



SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV 1010. Tālrunis: 67830735, 67210274. Fakss: 67830770. E-pasts: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša

Jāņa Neimaņa

ATSEVIŠĶĀS DOMAS

lietā Nr. 2023-04-0106

„Par Imigrācijas likuma pārejas noteikumu 58. punkta un 2022. gada 22. septembra likuma „Grozījumi Imigrācijas likumā” 5. panta, ciktāl ar to izslēgts Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkts, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 91. panta pirmajam teikumam un 96. pantam, kā arī Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 4. protokola 4. pantam”.

Latvijas Republikas Satversme jau savā sākotnējā redakcijā tiešā tekstā ietvēra vienu no fundamentālākajām pamattiesībām – tiesības uz līdztiesību likuma un tiesas priekšā jeb tiesiskās vienlīdzības principu (*sk. Satversmes 82. pantu redakcijā līdz 1998. gada 5. novembrim, vēlāk Satversmes 91. pantu*). Tā bija likumsakarība, jo Satversmes 1. pants pieprasa Latvijai būt par demokrātisku valsti, t.i., valsti, kurā valda taisnīga attieksme un pamattiesības.

Tiesiskā vienlīdzība ir atvasināta no vispārējā taisnīguma principa, kas ir demokrātiskas tiesiskas valsts pamatvērtība. No vienas puses, tas ir vispārējs tiesību princips pats par sevi, bet, no otras puses, tas ir pamattiesību pamatā blakus demokrātijas un tiesiskuma principiem. Balstoties vienlīdzības idejās, vēsturiski ir pieprasīta arī likuma efektivitāte un

vienlīdzība brīvībā, kā arī politiskās un sociālās tiesības (*Pöschl M. § 14 – Gleichheitsrechte. In: Merten D., Papier H.-J. (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. C.F. Müller, Band VII, 2014, S.519-590, Rn. 9, 13*). Tāpat vienlīdzības princips aptver personas tiesības uz objektīvu un neaizspriedumainu attieksmi (*id., Rn. 15*). No tā izriet, ka vienlīdzības princips ietver gan salīdzinošas, gan nesalīdzināmas tiesības: tiesības uz vienlīdzīgu vai nevienlīdzīgu attieksmi pret citiem, bet arī tiesības, kas pastāv pašas par sevi, t.i., neatkarīgi no tā, kā izturas pret citiem cilvēkiem. Šādā veidā vienlīdzības princips ir saistīts ar cilvēka cieņas principu.

Vienlīdzības principa ievērošanai būtu jābūt katras pamattiesības piemērošanas pārbaudes neatņemamam elementam, pat ja šis princips netiek minēts atsevišķi. Vēl jo vairāk pārbaude izvēršama gadījumos, ja uz iespējamo principa pārkāpumu norādījuši pieteikuma iesniedzēji Satversmes tiesas procesā. Vienlīdzības principa pārkāpums nekādā gadījumā nav sekundāras nozīmes pārkāpums, vienlīdzības principam ir konstitucionāls rangs.

Tiesiskās vienlīdzības princips nozīmē, ka vienādos faktiskajos un tiesiskajos apstākļos izturēšanās ir jābūt vienādai, savukārt atšķirīgos apstākļos izturēšanās ir jābūt atšķirīgai.

Saeima pieņēma tādu apstrīdēto normu, kas paredzēja pastāvīgās uzturēšanās tiesību pārskatīšanu tiem Krievijas Federācijas pilsoņiem, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata, bet tiem Krievijas Federācijas pilsoņiem, kas tieši tādas pat pastāvīgās uzturēšanās tiesības ieguvuši uz likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” (turpmāk – Ārvalstnieku likums) 23.¹ panta pirmās daļas pamata, šādas tiesības nepārskatīja. Tāpat Saeima neparedzēja pastāvīgās uzturēšanās tiesību pārskatīšanu citu valstu pilsoņiem, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata. Tādējādi Saeima izveidoja atšķirīgu attieksmi uz likuma pamata pret Krievijas Federācijas pilsoņiem, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata, un tiem Krievijas Federācijas pilsoņiem, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Ārvalstnieku likuma

23.¹ panta pirmās daļas pamata, kā arī atšķirīgu attieksmi pret Krievijas Federācijas pilsoņiem, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata, un citiem ārzemniekiem, kas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz šīs normas pamata. Satversmes tiesa šādu pieeju atzina par atbilstošu Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Satversmes tiesas secinājumiem par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam nepiekrītu.

Es nevaru piekrist sprieduma 22.1. punktā minētajam, ka Krievijas Federācijas pilsoņi atrastos atšķirīgos un nesalīdzināmos apstākļos ar citiem ārzemniekiem, kas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata. Šāds tiesas secinājums balstīts apstākļi, ka citu ārzemnieku pilsonības valstis neatrodies Latvijai kaimiņos, neesot uzsākušas karadarbību savās kaimiņvalstīs un vēsturiski neesot apdraudējušas Latvijas valsts drošību.

Manuprāt, šāds arguments ir ļoti vienkāršots, lai arī daļēji ir pareizs. Šā brīža karadarbība Ukrainā ir komplicētāka, jo godīgi būtu jāatzīst, ka tajā piedalās arī Baltkrievijas Republika. Tādējādi arī pret šīs valsts pilsoņiem, kuri pastāvīgi uzturas Latvijā, būtu sagaidāma konsekventa likumdevēja rīcība imigrācijas tiesiskajos aspektos, ja reiz tā ir pamatota vismaz ar valsts drošības aizsardzības mērķi. Savukārt valsts valodas aizsardzības mērķa kontekstā ārzemnieku pilsonības valstīm nav nozīmes, jo valstij būtu jāprasa valsts valodas pamatzināšanas no visiem pastāvīgās uzturēšanās atļauju saņēmējiem.

Tomēr, neskatoties uz to, Satversmes tiesas nostāja par imigrācijas tiesisko jautājumu pārskatīšanu tieši pret Krievijas Federācijas pilsoņiem tiesas sniegtajā argumentācijā atkāpjas no sprieduma 22.1. punktā izvirzītās premisas.

Satversmes tiesa konstatēja, ka vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos atrodas visi Krievijas Federācijas pilsoņi, kas ir bijušie Latvijas pilsoņi vai nepilsoņi un pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta

pirmās daļas 8. punkta vai Ārvalstnieku likuma 23.¹ panta pirmās daļas pamata. Tomēr tiesas sprieduma 22.2.3. un 22.2.4. punktā tiesa secina, ka:

1) valsts drošības aspektā jāņem vērā arī tas, ka tādu Krievijas Federācijas pilsoņu, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata, ir daudz vairāk nekā to Krievijas Federācijas pilsoņu, kuri pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Ārvalstnieku likuma 23.¹ panta pirmās daļas pamata, un ka pēc iespējas ātrāk ir jāveic Latvijā dzīvojošo Krievijas Federācijas pilsoņu individuāls izvērtējums;

2) Ārvalstnieku likuma 23.¹ panta pirmās daļas un Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta mērķi ir bijuši atšķirīgi;

3) likumdevējs bija apzinājies un ņēmis vērā to, ka ir divas Krievijas Federācijas pilsoņu grupas, no kurām viena ar Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes vēstuli ir informēta, ka uz to jaunais tiesiskais regulējums neattiecas, un apzināti izvēlēties apstrīdēto normu attiecināt tikai uz otru Krievijas Federācijas pilsoņu grupu,

tādēļ atšķirīgajai attieksmei starp šīm divām Krievijas Federācijas pilsoņu grupām esot objektīvs un saprātīgs pamats, tā neesot patvaļīga.

Pirmkārt, nepiekrītu abu Krievijas Federācijas pilsoņu abu grupu lieluma salīdzināšanai kā argumentam atšķirīgās attieksmes attaisnošanai. Lai gan šis matemātiskais fakts nenoliedzami ir interesants, tas nekādā veidā nepamato atšķirīgo attieksmi. No tā nekas neizriet; tas ir tukšs konstatējums, kas neko nepasaka par grupu iekšējām atšķirībām, kas varētu pamatot pēc būtības atšķirīgās attieksmes leģitimitāti. No sprieduma arī nav konstatējams, ka kopējā pārbaudāmo personu skaita palielināšana par pieciem procentiem būtu radījusi draudus valsts drošībai, nesamērīgi palēninot procesu. Tāpat no apstrīdētā regulējuma neizriet, ka valsts jebkad gatavotos pārskatīt vienas, t.s. “mazās grupas” imigrācijas tiesiskos aspektus, nav izveidots šāds regulējums, kas stātos spēkā noteiktā laikā vai kas paredzētu šādas grupas vēlāku pakāpenisku izvērtēšanu tāpat, kā to likumdevējs dara ar apstrīdēto normu. Līdz ar to viena no grupām ir privilģēta, nevis tikai nosakot tai ilgāku pielāgošanās periodu jaunajam regulējumam, bet nenosakot to vispār.

Ja aplūko šo tiesas pamatojumu kontekstā ar valsts valodas prasmju pārbaudes pienākumu, tad varētu nonākt pie tieši pretējiem secinājumiem, t.i., vispirms valodas prasmes būtu nepieciešams pārbaudīt mazākajai grupai, lai rastos pārliecība, ka tajā aptvertās personas ir valstiski lojālas un ar atbilstošām valodas zināšanām. Raugoties uz valodas prasmju pārbaudes laikā konstatētajiem izaicinājumiem, iespējams, ka tā arī būtu bijusi laba doma.

Lielākās grupas izvēle izvērtēšanas procesa sākumam ir loģiskā pretrunā ar tālāko sprieduma secinājumu, ka šāds izvērtējums veicams pēc iespējas ātrāk, savukārt visu Krievijas Federācijas pilsoņu bīstamības izvērtējuma vajadzība – pretrunā ar vienas grupas nošķiršanu iepretim otrai grupai.

Otrkārt, nepiekrītu, ka Ārvalstnieku likuma 23.¹ panta pirmās daļas un Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta mērķi ir bijuši atšķirīgi un ka tam būtu jēlkāda nozīme atšķirīgas attieksmes pamatojumā.

Argumentiem par to, cik viegli un kādā kārtībā kāds ir saņēmis uzturēšanās atļaujas 30 gadus senā pagātnē, nav loģiskas saiknes ar tagadēju valsts drošības vai valsts valodas stāvokļa apdraudējumu.

Treškārt, nepiekrītu Satversmes tiesas argumentam, ka atšķirīgo attieksmi attaisnojot tas, ka likumdevējs bija apzinājies un ņēmis vērā to, ka ir divas Krievijas Federācijas pilsoņu grupas, no kurām viena ar Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes vēstuli bija informēta, ka uz to jaunais tiesiskais regulējums neattiecas.

Es domāju, ka izpildvaras iestādes darbība nevar ierobežot likumdevēju pieņemt tādas normas, kas atbilst vienlīdzības principam. Šāda darbība nebija likumdevējam saistoša. Ja tomēr likumdevējam bija radies iespaids, ka šāda vēstule to ir ierobežojusi, tas bija maldīgs. Tāpat šāda argumenta izvirzīšana un vērā ņemšana Satversmes tiesas procesā ir bīstama, jo pieļauj arī citos salīdzināmos gadījumos likumdevējam attaisnot savu atšķirīgo attieksmi un, es teiktu – vienlīdzības principa pārkāpumu, ar kādas iestādes vēstuli.

Ceturkārt, Satversmes tiesa spriedumā plaši izmanto atsauci uz valsts plašo rīcības brīvību imigrācijas jomā. Jā, var piekrist, ka valsts ir tiesīga izvēlēties, vai un kā tā noregulē tiesiskās attiecības ar ārvalstniekiem. Tomēr rīcības brīvības robežas vienmēr nosaka vienlīdzības princips.

Izskatāmajā lietā saskatīju, ka tās personas, kas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvuši uz Ārvalstnieku likuma 23.¹ panta pirmās daļas pamata, tika nostādītas labvēlīgākā stāvoklī, nekā tās, kas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ieguvušas uz Imigrācijas likuma 24. panta pirmās daļas 8. punkta pamata, kaut arī faktiski šīs personas atradās vienādos apstākļos un likumdevēja norādītie mērķi uz tām attiecās vienādi. Savukārt taisnīga un līdztiesīga attieksme pieprasa tādu attieksmi pret personām, kur nav vietas nepamatotām privilēģijām. Tātad tiesiskās vienlīdzības principa pārkāpums rodas arī tad, ja vienai personu grupai netiek nodrošinātas tādas pat tiesības, kas tiek noteiktas salīdzināmā situācijā esošai personu grupai.

Nav nozīmes tam, vai šādu tiesību nepiešķiršana ir bijusi būtiska vai neliela. Jo intensīvāka ir atšķirīgā attieksme, jo svarīgākam ir jābūt tās mērķim. Ja atšķirīgās attieksmes intensitāte ir zema, piemērojams patvaļīgas rīcības liegums. Atšķirīga attieksme ir intensīva, ja skartā persona pati nevar ietekmēt attieksmes atšķirības pamatā esošo kritēriju un nevienlīdzīgā attieksme ietekmē šīs personas pamattiesības. Izskatāmajā gadījumā ar apstrīdēto normu skartās personas nevar vairs mainīt pastāvīgās uzturēšanās atļaujas pamatā esošo tiesību normu vai ietekmēt grupu lielumus. Tāpat pastāvīgo uzturēšanās atļauju pārskatīšana ir atzīta par tādu, kas skar personas Satversmes 96. pantā noteiktās pamattiesības. Tādējādi atšķirīgās attieksmes tiesiskums nevarēja tikt izvērtēts tikai patvaļības kontekstā.

Uzskatu, ka Satversmes tiesai bija jāatzīst, ka likumdevējam abas Krievijas Federācijas pilsoņu grupas bija jāaplūko līdzvērtīgi (līdztiesīgi). Tā kā Satversmes tiesa nevar paredzēt, kā likumdevējs izvēlētos šo nelīdztiesīgo attieksmi novērst, tiesai bija objektīvi un neieinteresēti jākonstatē apstrīdētās normas radīta nevienlīdzīga attieksme, kas ir par pamatu apstrīdētās normas atzīšanai par neatbilstošu Satversmes 91. panta pirmajam teikumam. Secīgi, likumdevējam bija dodams laiks, lai neatbilstību novērstu.

Tiesnesis*

J. Neimanis

** Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu.*