

LATVIJAS REPUBLIKAS ĀRLIETU MINISTRIJA

K.Valdemāra iela 3, LV-1395 Rīga tālr. 67016201, 67016239, fakss: 67828121, 67282882, e-pasts: mfa.cha@mfa.gov.lv

Rīgā, 2012.gada 12.oktobrī

Centrālajai vēlēšanu komisijai
Informācijai: Iekšlietu ministrijai

Par likumprojektu „Grozījumi Pilsonības likumā”

Ārlietu ministrija ir izskatījusi Centrālās vēlēšanu komisijas lūgumu sniegt atzinumu par 2012.gada 4.septembrī Centrālajā vēlēšanu komisijā iesniegtā vēlētāju parakstītā likumprojekta *Grozījumi Pilsonības likumā* (turpmāk - likumprojekts) pārejas noteikumiem.

Ārlietu ministrija atbilstoši tās kompetencei ir izvērtējusi un sniedz savu atzinumu par visām likumprojekta normām kopsakarībā, jo likumprojektā iekļautie pārejas noteikumi ir nesaraujami saistīti ar piedāvātajiem grozījumiem *Pilsonības likuma* 2.pantā. Ņemot vērā *Saeimas kārtības rullī*¹ un *Ministru kabineta kārtības rullī*² nostiprināto principu, ka ir izvērtējama arī likumprojekta ietekme uz jau spēkā esošo tiesību sistēmu un tā atbilstība Latvijas starptautiskajām saistībām, Ārlietu ministrija ir izvērtējusi arī šos aspektus.

Ārlietu ministrija atbilstoši tās kompetencei nevar izvērtēt, vai likumprojekts būtu nododams parakstu vākšanai un pieņemšanai atbilstoši *Satversmes* 78.pantam. Tomēr vienlaikus vēlamies vērst uzmanību uz noteiktiem aspektiem un iespējamām sekām tā pieņemšanas gadījumā.

Ievērojot minēto, Ārlietu ministrija uzskata, ka likumprojekts nebūtu atzīstams par pilnīgi izstrādātu *Satversmes* 78.panta izpratnē šādu iemeslu dēļ.

1) Latvijas pilsoņu kopuma atjaunošana ir viena no *Satversmē* nostiprinātās valsts nepārtrauktības doktrīnas izpausmēm, kas tieši ietekmē Latvijas uzņemtās starptautiskās saistības.³

Latvijas kā demokrātiskas valsts pamats ir Latvijas tauta, kuru veido tās pilsoņi, pamatojoties uz to piederību⁴ un lojalitāti⁵ Latvijas valstij, kuras pastāvēšana *de facto* tika atjaunota 1991.gada 21.augustā. Savukārt nepilsoņiem⁶ to statuss ir piešķirts, pamatojoties uz to dzīves vietu pēc bijušās PSRS sabrukuma.⁷ Kā to ir atzinusi Satversmes tiesa: *Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāte radīja tiesisku pamatu tam, lai noteiktai personu grupai netiktu automātiski piešķirts pilsoņa statuss.*⁸ Līdz ar to pastāv konstitucionāli tiesiskais pamatojums automātiski nepiešķirt pilsoņa statusu, vispirms nekonstatējot personas individuālo piederību un lojalitāti Latvijas valstij, kā to paredz normatīvie akti naturalizācijas jomā, īpaši ievērojot, ka Latvija nav bijušās PSRS tiesību un pienākumu pārmantotāja⁹.

Kā Satversmes tiesa secināja tās 2010.gada 13.maija spriedumā, ņemot vērā arī tās 2007.gada 29.novembra spriedumu: *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 palāvība uz to, ka lēmumi tiks pieņemti, ievērojot nepārtrauktības doktrīnas pamatnostādnes, un pārmaiņas atbildīs demokrātiskas valsts pamatprincipiem.*¹⁰

Savukārt atbilstoši Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra spriedumam: *valsts nepārtrauktības doktrīna tieši ietekmē valsts rīcību ne vien starptautiskajās tiesībās, kur tā turpina pildīt līdz de facto neatkarības pārtraukšanai uzņemtās starptautiskās saistības un nepārņem tās valsts starptautiskās saistības, kuras sastāvā iepriekš prettiesiski atradusies, bet arī iekšējās lietās. Citas valsts prettiesiski nodibinātās varas rīcība publiski tiesiskajā sfērā valstij, kura atjaunojusi savu neatkarību, nav saistoša.*¹¹

Visbeidzot 2011.gada 17.februāra spriedumā Satversmes tiesa atzīst, ka: *lai noskaidrotu, vai atšķirīgo attieksmi pret pilsoņiem un nepilsoņiem darba periodu ieskaitīšanā apdrošināšanas stāžā var uzskatīt par objektīvu un samērīgu attiecīgo vēsturisko, ekonomisko un sociālo notikumu kontekstā, izskatāmajā lietā ir būtisks sociālo tiesību izvērtējums, kas veicams, ievērojot starptautiskās tiesības un valsts nepārtrauktības doktrīnu un ka Satversmes tiesa atzīst nepilsoņu tiesisko saikni ar Latviju, uz kuras pamata ir radušās savstarpējas tiesības un pienākumi. Tomēr valsts kontinuitātes konteksts ir noteicošais un tas kalpo par būtisku apstākli, lai atšķirības pilsoņu un nepilsoņu vecuma pensiju aprēķināšanas kārtībā uzskatītu par attaisnojamām. Valstij, kas citas valsts agresijas rezultātā tikusi okupēta, nav pienākuma garantēt sociālo nodrošinājumu personām, kas ir iebraukušas tās teritorijā okupētājvalsts imigrācijas politikas rezultātā. It īpaši, ja ņem vērā erga omnes pienākumu neatzīt un neattaisnot starptautisko tiesību pārkāpumus.*¹²

Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīna normatīvi ir nostiprināta Latvijas PSR Augstākās padomes 1990.gada 4.maija deklarācijā *Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu*, kuras konstitucionālo spēku ir konstatējusi Satversmes tiesa tās 2007.gada 29.novembra spriedumā¹³, to atvasinot no *Satversmes 2.panta*.¹⁴

Līdz ar to *Satversmes tiesa atzina, ka valsts nepārtrauktības (kontinuitātes) doktrīna ir Satversmes 2.panta elements.*¹⁵

Tāpēc *Satversmes 2.pantā minētā jēdziena Latvijas tauta saturs ir interpretējams ne tikai gramatiski, bet arī ņemot vērā plašāko konstitucionālo kontekstu, tai skaitā Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnu.*

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 jārīkojas 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.*¹⁶

Pilsonības automātiska piešķiršana visiem nepilsoņiem, neizvērtējot šādas rīcības ietekmi uz Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnu, būtiski atšķirtos no Latvijas līdzšinējās politikas, un tādējādi var apdraudēt Latvijas starptautisko identitāti un starptautiskās saistības.

Ārlietu ministrija uzsver, ka no ārpolitikas un starptautisko tiesību viedokļa ir īpaši nozīmīgi ievērot konsekvenci Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnas piemērošanā un tās paušanā. Jebkādām, kaut vai šķietamām, izmaiņām šajā pozīcijā var būt gan politiskas, gan finansiālas sekas. **Proti, automātiski piešķirot Latvijas pilsonību visiem Latvijas nepilsoņiem, Latvija varētu nonākt pretrunā ar līdz šim pausto pozīciju, ka Latvija nav bijušās PSRS pēctece un neuzņemas nekādas bijušās PSRS saistības.**

Latvija ir izmantojusi nepārtrauktības doktrīnu ne tikai tās starptautisko attiecību un statusa noteikšanā, bet arī kā argumentu starptautiskajos tiesu procesos:

a) Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk - Tiesa) lietās par sūdzībām no Latvijas par īpašuma reformu un īpašuma tiesību atjaunošanu uz bijušās PSRS okupācijas rezultātā nacionalizēto īpašumu, un par šajā procesā piemērojamām kompensāciju shēmām, tajā skaitā piemērojot principu *restitutio ad integrum*;

b) Tiesas lietās par sūdzībām no Latvijas par bloķētajiem ārvalstu valūtas kontiem bijušās PSRS bankā „Vņešekonombanka” un par Latvijas valsts atbildību un pienākumu izmaksāt kompensāciju personām, kuras bija noguldījušas “Vņešekonombankā” valūtu pirms bijušās PSRS sabrukšanas;

c) Tiesas lietās par sūdzībām no Latvijas par vecuma pensiju aprēķināšanu, īpaši lietā *Andrejeva pret Latviju*, kur valdības pozīcija tika balstīta uz argumentu, ka nevar runāt par Latvijas saistībām pret sūdzības iesniedzēju, jo Latvija nav bijušās PSRS juridiskās personības turpinātāja un līdz ar to iesniedzējas prasība ir nepamatota *ratione personae*. Šī Latvijas pozīcija ir atreferēta arī Tiesas 2009.gada 18.oktobra spriedumā: *Saskaņā ar valdības pozīciju, Baltijas valstu inkorporēšana PSRS 1940. gadā notika pretrunā ar starptautiskajām tiesībām, no kā izriet, ka šīs valstis nekādā ziņā nav uzskatāmas par bijušās Padomju Savienības tiesību un pienākumu pārmantotājām. Tādēļ pat ja iesniedzējai bija zināmas cerības saņemt pensijas daļu par bijušās Padomju Savienības teritorijā uzkrāto apdrošināšanas stāžu, šādas cerības bija pamatotas tikai attiecībā uz vienu valsti - PSRS - un nevarēja pastāvēt un nepastāvēja attiecībā uz Latviju*;

d) Latvijas pozīcija par nepārtrauktības doktrīnu ir nostiprināta arī Tiesas lietās *Ždanoka pret Latviju*¹⁷ un *Kononovs pret Latviju*¹⁸.

Ārlietu ministrija vērš arī uzmanību uz Latvijas iesniegtajiem nacionālajiem ziņojumiem par starptautisko līgumu izpildi, kuros ir atsauce uz valsts nepārtrauktības doktrīnu. Piemēram, Latvijas Republikas kārtējais ziņojums par Apvienoto Nāciju Organizācijas (turpmāk - ANO) 1966.gada Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām izpildi Latvijā no 2004.gada līdz 2008.gadam¹⁹; Latvijas Republikas kārtējais ziņojums par 1965.gada Konvencijas par jebkuras rasu diskriminācijas izskaušanu izpildi Latvijā no 2003.gada līdz 2007.gadam²⁰; Latvijas Republikas sākotnējais ziņojums par Eiropas Padomes Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību izpildi Latvijā.²¹ Identiska Latvijas pozīcija pausta arī sarunās ar ANO Augsto komisāru bēgļu jautājumos.

Latvijas neatkarības atjaunošana, ņemot vērā valsts nepārtrauktības doktrīnu, ir vispārēji starptautiski atzīta un pieņemta²², tāpēc jebkuras izmaiņas šajā jautājumā varētu mainīt valsts ārpolitisko un tiesisko situāciju.

Līdz ar to Ārlietu ministrija ir konstatējusi apstākļus, kas var norādīt uz likumprojekta 1.panta neatbilstību minētajiem Satversmes tiesas spriedumiem, kā arī Latvijas starptautiskajām saistībām un tās starptautiski atzītajam valstiskajam statusam.

2) Nepilsoņa pase, uzrādot izziņu, nevar tikt pielīdzināta pilsoņa pasei.

Šī apgalvojuma pamatā, pirmkārt, ir fakts, ka nepilsoņa pase ir no pilsoņa pases atšķirīgs dokuments, kura statusu pēc būtības atsevišķa izziņa nemaina - tā vietā atbilstoši dokumentu izstrādāšanas kārtībai ir izdodams jauns dokuments (pase).²³ Otrkārt, nepilsoņa pase kopa ar izziņu nepadara to par pilsoņa pasei pielīdzināmu un derīgu ceļošanas dokumentu, kā to paredz *Personu apliecinošu dokumentu likums*.²⁴

Papildus vēršam uzmanību uz to, ka minētā dokumentu kombinācija neatbilstu Eiropas Savienības Padomes regulai, kas nosaka Eiropas Savienības ceļošanas dokumentu drošības standartus²⁵, kā arī varētu radīt sarežģījumus ceļotājiem ārvalstu imigrācijas un robežkontroles institūcijās, kuras ir kompetentas lemt par ceļošanas dokumentu atzīšanu.

Tādējādi likumprojektā minēto pārejas noteikumu 5.punkts nebūtu atzīstams par pilnīgi izstrādātu, ņemot vērā tā neatbilstību tiesību sistēmai un iespējamību nepamatoti ierobežot normatīvajos aktos noteiktās personas tiesības uz ceļošanu.

3) Nav tiesiskā pamata *Pilsonības likumā* noteikt, ka Latvijas pilsoņa pase likumprojektā minētajām personām tiek piešķirta par brīvu.

Norādām, ka *Personu apliecinošu dokumentu likuma* 6.panta astotā daļa paredz, ka par pases izsniegšanu maksājama valsts nodeva, kuras apmēru, samaksas kārtību, atvieglojumus un atbrīvojumus no tās nosaka Ministru kabinets.

Savukārt valsts nodevas atvieglojumi par personu apliecinoša dokumenta izsniegšanu Ministru kabineta 2012.gada 21.februāra noteikumos Nr.133 *Noteikumi par valsts nodevu par personu apliecinošu dokumentu izsniegšanu* (turpmāk - Noteikumi) ir paredzēti, ņemot vērā sociālā taisnīguma principu, proti, invalīdiem, pensionāriem, jauniešiem (Noteikumu 6. un 9.punkts). Savukārt pilnīgs atbrīvojums no valsts nodevas Noteikumos ir paredzēts tikai dažos individuālos izņēmuma gadījumos, kad valstij jebkurā gadījumā būtu jākompensē valsts nodevas apmērs, ievērojot starptautiskās saistības vai dienesta vai apgādības tiesiskās attiecības (Noteikumu 16.punkts). Jāvērš uzmanība, ka Noteikumos minēto izņēmumu gadījumi ir izsmeļoši un pamatoti, ņemot vērā sociālā taisnīguma un citus principus. Jebkuram jaunam izņēmumam arī ir jābūt vienlīdz pamatotam, pretējā gadījumā minētā norma var tikt atzīta par diskriminējošu.

Atbilstoši likumprojektā ietvertajam pārejas noteikumu 6.punktam un šobrīd spēkā esošajiem Noteikumiem, ja pilsonis, kuram ir noteikta I vai II invaliditātes grupa vai piešķirta vecuma pensija, vēlēšies saņemt pasi, viņam būs piemērojama valsts nodeva samazinātā apmērā, savukārt ja pasi vēlēšies saņemt nepilsonis, tad valsts nodeva netiks piemērota vispār. Tāpat jāvērtē, vai piedāvātā likumprojekta pārejas noteikumu 6.punkta redakcija nav diskriminējoša arī attiecībā uz tiem Latvijas pilsoņiem, kuri līdz 2014.gada 1.janvārim būs pabeiguši naturalizācijas procedūru un saņems personu apliecinošu dokumentu, jo arī viņiem saskaņā ar Noteikumu 9.5.punktu ir tiesības uz valsts nodevas atvieglojumu, nevis pilnīgu atbrīvojumu no tās.

Papildus vēršam uzmanību uz to, ka arī pirms tam spēkā esošie normatīvie akti neparedzēja pilnīgu atbrīvojumu no valsts nodevas kādai atsevišķai pilsoņu vai nepilsoņu kategorijai, izņemot pieminētos individuālos izņēmuma gadījumus.²⁶ Tādējādi piedāvātais risinājums nostāda privilīģētā situācijā nepilsoņus, kuri vēlētos kļūt par pilsoņiem automātiski, salīdzinājumā ar tām personām, kas bija saņēmušas personu apliecināšanas dokumentus iepriekš.

Tādējādi likumprojektā minētais pārejas noteikumu 6.punkts nebūtu uzskatāms par pilnīgi izstrādātu, jo tas var būt pretrunā ar Latvijas normatīvajiem aktiem un starptautiskajām saistībām.

Ņemot vērā iepriekš minēto, Ārlietu ministrija secina, ka likumprojekts, kas var būt pretrunā starptautiski atzītajai Latvijas *de jure* nepārtrauktības doktrīnai, Latvijas konstitucionālajiem pamatiem, tiesību sistēmai un starptautiskajām saistībām, nebūtu atzīstams par pilnīgi izstrādātu atbilstoši *Satversmes* 78.pantā noteiktajam.

Ārlietu ministrs

Edgars Rinkēvičs

¹ Saeimas kārtības ruļļa 85.panta piektās daļas 4. un 5.punkts.

² Ministru kabineta 2009.gada 7.aprīļa noteikumu Nr.300 *Ministru kabineta kārtības rullis* 2. un 3.punkts, Ministru kabineta 2009.gada 15.decembra instrukcija Nr. 19 *Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība*.

³ Satversmes tiesas 2011.gada 17.februāra sprieduma lietā Nr.2010-20-0106 11.3.punkts.

⁴ Pilsonības likuma 2.pants.

⁵ Saskaņā ar Pilsonības likuma 12.panta pirmās daļas 6.punktu naturalizācijas kārtībā Latvijas pilsonībā var uzņemt vienīgi personas, kuras ir (...) devušas solījumu par uzticību Latvijas Republikai.

⁶ Atbilstoši likuma "Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības" 1.panta pirmajai daļai 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.

⁷ Likuma "Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības" 1.panta pirmā daļa.

⁸ Satversmes tiesas 2011.gada 17.februāra sprieduma lietā Nr.2010-20-0106 13.punkts.

⁹ Satversmes tiesas 2011.gada 17.februāra sprieduma lietā Nr.2010-20-0106 11.3.punkts.

¹⁰ Satversmes tiesas 2010.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2009-94-01 11.punkts.

¹¹ Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 32.3 punkts.

¹² Satversmes tiesas 2011.gada 17.februāra sprieduma lietā Nr.2010-20-0106 13.punkts.

¹³ Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lieta Nr. 2007-10-0102 31 59.1 punkts.

¹⁴ Pleps. J. Satversmes iztulkošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2012.g, 147.-148.lp.

¹⁵ *Ibid.* 149.lp.

¹⁶ Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10- 0102 32.2.punkts.

¹⁷ *Ždanoka pret Latviju* (iesniegums Nr.58278/00), Tiesas Lielās palātas 2006.gada 16.marta sprieduma 13.,15., 94.,120.rindkopas.

¹⁸ *Kononovs pret Latviju* (iesniegums Nr.36376/04), Tiesas Lielās palātas 2010.gada 17.maija sprieduma 152., 179., 210.rindkopas.

¹⁹ Ministru kabinetā apstiprināts 2009.gada 15.jūlijā.

²⁰ Ministru kabinetā apstiprināts 2008.gada 15.jūlijā.

²¹ Ministru kabinetā apstiprināts 2006.gada 3.oktobrī.

²² Skat. plašāk Ārlietu ministrijas mājaslapā *Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanai 20 gadu: Dokumenti par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas atzīšanu un diplomātiskajiem sakariem, 1991:* <http://www.ain.gov.lv/lv/Ministriia/vesture/izstades/neatkaribai-20/>

²³ Ministru kabineta 2010.gada 8.septembra noteikumu Nr.916 *Dokumentu izstrādāšanas un noformēšanas kārtība* 5. punkts.

²⁴ Personu apliecinošu dokumentu likuma 4.panta trešā daļa un 6.pants.

²⁵ Padomes Regula (EK) Nr. 2252/2004 (2004. gada 13. decembris) par drošības elementu un biometrijas standartiem dalībvalstu izdotās pasēs un ceļošanas dokumentos

²⁶ Ministru kabineta 2009.gada 2.novembra noteikumi Nr.1258 *Noteikumi par valsts nodevu par pasu izsniegšanu* (zaudējuši spēku); Ministru kabineta 2006.gada 19.decembra, noteikumi Nr.1059 *Noteikumi par valsts nodevu par personas apliecību un pasu izsniegšanu* (zaudējuši spēku); Ministru Kabineta 2003.gada 11.februāra noteikumi Nr.73 *Noteikumi par valsts nodevu par personas apliecību un pasu izsniegšanu* (zaudējuši spēku), u.t.jp.