

Latvijas Universitātes
Juridiskās fakultātes
Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedras
viedoklis par likumprojektu „Grozījumi Pilsonības likumā”

2012.gada 27.septembrī Latvijas Republikas Centrālā vēlēšanu komisija vērsās ar vēstuli pie Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes dekānes prof., Dr.iur. K.Stradas-Rozenbergas ar lūgumu sniegt papildus atzinumu par likumprojekta „Grozījumi Pilsonības likumā” atbilstību starptautisko tiesību normām Satversmes 78.panta izpratnē¹. 2012.gada 4.oktobrī prof. K.Strada-Rozenberga nosūtīja šo lūgumu fakultātes Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedrai ar lūgumu iespēju robežās sniegt viedokli.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedra², turpmāk - SETK, izskatot saņemto Centrālās vēlēšanu komisijas lūgumu, uzskata par iespējamu precizēt saņemtā lūguma formulējumu, atbildot uz jautājumu: „Vai likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” atbilstoši Satversmes 78.panta nosacījumiem ir pilnīgi izstrādāts, t.i., vai tas atbilst Latvijas Republikas normatīvo aktu hierarhijas ziņā augstāk stāvošām tiesību normām un Latvijas Republikai saistošajām starptautisko tiesību normām.”

SETK pirms sava viedokļa formulēšanas ir iepazinusies ar jau iepriekš sniegtajiem atzinumiem, īpaši uzsverot Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas viedokļa³ un Saeimas Juridiskā biroja atzinuma⁴ atzīstamo izstrādātības un analīzes pakāpi.

Formulējot savu viedokli par uzdoto jautājumu SETK uzskata par nepieciešamu apskatīt sekojošu jautājumu loku:

1. starptautiskajās publiskajās tiesībās iekļautais pilsonības piešķiršanas regulējums;
2. Latvijas Republikas valsts tiesību turpināšanās (kontinuitātes) doktrīnas saturs un tās ietekme uz pilsonības piešķiršanas regulējumu;

¹ CVK Nr. 02-01.7/141

² SETK atzinuma veidošanā piedalījās katedras lektors Mag.iur. E.Broks, docente Dr.iur.K.Dupate, asociētais profesors Dr.iur.A.Kučs, lektors Mag.iur. M.Lejnieks.

³ JV Nr.40 (739) 15.lpp.

⁴ turpat, 17.lpp.

3. pilsonības automātiskas piešķiršanas visiem Latvijas Republikas nepilsoņiem atbilstība starptautiskajām tiesībām.

1. Pilsonības piešķiršanas jautājumu regulējums starptautiskajās publiskajās tiesībās

Virkne starptautisko tiesību avotu piemin pilsonības jēdzienu, piemēram, 1948.gada ANO Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas⁵ 15.pants atzīst katra cilvēka tiesības uz pilsonību un aizliedz to patvaļīgi atņemt, 1957.gada Ņujorkas konvencija Par precētu sieviešu pilsonību aizliedz laulībai ietekmēt sievietes pilsonību,⁶ 1989.gada ANO Konvencijas par bērna tiesībām⁷ 7.pants aizsargā bērnu tiesības uz pilsonības iegūšanu no dzimšanas brīža, 1954.gada Konvencijas par bezvalstnieka statusu⁸ 32.pants uzliek konvencijas dalībvalstīm par pienākumu pēc iespējas veicināt bezvalstnieku asimilāciju un naturalizāciju. Pilsonības jautājumiem ir veltīta arī 1963.gada Eiropas Padomes Konvencija par dubļtpilsonības gadījumu samazināšanu un militāro dienestu dubļtpilsonības gadījumā⁹ un Hāgas 1930.g. konvencija par atsevišķiem jautājumiem saistībā ar pilsonības likumu kolīziju,¹⁰ katras valsts tiesības noteikt tās pilsonības iegūšanas noteikumus skaidri izriet arī no Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas par bezvalstnieku skaita samazināšanu (*UN Convention on the Reduction of Statelessness*).¹¹

Tomēr, lai cik starptautisko tiesību avotos arī nebūtu pieminēti pilsonības jautājumi, tās skaidri atstāj jautājumu par pilsonības piešķiršanu katras suverēnas valsts ziņā.

⁵ UN GA Res. 217, 1948.gada 10.decembris

⁶ LR starptautiskais līgums, "LV", 135 (4533), 30.08.2011.

⁷ LR starptautiskais līgums, 28 I.L.M. 1448 (1989), pieejams <http://ww.likumi.lv/doc.php?id=85620>

⁸ LR starptautiskais līgums, „LV”, 325/327 (1785/1787), 05.10.1999., Ziņotājs, 20,21.10.1999.

⁹ pieejama <http://www.google.lv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=l&ved=OCBOQFjAA&url=http%3A%2F%2Fconventions.coe.int%2FTreaty%2Fen%2FTreaties%2FWord%2F043.doc&ei=6nZ9UPemHsnh4QS23YEI&usq=AFQjCNFW06r4QILvQMtSN0nzUGLLOUGphg>

¹⁰ pieejama <http://www.scribd.com/doc/22249788/HAGUE-Convention-1930-Nationality-Laws>

¹¹ 1961.gads, spēkā ar 1975.gada 13.decembri, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175. Latvija ratificējusi 1992.gada 14.aprīlī.

Tā ANO Starptautiskā Tiesa (*International Court of Justice*) ir norādījusi, ka pilsonības piešķiršana caur naturalizāciju ir katras suverēnas valsts kompetencē.¹² Šie jautājumi ietilpst katras suverēnās valsts iekšējā domēnā.¹³

Arī gan Latvijai saistošie, gan nesaistošie starptautiskie līgumi skaidri nosaka, ka personu loks, kurām ir tiesības iegūt attiecīgās valsts pilsonību, kā arī procedūras, saskaņā ar kādām pilsonību var iegūt, ir katras valsts nacionālā tiesiskā regulējuma jautājums.

Eiropas Padomes konvencijas, kuras Latvija nav ratificējusi, Eiropas Pilsonības Konvencija¹⁴ un Konvencija par izvairīšanos no bezvalstniecības valstu pēctecības gadījumā¹⁵ neuzliek par pienākumu valstij piešķirt pilsonību automātiski, t.i., valsts var noteikt gan pienākumu iziet naturalizācijas procesu, gan definēt personu loku, kurām ir tiesības naturalizēties.

Eiropas Savienības tiesības jautājumus par dalībvalsts pilsonības iegūšanu neregulē, jo saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību¹⁶ 20.pantu Eiropas Savienības pilsonība tikai papildina dalībvalsts pilsonību, bet neaizstāj to. Eiropas Savienības tiesa, apstiprinot minēto, ir vairāk kārt norādījusi, ka saskaņā ar starptautiskajām tiesībām nosacījumi, saskaņā ar kuriem personas iegūst un zaudē Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonību, ir katras attiecīgās valsts kompetencē.¹⁷

No minētā izriet, ka ne Latvijas Republikai saistošie starptautiskie līgumi, ne arī vispārējās starptautiskās publiskās tiesības neregulē jautājumus par pilsonības piešķiršanu, tādejādi tieši neietekmē jautājumu par pilsonības piešķiršanu Latvijas Republikas nepilsoņiem.

¹² Nottebohm case, ICJ Reports, 1955, p.23.

¹³ Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession (CETS No.200) Explanatory Report, pieejams <http://eudo-citizenship.eu/InternationalDB/docs/Explanatory%20report%20Convention%20avoidance%20statelessness%20in%20relation%20to%20State%20succession%20CETS%20200%20PDF.pdf>, skatīts 2012.gada 18.spetembrī.

¹⁴ CETS 166, 1997.gada 6.novembris, spēkā no 2000.gada 1.marta.

¹⁵ CETS 200, 2006.gada 19.maijs, spēkā kopš 2009.gada 1.maija.

¹⁶ Oficiālais Vēstnesis C 83/47, 30. 03.2010.

¹⁷ Piemēram, skatīt lietas C-200/02 Zhu un Chen, ECR I-9925 [2004]; C-369/90 Micheletti, ECR I-4329 [1992].

Jautājums par tiesībām iegūt pilsonību varētu būt skatāms arī diskriminācijas aizlieguma principa kontekstā. Tas izriet, piemēram, no ANO Starptautiskā Pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, kā arī citiem cilvēktiesību dokumentiem. Pamatā šie dokumenti pilsonības kontekstā aizliedz diskrimināciju rases, etniskās piederības vai reliģiskās pārliecības dēļ. Jautājums par iespējamu tiešu diskrimināciju etniskās piederības dēļ var rasties gadījumā, ja pilsonības iegūšanas kritēriji ir tieši balstīti uz personas etnisko piederību. Savukārt, jautājums par valsts valodas zināšanu prasībām var tikt skatīts netiešās diskriminācijas etniskās piederības dēļ kontekstā. Latvijas normatīvie akti, kuri regulē pilsonības iegūšanu, paredz pilsonības iegūšanas kritērijus, kas tieši balstīti uz noteiktu etnisko piederību (latvieši un līvi). Tāpat Latvijas Republikas pilsonības iegūšana ir atkarīga no valsts valodas zināšanām. Gan tiešo, gan netiešo diskrimināciju var attaisnot, ja atšķirīgai attieksmei ir leģitīms mērķis un izraudzītie līdzekļi ir samērīgi. Saskaņā ar starptautisko cilvēktiesību organizāciju uzskatu, ņemot vērā vēsturisko situāciju, minētās tiesību normas ir uzskatāmas par atbilstošām starptautiskajām cilvēktiesībām. Kā uzsvēris ANO Augstais Komisārs cilvēktiesību jautājumos, Eiropas Padomes standartiem atbilstošas ir gan valsts valodas zināšanu prasības naturalizējoties, gan arī nav izslēgta iespēja attaisnot pilsonības piešķiršanas kritērijus, kas tieši balstīti uz personas etnisko piederību, ja ir iespējams pierādīt, ka šāds pasākums kopumā veicina sabiedrības integrāciju.¹⁸

No minētā izriet, ka Latvijas normatīvie akti atbilst starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos noteiktajam diskriminācijas aizlieguma principam etniskās piederības dēļ.

2. Latvijas Republikas valsts tiesību turpināšanās (kontinuitātes) doktrīnas statuss, tā ietekme uz pilsonības piešķiršanu Latvijas Republikas nepilsoņiem

SETK vēlas vērst CVK uzmanību uz to, ka 2005.gadā Eiropas Cilvēktiesību tiesas tiesnese Dr.iur. Ineta Ziemele publicēja monogrāfiju „State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia”¹⁹, kas ir uzskatāma par līdz šim fundamentālāko pētījumu valsts tiesību pēctecības un Latvijas pilsonības jautājumos, par kura pamatu kalpoja I.Ziemeles Kembridžas Universitātē aizstāvētā tiesību zinātņu doktora disertācija. Būtiska loma Latvijas valsts tiesību

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Rights of Non-citizens*, United Nations, New York and Geneva, 2006.

¹⁹ Ziemele I. *State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, Present and Future as Defined by International Law*, Mārtiņus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005

pēctecības doktrīnas attīstīšanā ir bijusi arī Eiropas Savienības tiesas tiesnesim Dr.iur.h.c. Egilam Levitam, vairākos savos spriedumos šim jautājumam ir pievērsusies arī Latvijas Republikas Satversmes tiesa.

2.1. Valsts turpināšanās doktrīnas saturs un nozīme

1989./1990.gadā Latvijā tika apspriesti divi Latvijas neatkarības atjaunošanas varianti - atdalīšanās no Padomju Savienības, nodibinot jaunu valsti, vai 1918.gadā dibinātās Latvijas Republikas neatkarības atjaunošana.²⁰ Katram no šiem neatkarības atjaunošanas variantiem būtu atšķirīgas konsekvences. Nodibinot jaunu valstiskumu, Latvija kļūtu par PSRS tiesību pēcteci, kas savukārt nozīmētu, ka jaunā valsts nevarētu pretendēt uz 1918.gada Latvijas Republikas īpašumiem ārvalstīs, apšaubāmas būtu bijušo īpašnieku denacionalizācijas prasības, kā arī Latvijai praktiski automātiski kļūtu saistoši Padomju Savienības noslēgtie starptautiskie līgumi. Savukārt pilsonības jautājumi valstu tiesību pēctecības gadījumā parasti tiek risināti, piedāvājot visiem jaunās valsts teritorijā dzīvojošajiem automātiski kļūt par jaunās valsts pilsoņiem.²¹

Latvijas neatkarības atjaunošanai tika izvēlēts otrs variants - 1918.gada 18.novembrī dibinātās Latvijas Republikas neatkarības atjaunošana. Šajā gadījumā, turpinot jau pastāvošā starptautisko tiesību subjekta valstiskumu, Latvija atguva savus ārvalstīs esošos īpašumus, vai to atgūšanas neiespējamības gadījumā ieguva adekvātu kompensāciju, veica denacionalizāciju, atdodot bijušajiem īpašniekiem vai viņu mantiniekiem Padomju Savienības savulaik nacionalizētos īpašumus, turpināja pildīt savas līdz 1940.gadam uzņemtās starptautiski tiesiskās saistības, kā arī ieguva tiesības nebūt saistītai ar savulaik Padomju Savienības noslēgtajiem starptautiskajiem līgumiem. Šī izvēle tika noteikta ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarāciju.²²

Savā 2007.gada 29.novembra spriedumā Satversmes tiesa konstatēja:

²⁰ Ziemele I. Latvijas prasība par valstiskuma turpināšanās atzīšanu 4.maija Deklarācijā un tās starptautiski tiesiskās sekas, krājumā 4.maijs, Jundža T. red, Rīga, Fonds Latvijas vēsture, 2000, 81.lpp.

²¹ Brownlie I. Principles of Public International Law, 6th ed, OUP, p.p. 627-631

²² Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas Augstākās Padomes deklarācija Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu, Ziņotājs, 20, 17.05.1990.

„Prettiesiski notikušu valstu vai to daļu pievienošanu citai valstij starptautiskā kopiena neatzīst par notikušu. Tas nozīmē, ka prettiesiski iznīcinātā valsts *de iure* turpina pastāvēt un tātad pastāv arī tiesiska iespēja, pamatojoties uz starptautisko tiesību normām, attiecīgo valsti *de facto* atjaunot. Ja šāda valsts *de facto* atjaunojas, tā nevis veido jaunu valsti, bet turpina *de facto* pārtraukto valstiskumu. Tāda ir no spēka vai tā draudu lietošanas aizlieguma izrietošās nepārtrauktības (*continuity*) doktrīnas būtība starptautiskajās tiesībās.”²³

turpinot savos iepriekšējos spriedumos izdarītos secinājumus tieši attiecībā uz 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarāciju:

„Neatkarības deklarācijas preambula, kas ietver vēsturisko faktu izklāstu un to juridisko novērtējumu, citastarp noteic: „[...] Latvijas Republikas iekļaušana Padomju Savienībā no starptautisko tiesību viedokļa nav spēkā, un Latvijas Republika joprojām pastāv kā starptautisko tiesību subjekts, ko atzīst vairāk kā 50 pasaules valstis.” Pamatots ir tiesību doktrīnā izteiktais viedoklis, ka par Neatkarības deklarācijas preambulas galveno funkciju ir uzskatāma tieši Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnas nostiprināšana Latvijas tiesību sistēmā (*sk: Levits E. 4. maija deklarācija Latvijas tiesību sistēmā.// 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju, Rīga: Latvijas Universitātes žurnāla "Latvijas Vēsture" fonds, 2000, 57. lpp.*).”²⁴

Savukārt pati 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācija saskaņā ar Satversmes tiesas un tiesību zinātnieku viedokli ir spēkā esošs konstitucionāla ranga tiesību akts:

„Neatkarības deklarācija kopš tās pieņemšanas brīža līdz Satversmes darbības atjaunošanai pilnā apjomā regulēja divu konstitucionālo aktu - Satversmes un Latvijas PSR Konstitūcijas -darbības apjomu un savstarpējās attiecības. Šāds divu konstitucionālo aktu piemērojamības regulējums var būt efektīvs tikai tad, ja Neatkarības deklarācijai ir vismaz tāds pats juridiskais spēks kā Satversmei un Latvijas PSR Konstitūcijai. Tādēļ pamatots ir secinājums, ka Neatkarības deklarācijas normām ir konstitucionāls rangs, t.i., tās ir konstitucionālo tiesību normas arī fonnālā izpratnē (*sk.: Levits E. 4. maija Deklarācija Latvijas tiesību sistēmā, 52. -53. lpp.*)”²⁵

²³ Sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 secinājumu daļas 32.1.paragrāfs

²⁴ Latvijas Republikas Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 secinājumu daļas 12.paragrāfs

²⁵ Sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 secinājumu daļas 60.1 .paragrāfs

No minētā izriet secinājums, ka valsts turpināšanās (kontinuitātes) starptautiskajās tiesībās doktrīnai ir konstitucionāls rangs Latvijas tiesību sistēmā, normatīvo aktu hierarhijas ziņā zemāk stāvošie normatīvie akti, tajā skaitā Pilsonības likums, nedrīkst būt pretrunā ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijā noteikto valsts tiesību turpināšanās doktrīnu.

2.2. Likumprojekta atbilstība valsts turpināšanās doktrīnai

Valsts turpināšanās (kontinuitātes) pastāvēšana visupirms ir atkarīga no pašas valsts, tās pilsoņu gribas. Valsts var deklarēt, ka tā turpina savu savulaik prettiesiki pārtraukto starptautisko tiesībsubjektību, bet var arī izvēlēties tā vietā nodibināt jaunu valstiskumu. Taču valsts tiesību turpināšanās statusa spēkā esamība nav tikai atkarīga no pašas valsts deklarētās gribas. Ne mazāka nozīme ir arī šī statusa starptautiskajai atzīšanai. Latvijas okupācijas un aneksijas prettiesiskums to neļāva atzīt apmēram 50 valstīm, kuras laika posmā starp 1940. un 1990.gadu turpināja uzskatīt, ka Latvijas Republika kā starptautisko tiesību subjekts *de jure* turpina pastāvēt. Pēc 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijas pasludināšanas Latvijas Republikas turpināšanās doktrīnu atzina vairums starptautiskās sabiedrības. Tomēr pastāv arī vairākas valstis, piemēram, Krievijas Federācija un Zviedrijas Karaliste, kuras apšaubā Latvijas valstiskuma turpināšanos, vai pat nepārprotami pauž uzskatu, ka Latvijas Republika ir jauna, 1991.gadā pēc PSRS sabrukuma nodibināta valsts. Šādai nostājai nav īpašas praktiskas nozīmes, kamēr lielākā daļa starptautiskās sabiedrības atzīs šī brīža Latvijas Republiku kā 1918.gada 18.novembrī dibinātās valsts turpinātāju. Taču pastāv iespējamība, ka Latvijas Republikas statuss mainās. Tas ir iespējams, ja pati valsts, tās pilsoņi maina nostāju un nepārprotami deklarē, ka ir jauns valstiskums, ļoti iespējams, ka šādu tautas gribu akceptētu arī starptautiskā sabiedrība. Taču valsts tiesību turpināšanās starptautisko atzīšanu Latvija var zaudēt arī, ja ar savu rīcību demonstrē, ka ir jauna valsts. Latvijai sākot rīkoties kā jaundibinātai valstij, rodas papildus argumenti par labu to valstu nostājai, kuras neatzīst Latvijas turpināšanos. Jāšaubās, vai vienreizēja valsts rīcība, kura būtu pretrunā ar turpināšanās doktrīnu, pati par sevi varētu radīt pietiekamu pamatu šī statusa starptautiskai apšaubīšanai, taču pretrunīgajai praksei atkārtojoties, iespējams, argumenti par labu uzskatam, ka Latvija ir jaundibināta valsts, varētu kumulēties līdz pakāpei, kad starptautiskās sabiedrības apziņā svaru kauss par Latvijas Republikas statusu jau nosvērtos par labu viedoklim par Latvijas Republiku kā jaundibinātu valsti.

Starptautiskajās tiesībās par valsts pazīmēm tiek uzskatītas: teritorija, iedzīvotāji, neatkarīga valdība un spēja stāties sakaros ar citām valstīm.²⁶ Atjaunojot Latvijas Republikas neatkarību un deklarējot Latvijas valstiskuma turpināšanos, bija būtiski, lai neatkarības atjaunošana notiktu tajā pašā teritorijā, pār kuru Latvijas Republika realizēja savu suverenitāti 1940.gada 17.jūnijā, kā arī lai neatkarības atjaunošanas vēlmī paustu personas, kuras bija Latvijas Republikas pilsoņi 1940.gada 17.jūnijā vai viņu pēcnācēji. Neatkarības pasludināšana citā teritorijā vai ar būtiski atšķirīgu pilsoņu loku varētu kalpot kā būtisks pretarguments valsts tiesību turpināšanās pozīcijai un varētu kalpot par pamatu uzskatam, ka, atšķēloties no Padomju Savienības, ir izveidojusies jauna valsts.

2.2.1. Valsts teritorijas nozīme valsts turpināšanās doktrīnas saglabāšanai

Latvijas Republika sava praksē ir ieņēmusi samēra noteiktu pozīciju attiecībā uz valsts teritoriju. Piemēram, robežas ar Lietuvu un Igauniju tika atjaunotas pilnībā atbilstoši tām robežām, kuras starp valstīm pastāvēja pirms II Pasaules kara.²⁷ Robežlīgums ar Baltkrievijas Republiku²⁸ noteica starpvalstu robežu atbilstoši Latvijas pirmskara robežai ar PSRS un Poliju. Būtiskākās problēmas bija ar valsts robežas atjaunošanu starp Latviju un Krievijas Federāciju, jo pēdējā, uzskatot Latvijas Republiku par jaundibinātu valsti, atteicās atzīt Latvijas suverenitāti pār Pitalovas pilsētu (Abreni) un tai piegulošo teritoriju, kura kopš 1944.gada atradās KPFSR jurisdikcijā. Latvijas Republika, neatzīstot Krievijas Federācijas suverenitāti pār Abreni un tai piegulošo teritoriju, ar 2007.gada Latvijas - Krievijas robežlīgumu²⁹ nevis atzina Krievijas Federācijas nostāju, bet cedēja Pitalovu un tai piegulošo teritoriju Krievijas Federācijai, tādējādi novēršot pretrunu ar valsts tiesību turpināšanās doktrīnu.³⁰ Latvijas Republikas prakse attiecībā uz valsts teritorijas noteikšanu, saglabājot valsts teritoriju 1940.gada robežās, pārsvarā ir bijusi atbilstoša valsts tiesību nepārtrauktības doktrīnai, tādējādi neradot šaubas par vienu no valsts pamatelementiem - valsts teritoriju.

²⁶ 1933.gada Montevideo konvencijas Par valstu tiesībām un pienākumiem 1.p, 165 LNTS 19

²⁷ Līgums par valsts robežas atjaunošanu starp Latvijas Republiku un Lietuvas Republiku, "LV", 84 (367), 01.06.1995.; 1992.gada Līgums par valsts robežas atjaunošanu starp Latvijas Republiku un Igaunijas Republiku; Latvijas Republikas un Igaunijas Republikas līgums par jūras robežas noteikšanu Rīgas jūras līcī, Irbes šaurumā un Baltijas jūrā, "LV", 146 (631), 30.08.1996.

²⁸ LĪGUMS par valsts robežas noteikšanu starp Latvijas Republiku un Baltkrievijas Republiku, "LV", 133 (264), 12.11.1994.

²⁹ Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgums par Latvijas un Krievijas valsts robežu, "LV", 85 (3661), 29.05.2007., Ziņotājs, 12, 28.06.2007.

³⁰ Skat. Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 secinājumu daļas 36.4.paragrāfu

2.2.2. Valsts pilsoņu loka nozīme valsts turpināšanās doktrīnas saglabāšanai

Arī attiecībā uz otru valsts pamatelementu - pilsoņu loku, Latvijas prakse līdz šim ir bijusi atbilstoša valsts tiesību turpināšanās doktrīnai, jo Latvijas Pilsonības likuma³¹ 2.pants pamatā saista Latvijas Republikas pilsonību ar to personu loku, kuri bija Latvijas Republikas pilsoņi 1940.gada 17.jūnijā vai ir šo pilsoņu pēcnācēji. Būtisks aspekts saistībā ar Latvijas valsts tiesību turpināšanās doktrīnu ir Latvijas Republikas 5. Saeimas vēlēšanas 1993.gadā, kurās varēja piedalīties tikai Latvijas Republikas pilsoņi, kuriem šāds statuss bija atbilstoši 1919.gada pavalstniecības likumam.³²

Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtais likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” paredz būtiski mainīt Latvijas Republikas pilsoņu loku, piešķirot Latvijas pilsonību visiem Latvijas Republikas nepilsoņiem, t.i. tiem bijušajiem PSRS pilsoņiem, kuriem nav Latvijas, kā arī nav un nav bijis citas valsts pilsonības. Pieņemot šos grozījumus, būtiski mainītos Latvijas Republikas pilsoņu loks, pēc būtības tiktu akceptēts t.s. pilsonības nulles variants, pēc būtības piedāvājot visiem Latvijā dzīvojošajiem nepilsoņiem praktiski automātiski kļūt par Latvijas Republikas pilsoņiem. Šāda Latvijas Republikas rīcība, būtiski mainot vienu no valsts pamatelementiem - pilsoņu loku, var ļaut apšaubīt Latvijas valsts tiesību turpināšanās doktrīnu, jo ne tikai būtiski mainīsies viens no valsts elementiem, bet tieši šāda rīcība ir raksturīga jaunu valstu rašanās gadījumos, kad valsts pēctece dod iespēju tās teritorijā dzīvojošajiem valsts priekšteces pilsoņiem praktiski automātiski iegūt jaunās valsts pilsonību.

2.3. Pretrunu ar valsts turpināšanās doktrīnu sekas

Ir apšaubāms, vai grozījumu Pilsonības likumā pieņemšana pati par sevi var mainīt Latvijas Republikas statusu, no 1918.gada 18.novembrī deklarētās valsts turpinātājas padarot par jaunu 1991.gadā dibinātu valsti, taču šāda Latvijas Republikas rīcība noteikti būtu pretrunā ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijā noteikto valsts turpināšanās doktrīnu, kā arī būtu ļoti būtisks papildus arguments uzskatam par Latviju kā Padomju Savienības pēcteci. Likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” ir pretrunā esošs 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijā noteiktajam Latvijas Republikas valsts turpināšanās statusam, tātad pretrunā esošs ar augstāk stāvošu konstitucionālo normu.

³¹ "LV", 93 (224), 11.08.1994., Ziņotājs, 17, 08.09.1994.

³² Ziemele I. State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, Present and Future as Defined by International Law, Mārtiņus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, p.35

Grozījumu Pilsonības likumā pieņemšanai, iespējams, var būt arī citas starptautiski tiesiskās konsekvences. Šo grozījumu pieņemšana var būt papildus arguments uzskatam, ka Latvija ir jauna 1991.gadā dibināta valsts, kumulējot ar citiem argumentiem un Latvijas valsts praksi, kura ne vienmēr ir bijusi pilnīgi atbilstoša valsts turpināšanās doktrīnai, var mainīt starptautiskās kopienas vairuma uzskatu par Latvijas starptautiski tiesisko statusu, nosverot starptautiskās kopienas uzskatu par Latviju svaru kausu par labu Latvijas kā jaundibinātas valsts atzīšanai. Šādā gadījumā Latvijas Republikai būtu jāklūst par PSRS valsts tiesību pēcteci, tajā skaitā jāpārņem Padomju Savienības uzņemtās līgumsaistības. Piemēram, Latvijas Republikai kā 1918.gada 18.novembrī dibinātās valsts turpinātājai nav saistošs 1988.gadā noslēgtais PSRS - Zviedrijas līgums Par kontinentālā šelfa un ekskluzīvās ekonomiskās zonas delimitāciju Baltijas jūrā,³³ taču, ja Latvijas Republika starptautiski tiktu atzīta par jaunu 1991.gadā dibinātu valsti, kura, atšķeloties no Padomju Savienības, ir kļuvusi par PSRS starptautisko saistību pārņēmēju, minētais 1988.gada līgums būtu Latvijai saistošs. Sekojoši - likumprojekta „Grozījumi Pilsonības likumā” pieņemšana var novest pie situācijas, kad Latvijai rodas jaunas starptautiskas saistības. Šāds likumprojekta pieņemšanas efekts dod pamatu apgalvojumam, ka likumprojekts nav pilnībā izstrādāts, jo pastāv iespējamība, ka tā pieņemšanai būtu papildus, tajā neparedzēts starptautiski tiesisks efekts.

No minētā izriet, ka likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” ir pretrunā esošs ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijas preambulai un tā pieņemšana, iespējams, var radīt Latvijas Republikai jaunas starptautiskās saistības.

3. Pilsonības automātiskās piešķiršanas visiem Latvijas Republikas nepilsoņiem atbilstība starptautiskajām tiesībām

Kā jau secināts iepriekš (skatīt pirmā jautājuma analīzi) starptautiskās tiesības principā jautājumu par pilsonības piešķiršanu atstāj katras suverēnas valsts ziņā. Vienlaikus jāņem vērā, ka Hāgas 1930. gada Konvencijas par dažiem jautājumiem, kas skar valsts piederības likumu kolīzijas, 1. pantā sacīts, ka katrai valstij ir tiesības pašai ar likumu noteikt, kas ir tās pilsoņi, turklāt pārējām valstīm šie likumi ir jārespektē, ciktāl tie atbilst starptautiskajām konvencijām, starptautiskajām paražu tiesībām, kā arī vispāratzītiem tiesību principiem, kas

³³ International Maritime Boundaries, edit. Charney J.I. and Alexander L.M, Vol. II, Mārtiņus Nijhoff Publishers, 1996, p.2073, Agreement between the Government of the Kingdom of Sweden and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics on the Delimitation of the Continental Shelf and the Swedish Fishing Zone and the Soviet Economic Zone in the Baltic Sea.

attiecas uz pilsonību.³⁴ Kā atzinusi Satversmes tiesa konvencijas 1. pantā ir ietverts starptautisko tiesību princips, kas ir saistošs arī Latvijai.³⁵

Tādēļ ir analizējams jautājums par to, vai likumprojektā piedāvātā pilsonības piešķiršanas procedūra visiem Latvijas Republikas nepilsoņiem ir atbilstoša starptautiskajam konvencijām, starptautiskajam paražu tiesībām, ka arī vispārātzītiem tiesību principiem, kas attiecas uz pilsonību.

Starptautiskajās tiesībās ir skaidri izteikts princips, ka valsts nedrīkst atbilstoši starptautiskajām tiesībām uzspiest savu pilsonību ārvalsts pilsonim pretēji tā gribai.³⁶ Piemēram, Austrijas-Vācijas izdošanas lietā (*Austro-German extradition case*) Vācijas Federālā Augstākā tiesa secināja, ka: „Starptautiskajās tiesībās ir atzīts princips, ka nevar ignorēt personas nodomu lemjot jautājumu par pilsonības piešķiršanu tai vai pilsonības zaudēšanu. Tādejādi netiek apšaubīts, ka pilngadīgs rīcībspējīgs indivīds nevar tikt naturalizēts, kā arī persona, kam atņemta naturalizācija tajā atjaunota, bez personas piekrišanas.”³⁷

Tomēr jāņem vērā, ka starptautisko un nacionālo tiesu praksē analizētie gadījumi attiecas uz situācijām, kad pilsonība tiek uzspiesta citas valsts pilsonim. Kā atzinusi LR Satversmes tiesa: Latvijas nepilsoņi nav uzskatāmi ne par pilsoņiem, ne ārvalstniekam, ne arī bezvalstniekiem, bet par personām ar „īpašu tiesisko statusu”.³⁸

Starptautisko tiesību doktrīnā un nacionālo tiesu praksē nav analizēti gadījumi, kad valsts automātiski piešķir pilsonību „nepilsoņiem” vai personām ar līdzīgu tiesisko statusu, taču ir vērtēti gadījumi par pilsonības automātisku piešķiršanu tās teritorijā dzīvojošiem „bezvalstniekiem”. Tiesību doktrīnā ir pausts viedoklis, ka valsts ir tiesīga ar likumu piešķirt

³⁴ pieejama <http://www.scribd.com/doc/22249788/HAGUE-Convention-1930-Nationality-Laws>

³⁵ Latvijas Republikas Satversmes tiesas lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2007-07-01 secinājumu daļas 8.paranrāfs.

³⁶ Doner R. The Regulation of Nationality in International Law. Transnational Publishers, 1994, p. 124

³⁷ The German Federal Republic, Decision on January 18, 1956, 23 I.L.R. (1056) 364-366.

³⁸ Latvijas Republikas Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 secinājumu daļas 15.paranrāfs

pilsonību visiem tās teritorijā dzīvojošajiem bezvalstniekiem, neprasot šo personu piekrišanu,³⁹ jo šādas darbības būtu vērstas uz bezvalstnieku skaita samazināšanu. Tomēr daudz plašāk izplatīts ir uzskats, ka pilsonības pieņemšanai jābūt personas brīvprātīgam aktam absolūti visos gadījumos.⁴⁰ Piemēram, Vācijas Federālā Administratīvā tiesa lietā par Austrijas pilsonības zaudēšanu (*Retroactive Loss of Austrian Nationality case*) atzina, ka izšķirošā nozīme pilsonības piešķiršanas procesā ir jāpiešķir pašu iesaistīto personu gribai, pat ja rezultātā persona kļūst par bezvalstnieku.⁴¹

Vērtējot, pilsonības automātisku piešķiršanas jautājumu un nepieciešamību personai paust savu piekrišanu, ir jāņem vērā arī Latvijas Republikai saistošie starptautiskie cilvēktiesību līgumi, tai skaitā 1950. gada Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija. Konvencija neietver tiesības uz pilsonību, taču Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir pieņēmusi vairākus spriedumus lietās, kuras attiecas uz valsts atteikšanos piešķirt pilsonību pamatojoties uz personas dzimšanu ārvalstī⁴² vai ar dubulpilsonību saistītiem personas tiesību ierobežojumiem.⁴³ Tādēļ valsts lēmums par pilsonības piešķiršanu vai atteikšanos to piešķirt var aizskart Konvencijā ietvertās tiesības. Apspriežamā likumprojekta kontekstā būtiskas ir Konvencijas 8. pantā ietvertās tiesības uz privāto dzīvi, kas satur tiesības personai pašai izlemt par tās sociālajai identitātei būtiskiem aspektiem, starp kuriem ir ietverams arī lēmums pieņemt attiecīgās valsts pilsonību.

Lai gan jautājums par pilsonības piešķiršanu vai atteikumu personai var aizskart Konvencijas 8. pantā ietvertās tiesības uz privāto dzīvi, tas *per se* vēl nerada Konvencijā aizsargāto tiesību pārkāpumu, ja valsts rīcība nav bijusi acīmredzami nesamērīga. Likumprojekta kontekstā vistiesāk indivīda tiesības aizskar piedāvātā pilsonības piešķiršanas procedūra. Likumprojekta teksts paredz automātisku pilsonības piešķiršanu visiem Latvijas nepilsoņiem, neprasot personas aktīvu piekrišanu tās uzņemšanai Latvijas pilsonībā. Likumprojekts gan paredz iespēju Latvijas nepilsoņiem atteikties no Latvijas pilsonības iegūšanas informējot par to

³⁹ Weis P. *Nationality and Statelessness in International Law*. BRILL, 1979, p.113

⁴⁰ Turpat.

⁴¹ The German Federal Republic, Federal Administrative Court, Decision on June 1, 1965., 43 I.L.R.

⁴² ECT 2011. gada 11. oktobra spriedums lieta *Genovese v. Malta*

⁴³ ECT 2010. gada 27. aprīļa spriedums lietā *Tanase v. Moldova*

rakstiski Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi. Taču piedāvātā pilsonības piešķiršanas un atteikšanās no tās procedūra nesatur garantijas pret to, ka personas var tikt iekļautas Latvijas pilsoņu lokā pretēji to gribai. Tā, piemēram, saskaņā ar piedāvāto likumprojekta redakciju personām ir tiesības iesniegt iesniegumu par atteikšanos no Latvijas pilsonības līdz 2013. gada 30. novembrim, taču lēmums par personas uzņemšanu Latvijas pilsonībā personai var tikt nosūtīts arī pēc šī datuma -līdz 2013. gada 23. decembrim.

Nemot vērā arvien pieaugošo indivīda lomu starptautiskajās tiesībās un starptautiskajās tiesībās atzīto principu, ka pilsonības pieņemšanai jābūt brīvprātīgai personas gribas izpausmei, SETK uzskata, ka likumprojekts esošajā redakcijā ir uzskatāms par neatbilstošu Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām.

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Starptautisko un Eiropas tiesību zinātņu katedras kolektīva viedokļa kopsavilkums

1. Lai cik starptautisko tiesību avotos arī nebūtu pieminēti pilsonības jautājumi, starptautiskās tiesības skaidri atstāj jautājumu par pilsonības piešķiršanu katras suverēnas valsts ziņā.
2. No minētā izriet, ka ne Latvijas Republikai saistošie starptautiskie līgumi, ne arī vispārējās starptautiskās publiskās tiesības neregulē jautājumus par pilsonības piešķiršanu, tādejādi tieši neietekmē jautājumu par pilsonības piešķiršanu Latvijas Republikas nepilsoņiem.
3. Latvijas normatīvie akti attiecībā uz iespēju iegūt pilsonību atbilst starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos noteiktajam diskriminācijas aizlieguma principam etniskās piederības dēļ.
4. Valsts turpināšanās (kontinuitātes) starptautiskajās tiesībās doktrīnai ir konstitucionāls rangs Latvijas tiesību sistēmā, normatīvo aktu hierarhijas ziņā zemāk stāvošie normatīvie akti, tajā skaitā Pilsonības likums, nedrīkst būt pretrunā ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijā noteikto valsts tiesību turpināšanās doktrīnu.
5. Likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” ir pretrunā esošs ar 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijas preambulai un tā pieņemšana, iespējams, var radīt Latvijas Republikai jaunas starptautiskās saistības.

6. Ņemot vērā arvien pieaugošo indivīda lomu starptautiskajās tiesībās un starptautiskajās tiesībās atzīto principu, ka pilsonības pieņemšanai jābūt brīvprātīgai personas gribas izpaušmei, SETK uzskata, ka likumprojekts esošajā redakcijā ir uzskatāms par neatbilstošu Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām.

No minētā izriet, ka likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” nav pilnīgi izstrādāts atbilstoši Satversmes 78.panta nosacījumiem, t.i., tas neatbilst Latvijas Republikas normatīvo aktu hierarhijas ziņā augstāk stāvošām tiesību normām un Latvijas Republikai saistošajām starptautisko tiesību normām.

Katedras vadītājā p.i.

K. Dupate

2012.gada 19.oktobrī