- 62 The lists of people killed by “Reds”. *ERA.813.1.29*. – pp. 120–122.
- 63 Saaremaa ülestõus 1919. August Sunila (Ed). Tallinn, 1988 – lk. 75.
- 64 Telegram of Lt Oskar Antje to General-Major Ernst Pödder 17 February 1918. *ERA.1583.1.140*. – p. 15.
- 65 *Rullingo, Ago*. Muhumaa: loodus, aeg, inimene. Tallinn, 2001 – lk. 198.
- 66 Minute of Constituent Assembly, 9 November 1919. *ERA.15.2.56*. – p. 3.
- 67 Citizens’ complaints. *ERA.495.10.159*. – p. 166–224.
- 68 Saaremaa ülestõus 1919. Sunila (Ed) – p. 75.
- 69 Testimony of Juhan Vahter. *ERAF.130SM.1.13852*. – p. 39; Testimony of Gustav Villman, Ibid. – p. 44.
- 70 Decision of the court martial, *ERA.1911.1.305*.
- 71 The request to provide alcohol for executioners, 28 February 1919. *ERA.813.1.29*. – p. 380.
- 72 Saaremaa ülestõus 1919. Sunila (Ed) – lk. 128
- 73 Mandate of the extraordinary commission. *ERA.1911.1.303*. – p. 2
- 74 Court decisions in the case of Jaan Tuulik, Isak Öövel, Juri Pruuli and Vassili Saksakulm. *ERA.32.3.139*. – pp. 59–61.
- 75 *Riigi Teataja*. – 1919 – Nr. 21 (5 April).
- 76 *Riigi Teataja*. – 1919 – Nr. 19 (29 March).
- 77 Amnesty law passed in the Constituent Assembly on 3 May 1919. *ERA.15.2.428*. – pp. 3–4.
- 78 Report of Cpt Villem Marder to commander-in-chief Major-General Johan Laidoner. *ERA.15.2.56*. – pp. 39–42.
- 79 Ibid.
- 80 Minute of the investigation commission of the Constituent Assembly, 30 July 1919. *ERA.15.2.381*. – p. 4.
- 81 Directive of the commander of the Reserve Battalion of the 2<sup>nd</sup> Division. *ERA.565.1.10*. – p. 88.
- 82 Reminiscent of Mihkel Tuum, *ERA.2124.3.1564*. – p. 6.
- 83 Decision of the Military District Court, *ERA.927.1.535*. – p. 25.
- 84 Minute of the Constituent Assembly, 9 November 1919. *ERA.15.2.56*. – pp. 4–8.





**Latvijas Universitātes Žurnāls „Juriskā zinātne”, Nr. 7, 2014**

LU Akadēmiskais apgāds  
Baznīcas iela 5, Rīga, LV-1010  
Tālrunis 67034535

iespiests SIA „Latgales druka”