

Centrālajai vēlēšanu komisijai  
Smilšu ielā 4  
Rīga, LV-1050

Andra Tolmačova  
Aleksandra Kuzmina  
Žannas Kareļinas

## **RAKSTVEIDA PASKAIDROJUMI**

sakarā ar likumprojektu  
„Grozījumi Pilsonības likumā”

2012.gada 31.oktobrī

Rīgā

[1] Pēc iepazīšanās ar Centrālajai vēlēšanu komisijai (turpmāk – CVK) sniegtajiem atzinumiem par likumprojektu „Grozījumi Pilsonības likumā” (turpmāk – Likumprojekts), kā arī ievērojot to, ka CVK lēmums varētu būt nelabvēlīgs Likumprojekta iesniedzējiem, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma (turpmāk – APL) 62.panta pirmo daļu, iesniedzēju vārdā tiek sniegti rakstveida paskaidrojumi lietā.

### *CVK kompetence*

[2] Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 78.pants paredz, 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. Savukārt likuma „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” (turpmāk – Nobalsošanas likums) 22.pants nosaka, ka ne mazāk kā 10000 balsstiesīgajiem Latvijas pilsoņiem ir tiesības, norādot savu vārdu, uzvārdu un personas kodu, iesniegt CVK pilnīgi izstrādātu likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu. Saskaņā ar Nobalsošanas likuma 23.panta pirmo daļu, konstatējusi, ka iesniegto likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu parakstījuši ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgo Latvijas pilsoņu, CVK paziņo, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai, vienlaikus nogādājot visām republikas pilsētu un novadu vēlēšanu komisijām attiecīgo likumprojektu vai Satversmes grozījumu projektu, kā arī parakstu vākšanas lapas pietiekamā skaitā.

[3] Vadoties no APL 17.panta pirmās daļas, ir nepieciešams interpretēt Nobalsošanas likuma 23.panta pirmo daļu, lietojot četras interpretācijas pamatmetodes.

[3.1] Lietojot gramatisko interpretācijas metodi, jāsecina, ka CVK konstatē, ka iesniegto likumprojektu parakstījuši ne mazāk kā 10 000 balsstiesīgo Latvijas pilsoņu, un bez papildu pārbaudes paziņo, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai.

[3.2] Lietojot vēsturisko interpretācijas metodi, jāsecina, ka norma ir iekļauta Nobalsošanas likuma sākotnējā redakcijā (1994.gada 31.marta likums). Debatējot par Nobalsošanas likuma projektu pirmajā lasījumā, deputāts Budovskis norādīja, ka „likumprojekta autori par pamatu ir ņēmuši Latvijas Satversmes sapulces 1922.gada 20.jūnija kopsēdē pieņemto likumu “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu””.<sup>1</sup> Ievērojot to, ka otrajā un trešajā lasījumā normas redakcija mainījies tikai daļā par nepieciešamo parakstu skaitu, jāņem vērā arī 1922.gada

---

<sup>1</sup> Latvijas Republikas 5.Saeimas 1993.gada 25.novembra sēdes stenogramma

20.jūnija likums “Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu” (turpmāk – 1922.gada Nobalsošanas likums).

[3.2.1] 1922.gada Nobalsošanas likuma 11.pants noteica, ka ne mazāk kā tūkstots vēlētāju var iesniegt CVK Satversmes 78.pantā paredzēto izstrādātu likumprojektu, bet CVK paziņo vietējām pašvaldību iestādēm, ka ir atklāta parakstu vākšana tautas nobalsošanas ierosināšanai. Šī norma arī tieši neparedzēja CVK tiesības vai pienākumu pārbaudīt iesniegto likumprojektu. Taču bija jāatzīst CVK tiesības pārbaudīt, vai ir izpildīta Satversmes 78.panta prasība, ka tautas ierosinātam likumprojektam jābūt pilnīgi izstrādātam.<sup>2</sup> Šis secinājums apstiprināts arī administratīvajā praksē – 1928.gada rudenī tika mēģināts grozīt Satversmi tautas ierosināšanas ceļā, taču CVK atzina Satversmes grozījumu projektu par tādu, kurš neatbilst Satversmes 78.pantam, un nevirzīja to tālāk.<sup>3</sup>

[3.2.2] Taču vienlaicīgi jāizprot CVK kompetences robežas. Prasība attiecībā uz izstrādātību nošķir likumprojektu, kuru Saeima varētu pieņemt kā likumu, negrozot to pēc satura, no priekšlikuma vai ierosinājuma.<sup>4</sup> CVK nav tiesību novērtēt projektu no tā viedokļa, vai CVK šo projektu pēc satura atzīst par labu un vēlamu; projektam jābūt pilnīgi izstrādātam no formālās puses, lai no tā būtu skaidri redzams, kādi pastāvošie likumi vai likumu panti tiek atcelti vai grozīti, kā arī grozījumu un jauno pantu iespējams un loģiski saprotams saturs.<sup>5</sup>

[3.3] Lietojot sistēmisko interpretācijas metodi, jāsecina, ka norma ir jāinterpretē kopsakarā ar Satversmes 78.pantu. Līdz ar to CVK ir tiesības izvērtēt, vai likumprojekts ir pilnīgi izstrādāts tiktāl, ciktāl tas var stāties spēkā.

[3.4] Lietojot teleoloģisko interpretācijas metodi, jāsecina, ka normas mērķis ir nodrošināt tautas tiesības ierosināt likumus. Demokrātijas jēdziena kodols ir sabiedrības vairākuma gribas īstenošana. Tas cieši saistīts ar tautas suverenitātes principu. Arī Satversmes 2.pants noteic, ka Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai. Suverēnās valsts varas nesējai – tautai – ir jāspēj ietekmēt lēmumu pieņemšanu valstī. Tautas gribai ir jābūt valsts varas pamatā, jābūt valsts varas avotam. Demokrātiskā iekārtā tautas suverenitāte visupirms īstenojama regulārās un brīvās vēlēšanās (pārstāvnieciskā demokrātija), taču atsevišķas demokrātiskas iekārtas ir saglabājušas arī tiešās demokrātijas elementus: tautas nobalsošanu un pilsoņu iniciatīvu (tautas likumdošanas tiesības). Jebkādiem ierobežojumiem jābūt nepieciešamiem un attaisnojamiem demokrātiskā valstī.<sup>6</sup> Līdz ar to būtu pieļaujama likumprojekta formas, bet ne satura pārbaude.

[4] Saskaņā ar APL 17.panta ceturto daļu, ja, interpretējot tiesību normu pēc dažādām metodēm, iespējams nonākt pie dažādiem rezultātiem, kas visi atbilst tiesību sistēmai, lieto to interpretācijas metodi, ar kuru konkrētajā gadījumā iespējams sasniegt lietderīgāko un taisnīgāko rezultātu. Līdz ar to Nobalsošanas likuma 23.panta pirmā daļa jāinterpretē tā, ka tā ļauj CVK pārbaudīt likumprojektu no formālās puses, nevis pēc būtības. Citiem vārdiem, var pārbaudīt likumprojekta atbilstību likumdošanas tehnikas prasībām, bet, ievērojot tautas suverenitātes principu, šīs pārbaudes robežas ir ļoti šauras: jānoskaidro tikai, vai ir iesniegts likumprojekts (nevis priekšlikums vai ierosinājums), vai no tā ir skaidrs, kas tiek grozīts un kā tiek grozīts. Tieši šādu testu līdz šim CVK pielietojusi savā praksē. Saskaņā ar APL 6.pantu, pastāvot vienādiem faktiskajiem un tiesiskajiem lietās apstākļiem, iestāde pieņem vienādus lēmumus neatkarīgi no administratīvā procesa dalībnieku dzimuma, vecuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģiskās pārliecības, politiskajiem vai citiem uzskatiem, sociālās izcelšanās, tautības, izglītības,

---

<sup>2</sup> Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus?// Jurists, 1928, nr.5

<sup>3</sup> Dišlers K. Latvijas Republikas Satversmes grozīšanas kārtība.// Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1929, nr.7/8

<sup>4</sup> Dišlers K. Likumu ierosināšana pēc Latvijas Republikas Satversmes un pēc Saeimas kārtības ruļļa.// Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1923, nr.3/4

<sup>5</sup> Dišlers K. Vai Centrālajai vēlēšanu komisijai ir tiesība pārbaudīt iesniegtos likumprojektus?// Jurists, 1928, nr.5

<sup>6</sup> Satversmes tiesas 2009.gada 19.maija sprieduma lietā Nr.2008-40-01 11. un 13.punkts

sociālā un mantiskā stāvokļa, nodarbošanās veida un citiem apstākļiem. APL 10.pants paredz, ka privātpersona var paļauties, ka iestādes rīcība ir tiesiska un konsekventa. Līdz ar to CVK prakses maiņu bez grozījumiem normatīvajos aktos var uztvert kā administratīvā procesa pamatprincipu pārkāpumu.

[5] Vairākos atzinumos ir pausts viedoklis, ka CVK ir jāpārbauda arī Likumprojekta atbilstība augstāka juridiska spēka tiesību normām. Taču šim viedoklim nevar piekrist vairāku iemeslu dēļ.

[5.1] Saskaņā ar Satversmes 85.pantu, Latvijā pastāv Satversmes tiesa, kas likumā noteiktās kompetences ietvaros izskata lietas par likumu atbilstību Satversmei, kā arī citas ar likumu tās kompetencē nodotās lietas. Taču Satversmes tiesas likuma 16.pants neļauj Satversmes tiesai veikt konstitucionālo kontroli *ex ante*; šādu pilnvaru nav arī Valsts prezidentam.<sup>7</sup> Tāpat CVK ir pienākums piemērot likuma normu, pat ja tai rodas šaubas, ka šī norma atbilst Satversmei (APL 15.panta vienpadsmitā daļa). No tā var secināt, ka Latvijas tiesību sistēma neļauj CVK veikt konstitucionālo kontroli, vēl jo vairāk *ex ante* kontroli. Arī likumā „Par Centrālo vēlēšanu komisiju” 2.pants nenodrošina tādu CVK sastāvu, lai tā varētu sekmīgi īstenot konstitucionālo kontroli. Ja CVK iesniegto likumprojektu pēc parakstu vākšanas atbalstīs Saeima vai tauta, un tas kļūs par likumu, Satversmes tiesa īsteno konstitucionālo kontroli saskaņā ar Satversmes tiesas likumu.

[5.2] Uz to, ka patlaban CVK nav tiesību izvērtēt likumprojektu no satura viedokļa, norāda arī grozījumi Nobalsošanas likumā, kas tiek izskatīti Latvijas Republikas Saeimā (turpmāk – Saeima).<sup>8</sup> Pirmajā lasījumā akceptētās redakcijas 23.panta piektās daļas 2.punkts paredz, ka CVK atsaka likumprojekta reģistrāciju, ja likumprojekts pēc formas vai satura nav pilnībā izstrādāts. Anotācijā ir norādīts, ka „tiek paredzētas CVK tiesības atteikt likumprojekta reģistrāciju”, no kā var secināt, ka saskaņā ar spēkā esošo redakciju šādu tiesību nav.

[5.3] Zinātniskajā literatūrā ir izteikts viedoklis, ka nekonstitucionāliem ierosinājumiem nav un nevar būt likumīga izvešanas ceļa.<sup>9</sup> Taču jāņem vērā šā izteikuma konteksts. Rakstā minētais ierosinājums likumprojekta formā paredzēja otrās Saeimas atļaušanu. Līdz ar to tas bija pretrunā ar Satversmes 78.pantu, jo Saeimas atļaušana nav likumdošanas akts, bet administratīvi-kreatīvs akts;<sup>10</sup> tieši šo viedokli autors konsekventi puda arī citās publikācijās.<sup>11</sup> Jāņem vērā arī tas, ka, atšķirībā no 1927.gada, patlaban Latvijā konstitucionālo kontroli īsteno Satversmes tiesa. Arī CVK praksē nav bijuši gadījumi, kad likumprojekts pēc satura tiktu atzīts par augstāka juridiska spēka tiesību normai neatbilstošu. Saskaņā ar APL 6.pantu, pastāvot vienādiem faktiskajiem un tiesiskajiem lietas apstākļiem, iestāde pieņem vienādus lēmumus neatkarīgi no administratīvā procesa dalībnieku dzimuma, vecuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģiskās pārliecības, politiskajiem vai citiem uzskatiem, sociālās izcelšanās, tautības, izglītības, sociālā un mantiskā stāvokļa, nodarbošanās veida un citiem apstākļiem. APL 10.pants paredz, ka privātpersona var paļauties, ka iestādes rīcība ir tiesiska un konsekventa. Līdz ar to CVK prakses maiņu bez grozījumiem normatīvajos aktos var uztvert kā administratīvā procesa pamatprincipu pārkāpumu.

[6] Ņemot vērā augstākminēto, jāsecina, ka CVK pārbaudes robežas saskaņā ar Nobalsošanas likuma 23.panta pirmo daļu ir ļoti šauras. Proti, attiecībā uz formu jānoskaidro tikai, vai ir iesniegts likumprojekts (nevis priekšlikums vai ierosinājums), vai no tā ir skaidrs, kas tiek

---

<sup>7</sup> Konstitucionālo tiesību komisijas 2011.gada 10.maija viedoklis par Valsts prezidenta funkcijām Latvijas parlamentārās demokrātijas sistēmas ietvaros, 217.punkts

<sup>8</sup> Likumprojekts „Grozījumi likumā „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”” (reģ.nr.417/Lp11)

<sup>9</sup> Dišlers K. Vēl viens ierosinājums, pie tam nekonstitucionāls// Tautas Tiesības, 1927, nr.11/12

<sup>10</sup> Turpat.

<sup>11</sup> Dišlers K. Saeimas atļaušana pirms leģislatūras perioda beigām// Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1927, nr.5

grozīts un kā tiek grozīts; attiecībā uz saturu pārbaude nav iespējama. Atzinumos nav izteikti iebildumi sakarā ar Likumprojekta formu: no tā ir skaidrs, ka CVK ir iesniegts tieši likumprojekts, tiek grozīts Pilsonības likums, ir skaidra arī grozījumu būtība. Līdz ar to Likumprojekts atbilst Satversmes 78.pantam, atbilstoši Nobalsošanas likuma 23.panta pirmajai daļai CVK ir pienākums paziņot, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai, vienlaikus nogādājot visām republikas pilsētu un novadu vēlēšanu komisijām attiecīgo likumprojektu, kā arī parakstu vākšanas lapas pietiekamā skaitā.

[7] Taču, ņemot vērā, ka vairākos atzinumos CVK tiek piedāvāts pārsniegt savu pilnvaru robežas, iesniedzēji vēlas sniegt savus komentārus arī par likumprojekta saturu, kas nemaina CVK pilnvaru robežu vērtējumu.

#### *Atbilstība vienāda juridiskā spēka normām*

[8] Jāņem vērā tas, ka līdz šim CVK nav pievērsusi uzmanību likumprojektu atbilstībai vienāda juridiskā spēka normām, kā arī nav padziļināti analizējusi atbilstību likumdošanas tehnikas prasībām. Piemēram, likumprojektam „Grozījums likumā „Par valsts pensijām”” (parakstu vākšana no 2008.gada 16.aprīļa līdz 15.maijam) bija ietekme uz valsts budžetu, taču likumprojektam nebija pārejas noteikumu, netika piedāvāts grozīt arī likumu „Par valsts budžetu 2008.gadam”. Likumprojektam „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” (parakstu vākšana no 2011.gada 11.maija līdz 9.jūnijam) bija ietekme uz Satversmes 91.pantu<sup>12</sup> un Latvijas starptautiskajām saistībām (Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību 14.panta otrā daļa). Likumprojektam „Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē” (parakstu vākšana no 2011.gada 1. novembra līdz 30.novembrim) nebija pārejas noteikumu, kaut gan pieņemšanas gadījumā rastos nepieciešamība grozīt Valsts valodas likumu. Saskaņā ar APL 6.pantu, pastāvot vienādiem faktiskajiem un tiesiskajiem lietas apstākļiem, iestāde pieņem vienādus lēmumus neatkarīgi no administratīvā procesa dalībnieku dzimuma, vecuma, rases, ādas krāsas, valodas, reliģiskās pārliecības, politiskajiem vai citiem uzskatiem, sociālās izcelšanās, tautības, izglītības, sociālā un mantiskā stāvokļa, nodarbošanās veida un citiem apstākļiem. APL 10.pants paredz, ka privātpersona var paļauties, ka iestādes rīcība ir tiesiska un konsekventa. Līdz ar to CVK prakses maiņu bez grozījumiem normatīvajos aktos var uztvert kā administratīvā procesa pamatprincipu pārkāpumu.

[9] Vienlaikus līdzšinējā CVK prakse ir pilnībā saprotama. Likumprojekts var būt pretrunā ar citām tāda paša vai zemāka juridiskā spēka tiesību normām. Šādas pretrunas iespējams atrisināt ar tiesību normu kolīziju risināšanas metodēm – piemēram, Likumprojekta normas atzīstamas par speciālām, līdz ar to tās ierobežo vienāda juridiskā spēka vispārējo normu piemērošanu (APL 15.panta septītā daļa). Tāpat likumprojektā var nebūt ietvertas visas normas, kas nepieciešamas tā īstenošanai. Šādā gadījumā pēc likuma pieņemšanas Saeimai ir pienākums operatīvi izdarīt grozījumus citos likumos un paredzēt likuma ieviešanai nepieciešamās normas, ciktāl tās nemaina tautas pieņemto likumu pēc būtības Satversmes 78.panta izpratnē. Ir pieļaujams, ka likumprojekts neatbilst likumdošanas tehnikas un kodifikācijas tradīcijām. Likumprojekta neatbilstību likumdošanas tehnikas un kodifikācijas tradīcijām var novērst Saeima gan pirms likumprojekta pieņemšanas - iesniedzot priekšlikumus, ja Saeimas vairākums atbalsta likumprojektu -, gan pēc likumprojekta pieņemšanas, izdarot redakcionālus labojumus attiecīgajā likumā vai pat paredzot attiecīgu regulējumu citā likumā.<sup>13</sup> Arī Saeimas Juridiskais birojs, kura pamatuzdevums ir nodrošināt

<sup>12</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2004-18-0106 13. un 14.punkts

<sup>13</sup> Sk. arī Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedras atzinumu

likumprojektu pilnīgu izstrādātību Saeimas darbā, savā viedoklī nav norādījis uz problēmām ar likumdošanas tehniku.<sup>14</sup> Tomēr iesniedzēji vēlas sniegt savus komentārus arī par likumdošanas tehniku, kas nemaina vērtējumu attiecībā uz likumdošanas tehnikas prasību piemērošanu Likumprojektam.

[10] Vairākos atzinumos ir pieminēts, ka ir apšaubāma norma, kura paredz, ka no 2014.gada 1.janvāra nepilsoņu pases, uzrādot izziņu par kļūšanu par Latvijas pilsoni, tiek pielīdzinātas Latvijas pilsoņu pasēm. Taču šīs normas mērķis ir noteikt pārejas posmu, lai nenoslogotu Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi, kurai pretējā gadījumā būtu pienākums apmainīt pases tūkstošiem cilvēku. Piemērojot normu, nepieciešamība mainīt pasi uzreiz rastos tikai tām personām, kurām nepieciešams ceļošanas dokuments, jo norma nevar grozīt Latvijas Republikai saistošus starptautiskos līgumus vai Eiropas Savienības tiesību normas. Šī normā kā specialā tiesību norma ierobežo Personu apliecinošu dokumentu 16.panta pirmās daļas 2.punkta piemērošanu.

[11] Vairākos atzinumos ir pieminēts, ka ir apšaubāma norma, kura paredz, ka Ministru kabinets līdz 2013.gada 30.augustam iesniedz Saeimā grozījumus Personu apliecinošu dokumentu likumā par kārtību, kādā nepilsoņa pase tiek mainīta pret Latvijas pilsoņa pasi, nosakot, ka šī apmaiņa notiek par brīvu.

[11.1] Pilnvarojums Ministru kabinetam izstrādāt likuma grozījumus ar konkrētu saturu tiek izmantots likumdošanas tehnikā. Piemēram, 2008.gada 17.jūlijā Saeimā pieņēma grozījumus Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā, ar kuriem papildināja pārejas noteikumus ar 17.pantu šādā redakcijā: „17. Ministru kabinets līdz 2009.gada 1.maijam izstrādā šā likuma grozījumus par politisko organizāciju (partiju) daļēju finansēšanu no valsts budžeta līdzekļiem.”

[11.2] Norma neliedz Ministru kabinetam izstrādāt, bet Saeimai akceptēt tādus grozījumus Personu apliecinošu dokumentu likumā, kuri attiecinātu līdzīgu apmaiņas kārtību arī uz citām personām. Tāpat netiek ierobežotas Saeimas tiesības noraidīt vai grozīt Ministru kabineta piedāvāto kārtību, izskatot grozījumus Personu apliecinošu dokumentu likumā. Taču, pat ja Personu apliecinošu dokumentu likums noteiks atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras izmantos Likumprojektā piedāvāto iespēju, šai atšķirīgajai attieksmei ir leģitīms mērķis – mudināt cilvēkus izdarīt izvēli par labu Latvijas Republikas pilsonībai. Kaut gan nepilsoņi nav bezvalstnieki Latvijas normatīvo aktu izpratnē, starptautisko tiesību izpratnē vērtējums var būt arī cits.<sup>15</sup> Līdz ar to 1961.gada 30.augusta Konvencijas par bezvalstnieku skaita samazināšanu mērķis samazināt bezvalstnieku skaitu ir atzīstams par leģitīmu mērķi arī Latvijas tiesību sistēmas ietvaros. Šā mērķa sasniegšanai izvēlētais līdzeklis (atbrīvošana no Personu apliecinošu dokumentu 6.panta astotajā daļā minētās nodevas) ir samērīgs, tas neskar, piemēram, nodevu par personas apliecības izsniegšanu.

[11.3] Normai, iespējams, būs ietekme uz valsts budžeta ienākumiem (atkarībā no tā, kādus grozījumus Personu apliecinošu dokumentu likumā pieņems Saeima). Tomēr arī likumprojektam „Grozījums likumā „Par valsts pensijām”” (parakstu vākšana no 2008.gada 16.aprīļa līdz 15.maijam) bija ietekme uz valsts budžetu, taču likumprojektam nebija pārejas noteikumu, netika piedāvāts grozīt arī likumu „Par valsts budžetu 2008.gadam”. Neskatoties uz to, parakstu vākšana tika izsludināta.

[12] Vairākos atzinumos ir pieminēts, ka Likumprojekts ir pretrunā ar spēkā esošo Pilsonības likuma redakciju. Taču šādas pretrunas ir neizbēgamas, jo Likumprojekts ir vērst uz Pilsonības

---

<sup>14</sup> Sk. Saeimas Juridiskā biroja atzinumu

<sup>15</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr.2004-15-0106 24. un 25.punkts

likuma grozīšanu. Tāpat arī likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā”,<sup>16</sup> kurš patlaban tiek izskatīts Saeimā, ir pretrunā ar spēkā esošo Pilsonības likuma redakciju.

[12.1] Likumprojekts neskar pilsonības atzīšanas institucionālo sistēmu. Tāpat kā šobrīd, personu piederību pie Latvijas pilsonības noteiks Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde (Ministru kabineta 2006.gada 3.oktobra noteikumu Nr.811 „Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes nolikums” 3.1.punkts).

[12.2] Likumprojekts neskar to nepilsoņu tiesisko statusu, kuri būs iesnieguši iesniegumus par nepilsoņa statusa saglabāšanu. Viņu statusu arī turpmāk noteiks likums „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”. Lielākā daļa arī turpmāk varēs naturalizēties saskaņā ar Pilsonības likuma 12.pantu.

[12.3] Likumprojekta subjekti tiks informēti par sava tiesiskā statusa maiņu gan vispārējā kārtībā (saskaņā ar Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likumu), gan individuāli (nosūtot izziņu par kļūšanu par Latvijas pilsoņiem).

[12.4] Pilsonības reģistrēšana saskaņā ar Pilsonības likuma 2.pantu nav naturalizācija. Līdz ar to Pilsonības likuma 11.pantā minētie naturalizācijas ierobežojumi nav piemērojami. Latvijas pilsoņi paudīs savu viedokli par nepilsoņu lojalitāti, iespējamiem apdraudējumiem valsts drošībai vai sabiedriskajai kārtībai parakstu vākšanas vai tautas nobalsošanas gaitā.

[12.5] Ja ir pamats atņemt personai nepilsoņa statusu saskaņā ar likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 7.pantu, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes priekšnieka pilnvarota amatpersona būs tiesīga pieņemt par to lēmumu līdz 2013.gada 31.decembrim. Ja nepilsonis, kuram ir pamats atņemt nepilsoņa statusu, ar 2014.gada 1.janvāri kļuvis par pilsoni, pilsonības atņemšana notiks saskaņā ar Pilsonības likuma 24.pantu. Ja ir nepieciešams, var grozīt šā panta noteikumus. Vēl jo vairāk, izskatot Saeimā likumprojektu „Grozījumi Pilsonības likumā”<sup>17</sup> otrajā lasījumā, tika akceptēta šāda 24.panta pirmās daļas 3.punkta redakcija: Latvijas pilsonību personai atņem, ja tā, apliecinot piederību pie Latvijas pilsonības vai naturalizējoties, apzināti sniegusi nepatiesas ziņas vai noklusējusi faktus, kas attiecas uz Latvijas pilsonības iegūšanas nosacījumiem. Ja šī norma tiks akceptēta arī galīgajā lasījumā, būs pamats atņemt pilsonību arī par faktu noklusēšanu.

[13] Ņemot vērā minēto, jāsecina, ka, pat ja tiek izvērtēta Likumprojekta atbilstība vienāda juridiskā spēka normām, vai tiek padziļināti analizēta atbilstība likumdošanas tehnikas prasībām, Likumprojekts atzīstams par pilnīgi izstrādātu.

#### *Atbilstība Satversmei*

[14] Vairākos atzinumos ir pausts viedoklis, ka Likumprojekts neatbilst Satversmei, jo neatbilst Latvijas Republikas valstiskās nepārtrauktības principam. Iesniedzēji vēlas sniegt savus komentārus arī par šo aspektu, kas nemaina CVK pilnvaru robežu vērtējumu – proti, ka CVK nav tiesību izvērtēt Likumprojekta atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām.

[15] Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnu atbilstoši starptautisko tiesību normām paredz Satversmes 2.pants.<sup>18</sup> Arī Latvijas PSR Augstākās padomes (turpmāk – Augstākā padome) 1990.gada 4.maija deklarācijas „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu” preambula uzliek Latvijas Republikas valsts varas institūcijām par pienākumu ievērot Latvijas Republikas nepārtrauktības doktrīnu un neatkāpties no tās.<sup>19</sup> Augstākās padomes kompetences ierobežojums

---

<sup>16</sup> Likumprojekts „Grozījumi Pilsonības likumā” (reģ.nr.52/Lp11)

<sup>17</sup> Turpat

<sup>18</sup> Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 31.punkts

<sup>19</sup> Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 64.2.punkts

attiecībā uz pilsoņu kopuma papildināšanu ir traktējams kā aizliegums pilsonību piešķirt personām, kuras bija Latvijā iecelojušas okupācijas laikā, nevis kā aizliegums lemt par tām personām, kuras ir Latvijas pilsoņi.<sup>20</sup> Taču šis aizliegums attiecināms tikai un vienīgi uz Augstāko padomi.<sup>21</sup> Laikam ritot, mainās valsts pilsoņu kopums un var mainīties gan teritorija, gan konstitucionālā iekārta,<sup>22</sup> taču pārmaiņām jānotiek nepārtrauktības doktrīnas ietvaros, nevis ārpus tās.<sup>23</sup>

[16] Likumprojekts pilnībā ņem vērā nepārtrauktības doktrīnu.

[16.1] Likumprojektu nevar interpretēt kā „automātisko pilsonības piešķiršanu” vai „nulles variantu”. Likumprojekts neatvasina pilsonības atzīšanu nepilsoņiem no bijušās PSRS saistībām,<sup>24</sup> par to liecina arī Likumprojekta formulējums par nepilsoņiem (nevis, piemēram, PSRS pilsoņiem vai LPSR pilsoņiem). Likumprojekta pieņemšanas gadījumā Latvijas tauta tikai īsteno savas tiesības saskaņā ar Satversmi lemt par Latvijas pilsoņu loku. Nav tiesiskā pamata ierobežot šīs likumdevēja tiesības vairāk kā divdesmit gadus pēc neatkarības atjaunošanas. Satversmes tiesa atzina Latvijas Republikas un Krievijas Federācijas līgumu par Latvijas un Krievijas valsts robežu par atbilstīgu nepārtrauktībai,<sup>25</sup> jo tas bija pēc satura neitrāls un to varēja interpretēt nepārtrauktības gaismā. Šis vērtēšanas standarts piemērojams arī Likumprojektam.

[16.2] Likumprojekts paredz iespēju tikt atzītiem par Latvijas Republikas pilsoņiem tikai nepilsoņiem. Šāda izvēle izskaidrojama ar to, ka pilsonība parasti ir saistīta ar patiesu un efektīvu saikni starp indivīdu un valsti.<sup>26</sup> Pēdējā laikā šīs saiknes nozīme starptautiskajās tiesībās ir mazinājusies,<sup>27</sup> taču tā joprojām ir svarīga. Nepilsoņu saikne ar Latvijas Republiku ir atzīta gan nacionālajās tiesībās,<sup>28</sup> gan starptautiskajās tiesībās.<sup>29</sup>

[16.3] Vērtējot Likumprojekta ietekmi uz nepārtrauktības atzīšanu starptautiskajās tiesībās, jāņem vērā tas, ka valstīm ir diezgan plaša rīcības brīvība pilsonības jautājumos.<sup>30</sup> Līdz ar to Likumprojekta pieņemšana nenozīmēs nepārtrauktības atzīšanas pārskatīšanu. Piemēram, Lietuvas 1989.gada 11.marta Pilsonības likuma (*Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos pilietybės įstatymas*) 1.panta otrā daļa paredzēja, ka Lietuvā dzimušās personas, kā arī personas, kurām vismaz viens no vecākiem vai vecvecākiem bija dzimis Lietuvas teritorijā, varēja iegūt Lietuvas pilsonību, ja viņu pastāvīgā dzīvesvieta bijusi Lietuvā, un viņi nebija ieguvuši citu pilsonību. Likuma 1.panta trešā daļa garantēja arī citām personām tiesības divu gadu laikā no likuma spēkā stāšanās dienas izdarīt izvēli par labu Lietuvas pilsonībai, ja šīm personām uz likuma spēkā stāšanās dienu pastāvīga dzīvesvieta bijusi Lietuvā, kā arī bijis legāls ienākumu avots. Taču šāda pilsoņu loka paplašināšana nav radījusi apgrūtinājumus Lietuvas Republikas nepārtrauktības atzīšanai.

[17] Ņemot vērā minēto, jāsecina, ka Likumprojekts nav pretrunā ar nepārtrauktības doktrīnu un Satversmes 2.pantu.

---

<sup>20</sup> Satversmes tiesas 2010.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2009-94-01 14.4.punkts

<sup>21</sup> Sk. arī Mārtiņa Paparinska atzinumu

<sup>22</sup> Satversmes tiesas 2010.gada 13.maija sprieduma lietā Nr.2009-94-01 11.punkts

<sup>23</sup> Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra sprieduma lietā Nr.2007-10-0102 32.2.punkts

<sup>24</sup> Satversmes tiesas 2011.gada 17.februāra sprieduma lietā Nr.2010-20-0106 11.punkts

<sup>25</sup> Satversmes tiesas 2007.gada 29.novembra spriedums lietā Nr.2007-10-0102

<sup>26</sup> *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment of April 6<sup>th</sup>, 1955: I.C.J. Reports 1955, p.23

<sup>27</sup> Sk. Sloane R.D. *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*.// Harvard International Law Review, Vol.50 (2009), No.1

<sup>28</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr.2004-15-0106 17.punkts

<sup>29</sup> *Andrejeva v. Latvia* [GC], no. 55707/00, §88, ECHR 2009

<sup>30</sup> *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment of April 6<sup>th</sup>, 1955: I.C.J. Reports 1955, p.20

## *Atbilstība starptautiskajām tiesībām*

[18] Vairākos atzinumos ir pausts viedoklis, ka Likumprojekts neatbilst starptautiskajām tiesībām, jo uzspiež Latvijas pilsonību. Iesniedzēji vēlas sniegt savus komentārus arī par šo aspektu, kas nemaina CVK pilnvaru robežu vērtējumu – proti, ka CVK nav tiesību izvērtēt Likumprojekta atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām.

[19] Tiesību normas piemērotājam, arī tiesai, konstatējot pretrunu starp starptautisko tiesību normu un Latvijas nacionālo tiesību normu, jāpiemēro starptautiskā tiesību norma.<sup>31</sup> Likumprojekts pilnībā ņem vērā starptautisko tiesību normas.

[19.1] Likumprojekts paredz iespēju nepilsoņiem atteikties no pilsonības piešķiršanas.

[19.2] Valstīm ir diezgan plaša rīcības brīvība pilsonības jautājumos.<sup>32</sup> Nepilsoņu saikne ar Latvijas Republiku ir atzīta gan nacionālajās tiesībās,<sup>33</sup> gan starptautiskajās tiesībās.<sup>34</sup>

[19.3] Latvijas Republika nav noslēgusi nevienu starptautisko līgumu, kurš liegtu tai iespēju piešķirt savu pilsonību nepilsoņiem. Līdz ar to ir nepieciešams noskaidrot, vai šāds aizliegums neizriet no starptautiskās paražas vai vispārējiem tiesību principiem. Noskaidrojot šāda aizlieguma esamību, jāņem vērā juridiskos nolēmumus un tiesību doktrīnas atziņas.

[19.4] Doktrīnā ir pausta dome par to, ka pilsonība var tikt piešķirta ar likumu bez indivīda piekrišanas vai pat pret indivīda gribu, ja neviena valsts nevar īstenot savu diplomātisko aizsardzību.<sup>35</sup> Kolektīvā naturalizācija, ja tā pietiekami atspoguļo indivīda saikni ar valsti, varētu nebūt pretrunā ar starptautiskajām tiesībām, un noteikti nav pretrunā, ja indivīds tai piekritis kaut kādā formā.<sup>36</sup> Nav pierādījumu tam, ka valstis pretotos pastāvīgajai dzīvesvietai kā kritērijam pilsonības piešķiršanai, arī bez indivīda gribas izteikuma.<sup>37</sup>

[20] Ņemot vērā minēto, jāsecina, ka Likumprojekts nav pretrunā ar starptautiskajām tiesībām, jo tas ņem vērā nepilsoņu saikni ar Latvijas Republiku, šādas saiknes neesamību ar citām valstīm, kā arī pieļauj iespēju atteikties no pilsonības piešķiršanas.

## *Secinājums*

[21] Apkopojot augstākminēto, jāsecina, ka:

[21.1] CVK pārbaudes robežas saskaņā ar Nobalsošanas likuma 23.panta pirmo daļu ir ļoti šauras. Proti, attiecībā uz formu jānoskaidro tikai, vai ir iesniegts likumprojekts (nevis priekšlikums vai ierosinājums), vai no tā ir skaidrs, kas tiek grozīts un kā tiek grozīts; attiecībā uz saturu pārbaude nav iespējama.

[21.2] Pat ja tiek izvērtēta Likumprojekta atbilstība vienāda juridiskā spēka normām, vai tiek padziļināti analizēta atbilstība likumdošanas tehnikas prasībām, Likumprojekts atzīstams par pilnīgi izstrādātu.

---

<sup>31</sup> Satversmes tiesas 2004.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr.2004-01-06 6.punkts

<sup>32</sup> *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment of April 6<sup>th</sup>, 1955: I.C.J. Reports 1955, p.20

<sup>33</sup> Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr.2004-15-0106 17.punkts

<sup>34</sup> *Andrejeva v. Latvia* [GC], no. 55707/00, §88, ECHR 2009

<sup>35</sup> Weis P. *Nationality and Statelessness in International Law. Second edition.* Sijthoff & Noordhoff, 1979, pp.113-115

<sup>36</sup> Jennings R., Watts A. (eds.) *Oppenheim's International Law: Volume 1 Peace. Ninth edition.* Longman, 1992, p.874

<sup>37</sup> Brownlie I. *Principles of Public International Law. Seventh edition.* Oxford University Press, 2008, pp.392-393. Sk. arī Crawford J. *Brownlie's Principles of Public International Law. Eighth edition.* Oxford University Press, 2012, pp.523-524



[21.3] Pat ja tiek izvērtēta Likumprojekta atbilstība Satversmei, Likumprojekts nav pretrunā ar nepārtrauktības doktrīnu un Satversmes 2.pantu.

[21.4] ] Pat ja tiek izvērtēta Likumprojekta atbilstība starptautiskajām tiesībām, Likumprojekts nav pretrunā ar tām.

[22] Tādējādi Likumprojekts atbilst Satversmes 78.pantam, atbilstoši Nobalsošanas likuma 23.panta pirmajai daļai CVK ir pienākums paziņot, ka tiek uzsākta parakstu vākšana šā likuma ierosināšanai, vienlaikus nogādājot visām republikas pilsētu un novadu vēlēšanu komisijām attiecīgo likumprojektu, kā arī parakstu vākšanas lapas pietiekamā skaitā. Šaubu gadījumā CVK ir tiesības vērsties pie Latvijas Republikas Ministru kabineta ar lūgumu veikt Likumprojekta ekspertīzi Eiropas Padomes Venēcijas komisijā. Saskaņā ar Venēcijas komisijas Statūtu 3.2.punktu, šī komisija ir tiesīga sniegt savu viedokli konstitucionālo tiesību jautājumos pēc valsts pieprasījuma.

A.Tolmačovs

A. Kuzmins

Ž. Kareļina