

LATVIJAS REPUBLIKAS TIESLIETU MINISTRIJA

Rīgā

24.09.2012.

Centrālajai vēlēšanu komisijai
Smilšu ielā 4, Rīgā,
LV 1050

*Par likumprojektu „Grozījumi Pilsonības
likumā”*

Tieslietu ministrija 2012. gada 10. septembrī ir saņēmusi Centrālās vēlēšanu komisijas vēstuli ar lūgumu sniegt viedokli par Centrālajā vēlēšanu komisijā vēlētāju iesniegtā likumprojekta „Grozījumi Pilsonības likumā” (turpmāk - likumprojekts) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk - Satversme) 78. pantā ietvertajiem vārdiem „pilnīgi izstrādātu”.

Tieslietu ministrija ir izvērtējusi lūgumu un savas kompetences ietvaros sniedz šādu viedokli.

Satversmes 78. panta pirmais teikums noteic, ka ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam *pilnīgi izstrādātu* Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru Prezidents nodod Saeimai.

Tiesību doktrīnā ir atzīts, ka Satversme ir sastādīta konspektīvi, precīzi un cenšoties iztikt bez liekvārdības. Jebkuram Satversmes tekstā ietvertajam vārdam ir dziļi pārdomāta un apzināta jēga. Ievērojot minēto, konstatējams, ka arī Satversmes 78. pantā ietvertajiem vārdiem „pilnīgi izstrādātu” ir patstāvīga jēga un nozīme.

Jautājumu loks, kas ir izšķirams, izmantojot tiešās demokrātijas instrumentus (pilsoņu iniciatīvas, tautas nobalsošanas) dažādās pasaules valstīs tiek ierobežots dažādi. Lai arī Satversmes 78. pantā tieši nav uzskaitītas jomas, par kurām pilsoņu iniciatīva nav iespējama, jāpieņem, ka šīs jomas ir ietvertas jēdziena „pilnīgi izstrādāts” tvērumā. Šādas interpretācijas pareizību apliecina arī starpkaru periodā pastāvošā prakse un juridiskā doma, atbilstoši kurai Centrālās vēlēšanu komisijas pienākums ir vērtēt, vai Satversmes grozījumu projekts vai likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts.

Ņemot vērā to, ka Satversme ir vienots veselums un tajā ietvertās normas tulkojamas sistēmiski, arī Satversmes 78. pantā ietvertā jēdzienu „pilnīgi izstrādāts” nepieciešams tulkot, ievērojot citos Satversmes pantos noteikto. Tā, piemēram, Satversmes 1. pantā noteikts, ka Latvija ir demokrātiska republika, kas nozīmē, ka Latvijā ir tiesiska demokrātiska iekārta, kas atzīst demokrātiskas un tiesiskas valsts principus. Satversmes 89. pants paredz, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka

pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskiem līgumiem. Līdz ar to, vērtējot, vai iesniegtais likumprojekts ir atbilstošs Satversmes 78. pantam, nepieciešams pārbaudīt ne tikai to, vai tas ir noformēts atbilstoši juridiskās tehnikas prasībām un ir saprotams, bet arī to, vai likumprojekts ir ievietojams Latvijas tiesību sistēmā un ir atbilstošs Satversmei un Latvijas starptautiskajām saistībām. Proti, tauta nevar izmantot pilsoņu iniciatīvas tiesības, lai, piemēram, grautu valsts demokrātiskos pamatus, jo demokrātiska sistēma ir arī garants, ka tauta vispār var izmantot pilsoņu iniciatīvas tiesības. Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa attiecībā uz Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvenciju ir norādījusi līdzīgi – „neviena persona nedrīkst gūt labumu no Konvencijā noteiktajām tiesībām, lai veiktu darbības, kuru mērķis ir iznīcināt iepriekšminētās tiesības un brīvības” (*Lawless v Ireland*).

Tātad var secināt, ka Satversme, ņemot vērā 78. pantā ietverto formulējumu „pilnīgi izstrādāts Satversmes grozījumu projekts vai likuma projekts”, paredz, ka Centrālajā vēlēšanu komisijā var iesniegt tikai tādus likumprojektus, kas atbilst demokrātiskas un tiesiskas iekārtas principiem un Satversmes mērķim un būtībai.

Ar likumprojektu cita starpā plānots papildināt Pilsonības likuma 2. pantu ar 6. punktu, paredzot, ka Latvijas pilsoņi ar 2014. gada 1. janvāri ir nepilsoņi, kuri līdz 2013. gada 30. novembrim Ministru kabineta noteiktajā kārtībā nav iesnieguši iesniegumus par nepilsoņa statusa saglabāšanu. Tādējādi pēc būtības ar likumprojektu plānots nepilsoņiem pilsonību piešķirt „automātiski”.

Augstākās padomes 1990. gada 4. maija deklarācijas par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu (turpmāk - Neatkarības deklarācija) preambulā cita starpā atzīts, ka Satversme *de jure* ir spēkā līdz šim brīdim, Latvijas Republikas iekļaušana Padomju Savienībā no starptautisko tiesību viedokļa nav spēkā un Latvijas Republika joprojām *de jure* pastāv kā starptautisko tiesību subjekts, ko atzīst vairāk nekā 50 pasaules valstis.

Ar Neatkarības deklarācijas 3. punktu tika atjaunota Satversmes sapulces 1922. gada 15. februārī pieņemtās Latvijas Republikas Satversmes darbība visā Latvijas teritorijā. Neatkarības deklarācijas 4. punkts paredzēja apturēt Satversmi, izņemot tos pantus, kuri nosaka Latvijas valsts konstitucionāli tiesisko pamatu un kuri saskaņā ar Satversmes 77. pantu ir grozāmi tikai ar tautas nobalsošanu. Tādējādi Neatkarības deklarācijā tika atzīts, ka Latvijas valsts konstitucionāli tiesiskais pamats vienmēr ir turpinājies pastāvēt un arī turpmākā valsts un tiesību sistēma ir veidojama saskaņā ar Satversmes 1., 2., 3. un 6. pantā nostiprinātajiem pamatprincipiem. Citiem vārdiem, Neatkarības deklarācijā tika nostiprināts valsts kontinuitātes princips. Proti, Neatkarības deklarācijas pieņemšana un Satversmes 2. panta darbības atjaunošana iniciēja Latvijas neatkarības atjaunošanas procesu, pamatojoties uz nepārtrauktības doktrīnu. Savukārt līdz ar Satversmes 1. panta darbības atjaunošanu Latvijas pilsoņiem radās paļāvība uz to, ka lēmumi tiks pieņemti, ievērojot nepārtrauktības doktrīnas pamatnostādnes (*Satversmes tiesas 2010. gada 13. maija spriedums lietā Nr. 2009-94-01*).

Tādējādi, ņemot vērā to, ka ar Neatkarības deklarāciju tika atjaunota Satversmes darbība, jāuzskata, ka Latvijas valsts kontinuitāte ir mugurkauls visam Latvijas konstitucionālo tiesību organismam un Satversmes pamats. Tāpat Neatkarības deklarācijas preambula uzliek valsts varas institūcijām par pienākumu ievērot valsts nepārtrauktības doktrīnu un neatkāpties no tās.

Satversmes tiesas praksē atzīts, ka no Satversmes 1. pantā ietvertā demokrātiskas republikas jēdziena izriet valsts pienākums savā darbībā ievērot virkni tiesiskas valsts pamatprincipu. Satversmes 1. pants neliedz likumdevējam izdarīt grozījumus pastāvošajā tiesiskajā regulējumā (*Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra spriedums lietā Nr. 2005-12-0103*). Tomēr, grozot tiesisko regulējumu, likumdevējs nav tiesīgs pārkāpt personas pamattiesības -arī pilsonības nepārtrauktības principu (*Satversmes tiesas 2010. gada 13. maija spriedums lietā Nr. 2009-94-01*). Tādējādi jebkura atkāpe no nepārtrauktības doktrīnas pati par sevi nozīmētu Satversmes 1. un 2. panta pārkāpumu.

Ievērojot minēto, secināms, ka nepārtrauktības doktrīna likumdevējam ir jāievēro arī tad, kad tas lemj par pilsonības jautājumiem.

Tieslietu ministrija nenoliedz Saeimas un tautas tiesības pārskatīt pilsoņu kopumu, tomēr, izdarot jebkuras šādas izmaiņas, ir jāizvērtē to juridiski vēsturiskais konteksts un atbilstība nepārtrauktības doktrīnai, tādējādi arī Satversmes 1. un 2. pantam.

Pēc 1990. gada likumdevējam bija divas iespējas attiecībā uz Latvijas valsts deklarēšanu, kam būtu vistiešākās sekas arī uz turpmāko pilsonības politiku. Saskaņā ar pirmo iespēju būtu jāpieņem, ka Latvijas valsts, kas proklamēta 1918. gadā, ir beigusi pastāvēt un ir dibināta jauna valsts. Šajā gadījumā Latvijai no Padomju Savienības būtu jāizstājas saskaņā ar Latvijas PSR konstitūcijā ietvertajiem noteikumiem. Jaundibinātā valsts tad varētu noteikt savu pilsoņu loku, balstoties uz „nulles variantu”, proti, nosakot Latvijas pilsoņu loku, balstoties uz jaunu Pilsonības likumu. Otra iespēja tika balstīta principā *ex iniuria ius non oritur* (netiesiska rīcība tiesības nerada), kas nozīmē, ka prettiesiskā okupācija nevarēja radīt Latvijas neatkarības zaudēšanu *de jure*. Šī iespēja savu attaisnojumu rada valsts nepārtrauktības doktrīnas pamatnostādņēs, kas cita starpā nozīmē arī pilsonības kontinuitāti.

Kā redzams no Neatkarības deklarācijas analīzes, Latvija atzina, ka attiecībā uz tās okupāciju piemērojams kontinuitātes princips.

Ievērojot minēto, nepārtrauktības doktrīnas pamatnostādnes, sekojot principam *ex iniuria ius non oritur*, tika atspoguļotas arī attiecībā uz pilsonības jautājumiem. Atbilstoši minētajam pilsoņu kopums tika atjaunots saskaņā ar 1919. gada „Likumu par pavalstniecību”. Augstākā padome 1991. gada 15. oktobra lēmuma „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem” preambulā norādīja: kaut gan Latvijas Republika 1940. gada 17. jūnijā tika okupēta un valsts zaudēja suverēno varu, Latvijas Republikas pilsoņu kopums saskaņā ar Latvijas Republikas 1919. gada 23. augusta „Likumu par pavalstniecību” turpina pastāvēt. Ilgstošās starptautiski prettiesiskās aneksijas rezultātā Latvijas teritorijā uz dzīvi apmeties liels skaits PSRS pilsoņu, kuru iebraukšana un uzturēšanās nav akceptēta nevienā līgumā starp Latvijas Republiku un PSRS. Tādējādi tikai tās personas, kas bija Latvijas pilsoņi un viņu pēcnācēji, varēja *de facto* atjaunot Latvijas pilsonību. Savukārt, risinot jautājumu par personu un to pēcteču statusu, kas Latvijā brīvprātīgi vai piespiedu kārtā ieceļoja Padomju Savienības īstenotās politikas rezultātā, lai nodrošinātu Padomju periodā Latvijā ieradušos personu tiesības, Latvija ieviesa un šīm personām piešķīra nepilsoņu statusu. Nepilsoņu statusa ieviešana nodrošināja taisnīgu līdzsvaru starp valsts kontinuitātes principu un pienākumu nepalielināt bezvalstnieku skaitu. Arī Satversmes tiesa savā 2005. gada 7. marta spriedumā lietā Nr. 2004-15-0106 atzina, ka

Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāte radīja tiesisku pamatu tam, lai noteiktai personu grupai netiktu automātiski piešķirts pilsoņu statuss.

Tāpat jāņem vērā, ka „Likums par pavalstniecību”, kas tika pieņemts pēc Latvijas Republikas proklamēšanas, pēc Padomju Savienības okupācijas 1940. gadā atcelts netika. Proti, okupācijas periodā Latvijas pilsoņi pilsonību nezaudēja, bet automātiski kļuva arī par Padomju Savienības pilsoņiem.

Kā norādījusi Satversmes tiesa, „laikam ritot, mainās valsts pilsoņu kopums un var mainīties gan teritorija, gan konstitucionālā iekārta. Nepārtrauktības doktrīna akceptē, ka šādas pārmaiņas var būt notikušas arī valstī, kuras neatkarība tiek atjaunota. Taču tādā gadījumā šai valstij jārikojas saskaņā ar nepārtrauktības doktrīnu, un attiecīgās pārmaiņas veicamas nevis tabula rasa, bet pamatojoties uz iepriekšējo konstitucionālo regulējumu. Citiem vārdiem sakot, pārmaiņām jānotiek nepārtrauktības doktrīnas ietvaros, nevis ārpus tās” (*Satversmes tiesas 2007. gada 29. novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102*). Tāpat valsts varas institūcijām ir saistošs Neatkarības deklarācijas preambulā ietvertais vēsturisko faktu izklāsts un to juridiskais novērtējums, kas pamato nepārtrauktības doktrīnu.

Ņemot vērā to, ka likumprojektā ietvertās tiesību normas paredz „nulles varianta” ieviešanu, piešķirot pilsonību visiem nepilsoņiem, kuri līdz 2013. gada 30. novembrim nav iesnieguši iesniegumu par nepilsoņa statusa saglabāšanu, uzskatāms, ka šādas tiesību normas ir pretrunā ar Neatkarības deklarācijā nostiprināto kontinuitātes principu, jo ir piederīgas viedoklim, ka 1990. gadā tikusi dibināta jauna valsts un tādējādi nosakāms jauns pilsoņu kopums pēc tādiem kritērijiem, kam obligāti nav jāatbilst 1919. gada „Likuma par pavalstniecību” pamatprincipiem. Tāpat likumprojektā tiek ignorēta iepriekšējā pilsonības politika, kas veidota, balstoties uz nepārtrauktības doktrīnu, un Augstākās padomes 1991. gada 15. oktobra lēmumā „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem” noteiktais, ka PSRS pilsoņu iebraukšana un uzturēšanās Latvijas teritorijā nav akceptēta nevienā līgumā starp Latvijas Republiku un PSRS.

Ievērojot minēto, Tieslietu ministrijas ieskatā likumprojekts ir pretrunā kontinuitātes principam un līdz ar to arī Satversmes 1. un 2. pantam.

Papildus jāvērs uzmanība uz to, ka, ņemot vērā nepārtrauktības doktrīnu, Latvija, nosakot pilsoņu kopumu, balstījās uz „Likumā par pavalstniecību” ietvertajiem pilsonības pamatprincipiem. Vēl jo vairāk tādēļ, ka atkāpe no šiem pamatprincipiem saskaņā ar kontinuitātes principu nebija iespējama. Ņemot vērā to, ka, pieņemot „Likumu par pavalstniecību”, tika atzīts, ka principiāli svarīgi ir noteikt pilsoņu kopumu, kas ir lojāls Latvijas valstij, arī šobrīd spēkā esošais Pilsonības likums balstās uz to pašu principu, 1. panta pirmajā daļā paredzot, ka Latvijas pilsonība ir personas noturīga tiesiska saikne ar Latvijas valsti. Šīs saiknes pamatā ir jābūt lojalitātei.

Likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņa statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 1. panta pirmā daļa nosaka, ka šā likuma subjekti — nepilsoņi ir tie Latvijas Republikā dzīvojošie, kā arī terminētā prombūtnē esošie bijušās PSRS pilsoņi un viņu bērni, kuri vienlaikus atbilst šādiem nosacījumiem: 1) 1992. gada 1. jūlijā viņi bija neatkarīgi no pierakstā norādītās dzīvojamās platības statusa pierakstīti Latvijas teritorijā, vai viņu pēdējā reģistrētā dzīvesvieta līdz 1992. gada 1. jūlijam bija Latvijas Republikā, vai ar tiesas spriedumu ir konstatēts fakts, ka līdz minētajam datumam viņi ne mazāk kā 10 gadus nepārtraukti dzīvoja Latvijas teritorijā; 2) viņi nav Latvijas

pilsoņi; 3) viņi nav un nav bijuši citas valsts pilsoņi. Likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņa statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” jēga un mērķis ir noregulēt statusu tām personām, kas patstāvīgi dzīvoja Latvijā pēc Padomju Sociālistisko Republiku Savienības sabrukuma un nevēlējās vai nevarēja iegūt nevienas citas valsts pilsonību. Tas nozīmē, ka par galveno kritēriju nepilsoņa statusa iegūšanai ir uzskatāma personas patstāvīgā dzīves vieta.

Vērtējot likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņa statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 1. pantu kopsakarā ar Pilsonības likuma 1. panta pirmo daļu, jāsecina, ka nepilsoņa statuss pats par sevi liecina, ka personai, kas šo statusu ieguvusi, zināmā mērā pastāv tiesiskā saikne ar Latviju, tomēr šī saikne pamatojas, nevis lojalitātē valstij, kas ir pilsonības pamats, bet gan apstākļi, ka Latvija ir šīs personas pastāvīgā dzīvesvieta.

Ņemot vērā to, ka ar likumprojektu plānots pilsonību „automātiski” piešķirt visiem nepilsoņiem, nevērtējot to lojalitāti Latvijas Republikai, jāsecina, ka likumprojektā ietvertās tiesību normas ir neatbilstošas Pilsonības likuma jēgai un mērķim un jo īpaši Pilsonības likuma 1. panta pirmajai daļai, kas atspoguļo pilsonības piešķiršanas pamatnosacījumus, balstoties uz nepārtrauktības doktrīnu.

Ievērojot to, ka likumprojekts ir neatbilstošs Neatkarības deklarācijai, Satversmes 1. un 2. pantam, Pilsonības likuma 1. panta pirmajai daļai un tiesību sistēmā nostiprinātajai nepārtrauktības doktrīnai, tas nav uzskatāms par iesniegtu atbilstoši Satversmes 78. pantam, jo nav „pilnīgi izstrādāts” un ievietojams Latvijas tiesību sistēmā.

Valsts sekretāra vietniece
tiesību politikas jautājumos

L.Medina