

LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMA
JURIDISKAIS BIROJS

Rīgā 2012.gada 24.septembrī

Centrālas vēlēšanu komisijas priekšsēdētājam
A. Cimdara kungam

Juridiskais birojs saņēma Jūsu iesniegumu Nr.02-01.7/126, kurā iekļauts 2012. gada 4. septembrī Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtais vēlētāju parakstītais likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” un lūgts līdz š.g. 24. septembrim sniegt atzinumu, vai šis likumprojekts ir pilnībā izstrādāts.

Atbilstoši Saeimas Juridiskā biroja (turpmāk - Birojs) nolikumam Birojs izskata likumdošanas iniciatīvas kārtībā Saeimai iesniegtos likumprojektus un citu aktu projektus, izvērtējot to atbilstību Latvijas Republikas Satversmei, Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem, likumiem un Latvijas tiesību sistēmai. Līdz ar to Birojs sniedz savu atzinumu par tādu likumprojektu, kurš jau ir iesniegts Saeimā, un tikai pēc tā iesniegšanas Saeimā.

Birojs nav pilnvarots sniegt atzinumu, vai Centrālā vēlēšanu komisijā iesniegtais vēlētāju likumprojekts uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Satversmes 78. panta izpratnē, tomēr, respektējot Jūsu lūgumu, Birojs izvērtēja iesniegto likumprojektu. Atbilde uz iesniegumu vērtējama vienīgi kā Biroja viedoklis Jūs interesējošā jautājumā.

Lai sniegtu atbildi uz uzdoto jautājumu un noteiktu, vai iesniegtais likumprojekts atbilst Satversmē noteiktajam kritērijam "pilnīgi izstrādāts likumprojekts", vispirms jānoskaidro kādas prasības izriet no Satversmes 78. pantā noteiktā un jānosaka attiecīgā jēdziena saturs.

Tautas nobalsošanā par likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu balso vēlētāji, un jāievēro, ka tiesiskā valstī tauta nav atbrīvota no pienākuma ievērot tiesības (*Code of goodpractice on Referendums adopted by the Council for Démocratie Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session Venice, 16-17March 2007, pieejams: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp>*).

Kā norādījusi Konstitucionālo tiesību komisija "Satversmes 78.pantā ietverto vārdu "pilnīgi izstrādāts" kontrole Centrālās vēlēšanu komisijas un kompetentas tiesu institūcijas līmenī ir nepieciešama un tai jānodrošina, ka parakstu vākšana vispār vai šobrīd pastāvošā parakstu vākšanas otrā kārtā tiek organizēta tikai tad, ja ir pieņemts galīgais lēmums, ka vēlētajū iesniegtais projekts atbilst Satversmes 78.panta prasībām, tai skaitā, ka likumprojekts vai Satversmes grozījumu projekts neaizskar Satversmes kodolu" (*Konstitucionālo tiesību komisijas Viedoklis par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu, 403.p. pieejams: http://www.president.lv/images/modules/art_description/file/19886/Konstitucionala_komisija_secinajumi.pdf*)

Atbilstoši Satversmes 65.pantam, likumprojektu Saeimā var iesniegt vairāki subjekti, tomēr vienam no tiem (noteiktam vēlētajū skaitam) Satversme izvirza paaugstinātas prasības un nosaka, ka šī subjekta iesniegtajam likumprojektam jābūt "pilnībā izstrādātam". Līdzīgs princips attiecībā uz pilsoņu kopuma iesniegtajiem ierosinājumiem formulēts arī Šveices Konfederācijas Konstitūcijas 139.panta trešajā daļā, prasot, lai iesniegtais projekts atbilst imperatīvajām starptautisko tiesību normām un būtu formas un satura ziņā vienots.

Satversme šo prasību izvirza visam likumprojekta tekstam (visam kā vienotam dokumentam), tas nozīmē, ka ja likumprojekts kādā daļā neatbilst šim kritērijam, tad šo nepilnību nav iespējams novērst un neatbilstošo daļu no likumprojekta nav iespējams izslēgt. Konstatējot, ka kāda daļa no likumprojekta neatbilst šim kritērijam, jāatzīst, ka likumprojekts kopumā neatbilst 78. panta prasībām.

Visupirms prasība, ka likumprojektam jābūt pilnīgi izstrādātam, saistāma ar juridiskās tehnikas prasību ievērošanu likumprojekta noformēšanā. "[..] iesniegtajam projektam jābūt pilnīgi izstrādātam no formālās puses [..] lai no viņa būtu skaidri redzams, kādi pastāvoši likumi vai likumu panti tiek atcelti vai grozīti, kā arī grozījumu un jauno pantu iespējams un loģiski saprotams saturs" (*Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus? Jurists, 1928, Nr.5, 135. -136.sL*).

Tāpat prasība pēc likumprojekta pilnīgas izstrādātības sevī ietver zināmu iesniegtā likumprojekta satura pārbaudi. Tā kā pilsoņu kopums var iesniegt likumprojektus, pilsoņu kopums var rosināt pieņemt tikai abstraktas un vispārējas tiesību normas, nevis administratīvus vai jurisdiktīvus aktus (*sk: Dišlers K. Nekonstitucionāls ierosinājums. Jaunākās Ziņas, 1927.gada 17.jūnijs*). Satversmes 78.pants "piešķir vienai desmitai daļai vēlētajū likuma

ierosināšanas tiesības vispārējā veidā. [...] likumdošanas ceļā nevar izdot administratīvus vai juridiskus aktus; bet galvenais: vienkāršas likumdošanas ceļā nevar grozīt Satversmi" (*Dišlers K. Saeimas atlaišana pirms leģislatūras perioda beigām. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1927, Nr.5, 159.lpp.*). Līdz ar to nepieciešams izvērtēt, vai iesniegtais likumprojekts atbilst Satversmes normām. "Likums par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu paredz tikai likumīgus, konstitucionālus ierosinājumus, - šī ābece patiesība tak katram skaidra bez pierādījumiem; turpretim, nekonstitucionāliem ierosinājumiem nav un nevar būt likumīga izvešanas ceļa" (*Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls. Tautas Tiesības, 1927, Nr. 11/12, 332.lpp.*).

Likumprojekta pilnīga izstrādātība prasa lai likumprojektā tiktu ievērota normatīvo aktu hierarhija, Latvijai saistošās starptautisko tiesību normas un Eiropas Savienības tiesību normas un tas tādejādi bez neatrisināmām pretrunām "ievietotos" Latvijas tiesību sistēmā. Jāņem vērā, ka par "pilnīgi izstrādātu" nevar atzīt tādu likumprojektu, kuru nav iespējams piemērot pielietojot vispāratzītās tiesību normu interpretācijas metodes.

Likumprojekta satversmības pārbaude ietver sevī arī likumprojekta atbilstības Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām pārbaudi, jo pretējs secinājums neatbilstu Satversmes 68.panta pirmajai daļai. Kā norādījusi Satversmes tiesa, "Satversmes sapulce, ietverot minēto normu Satversmē, nav pieļāvusi, ka Latvijas valsts varētu nepildīt savas starptautiskās saistības. Prasība apstiprināt Saeimā attiecīgos starptautiskos līgumus Satversmē ietverta ar mērķi nepieļaut tādas starptautiskās saistības, kas likumdošanas kārtībā izšķiramus jautājumus noregulētu bez Saeimas piekrišanas. Tādējādi redzams, ka Satversmes sapulce ir vadījusies no prezumpcijas, ka starptautiskās saistības "nokārto" jautājumus un tās ir jāpilda" (*Satversmes tiesas 2004.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr.2004-01-06 secinājumu daļas 6.punkts*).

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32.panta otro daļu Satversmes tiesas spriedums un tajā sniegtā attiecīgās tiesību normas interpretācija ir obligāta visām valsts un pašvaldību institūcijām (arī tiesām) un amatpersonām, kā arī fiziskajām un juridiskajām personām. Līdz ar to Centrālajai vēlēšanu komisijai, pārbaudot iesniegtā likumprojekta satversmību, jāņem vērā Satversmes tiesas sniegtā tiesību normu interpretācija.

Lai noteiktu, vai likumprojekts ir pilnībā izstrādāts būtu vērtējams arī:

1. vai tajā paredzētie valsts un pašvaldību institūciju pienākumi ir reāli izpildāmi (gan pēc būtības, gan termiņu ziņā). Tas attiecas uz spēju izpildīt likumprojektā paredzētās darbības un panākt likumprojektā iecerēto seku iestāšanos.

2. vai likumprojekts atbilst no Satversmes 1.panta izrietošajai būtiskuma teorijai - svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam likumdevējam un tos nevar deleģēt izlemšanai, piem., Ministru kabinetam.

Papildus jānorāda, ka iesniegtajam likumprojektam jāsaturs pārejas noteikumi jeb noteikumi par spēkā stāšanos, ja tādi pēc grozījumu būtības ir nepieciešami (*sk.: Pastars E. Referendumu nedienas. Diena, 2002.gada 3.augusts*).

Juridiskais birojs norāda, ka šis ir tikai būtiskāko vērtēšanas kritēriju uzskatījums, nevis izsmeļošs uzskatījums.

Vērtējot konkrēto Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegto likumprojektu konstatējams, ka projektā ierosināts izdarīt grozījumus Pilsonības likumā papildinot tā 2.pantu ar 6.punktu un papildinot likuma pārejas noteikumus ar 5. un 6. punktu. Īpaša spēkā stāšanās kārtība nav norādīta.

Likumprojekts paredz no 2014. gada 1. janvāra par Latvijas pilsoņiem atzīt tos nepilsoņus, kuri līdz 2013. gada 30. novembrim Ministru kabineta noteiktajā kārtībā nav iesnieguši iesniegumu par nepilsoņa statusa saglabāšanu.

Satversmes tiesa atzinusi, ka likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” pieņemšanu un nepilsoņa statusa izveidošanu noteica vēsturiskā un politiskā situācija pēc PSRS sabrukuma (*sk. Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr.2004-15-0106 12.punktu*). „Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāte radīja tiesisku pamatu tam, lai noteiktai personu grupai netiktu automātiski piešķirts pilsoņa statuss. [...] Ņemot vērā Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāti, bija pamats atjaunot Latvijas pilsoņu kopumu tādu, kāds tas bija noteikts ar 1919. gada "Likumu par pavalstniecību”.

Vērā ņemama Satversmes tiesas norāde, ka neatkarības atjaunošanas procesā Latvijai nebija tiesiska pienākuma piešķirt pilsonību tiem indivīdiem un viņu pēctečiem, kuri nekad nav bijuši Latvijas pilsoņi un Latvijā ieceļojuši okupācijas laikā. Tāpat redzams, ka Satversmes tiesa nepilsoņu jautājuma risinājumu sasaista ar pilsonības iegūšanu naturalizācijas kārtībā, kas sevī ietver principu, ka persona pati izrāda vēlmi iegūt Latvijas pilsonību, zināmu personas integrāciju Latvijas sabiedrībā un konstitucionālajās vērtībās.

Līdz ar to Satversmes tiesa nepilsoņa kļūšanu par Latvijas pilsoni saistījusi ar šīs personas brīvu izvēli naturalizēties. Tā kā šīm personām ir iespēja kļūt arī par kādas citas valsts pilsoni, naturalizācijas procedūra ļauj pārliecināties gan

par pašas personas vēlmi kļūt par Latvijas pilsoni, gan arī par to, vai nepastāv kādi šķēršļi šīs personas uzņemšanai Latvijas pilsonībā.

Satversmes tiesas prakse liecina, ka pilsoņu loka automātiska paplašināšanu nevar skatīt atrauti no Latvijas etnodemogrāfiskās situācijas un ignorējot padomju okupācijas radītās sekas. Satversmes tiesa norādījusi: „1940. gada jūnijā PSRS okupēja Latviju, Igauniju un Lietuvu. Tā rezultātā šīs valstis zaudēja savu brīvību, piedzīvoja iedzīvotāju masveida izvešanas un nogalināšanas akcijas un krieviski runājošo iecelotāju ieplūdumu. 1949. gada 25. martā no Latvijas tika deportēti 2,3 procenti iedzīvotāju, tas ir, apmēram trīs reizes vairāk cilvēku nekā 1941. gada 14. jūnija deportācijā, un latvieši to vidū bija 96 procenti. Faktiski Latvijas okupācijas laikā PSRS mērķtiecīgi īstenoja genocīdu pret Latvijas tautu [...] Pēc Otrā pasaules kara Latvijā notika PSRS pilsoņu masveida imigrācija un Latvijas iedzīvotāju etniskais sastāvs salīdzinājumā ar pirmskara stāvokli ievērojami mainījās. Tā rezultātā samazinājās latviešu, bet būtiski pieauga cittautiešu, īpaši krievu, baltkrievu un ukraiņu skaits. Piemēram, saskaņā ar Valsts statistikas komitejas datiem 1935. gadā Latvijā pamatnācija - latvieši - bija 77 procenti no visu iedzīvotāju skaita, taču 1989. gadā - pirms Latvijas neatkarības atjaunošanas - latviešu īpatsvars bija vairs tikai 52 procenti. Padomju varas veiktās rusifikācijas politikas rezultātā Latvijā mākslīgi tika radīta īpaša iedzīvotāju grupa - tā sauktie krievvalodīgie iedzīvotāji, par kādiem bija spiesti kļūt arī lielākā daļa citu tautību pārstāvju, piemēram, baltkrievi, ukraiņi un ebreji. [...] Tajā pašā laikposmā imigrācija notika arī daudzās Rietumeiropas valstīs, taču, atšķirībā no Latvijas, - ar šo valstu piekrišanu. Šajā ziņā pastāvēja vēl viena svarīga atšķirība: Rietumeiropas valstu valdības pūlējās, lai panāktu imigrantu sociālo integrāciju, turpretī padomju imigranti Latvijas sabiedrībā netika integrēti” (*Satversmes tiesas 2005.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2004-18-0106 secinājumu daļas 1.punkts*).

Attiecīgais konteksts rūpīgi apsverams arī dzan, vērtējot iesniegto likumprojektu, jo jāpastāv pārliecībai, ka tā pieņemšana neapsturēs nepilsoņu sociālo integrāciju Latvijas sabiedrībā un neradīs riskus demokrātiskai valsts iekārtai. Šajā kontekstā arī dzan izvērtējams, vai nepilsoņu atzīšana par pilsoņiem, nepārliecinoties par viņu valsts valodas prasmēm, neradīs draudu latviešu valodai kā valsts valodai. Satversmes tiesa ir norādījusi, ka nepieciešamība aizsargāt valsts valodu un nostiprināt tās lietošanu ir cieši saistīta ar Latvijas valsts demokrātisko iekārtu, jo „globalizācijas apstākļos Latvija ir vienīgā vieta pasaulē, kur var tikt garantēta latviešu valodas un līdz ar to arī pamatnācijas pastāvēšana un attīstība, latviešu valodas kā valsts valodas lietošanas jomas sašaurinājums valsts teritorijā uzskatāms arī par valsts demokrātiskās iekārtas apdraudējumu” (*Satversmes tiesas 2001. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2001-04-0103 secinājuma daļas 3.2. punkts*).

Pilsonības jautājumi aplūkojami arī Latvijas Republikas nepārtrauktības (kontinuitātes) doktrīnas ietvaros. „Valsts nepārtrauktībai par pamatu ir ar to saistītās prasības, kas izvirzītas atbilstoši piemērojamām starptautisko tiesību normām vai procedūrām, un fakts, ka šīs prasības akceptē starptautiskā kopiena situācijās, kad rodas šaubas par valsts identitāti. [...] Nav nepieciešams, lai valsts savu neatkarību atjaunotu tajā pašā teritorijā ar to pašu pilsoņu kopumu un tādu pašu konstitucionālo iekārtu, kāda bija pirms valsts neatkarības prettiesiskās pārtraukšanas *de facto*. 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 sprieduma lietā Nr. 2007-10-0102 32.2. un 32.3. punktu*). Satversmes tiesa īpaši uzsvērusi, ka „valsts nepārtrauktības doktrīna ietver arī pilsonības nepārtrauktības principu. Ja valsts izvēlas balstīties uz savu nepārtrauktību, tad pilsonības regulējumam jāatbilst šim principam. Tas nozīmē, ka valstij, saglabājot savus būtiskos elementus, tostarp tautu, ir iespēju robežās jā rūpējas par to, lai grozījumi tiesiskajā regulējumā tiktu izdarīti, ievērojot no nepārtrauktības doktrīnas izrietošos principus” (*Satversmes tiesas 2010. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2009-94-01 11. punkts*). Interpretējot 1990. gada 4. maija deklarāciju „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu”, Satversmes tiesa norādījusi: „Neatkarības deklarācijas preambula konkretizē Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnu un uzliek valsts varas institūcijām par pienākumu ievērot šo doktrīnu un neatkāpties no tās. Tāpat valsts varas institūcijām ir saistošs preambulā ietvertais vēsturisko faktu izklāsts un to juridiskais novērtējums, kas pamato nepārtrauktības doktrīnu.

Līdz ar to Satversmes tiesa Latvijas Republikas nepārtrauktības doktrīnā ietvērusi aizliegumu Latvijas pilsonību iegūt automātiski tām personām, kuras valstī bija ieceļojušas prettiesiskās okupācijas laikā. Tā kā šis aizliegums izriet no Latvijas Republikas nepārtrauktības doktrīnas, tas bija saistošais ne vien Augstākajai padomei, bet arī dzan Latvijas likumdevējam - Saeimai un pilsoņu kopumam.

Pie šādiem apstākļiem Juridiskais birojs secina, ka iesniegtais likumprojekts neatbilst Satversmes tiesas spriedumos noteiktajam un tādēļ likumprojekts nav uzskatāms par pilnīgi izstrādātu Satversmes 78. panta izpratnē.

Papildus tam būtu izvērtējams, vai iesniegtais likumprojekts neparedz personu naturalizāciju *en masse*, kas starptautiskajās tiesībās ir aizliegta. Vispārēji atzīts, ka tikai atsevišķos gadījumos personu var atzīt par pilsoni ar likuma vispārēju regulējumu, neprasot personas brīvu gribas izteikumu (piemēram, adopcijas, leģitimācijas, paternitātes atzīšanas vai laulību gadījumos). Citos gadījumos naturalizācijai jābalstās uz skaidru brīvprātīgu personas vai tās pārstāvju gribas izteikumu (*sk.: Brownlie I. Principles of public international law. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 380 - 383*). Šī papildus aspekta vērtēšana prasa ilgāku laiku un padziļinātu izpēti.

Juridiskā biroja vadītājs

G.Kusiņš