

# Rechtsentwicklung im Baltikum:

## Die neue Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992

*Sabine Kofmel*<sup>1</sup>

### *I. Einleitung*

Mit klarer Mehrheit haben die Esten am 28. Juni 1992 einer neuen Verfassung für die Republik Estland zugestimmt<sup>2</sup>. Estland ist damit der zweite baltische Staat, der seine Verfassung seit der Loslösung von der ehemaligen Sowjetunion total revidiert hat: in Litauen gilt eine Verfassung vom 13. Oktober 1992, die ein neues Grundgesetz bereits vom 11. März 1990 abgelöst hat<sup>3</sup>; in Lettland gilt die Verfassung vom 7. November 1922, ergänzt mit einem Verfassungsgesetz vom 10. Dezember 1991<sup>4</sup>.

Im folgenden soll ein Überblick über den Inhalt der neuen estnischen Verfassung vermittelt, aber auch auf ihre rechtsstaatlichen Defizite, na-

---

<sup>1</sup> Dr.iur. (Bern), Assistentin am Seminar für Zivilverfahrensrecht der Universität Bern. Der Bericht entstand während des Aufenthalts der Verfasserin am Institut als Stipendiatin der Max-Planck-Gesellschaft.

<sup>2</sup> 92 Prozent Ja-Stimmen, FAZ vom 30.6.1992, 2. – Die neue estnische Verfassung trat am 29.6.1992 in Kraft, Art. 1 des Gesetzes über die Anwendung der Verfassung (Law on the Application of the Constitution).

<sup>3</sup> Das litauische Volk hat die Verfassung vom 13.10.1992 in einer Abstimmung vom 25.10.1992 angenommen, FAZ vom 26.10.1992, 1; FAZ vom 27.10.1992, 1; englische Übersetzung des Provisorischen Grundgesetzes vom 11.3.1990, in: Supreme Council der Republik Litauen (Hrsg.), Selected Anthology of Institutional, Economic and Financial Legislation (1991), 6ff.

<sup>4</sup> Englische Übersetzung in: Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, CDL (92) 8.

mentlich die verfassungsrechtliche Stellung der Ausländer und damit insbesondere der Russen, hingewiesen werden. Daß die neue estnische Verfassung nur vor dem Hintergrund der historischen Eigenheiten Estlands betrachtet werden darf, ist selbstverständlich. Bevor die wesentlichen Bestimmungen der estnischen Verfassung vom 28. Juni 1992 näher dargestellt und unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Stellung der Ausländer gewürdigt werden können (III, IV), bedarf es deshalb einer gerafften Übersicht über die neuere Verfassungsgeschichte Estlands (II).

## II. Neuere Verfassungsgeschichte Estlands

Die Annahme der Verfassung vom 28. Juni 1992 stellt für Estland einen bedeutenden Schritt auf dem mit vielen Hindernissen versehenen Weg zu einem selbständigen, demokratischen Staat dar: vor dem Jahre 1991 genoß Estland erst einmal juristisch anerkannte staatliche Unabhängigkeit, nämlich in der Zeit zwischen dem Frieden von Dorpat vom 2. Februar 1920 und der Annexion durch die Sowjetunion im Jahre 1940; die Annexion Estlands basierte auf dem geheimen Zusatzprotokoll zum Hitler-Stalin-Pakt vom 23. August 1939<sup>5</sup>.

Als sozialistische Sowjetrepubliken besaßen die baltischen Staaten faktisch keinerlei Souveränität; sie waren zu Verwaltungseinheiten eines Einheitsstaates degradiert worden<sup>6</sup>. Ein erster wesentlicher rechtlicher Schritt in Richtung Wiedererlangung der Unabhängigkeit erfolgte in Estland im Jahre 1988: Am 16. November 1988 beschloß der Oberste Sowjet der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR) eine Souveränitätserklärung, in der u.a. der "Vorrang der Gesetze der Estnischen SSR auf dem Territorium der Estnischen SSR" festgehalten wird<sup>7</sup>. Gleichzeitig erließ der Oberste Sowjet ein Verfassungsänderungsgesetz, das die Menschenrechtspakte der UNO zum Bestandteil der Rechtsordnung der estnischen SSR erklärt, das Alleineigentum Estlands an seinen

<sup>5</sup> Siehe Henn-Jüri Uibopuu, Die Entwicklung des Freistaates Estland. Estland unter der Sowjetherrschaft und auf dem Wege zur Unabhängigkeit, in: Boris Meissner (Hrsg.), Die baltischen Nationen (2. Aufl., 1991), 52ff., 110ff.; The Baltic States, A Reference Book (1991), 20.

<sup>6</sup> Uibopuu, *ibid.*, 111.

<sup>7</sup> Deutsche Übersetzung der Deklaration des Obersten Sowjets Estlands über die Souveränität der Estnischen SSR vom 16.11.1988, in: Meissner (Anm.5), 384f.; siehe auch Uibopuu, *ibid.*, 122; hierzu und zum Folgenden ders., Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988–1990, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (1990).

Naturschätzen festlegt und das Privateigentum zuläßt<sup>8</sup>. Am 30. März 1990 folgte die Unabhängigkeitserklärung; der Oberste Sowjet der Estnischen SSR erklärte, die Okkupation der Republik Estland durch die UdSSR vom 17. Juni 1940 habe die staatliche Existenz der Republik Estland *de iure* nicht unterbrochen, das Territorium der Republik Estland sei bis zum aktuellen Zeitpunkt okkupiert. Der Oberste Sowjet verkündete die Wiederherstellung der Republik Estland und bestimmte eine Übergangsperiode bis zum Zeitpunkt, in dem die verfassungsmäßigen Organe der Staatsgewalt der Republik Estland gebildet sein werden<sup>9</sup>. Am 8. Mai 1990 führte der Oberste Sowjet der Estnischen SSR die Bezeichnung "Republik Estland" wieder ein und setzte die ersten fünf Paragraphen der estnischen Verfassung von 1938 erneut in Kraft. Mit dieser Verfassungsrevision wurde u.a. festgehalten, daß in Estland nur die von seinen Institutionen festgelegten Gesetze gelten. Am 16. Mai 1990 beschloß der Oberste Rat der Republik Estland<sup>10</sup>, daß alle bisher auf estnischem Territorium geltenden Rechtsnormen weiter gelten, solange sie nicht von ihm oder von der estnischen Regierung außer Kraft gesetzt werden. Am 6. September 1991 schließlich wurde die Unabhängigkeit der Republik Estland vom neugebildeten Staatsrat in Moskau anerkannt. Kurz darauf, am 17. September desselben Jahres, folgte die Aufnahme der Republik Estland in die UNO<sup>11</sup> und seit dem 18. September 1991 genießt Estland einen Gaststatus im Europarat<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Ausführlich Uibopuu, *ibid.*, 122; Csaba János Kenéz, Zur Unabhängigkeitsbewegung in Estland, in: Dokumentation Ostmitteleuropa, Heft 3/4 (1990), 7.

<sup>9</sup> Deutsche Übersetzung des "Beschlusses des Obersten Rates der Estnischen SSR über den staatlichen Status Estlands vom 30. März 1990", in: Meissner (Anm.5), 389; siehe auch Uibopuu (Anm.5), 130; Kenéz (Anm.8), 10f.

<sup>10</sup> Der Oberste Rat der Republik Estland (Supreme Council) löste den Obersten Sowjet der estnischen SSR ab, Human Rights Law Journal 13 (1992), 237, Ziff. 11.

<sup>11</sup> Ebenso Lettlands und Litauens, United Nations, Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe in 1991-1992 (1992), 159.

<sup>12</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, in: Human Rights Law Journal 13 (1992), 231.

### *III. Übersicht über den Inhalt der Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992*

#### A. Formeller Aufbau der Verfassung

Die Verfassung der Republik Estland vom 28. Juni 1992<sup>13</sup> ist in 15 Kapitel unterteilt; nebst einer Präambel zählt die Verfassung insgesamt 168 Artikel.

Kapitel I enthält allgemeine Bestimmungen (Art. 1–7), und Kapitel II verankert in 47 Artikeln Grundrechte, Grundfreiheiten und Grundpflichten (Art. 8–55). Danach folgen je ein Kapitel zu der Rechtsstellung des Volkes (Art. 56–58), des Parlaments (Riigikogu, Reichsversammlung) (Art. 59–76), des Präsidenten (Art. 77–85) sowie der Regierung der Republik (Art. 86–101). Anschließend folgt ein Kapitel über die Gesetzgebung (Art. 102–110). Kapitel VIII regelt sodann die Finanzen und das nationale Budget (Art. 111–119), Kapitel IX die auswärtigen Beziehungen und völkerrechtlichen Verträge (Art. 120–123) und Kapitel X die Landesverteidigung (Art. 124–131). Weiter folgen je ein Kapitel über die staatliche Rechnungsprüfungsstelle (State Audit Office) (Art. 132–138), den Justizkanzler (Legal Chancellor) (Art. 139–145), das Gerichtswesen (Art. 146–153), die lokale Selbstverwaltung (Local Government) (Art. 154–160) und schließlich über die Verfassungsrevision (Art. 161–168).

#### B. Zum Inhalt der Verfassung

Im folgenden wird nicht der Reihe nach und detailliert auf jedes dieser Kapitel eingegangen werden, sondern schwerpunktmäßig soll ein Überblick über einige ausgewählte Themen verschafft werden. Im einzelnen werden – nach einigen Hinweisen zur Präambel und den Allgemeinen Bestimmungen in Kapitel I der estnischen Verfassung – die Grundrechte und Grundpflichten, das Regierungssystem und das Gerichtswesen der Republik Estland näher dargestellt werden; letzteres unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgerechtigkeit.

<sup>13</sup> Die Verfasserin stützt sich im folgenden auf eine inoffizielle englische Übersetzung der estnischen Verfassung, erhältlich beim Außenministerium der Republik Estland in Tallinn. – Gleichzeitig mit der neuen Verfassung trat das Gesetz über die Anwendung der Verfassung (Law on the Application of the Constitution) in Kraft. Dieses Gesetz ist ebenfalls in englischer Übersetzung beim Außenministerium der Republik Estland erhältlich.

### 1. Präambel

In der Präambel der neuen estnischen Verfassung wird u.a. der Wille ausgedrückt, einen Staat zu schützen und zu entwickeln, der gestützt auf das unauslöschliche Recht der Esten auf nationale Selbstbestimmung errichtet und am 24. Februar 1918 verkündet worden ist. Mit dieser Formulierung stellt der Verfassungsgeber nochmals klar, daß die Republik Estland nicht einen neugegründeten Staat darstellt, sondern als Wiederherstellung des bereits seit 1918 bestehenden Staates zu verstehen ist.

### 2. Allgemeine Bestimmungen

Kapitel I mit der Überschrift "Allgemeine Bestimmungen" hält fest, daß Estland eine unabhängige und souveräne demokratische Republik ist; weiter, daß universell anerkannte Prinzipien und Normen des Völkerrechts ein untrennbarer Teil des estnischen Rechts sind, daß die Staatssprache Estlands estnisch ist und daß die höchste Gewalt Estlands beim Volk liegt. Das Parlament, die Exekutive und die Judikative werden nach dem Prinzip *separate and balanced powers* organisiert. Die Regierungsgewalt darf einzig aufgrund der Verfassung und verfassungskonformer Gesetze ausgeübt werden; es gilt das Legalitätsprinzip.

Politisch ist Estland ein Einheitsstaat, der in administrative Einheiten unterteilt ist.

### 3. Grundrechte, Grundfreiheiten und Grundpflichten

#### a. Bürgerrecht

In Kapitel II, dem Kapitel über die Grundrechte, Grundfreiheiten und Grundpflichten, regelt die estnische Verfassung als erstes Grundrecht das Bürgerrecht (Art. 8): Jedes Kind, das mindestens einen Elternteil mit estnischer Staatsangehörigkeit hat, erhält mit seiner Geburt das estnische Bürgerrecht. Zudem steht jeder Person, die als Minderjährige das estnische Bürgerrecht verloren hat, das Recht auf Wiedereinbürgerung zu. Einer Person, die das estnische Bürgerrecht mit der Geburt erworben hat, kann dieses Recht nach geltendem estnischem Verfassungsrecht nicht entzogen werden.

Die Voraussetzungen und das Verfahren für den Erwerb, den Verlust und die Wiedererlangung der estnischen Staatsangehörigkeit bestimmt das Staatsangehörigkeitsgesetz.

### b. Allgemeine Grundrechtsbestimmungen

Nebst dem Bürgerrecht garantiert die estnische Verfassung in Kapitel II und vereinzelt in anderen Kapiteln Freiheitsrechte, Verfahrensrechte, soziale Grundrechte, Rechtsgleichheit, Rechte, die dem Schutz von Minderheiten dienen, sowie politische Rechte. Zusätzlich enthält Kapitel II nach der Regelung des Bürgerrechts, aber vor der Aufzählung der übrigen Grundrechte, Grundfreiheiten und Grundpflichten die folgenden allgemeinen Grundrechtsbestimmungen:

1. Die Rechte, Freiheiten und Pflichten, die gemäß der Verfassung allen Personen zustehen bzw. alle Personen verpflichten, gelten für estnische Bürger gleichermaßen wie für Ausländer und Staatenlose, die sich in Estland aufhalten (Art. 9).

2. Die in Kapitel II ausdrücklich aufgeführten Rechte, Freiheiten und Pflichten schließen zusätzliche Rechte, Freiheiten oder Pflichten nicht aus, vorausgesetzt, diese folgen aus dem Geist der Verfassung und lassen sich mit der Menschenwürde und den Prinzipien einer Gesellschaft, die auf sozialer Gerechtigkeit, Demokratie und Rechtsstaat (*rule of law*) beruht, vereinbaren (Art. 10);

3. sind Einschränkungen der Grundrechte und Grundfreiheiten nur gemäß der Verfassung zulässig. Einschränkungen sind nur in dem Umfang zulässig, als sie in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind. Die Einschränkung darf den Wesensgehalt des Grundrechtes bzw. der Grundfreiheit nicht verletzen (Art. 11)<sup>14</sup>.

### c. Willkürverbot und Rechtsgleichheit

Nach Art. 13 der estnischen Verfassung soll das Gesetz jedermann vor willkürlicher staatlicher Behandlung schützen, und nach Art. 12 sind alle Personen vor dem Gesetze gleich, unabhängig von ihrer Nationalität, Rasse, Sprache, Herkunft oder anderen Kriterien. Ob sich der noch näher darzustellende verfassungsrechtliche Ausschluß der Ausländer vom persönlichen Geltungsbereich mehrerer Grundrechte mit diesem Diskriminierungsverbot vereinbaren läßt, scheint allerdings fraglich zu sein.

<sup>14</sup> "Rights and liberties may be restricted only in accordance with the Constitution. Restrictions may be implemented only insofar as they are necessary in a democratic society, and their imposition may not distort the nature of rights and liberties".

## d. Freiheitsrechte

aa) Die estnische Verfassung enthält mehrere Rechte, die dem Schutz des Menschen und seines engsten Lebensbereichs dienen. Im einzelnen verankert sie ein Recht auf Leben (Art. 16), ein Folterverbot (Art. 18) sowie ein grundsätzliches Verbot der Zwangsarbeit (Art. 29); im Gegensatz zu einem früheren Verfassungsentwurf sieht die geltende estnische Verfassung jedoch keine Abschaffung der noch immer praktizierten Todesstrafe vor<sup>15</sup>. Weiter verankert die neue Verfassung ein Verbot der Verunglimpfung der Ehre oder des Rufs einer Person (Art. 17), ein Recht auf freie Selbstverwirklichung (Art. 19), ein Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 20), ein Recht auf Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 34–36), ein Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 33) und des Familien- und Privatlebens (Art. 26). Bei widerrechtlicher Verletzung hat der Verletzte einen verfassungsmäßigen Anspruch auf Ersatz des materiellen und immateriellen Schadens (Art. 25). Die Verfassung gewährt zudem ein Recht auf Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit, ein Recht auf Zugehörigkeit zu einer Kirche oder religiösen Vereinigung – Estland hat keine Staatskirche – sowie ein Recht auf Kultusfreiheit (Art. 40). Schließlich verankert die Verfassung ein Brief- und Fernmeldegeheimnis (Art. 43) und ein Verbot staatlicher Behörden, gegen den Willen estnischer Bürger Daten über deren Überzeugung zu sammeln (Art. 42).

bb) Nebst diesen Rechten zum Schutz des Menschen und seines engsten Lebensbereichs enthält die neue estnische Verfassung Garantien freier Kommunikation und Vereinigung: sie verankert ein Recht auf Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 45), ein Zensurverbot (Art. 45), ein Recht auf Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art. 38) und zudem ein unveräußerliches Urheberrecht des Autors (Art. 39). Das Ausmaß der Autonomie der Universitäten und Forschungsstätten bestimmt der Gesetzgeber.

Art. 44 garantiert allen ein Recht auf Informationsfreiheit; jedermann hat das Recht, allgemein zugängliche Informationen zu erhalten. Über das Ausmaß der Verbreitung amtlicher Informationen entscheidet der Gesetzgeber. Ihm steht auch das Recht zu, die Informationsfreiheit bezüglich amtlicher Informationen allein estnischen Bürgern zu gewähren (Art. 44).

Unabhängig von der Staatsangehörigkeit hat jede Person ein Petitionsrecht. Das Verfahren für die Beantwortung der Petitionen bestimmt der Gesetzgeber (Art. 46).

---

<sup>15</sup> Siehe dazu Raimo Pekkanen/Hans Danielius, Human Rights in the Republic of Estonia, Human Rights Law Journal 13 (1992), 238, Ziff. 26.

Art. 29 garantiert Koalitionsfreiheit und ein Streikrecht, dessen Umfang jedoch der Gesetzgeber bestimmt. Art. 47 sieht ein Recht auf Versammlungsfreiheit vor und Art. 48 auf die Bildung nicht gewinnbringender Vereine. Allerdings ist zu betonen, daß nur estnische Bürger Mitglied einer politischen Partei sein können.

cc) Wie erwähnt, hält die estnische Verfassung allgemein fest, daß "Rights and liberties may be restricted only in accordance with the constitution. Restrictions may be implemented only insofar as they are necessary in a democratic society, and their imposition may not distort the nature of rights and liberties" (Art. 11).

Meines Erachtens bedeutet diese Formulierung, daß Grundrechte nur dann eingeschränkt werden dürfen, wenn die Verfassung selbst ihre Einschränkung vorsieht. Der Verfassungsgeber hat denn auch bei der Regelung der meisten Freiheitsrechte verankert, daß das jeweilige Grundrecht durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden kann. Zudem führt er für die meisten dieser Freiheitsrechte konkrete öffentliche oder individuelle Interessen auf, zwecks deren Erfüllung das Grundrecht eingeschränkt werden kann.

Zwei Beispiele: Die Bewegungsfreiheit kann zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, im Interesse der Landesverteidigung und im Falle einer natürlichen Katastrophe eingeschränkt werden; weiter, um die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern, um die Umwelt zu schützen, um Jugendliche oder Geisteskranke nicht ohne Aufsicht zu lassen oder um ein strafrechtliches Verfahren zu sichern (Art. 34). Die Einschränkung der Kultusfreiheit ist demgegenüber bei Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit oder der Moral zulässig (Art. 40 Abs. 3).

An dieser Stelle sei erwähnt, daß zwei wichtige Verfassungsentwürfe, der Adams- und der Raidla-Entwurf, die Zulässigkeit der Einschränkung einiger Grundrechte, beispielsweise des Rechts auf Freiheit, im Gegensatz zum geltenden Verfassungstext allein an die Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage geknüpft hatten. Die fehlende Verankerung des Kriteriums der "Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft" führte zu einer Kritik von Mitgliedern der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Pekkanen/Danelius, *ibid.*, 238.

## e. Verfahrensrechte

Nebst dem Bürgerrecht, dem Diskriminierungs- und Willkürverbot und den aufgezählten Freiheitsrechten enthält die estnische Verfassung zahlreiche Verfahrensrechte. Im einzelnen garantiert sie ein Recht auf Zugang zu einem Gericht (Art. 15), ein Recht auf einen Instanzenzug (Art. 24), ein Verbot von Ausnahmegerichten (Art. 148), einen Anspruch auf den gesetzlichen Richter (Art. 24), den Grundsatz *ne bis in idem* (Art. 23), der Partei- und Publikumsöffentlichkeit des Verfahrens und der Veröffentlichung der Gerichtsurteile (Art. 24). Zum Schutz des Angeklagten gilt die Unschuldsvermutung (Art. 22), der Grundsatz *nulla poena sine lege* und schließlich das Verbot der Rückwirkung strengeren Rechts und das Gebot der Rückwirkung milderer Rechts (Art. 23).

## f. Handels- und Gewerbebefreiheit sowie Eigentumsgarantie

aa) Art. 29 garantiert das Recht, das Tätigkeitsfeld, den Beruf und den Arbeitsort frei zu wählen, und Art. 31 das Recht, sich kommerziell zu betätigen und gewinnbringende Vereine zu gründen. Die Bedingungen und das Verfahren für die Ausübung dieser Rechte regelt der Gesetzgeber. Er kann insbesondere bestimmen, daß Ausländer vom Geltungsbereich dieser Rechte ausgeschlossen sind.

Staatsstellen können grundsätzlich nur von estnischen Bürgern besetzt werden (Art. 30).

bb) Die Eigentumsrechte (Art. 32) jeder Person sind unverletzlich. Eine Enteignung kann nur im öffentlichen Interesse und gegen gerechte und angemessene Entschädigung erfolgen. Innerhalb der gesetzlichen Schranken hat jedermann das Recht, sein Eigentum frei zu verwalten, zu nutzen und darüber zu verfügen. Bereits von Verfassungs wegen darf die Nutzung des Eigentums aber nicht gegen öffentliche Interessen verstoßen. Weiter garantiert die Verfassung ein Recht auf Vererbung.

Von besonderem Interesse ist die verfassungsrechtliche Bestimmung, wonach der Gesetzgeber befugt ist, Kategorien von Eigentumsrechten einzuführen, deren Erwerb estnischen Bürgern, gewissen juristischen Personen oder dem estnischen Staat vorbehalten ist (Art. 32 Abs. 3). Aus dem Bodenreformgesetz der Republik Estland vom 17. Oktober 1991<sup>17</sup> geht hervor, daß Grundeigentum, das durch die Privatisierung entstanden ist, nur Bürger der Republik Estland erwerben können (Art.

---

<sup>17</sup> Deutsche Übersetzung in: ROW 1992, 184 ff.

21). Ausländische natürliche und juristische Personen können ein entsprechendes Grundstück lediglich pachten (Art. 33)<sup>18</sup>.

#### g. Soziale Grundrechte

Art. 28 gewährt jeder Person das Recht auf gesundheitliche Fürsorge. Estnische Bürger haben zudem ein Recht auf staatliche Unterstützung im Alter, bei Arbeitsunfähigkeit, bei Verlust ihres Versorgers und bei Bedürftigkeit. Den Umfang und die Voraussetzungen für die staatliche Unterstützung regelt der Gesetzgeber. Sieht er keine andere Regelung vor, gelten diese Ansprüche von Verfassungen wegen für Ausländer und Staatenlose, die sich in Estland aufhalten, in gleicher Weise wie für estnische Staatsbürger.

Die estnische Verfassung enthält kein Recht auf Arbeit, nach Art. 29 hat der Staat aber Personen, die eine Arbeit suchen, behilflich zu sein<sup>19</sup>.

Weiter garantiert die estnische Verfassung ein Recht auf Bildung sowie ein Recht auf Unterricht in estnischer Sprache (Art. 37).

#### h. Minderheitenschutz

Die estnische Verfassung enthält mehrere Bestimmungen, die dem Schutz der Minderheiten dienen, ohne jedoch den Begriff der Minderheiten ausdrücklich zu definieren: Nach Art. 37 können Schulen, die für Minderheiten eingerichtet werden, ihre Unterrichtssprache frei wählen. Unter welchen Voraussetzungen Schulen für Minderheiten eingerichtet werden, nennt der Verfassungsgeber allerdings nicht.

Nach Art. 49 hat jedermann das Recht auf Wahrung seiner ethnischen Identität, und Art. 50 gewährt den ethnischen Minderheiten das Recht, im Interesse ihrer nationalen Kultur Selbstverwaltungsinstitutionen zu gründen. Die Bedingungen hierfür und das Verfahren regelt der Gesetzgeber in einem Gesetz über die kulturelle Autonomie für ethnische Minderheiten. Der estnische Gesetzgeber hatte bereits im Jahre 1925 ein ent-

<sup>18</sup> Siehe auch Art. 3 des Gesetzes der Republik Estland über die Grundlagen der Eigentumsreform vom 13.6.1991, deutsche Übersetzung in: ROW 1992, 181: "2) das sich im Eigentum des Staates befindende oder in Municipaleigentum übertragene Vermögen wird für ein Entgelt oder kostenlos in Privateigentum übertragen (Privatisierung des Vermögens)".

<sup>19</sup> Vgl. United Nations (Anm. 11), 162: In der Schwerindustrie, wo die Russen sehr zahlreich sind, ist mit großer Arbeitslosigkeit zu rechnen. "Therefore the risk of economically driven ethnic conflicts is present, despite the fact that current opinion surveys show most Russians preferring to remain in an independent Estonia".

sprechendes Minderheitengesetz erlassen<sup>20</sup>. Ob dieses Gesetz wieder in Kraft treten wird, steht in Estland zur Zeit zur Diskussion. Als Minderheiten gelten nach dem Gesetz von 1925 "das deutsche, russische und schwedische Volk sowie diejenigen auf estländischem Territorium lebenden Minderheiten, deren Gesamtzahl nicht kleiner als 3000 ist" (§ 8). Die Zugehörigkeit zur Selbstverwaltungskörperschaft einer ethnischen Minderheit setzt gemäß dem Gesetz von 1925 die estnische Staatsangehörigkeit voraus (§ 9).

Nach der Verfassung von 1992 hat jedermann das Recht, staatliche Behörden auf estnisch anzuschreiben und die Antwort auf estnisch zu erhalten. In Gebieten, in denen mindestens die Hälfte der Einwohner einer ethnischen Minderheit angehört, hat nun aber jede Person das Recht, Antworten von Behörden in der Sprache dieser ethnischen Minderheit zu erhalten (Art. 51).

Amtssprache ist, wie die Staatssprache (Art. 6), estnisch. In Gebieten, in denen die Mehrheit der Bevölkerung eine andere Sprache spricht, können die lokalen Behörden für die interne Kommunikation jedoch diejenige Sprache gebrauchen, die von der Mehrheit der ständigen Bewohner dieser Gegend gesprochen wird. Den konkreten Umfang des Gebrauchs der nicht-estnischen Sprachen regelt das Gesetz, ebenso übrigens den Sprachgebrauch vor Gericht (Art. 52).

#### i. Politische Rechte

aa) Als politische Rechte enthält die estnische Verfassung ein Wahlrecht hinsichtlich der Wahl des estnischen Parlaments und ein Stimmrecht bezüglich von Referenden (Art. 56). Stimm- und aktiv wahlberechtigt ist grundsätzlich jede mindestens 18jährige Person mit estnischer Staatsangehörigkeit. Das passive Wahlrecht bezüglich der Parlamentswahlen steht grundsätzlich jedem mindestens 21jährigen estnischen Staatsangehörigen zu (Art. 60).

Das Wahlrecht von Personen, die sich in Haft befinden, kann der Gesetzgeber beschränken (Art. 58). Nach Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Wahl des estnischen Parlaments<sup>21</sup> sind dementsprechend estnische Bürger, die zur Zeit der Parlamentswahl rechtmäßig inhaftiert sind, von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen.

<sup>20</sup> Deutsche Übersetzung des Gesetzes über die Kultur-Selbstverwaltung der völkischen Minderheiten in Estland vom Jahre 1925 in: Zeitschrift für Osteuropäisches Recht (1925), 114ff.

<sup>21</sup> Riigikogu Electoral Law vom 6.4.1992.

bb) Nebst dem Recht auf die Wahl des Parlaments der Republik Estland verankert die Verfassung ein Recht auf die Wahl der Volikogu. Die Volikogu ist die repräsentative Gewalt der lokalen Selbstverwaltung. Im Gegensatz zur Wahl des estnischen Parlaments hat hier jede 18jährige Person, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, grundsätzlich ein aktives Wahlrecht; vorausgesetzt, sie hat ihren ständigen Wohnsitz im Territorium der entsprechenden lokalen Selbstverwaltung (Art. 156).

#### j. Grundpflichten

Unter den Grundpflichten ist insbesondere die ausdrückliche Pflicht jeder Person, die menschliche und natürliche Umwelt zu erhalten und für selbst verursachte Umweltschäden Ersatz zu leisten, hervorzuheben (Art. 53).

### 4. Regierungssystem

#### a. Allgemeine Charakterisierung

Das estnische Regierungssystem weist die folgenden charakteristischen Merkmale auf: Die oberste Gewalt liegt, wie dargelegt, beim Volk. Die estnische Demokratie ist keine direkte, sondern eine indirekte. Verfassungsorgane sind nebst dem Volk und dem von ihm gewählten Parlament (Riigikogu) der Republikspräsident, die Regierung, Gerichtsbehörden und der Justizkanzler. Die Verfassungsorgane funktionieren nach dem Prinzip der *checks and balances*. Das Parlament kann gegenüber der Exekutive das Mißtrauen aussprechen, es handelt sich also um ein parlamentarisches Regierungssystem.

Im folgenden sind die einzelnen Verfassungsorgane, insbesondere ihre Zusammensetzung, Wahl, Amtsdauer und ihre Funktionen näher zu betrachten, um im Anschluß daran auf den Gesetzgebungsweg näher eingehen zu können.

#### b. Die Riigikogu

Das Parlament der Republik Estland, die Riigikogu, umfaßt 101 Mitglieder bei einer Gesamtbevölkerung von zur Zeit ca. 1.600.000<sup>22</sup>. Es wird alle vier Jahre vom Volk gewählt. In bestimmten, teilweise noch

---

<sup>22</sup> Gesamtbevölkerung Anfang 1990: 1.576.000, The Baltic States (Anm.5), 16.

darzustellenden Fällen sieht die Verfassung vorzeitige Parlamentswahlen vor (Art. 60).

Das Parlament hat einerseits Komitees einzurichten, andererseits haben die Abgeordneten das Recht, Faktionen (*factions*) zu bilden (Art. 71).

Zu den Aufgaben des Parlaments gehören nebst der Annahme von Gesetzen und Resolutionen z.B. die Ratifizierung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Art. 121), die Annahme des Budgets und die Billigung der Staatsrechnung (Art. 65). Auf das Mißtrauensvotum des Parlaments wird bei der Darstellung der Regierung näher eingegangen werden. Zu betonen ist schließlich, daß das Parlament über die subsidiäre Generalkompetenz verfügt (Art. 65 Ziff. 16).

#### c. Der Republikspräsident

Staatsoberhaupt von Estland ist der Präsident der Republik. Gewählt wird er grundsätzlich durch das Parlament, und zwar durch eine 2/3-Mehrheit der Abgeordneten (Art. 79); bei zweimal wiederholter fehlender Mehrheit ausnahmsweise durch einen besonderen Wahlausschuß (Art. 79).

Das passive Wahlrecht steht nur estnischen Bürgern zu, welche die estnische Staatsangehörigkeit mit ihrer Geburt erworben haben und mindestens 40 Jahre alt sind (Art. 79 Abs. 3).

Eine Amtsperiode beträgt 5 Jahre; die Amtsdauer höchstens zwei aufeinander nachfolgende Amtsperioden (Art. 80 Abs. 1). Mit der Amtsübernahme verliert der Präsident sämtliche Befugnisse und Pflichten anderer Ämter; seine Parteimitgliedschaft wird suspendiert (Art. 84).

Zu den Aufgaben und Kompetenzen des Präsidenten gehören u.a. der Erlaß von Notverordnungen sowie die Repräsentation in internationalen Beziehungen und die Unterzeichnung von Ratifikationsurkunden (Art. 78). Aufgrund der negativen historischen Erfahrung ist die Rechtsstellung des Präsidenten gemäß der Verfassung von 1992 im Vergleich zur estnischen Verfassung von 1934 geschwächt<sup>23</sup>.

#### d. Die Regierung der Republik

Die Exekutivgewalt der Republik Estland liegt bei der Regierung, die sich aus einem Premierminister und mehreren Ministern zusammensetzt. Die Mitglieder der Regierung können weder ein anderes öffentliches Amt

---

<sup>23</sup> Uibopuu (Anm.5), 56; FAZ vom 29.6.1992, 6.

innehaben noch Vorsteher eines kommerziellen Unternehmens sein (Art. 99). Sie können aber an den Sitzungen des Parlaments teilnehmen und haben dort sogar ein Anhörungsrecht (Art. 100).

Die Regierung hat u.a. die Aufgabe, Gesetze auszuführen, dem Parlament Gesetzesentwürfe und den Budgetentwurf zu unterbreiten sowie in Übereinstimmung mit dem Gesetz Verordnungen (*ordinances and directives*) zu erlassen (Art. 87).

Für die Wahl der Regierung sieht die Verfassung ein detailliertes Verfahren vor (Art. 89): Der Präsident der Republik nominiert einen Kandidaten für das Amt des Premierministers. Dieser hat die Aufgabe, eine neue Regierung zu bilden, d.h. er hat zunächst dem Parlament die Grundlagen für die Bildung der neuen Regierung zu unterbreiten, worauf dieses darüber entscheidet, ob es dem Kandidaten die Macht verleihen will, die Regierung tatsächlich zu bilden. Bei einem positiven Mehrheitsentscheid des Parlaments unterbreitet der Kandidat die Zusammensetzung der Regierung dem Präsidenten, der schließlich die neue Regierung ernannt. Verweigert die Mehrheit des Parlaments dem Kandidaten, die Regierung zu bilden, kann der Präsident der Republik einen anderen Kandidaten präsentieren. Mißlingt die Regierungsbildung wiederholt, kann das Parlament selbst einen Kandidaten für das Amt des Premierministers ernennen. Der vom Parlament ernannte Kandidat hat nun dem Präsidenten eine neue Regierung zu präsentieren. Geschieht dies nicht innerhalb von 14 Tagen, finden neue Parlamentswahlen statt.

Die Amtsdauer der Regierung endet mit der Bildung eines neuen Parlaments, mit der Amtsniederlegung des Premierministers oder mit dem Mißtrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung oder dem Premierminister (Art. 92). Das Mißtrauensvotum kommt bei einer Mehrheit der Abgeordneten zustande. Im Falle eines Mißtrauensvotums gegen die Regierung oder den Premierminister kann der Präsident der Republik, auf Vorschlag der Regierung, vorzeitige Parlamentswahlen anordnen (Art. 97).

Die Regierung selbst kann dem Parlament die Vertrauensfrage stellen (Art. 98).

#### e. Die Gesetzgebung

aa) Das **Initiativrecht** bezüglich einfachen Gesetzen steht den einzelnen Parlamentsmitgliedern, den Faktionen und Komitees des Parlaments sowie der Regierung zu.

Mit einer Resolution, der die Mehrheit der Abgeordneten zustimmt,

kann das Parlament der Regierung vorschlagen, einen bestimmten Gesetzesentwurf auszuarbeiten (Art. 103). Das Verfahren für die Annahme von Gesetzen regelt der Gesetzgeber. Die Verfassung verlangt jedoch, daß für die Annahme oder Revision von 17 explizit aufgeführten Gesetzen die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist. Unter diese Gesetze fallen beispielsweise das Staatsangehörigkeitsgesetz und das Gesetz über die kulturelle Autonomie für ethnische Minderheiten (Art. 104).

bb) Ob ein Gesetzesentwurf dem Referendum unterstellt werden soll, kann nicht das Volk selbst entscheiden, sondern das Parlament (Art. 105). Kommt es zu einer Volksabstimmung und lehnt die Mehrheit der Stimmen den Gesetzesentwurf ab, muß das Parlament neu gewählt werden (Art. 105).

Völkerrechtliche Verträge und Erlasse, die das Budget, Steuern oder staatliche Verpflichtungen betreffen, können dem Referendum nicht unterstellt werden (Art. 106).

cc) Gesetze, die vom Volk oder vom Parlament angenommen wurden, werden vom Präsidenten verkündet (Art. 107). Ist der Präsident jedoch der Auffassung, ein vom Parlament angenommenes Gesetz sei verfassungswidrig, weist er es nochmals an das Parlament zurück. Nimmt das Parlament das Gesetz unverändert ein zweites Mal an, kann der Präsident das Gesetz dem Obersten Gerichtshof, dem National Court, unterbreiten, damit dieser das Gesetz auf seine Verfassungskonformität hin überprüft (Art. 107).

dd) Ausnahmsweise ist der Präsident der Republik selbst zur Gesetzgebung ermächtigt. Nämlich dann, wenn das Parlament gehindert ist, sich zu versammeln, die Gesetzgebung aber dringend ist. Der Erlaß des Präsidenten muß allerdings vom Parlamentspräsidenten und vom Premierminister mitunterzeichnet werden. Zudem ist das Parlament gehalten, bei seiner nächsten Session den Erlaß des Präsidenten mit einem Gesetz entweder zu bestätigen oder aufzuheben (Art. 109)<sup>24</sup>.

ee) Gesetze, mit denen die Verfassung revidiert werden soll, also Verfassungsrevisionen, können nur vom Parlament und dem Präsidenten der Republik initiiert werden, folglich wiederum nicht vom Volk (Art. 161). Eine entsprechende Volksinitiative ist nur ausnahmsweise für

---

<sup>24</sup> Der Präsident kann allerdings weder die Verfassung noch Steuergesetze oder andere in Art. 110 i.V.m. Art. 104 aufgezählte Gesetze erlassen, ändern oder aufheben, Art. 110.

die ersten drei Jahre nach der Annahme der neuen Verfassung vorgesehen<sup>25</sup>.

Über die Annahme eines Verfassungsänderungsgesetzes entscheidet entweder das Volk oder das Parlament (Art. 162 ff.).

### *5. Das Gerichtswesen unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgerichtsbarkeit*

#### a. Gerichtsorganisation

Die Rechtsprechung erfolgt in Estland allein durch Justizbehörden (Art. 146).

Das Gerichtssystem umfaßt Gerichte dreier Instanzen. Oberste Instanz ist der Nationale Gerichtshof (National Court), der zugleich Verfassungsgericht ist (Art. 149 Abs. 3). Der Präsident des Nationalen Gerichtshofs wird, auf Vorschlag des Präsidenten der Republik, durch das Parlament ernannt; die übrigen Mitglieder des Nationalen Gerichtshofs werden ebenfalls durch das Parlament, aber auf Vorschlag des Gerichtspräsidenten, ernannt (Art. 150).

#### b. Verfassungsgerichtsbarkeit

Die estnischen Gerichte sind bei ihrer Tätigkeit an die Verfassung und die Gesetze gebunden (Art. 146). Jedes Gericht hat die im Einzelfall relevanten Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen und bei einer Verfassungswidrigkeit ihre Anwendung zu unterlassen (Art. 15). Die Kompetenz, ein Gesetz zu verwerfen, d. h. für null und nichtig zu erklären, hat allerdings nur der Nationale Gerichtshof (Art. 142, 152).

Das Recht, eine konkrete Normenkontrolle zu verlangen, steht jeder im Einzelfall betroffenen Person zu (Art. 15). Eine abstrakte Normenkontrolle können hingegen nur der Präsident der Republik und der Justizkanzler fordern: Der Republikspräsident kann, wie erwähnt, ein Gesetz vor seiner Verkündung dem Nationalen Gerichtshof unterbreiten. Der Justizkanzler seinerseits ist ein unabhängiger Beamter, der die Oberaufsicht über die Verfassungs- und Gesetzeskonformität sämtlicher estnischer Erlasse hat. Ist der Justizkanzler der Auffassung, ein Erlaß des staatlichen Gesetzgebers, der Exekutive oder der lokalen Selbstverwaltung verstoße gegen die Verfassung oder ein Gesetz,

<sup>25</sup> Art. 8 des Gesetzes über die Anwendung der Verfassung vom 28.6.1992.

und die Behörde, die den Erlaß verabschiedet hat, weigert sich, diesen zu ändern, ruft der Justizkanzler den Nationalen Gerichtshof an, damit dieser den betreffenden Erlaß für null und nichtig erklärt (Art. 139, 142).

#### *IV. Würdigung der neuen Verfassung der Republik Estland unter dem Gesichtspunkt der Stellung der Ausländer*

##### A. Problemstellung

Nimmt eine ehemalige sozialistische Sowjetrepublik eine neue Verfassung an, drängt sich die Frage auf, ob diese Verfassung demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Ohne an dieser Stelle die dargestellten Bestimmungen der neuen estnischen Verfassung im einzelnen zu würdigen, sei doch auf einen kritischen Punkt näher hingewiesen, nämlich auf die Differenzierung der rechtlichen Stellung der Einwohner Estlands aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit: Bereits beim Zustandekommen der neuen estnischen Verfassung wurde an das Kriterium der Staatsangehörigkeit angeknüpft: stimmberechtigt waren am 28. Juni 1992 alle Esten, auch die im Ausland lebenden, nicht aber die Nicht-Esten<sup>26</sup>. Die Verfassung selbst behält zusammenfassend die folgenden Rechte den Bürgern Estlands vor:

- das Recht auf staatliche Unterstützung im Alter, bei Arbeitsunfähigkeit, beim Verlust des Versorgers und bei Bedürftigkeit (Art. 28),
- das Verbot der Sammlung und Speicherung von Daten über die Überzeugung einer Person und gegen deren Willen (Art. 42),
- das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen (Art. 44),
- die Niederlassungsfreiheit auf dem Territorium Estlands (Art. 36),
- das Recht auf freie Wahl des Berufs und des Arbeitsorts (Art. 29),
- die Besetzung von Staatsstellen (Art. 30),
- die Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31),
- bestimmte Kategorien von Eigentumsrechten (Art. 32),
- das Recht, Mitglied einer politischen Partei zu sein (Art. 48) sowie
- das Wahl- und Stimmrecht bezüglich der Wahl des estnischen Parlaments bzw. von Referenden (Art. 57).

Es sei allerdings nochmals betont, daß mehrere dieser Rechte, namentlich das Recht auf staatliche Unterstützung, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, das Recht auf freie Wahl des Berufs und des

---

<sup>26</sup> FAZ vom 29.6.1992, 6.

Arbeitsorts sowie die Handels- und Gewerbefreiheit, von Verfassungen wegen auch sich in Estland aufhaltenden Nicht-Esten zustehen, sofern der Gesetzgeber keine andere Regelung vorsieht.

Die Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit der fraglichen Differenzierung hat unter Betrachtung sowohl der historisch bedingten Zusammensetzung der Bevölkerung Estlands als auch der Regelung des Erwerbs der estnischen Staatsangehörigkeit zu erfolgen.

### B. Zusammensetzung der Bevölkerung Estlands

Wie erwähnt, hat Estland eine Gesamtbevölkerung von ungefähr 1.600.000. 61,5 % davon sind Esten, folglich mehr als ein Drittel Ausländer. Unter den Ausländern sind 78% Russen und 8% Ukrainer<sup>27</sup>.

### C. Erwerb der estnischen Staatsangehörigkeit

Am 6. November 1991 hat der Oberste Rat der Republik Estland die Wiedereinführung des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1938 (in der Fassung vom 16. Juni 1940) beschlossen<sup>28</sup>. Folglich werden Personen, die vor 1940 estnische Bürger waren, und ihre Nachkommen automatisch als estnische Bürger betrachtet<sup>29</sup>. Ein Ausländer kann die estnische Staatsangehörigkeit erwerben, wenn er

1. wenigstens 2 Jahre vor und ein Jahr nach dem Tage der Einreichung des Gesuches um Aufnahme in die estnische Staatsangehörigkeit seinen ständigen Wohnort innerhalb der Grenzen Estlands gehabt hat<sup>30</sup> und
2. die estnische Sprache beherrscht<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Siehe NZZ vom 18.9.1992, 5; siehe auch The Baltic States (Anm.5), 16, und Baltisches Jahrbuch 1989, 266 (zum Stand 1989).

<sup>28</sup> Das Staatsangehörigkeitsgesetz trat am 26.2.1992 erneut in Kraft, Resolution on the Application of the Law on Citizenship, Ziff. 1 i.V.m. Ziff. 18.

<sup>29</sup> Vgl. NZZ vom 29.6.1992, 3.

<sup>30</sup> Art. 6 Abs. 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1938.

<sup>31</sup> "He or she must know the Estonian language", Art. 6 Abs. 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1938.

#### D. Würdigung

Das zeitliche Erfordernis dürfte die Einbürgerung kaum übermäßig erschweren. Als einschneidend erweist es sich einzig für die gegenwärtige Übergangszeit: Die Frist für die Berechnung des ständigen Aufenthalts läuft gemäß Art. 5 der Resolution über die Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes<sup>32</sup> ab dem 30. März 1990. Ausländer können die estnische Staatsangehörigkeit folglich frühestens im Jahre 1993 erwerben mit der weiteren Konsequenz, daß sie sowohl von der Abstimmung über die neue Verfassung vom 28. Juni 1992 als auch von den Parlaments- und den (ausnahmsweise vorgesehenen)<sup>33</sup> Präsidentschaftswahlen vom 20. September desselben Jahres ausgeschlossen waren. Ein diesbezügliches Wahlrecht der Russen, die vor dem 5. Juni 1992 die estnische Staatsangehörigkeit beantragt hatten, hat das estnische Stimmvolk am 28. Juni 1992 abgelehnt<sup>34</sup>.

Die Bedeutung des sprachlichen Kriteriums hängt wesentlich vom Ausmaß der erforderlichen Kenntnis der estnischen Sprache ab; gemäß Art. 7 der Resolution über die Anwendung des Staatsangehörigkeitsgesetzes liegt seine Konkretisierung in der Kompetenz des Gesetzgebers.

Eine zweifellos hohe Hürde für den Erwerb der estnischen Staatsangehörigkeit stellt hingegen die damit verbundene Folge dar, nämlich der in Art. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1938<sup>35</sup> festgehaltene notwendige Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit.

Angesichts dieser insgesamt strengen Bestimmungen für den Erwerb der estnischen Staatsangehörigkeit drängt sich die Frage auf, ob sich der Ausschluß der Russen, die immerhin nahezu ein Drittel der Bevölkerung Estlands darstellen und teilweise seit Jahrzehnten auf dem Territorium der Republik Estland leben<sup>36</sup>, vom Geltungsbereich wirtschaftlicher und politischer Rechte unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten rechtfertigen läßt.

Die verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung von Esten und Russen birgt nicht zu unterschätzenden Zündstoff für ethnische Konflikte. Eine friedliche Lösung der Spannungen zwischen den beiden Nationalitäten dürfte einzig unter Berücksichtigung nicht nur der Interessen der Esten

---

<sup>32</sup> Resolution on the Application of the Law on Citizenship.

<sup>33</sup> Für die Wahl des ersten Republikspräsidenten findet gemäß Art. 4 des Gesetzes über die Anwendung der Verfassung ausnahmsweise eine Volkswahl statt.

<sup>34</sup> Siehe NZZ vom 29.6.1992, 3; NZZ vom 1.7.1992, 2.

<sup>35</sup> I.V.m. Art. 4 der Resolution on the Application of the Law on Citizenship.

<sup>36</sup> Siehe zur Nationalitätenproblematik in Estland DokOst, Heft 3/4 (1990), 50.

an der Bewahrung des über Jahrzehnte hin okkupierten und nun wieder-erlangten unabhängigen Staates Estland, sondern auch der Interessen der Russen, die vor wenigen Monaten noch als Inländer<sup>37</sup>, heute aber als Ausländer oder Staatenlose auf dem Territorium der Republik Estland leben, erzielt werden.

#### *V. Schlußbemerkungen*

Abschließend sei nach den Ausführungen zu der jüngsten estnischen Verfassungsgeschichte, dem Inhalt der estnischen Verfassung vom 28. Juni 1992 und der Problematik der Rechtsstellung der Ausländer, insbesondere der Russen, auf zwei aktuelle Ereignisse hingewiesen: zum einen haben die Esten am 20. September 1992 das neue estnische Parlament gewählt. Mit 28 von 101 Mandaten stellt das Wahlbündnis Pro Patria, das dem rechten Flügel zuzuordnen ist, die größte Fraktion<sup>38</sup>. Zum andern ist am 5. Oktober 1992 der frühere Außenminister und u. a. von Pro Patria und den Moderaten unterstützte Präsidentschaftskandidat Lennart Meri zum Präsidenten der Republik Estland gewählt worden<sup>39</sup>. Der erste Präsident der seit 1991 wieder unabhängigen Republik mußte vom Parlament bestimmt werden, weil bei der direkten Volkswahl vom 20. September 1992, die in Art. 4 des Gesetzes über die Anwendung der Verfassung ausnahmsweise für die Wahl des ersten Präsidenten vorgesehen ist, keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht hatte.

---

<sup>37</sup> Als Sowjetbürger der UdSSR.

<sup>38</sup> NZZ vom 22.9.1992, 3; NZZ vom 18.9.1992, 5.

<sup>39</sup> NZZ vom 7.10.1992, 1; NZZ vom 8.10.1992, 4; NZZ vom 18.9.1992, 5.

Summary<sup>40</sup>

## Legal Developments in the Baltic:

## The New Constitution of the Republic of Estonia of June 28, 1992

On June 28, 1992, the great majority of the Estonian people approved a new constitution for the Republic of Estonia and thereby reaffirmed their will to constitute an independent and democratic state.

While the first part of the present article describes the recent history of Estonian constitutional law, the second part contains a survey of the relevant rules of the new constitution of the Republic of Estonia.

After some remarks on the Preamble and the General Provisions of the first Chapter of the Estonian constitution, the author describes in detail the fundamental rights, liberties and duties and the governmental and judicial system. As far as the latter is concerned, particular consideration is given to the question of constitutional jurisdiction.

The Preamble of the Constitution clarifies that the Republic of Estonia is to be understood not as a newly established state, but as the continuation of the Estonian state which was proclaimed on February 24, 1918.

The Estonian constitution embodies the following fundamental rights and liberties: the right of every child who has at least one parent who is an Estonian citizen to Estonian citizenship, the right to equal treatment under the law, protection against arbitrary treatment by state authorities, personal freedom, the right of judicial protection, the right to engage in commercial activities or to form profit-making associations and finally the right to own property. Furthermore, the Estonian constitution also protects ethnic minorities and contains a guarantee of certain social and political rights.

According to Art. 11 of the constitution, fundamental rights and liberties may only be restricted in accordance with the constitution. Any restriction may be implemented only insofar as is necessary in a democratic society, and only if its imposition does not distort the nature of these rights and liberties. The author emphasizes that the Estonian constitution grants the legislature, *inter alia*, the power to exclude aliens and stateless persons residing in Estonia from the enjoyment of economic rights, namely the right of a person to freely choose his or her field of activity, profession and place of work, the right to engage in commercial activities or to form profit-making associations and to become the owner of certain categories of property. According to the constitution, only Estonian citizens

---

<sup>40</sup> Summary by the author.

have the right of permanent residence in Estonia, the right to be a member of a political party and the right to participate both in elections for the Estonian parliament and in referenda.

The article then gives a description of the main characteristics of the system of government of the Republic of Estonia. According to the constitution, the supreme power of the state is held by the people. The Estonian democracy is not direct, but follows the pattern of representative democracy. Apart from the people, the main constitutional organs are the parliament (Riigikogu), the President of the Republic, the Government of the Republic, the Courts and the Legal Chancellor. The constitutional organs function in accordance with a system of checks and balances. The parliament may pass a vote of non confidence; the Estonian system of government may be called a parliamentary one.

The new Estonian constitution provides for constitutional jurisdiction. The National Court has the power to nullify a law that is contrary to the constitution.

The author concludes with an assessment of the new constitution of the Republic of Estonia as far as the legal situation of aliens, especially members of the Russian minority, is concerned. Considering the composition of the population living on Estonian territory (almost one third of the inhabitants are Russians) and the severe requirements for acquiring Estonian citizenship (the acquisition of the Estonian citizenship requires the knowledge of the Estonian language and the waiver of the former citizenship), the author favours the improvement of the protection of aliens living in Estonia both concerning economic and political fundamental rights.