



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

Именем Латвийской Республики

Рига, 13 мая 2010 года

по делу №2009-94-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Кристине Крума и Викторс Скудра,

по заявлению Департамента по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17 и статей 19¹ и 28¹ закона О Конституционном суде,

на судебном заседании 13 апреля 2010 года в письменном процессе рассмотрел дело

«О соответствии слов «если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года» первого предложения пункта 1 и второго предложения пункта 1 переходных правил закона О гражданстве статьям 1 и 2 Конституции Латвийской Республики, а также преамбуле декларации Верховного

совета Латвийской ССР от 4 мая 1990 года «О восстановлении независимости Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. 22 июля 1994 года Сазйма (Парламент) Латвийской Республики (далее в тексте – Сазйма) приняла закон О гражданстве. Пункт 1 переходных правил упомянутого закона предусматривает следующее: «Граждане Латвии и их потомки, которые в период времени с 17 июня 1940 года по 4 мая 1990 года, спасаясь от террора оккупационного режима СССР и Германии, покинули Латвию как беженцы, были депортированы или же не могли вернуться в Латвию по упомянутым причинам и в течение указанного времени натурализовались за рубежом, сохраняют право регистрироваться в Регистре населения в качестве граждан Латвии и после регистрации в полном объеме пользуются правами гражданина и выполняют обязанности гражданина, если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года. Если такие лица регистрируются после 1 июля 1995 года, они должны отказаться от гражданства (подданства) другого государства.» Данная норма изменениям не подвергалась и остается в силе в своей первоначальной редакции.

2. **Департамент по административным делам Сената Верховного суда Латвийской Республики** (далее в тексте – Заявитель) в заявлении указывает, что из статьи 2 Конституции Латвийской Республики (далее в тексте – Конституция) и из преамбулы декларации Верховного совета Латвийской ССР от 4 мая 1990 года «О восстановлении независимости Латвийской Республики» (далее в тексте – Декларация независимости) следует доктрина государственной непрерывности Латвии. Преамбула Декларации независимости обязует органы государственной власти соблюдать упомянутую доктрину и не

отступать от нее. Упомянутую доктрину необходимо соблюдать и законодателю при принятии решений по вопросам гражданства.

Из доктрины государственной непрерывности следует, что, во-первых, невзирая на оккупацию, Латвийское государство все же продолжало существовать непрерывно. Во-вторых, нормы закона О подданстве от 23 августа 1919 года (далее в тексте – закон О подданстве) и закона О заграничных паспортах от 20 февраля 1936 года оставались в силе до того момента, когда содержащееся в них регулирование было заменено более новыми нормами права, изданными представителями легитимной латвийской власти. В-третьих, во время оккупации латвийское гражданство продолжало существовать и распространяться в последующих поколениях согласно принципу *jus sanguinis*. В-четвертых, во время оккупации посольства Латвийского государства за рубежом действовали от имени Латвийского государства в целях укрепления Латвийского государства, и их решения и действия остаются в силе.

Гражданство или связь человека с государством является одним из прав человека. Оно включено в статью 15 Всеобщей декларации прав человека ООН (далее в тексте – Декларация прав человека), и в Латвии защищено статьей 89 Конституции. Государства имеют право определять круг своих граждан. Вместе с тем в правовых отношениях государства должны учитывать, является ли человек гражданином соответствующего государства, но в основном оставлять без внимания то, является ли человек также гражданином другого государства (двойное гражданство). Гражданство другого государства имеет значение только в исключительных случаях.

Восстанавливая систему права независимой Латвии, в соответствии с принципами правового государства законодатель был обязан принять меры для того, чтобы по мере возможности загладить ущерб, нанесенный

предыдущим режимом, и восстановить справедливость. Законодатель оставил без внимания тот факт, что двойное гражданство круга лиц, указанного в первом предложении пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, возникло под влиянием последствий оккупации Латвии, и что эти люди, бывшие гражданами Латвии за рубежом во время оккупации Латвии, являлись частью одного из наиболее существенных элементов Латвийского государства – народа. Законодатель не оценил ни легитимную цель второго предложения пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, ни соразмерность ограничения, не позволяющего пользоваться правами гражданина Латвии.

Таким образом, слова «если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года» первого предложения пункта 1 и второе предложение пункта 1 переходных правил закона О гражданстве противоречат статье 2 Конституции и преамбуле Декларации независимости.

В свою очередь принцип правового доверия предусматривает, что установленное ранее правовое регулирование может быть изменено только с учетом принципов, закрепленных в конституции, и правовых интересов и правового доверия лица. Принцип правового доверия защищает единожды полученные лицом права, то есть лица могут полагаться на то, что права, полученные ими в соответствии с действующим правовым актом, будут сохраняться и реально осуществляться в течение определенного периода времени.

27 ноября 1991 года Верховный совет Латвийской Республики (далее в тексте – Верховный совет) принял решение «О применении решения Верховного совета Латвийской Республики от 15 октября 1991 года «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных правилах натурализации» к гражданам Латвийской Республики, живущим за рубежом» (далее в тексте – решение от 27 ноября 1991 года).

В упомянутом решении определено, что норма о предъявлении разрешения на экспатриацию, включенная в пункт 2.2, а также пункт 2.3 решения Верховного совета от 15 октября 1991 года «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных правилах натурализации» (далее в тексте – решения от 15 октября 1991 года), не относятся к гражданам Латвийской Республики и их потомкам, которые, находясь за пределами Латвии в условиях оккупации Отечества, получили гражданство другого государства в период времени с 17 июня 1940 года по 21 августа 1991 года.

Согласно пункту 1 решения от 27 ноября 1991 года упомянутые граждане Латвии могли полагаться на то, что полученное ими иностранное гражданство будет признано, и из-за него им не будет отказано в правах гражданина Латвии. Однако второе предложение пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, принятого впоследствии, требует от граждан Латвии, оказавшихся за рубежом из-за оккупации, отказаться от двойного гражданства.

Таким образом, слова «если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года» первого предложения пункта 1 и второе предложение пункта 1 переходных правил закона О гражданстве (далее в тексте – оспариваемые нормы) противоречат статье 1 Конституции, а именно – принципу правового доверия.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазайма – не согласен с аргументами Заявителя и просит Конституционный суд признать заявление необоснованным и отклонить его.

Сазайма считает, что прежде всего необходимо проанализировать исторический контекст определения и восстановления круга граждан и только после этого можно оценивать соответствие оспариваемых норм

нормам права высшей юридической силы. 23 августа 1919 года Народный совет Латвии принял закон О подданстве. Его цель состояла в выяснении первоначального круга граждан. Первоначальный круг граждан Латвии был определен в соответствии со статьей 1 закона О подданстве и выяснялся согласно нескольким принципам. Во-первых, лицо, отвечавшее требованиям закона О подданстве, проходя регистрацию в государственных органах, должно было само выразить свою волю в пользу желания стать гражданином Латвии. Во-вторых, упомянутая регистрация граждан Латвии была ограничена по срокам, так как закон О подданстве определял шестимесячный срок, в течение которого лицо должно было принять решение о принятии гражданства Латвии. В-третьих, порядок регистрации был одинаков как для лиц, живших на территории Латвии, так и для лиц, находившихся за рубежом.

После принятия Декларации независимости Латвийское государство снова столкнулось с необходимостью решения вопроса о гражданстве. Регулирование вопроса о гражданстве создавалось законодателем на основании доктрины непрерывности. Согласно упомянутой доктрине Латвийское государство восстановило права гражданина Латвии *de facto* лицам, у которых такое право было до оккупации Латвии.

Решение Верховного совета от 15 октября 1991 года и другие акты, принятые им в сфере гражданства, предусматривали повторное выяснение круга граждан Латвии.

Вместе с тем необходимо учитывать, что Верховный совет должен был соблюдать закон О подданстве и не имел права вносить поправки в этот закон или принять новый закон о гражданстве, тем самым существенно модифицируя круг граждан Латвии. Верховный совет был уполномочен лишь повторно выяснить круг граждан Латвии в

соответствии с регулированием закона О подданстве. Повторное выяснение круга граждан Латвии также основывалось на принципах, включенных в закон О подданстве с целью выяснения первоначального круга граждан.

Сазйма согласна с Заявителем в том, что в соответствии с доктриной непрерывности во время оккупации гражданство Латвии продолжало существовать и распространяться в последующих поколениях согласно принципу *jus sanguinis*. Однако Сазйма считает, что в заявлении доктрина непрерывности государства интерпретирована неточно и непоследовательно.

Закон О подданстве в качестве одной из обязанностей гражданина содержит запрет на двойное гражданство, корни которого следует искать в историческом опыте Латвии. Обязанность гражданина Латвии была четко сформулирована и известна гражданам Латвии. Если лицо получало гражданство или подданство другого государства, оно автоматически теряло как права гражданина Латвии, так и право на получение заграничного латвийского паспорта.

В соответствии с законом О подданстве, законом О заграничных паспортах и инструкцией Консульской службы от 1936 года выдача заграничных латвийских паспортов лицам, одновременно являвшимся гражданами или подданными другого государства, была невозможна. Несмотря на то, что возможности дипломатических представительств выяснить, получил ли гражданин Латвии гражданство или подданство другого государства, были невелики, лицо должно было добросовестно выполнять обязанности гражданина. То есть лицо должно было незамедлительно информировать компетентные органы о любых изменениях, могущих повлиять на его статус гражданина, а также не

должно было сохранять гражданство Латвии незаконным образом, если оно получило гражданство или подданство другого государства.

Противоправные действия лица в случае получения им гражданства или подданства другого государства не дают ему права на сохранение гражданства Латвии. В таком случае лицо более не считается гражданином Латвии. Во время оккупации страны нормативные акты Латвийского государства все еще оставались в силе, и сохранение заграничного латвийского паспорта после получения гражданства или подданства другого государства являлось противоправным действием, не имеющим срока давности. В случае констатации факта, что лицо принадлежит к кругу граждан другого государства, компетентные учреждения Латвийского государства были обязаны аннулировать выданный лицу заграничный латвийский паспорт и исключить лицо из регистров граждан Латвии.

Доктрина непрерывности государства не наделяет бывших граждан Латвии, получивших гражданство или подданство другого государства, правом на его сохранение при восстановлении гражданства Латвии. Более того – доктрина непрерывности государства скорее обязует законодателя установить порядок исключения лиц, сохранивших вопреки требованиям статьи 8 закона О подданстве паспорт гражданина Латвии, из круга граждан Латвии.

Оценивая содержание решения от 27 ноября 1991 года, Сазьма указывает, что соответствующее регулирование сохранено в законе О гражданстве. То есть закон О гражданстве не допускает двойного гражданства, если оно возникло путем натурализации. В свою очередь в оспариваемых нормах определен точный порядок, которого должны придерживаться граждане Латвии, получившие гражданство или

подданство другого государства во время оккупации и желающие сохранить двойное гражданство.

Решение законодателя, включенное в закон О гражданстве, является отступлением от формальной интерпретации доктрины непрерывности государства, которая предусматривает запрет на двойное гражданство. Будучи законодателем, избранным на свободных выборах, Сазьма имела право корректировать регулирование закона О подданстве в законе О гражданстве. Так как оккупация Латвии явилась причиной того, что многие граждане Латвии, пребывая за рубежом, получили гражданство других государств, законодатель допустил возможность двойного гражданства в соответствующих случаях. Это следует считать специальной мерой, направленной на восстановление справедливости.

Необоснованным является и аргумент Заявителя о том, что оспариваемые нормы противоречат принципу правового доверия, следующему из нетерминированных прав граждан Латвии и их потомков регистрироваться в качестве граждан Латвии и сохранить гражданство в других странах, как это предусмотрено в решении от 27 ноября 1991 года. То есть особый статус Верховного совета и в особенности общепризнанное ограничение его компетенции по вопросам реформирования Конституции и гражданства привел к тому, что решения по вопросам гражданства, принятые Верховным советом, не были обязательны для Сазьмы при разработке закона О гражданстве. В свою очередь Сазьма, будучи свободно избранной и легитимной представительницей народа Латвии, обладала широкой свободой действий при подготовке закона О гражданстве согласно доктрине непрерывности государства.

Оценивая обоснованность доверия лиц к решениям от 15 октября 1991 года и 27 ноября 1991 года, следует учитывать, что эти решения не

носили характера окончательного урегулирования. В частности, согласно пункту 3.6 решения от 15 октября 1991 года натурализация была начата только после принятия закона, регулирующего вопросы гражданства. Таким образом, упомянутые решения не могли создать у лиц правового доверия к тому, что им будет присвоен статус, противоречащий регулированию закона О подданстве. Только Сазэйма могла принять новый закон о гражданстве. Следовательно, оспариваемые нормы не противоречат принципу правового доверия.

Сазэйма обращает внимание Конституционного суда на то, что право граждан Латвии, являвшихся таковыми до 17 июня 1940 года, и их потомков восстановить свою правовую связь с государством не ограничено во времени. Упомянутые лица могут регистрироваться в Регистре населения в качестве граждан Латвии и после окончания срока, определенного в оспариваемых нормах, то есть после 1 июля 1995 года. Только в случае регистрации после упомянутой даты граждане Латвии должны отказаться от принадлежности к кругу граждан другого государства.

Обязанность отказаться от гражданства или подданства другого государства, определенная в оспариваемых нормах, относится только к тем лицам, которые получили гражданство или подданство другого государства путем натурализации в период времени с 17 июня 1940 года по 4 мая 1990 года. К лицу, получившему гражданство другого государства иным образом, обязанность, включенная во второе предложение пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, не относится.

Отвечая на вопросы Конституционного суда, Сазэйма указывает, что оспариваемые нормы следует считать существенной коррекцией норм закона О подданстве, посредством которой была предпринята попытка

разрешения создавшейся в результате оккупации Латвии ситуации, заключающейся в том, что многие лица, пребывая за рубежом, получили гражданство других стран. Однако упомянутая мера не может быть нетерминированной. То есть правовая определенность требует, чтобы круг граждан Латвии был повторно выяснен в разумный, определенный срок, в течение которого каждый принял бы решение в пользу желательного для него решения.

Сазьма особо подчеркивает, что в формулировку оспариваемых норм изначально был включен определенный срок, в течение которого лицо должно принять решение о сохранении двойного гражданства. В ходе обсуждения проекта закона О гражданстве не было высказано ни одного предложения об установлении более продолжительного срока или о бессрочном праве регистрации. Ни одного предложения такого рода не поступило и от находившихся ранее в изгнании латышей, избранных в депутаты Сазьмы.

Формулировка «покинули Латвию как беженцы», использованная для обозначения круга лиц, определенного в пункте 1 переходных правил закона О гражданстве, является скорее описательной, и понятие «беженец» в ней использовано в бытовом смысле этого слова и включает в себя лиц, покинувших Латвию из-за оккупационного режима СССР или Германии.

После ознакомления с материалами дела Сазьма заключает, что документы, полученные Конституционным судом, подтверждают указанное в ответном письме и в дополнительных пояснениях. Во-первых, упомянутые документы свидетельствуют о том, что полномочия Верховного совета были признаны ограниченными еще во время его работы именно в сфере регулирования вопросов гражданства. Во-вторых, факт оккупации Латвии несомненно следует расценивать как

обстоятельство, которое могло повлиять на применение норм закона О подданстве в эмиграции. Сохранение латвийских паспортов в эмиграции действительно можно расценивать как патриотический поступок, и в ходе повторного выяснения круга граждан Латвии эти сохраненные паспорта можно считать доказательством правовой связи лиц с Латвийским государством. Однако это не означает, что повторное выяснение круга граждан Латвии могло быть неограниченным во времени.

С учетом вышеизложенного Сазыма просит Конституционный суд признать оспариваемые нормы соответствующими статьям 1 и 2 Конституции, а также преамбуле Декларации независимости.

4. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики (далее в тексте – Омбудсмен) – указывает, что в рамках данного дела может быть выражено мнение о том, ущемляют ли оспариваемые нормы гарантированные индивидууму права на гражданство, и не нарушают ли они принцип равного отношения и отсутствия дискриминации.

Вопрос о гражданстве регулируется несколькими международными правовыми актами, например, Гаагской конвенцией, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, от 12 апреля 1930 года, Конвенцией Совета Европы о сокращении случаев множественного гражданства и об исполнении воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 6 мая 1963 года, а также Европейской конвенцией Совета Европы о гражданстве от 14 мая 1997 года. Из упомянутых актов можно сделать вывод, что некоторые государства допускают возникновение двойного гражданства, и позиция государства по этому вопросу и ее смена являются политическим вопросом.

Закон о гражданстве не допускает возникновения двойного гражданства, и оценка нормативного регулирования вопроса о гражданстве приводит к заключению, что Латвия не нарушает своих международных обязательств. Международные договоры не запрещают свободно устанавливать нормативное регулирование вопроса о двойном гражданстве на политическом уровне.

Оценивая соответствие пункта 1 переходных правил закона О гражданстве статье 89 Конституции, Омбудсмен заключает, что упомянутое регулирование не ущемляет гарантированных индивидууму прав человека, то есть прав на гражданство. Принадлежность к кругу граждан какого-либо государства является свободным выбором лица. Если правовое регулирование допускает возникновение двойного гражданства, лицо пользуется защитой двух государств. Однако в случаях, когда государство не допускает возникновения двойного гражданства, лицу должно обеспечиваться гражданство по крайней мере одного государства. Закон О гражданстве такое право лицу гарантирует.

Омбудсмен указывает, что с точки зрения восстановления исторической справедливости лица имеют право на восстановление положения, существовавшего до оккупации. Эта цель достигается посредством оспариваемых норм вне зависимости от момента регистрации лица с целью получения гражданства – до или после 1 июня 1995 года.

Трудно оценивать соразмерность оспариваемых норм посредством юридических аргументов, так как присвоение гражданства является политическим решением. Тем не менее право законодателя принимать политические решения не является неограниченным, в противном случае нарушался бы принцип правомерности, следующий из статьи 1 Конституции.

С учетом вышеупомянутого Омбудсмен считает, что оспариваемые нормы не противоречат статье 1 Конституции.

5. Приглашенное лицо – профессор Высшей школы бизнеса «Туриба» *Dr. iur.* Айварс Эндзиньш – указывает, что в рассматриваемом деле нет и не может быть спора о доктрине непрерывности Латвийского государства. Она бесспорно следует и из Декларации независимости, и из конституционного закона «О государственном статусе Латвийской Республики» от 21 августа 1991 года, и из возобновления действия Конституции. Решение от 15 октября 1991 года гласило, что круг граждан Латвийской Республики согласно закону О подданстве продолжает существовать.

Ссылка Заявителя на принцип правового доверия необоснованна. Упомянутый принцип не абсолютен, в противном случае любые изменения в правовом регулировании были бы невозможны. Со вступлением в силу закона О гражданстве силу потеряло как решение от 15 октября 1991 года, так и решение от 27 ноября 1991 года. Одновременно с этим пункт 1 переходных правил упомянутого закона предоставил право гражданам Латвии и их потомкам зарегистрироваться в Регистре населения в качестве граждан Латвии, если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года. Таким образом законодатель установил достаточно щадящий переходный период, длившийся почти год. Включение упомянутого срока в закон, среди прочего, обосновано тем, что в пункте 2.1 решения от 15 октября 1991 года был определен срок регистрации, а также тем, что выяснение круга граждан Латвии не может длиться вечно.

Каждое государство вправе самостоятельно определять, какие лица являются его гражданами, и каждое государство может самостоятельно решать, как ему действовать в случаях двойного гражданства. Изначально

в странах Европы доминировал подход, не признававший двойного гражданства. Однако в настоящее время позиция многих европейских стран по этому вопросу изменилась.

А. Эндзиньш указывает, что рассматриваемое дело, в сущности, касается вопроса, подлежащего разрешению не в Конституционном суде, а в Саэйме. В частности, свободное перемещение лиц по территории Европейского Союза, в особенности рождение детей граждан Латвии в зарубежных странах, в которых ребенок автоматически получает гражданство соответствующей страны, актуализирует проблемы, связанные с двойным гражданством. По этой причине в закон О гражданстве следовало бы внести поправки.

6. Приглашенное лицо – Всемирное объединение свободных латышей (далее в тексте – ВОСЛ) – указывает, что двойное гражданство круга лиц, упомянутого в первом предложении пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, возникло под влиянием последствий оккупации. Из упомянутых лиц, являвшихся гражданами Латвии за рубежом во время оккупации страны, состоял один из наиболее существенных элементов Латвийского государства – народ. Ни легитимная цель, ни соразмерность оспариваемых норм не были обдуманы законодателем.

Решения от 15 октября 1991 года и от 27 ноября 1991 года дали основания полагаться на то, что сохранение гражданства, полученного за рубежом, будет допускаться. Однако оспариваемые нормы нарушают создавшееся доверие. В частности, оспариваемые нормы предусматривают срок, после окончания которого лицо встает перед выбором – либо регистрироваться в качестве гражданина Латвии и отказаться от гражданства другого государства, либо сохранить лишь гражданство другого государства.

ВОСЛ считает, что необходимо учитывать цель закона О подданстве и закона О гражданстве, а также их место в исторически-правовом развитии. Цель закона О подданстве состояла исключительно в первоначальном выяснении круга граждан Латвии. Действие упомянутого закона после 17 июня 1940 года было ограничено оккупацией, аннексией и войной, что следует расценивать как обстоятельства непреодолимой силы, находящиеся вне контроля лиц. В свою очередь ситуация 2009 года резко отличается от ситуаций как 1919, так и 1994 годов. Латвия стала государством-членом Европейского Союза и НАТО. Поэтому более не существует угроз для ее государственности, существовавших в 1919 году. Следовательно, недопустимо ссылаться на закон О подданстве как на основание для ограничения прав граждан Латвии.

События 1940 года и последующих лет раскололи совокупность граждан Латвии на три части – самая многочисленная часть осталась в Латвии, вторая часть была депортирована в Сибирь, а третья часть, опасаясь террора оккупационных властей, отправилась в эмиграцию. Согласно статье 2 Конституции только все три части народа вместе могут осуществлять суверенную государственную власть. Часть народа, оставшаяся в Латвии после оккупации, не имеет права принимать решения о части народа, вынужденно попавшей за рубеж, в том числе препятствовать ей в получении латвийского гражданства.

Несмотря на то, что закон О подданстве не допускал двойного гражданства, в условиях оккупации он не мог интерпретироваться неблагоприятным для государства образом. Поэтому лица, которые в условиях оккупации были вынуждены принять гражданство или подданство другого государства, не утратили латвийского гражданства, так как стали «объективными двойными гражданами».

Обосновывая конституционность оспариваемых норм, Сазьма интерпретирует нормы закона О подданстве чисто грамматическим образом, не рассматривая их в контексте Декларации независимости. В результате такой грамматической интерпретации можно необоснованно прийти к заключению, что лица, жившие в эмиграции, не были лояльны по отношению к Латвии. Совсем наоборот – сохранение, продление и использование заграничного латвийского паспорта следует расценивать как проявление лояльности. Таким образом лица, жившие в эмиграции, демонстрировали свою принадлежность к независимой Латвии, выражали волю народа Латвии и подтверждали веру в восстановление государственной независимости.

С учетом вышеизложенного ВОСЛ считает, что оспариваемые нормы не соответствуют статьям 1 и 2 Конституции, а также преамбуле Декларации независимости.

7. Профессор Рижской Юридической высшей школы Ph. d. Инета Зиемеле указывает, что материальными элементами государства являются территория и народ. В ситуации, когда существование государства поставлено под угрозу, непрерывность существования его материальных элементов может иметь особое значение при выведении заключений, связанных с юридическим статусом государства. В ходе восстановления независимости Латвии были необходимы юридические аргументы, посредством которых можно было обосновать непрерывность государства. Одним из таких аргументов было функционирование института латвийского гражданства вне территории Латвии. Тот факт, что граждане Латвии в эмиграции решили сохранить действие латвийского гражданства в условиях, когда это гражданство не гарантировало никакой особой защиты, представляет собой очень важный практический пример аргументирования непрерывности государства.

Можно согласиться с утверждением Саэймы о том, что оккупация не сделала латвийские законы недействительными, и они *de jure* сохраняли свою силу. Однако *de facto* их действие было ограничено. То есть они могли действовать только в той мере, в которой Латвия сохранила свои дипломатические представительства и граждан. С течением времени угроза *de jure* существованию Латвийского государства становилась все серьезнее, и в условиях длительной оккупации стало ясно, что сохранение элементов государства и имени государства в международном обращении отвечает интересам Латвии. Таким образом, предпочтение следовало отдать не формальному применению латвийских законов, а оценке интересов Латвии по существу и взвешиванию политических реалий.

Запрет на двойное гражданство был установлен в статье 8 закона О подданстве. Для корректного толкования упомянутой нормы необходимо вспомнить контекст принятия этого закона. То есть было основано новое государство, и впервые в истории было создано латвийское гражданство и идентифицирована совокупность граждан Латвии. Запрет на двойное гражданство в условиях первоначального определения круга граждан необходимо отделять от вопроса о том, каким образом этот запрет следовало или не следовало применять в ситуации незаконной оккупации страны. Такая ситуация не регулировалась законом О подданстве. Следовательно, действительность упомянутого закона, следующая из доктрины о непрерывности государства, не является основанием для того, чтобы считать, что гражданство другого государства, полученное во время оккупации, было получено вразрез с положениями закона. Во время оккупации интересы государства, стоящие превыше всего, кардинально отличаются от интересов государства до оккупации.

Несмотря на то, что ситуация в Латвии и во всем мире была сложной и в 1990 – 1991 годах, она все же была отличной от ситуации

1919 года как в историческом, так и в политическом аспекте. В частности, в 1990 – 1991 годах существование государства по крайней мере *de jure* не оспаривалось. Необходимо различать ситуацию, когда лицам предлагается сделать выбор в пользу или не в пользу ранее не существовавшего латвийского гражданства, и совсем иную ситуацию, когда лиц заставляют отказаться от наследованного и оберегаемого гражданства. Уже сам генезис института гражданства показывает, что существуют существенные различия между 1919 годом и 1990 – 1991 годами. В частности, в первом случае основополагающим принципом получения гражданства был *jus soli*, а во втором Латвия перешла на принцип получения гражданства *jus sanguinis*. Такая смена основополагающих принципов была логичной и соответствующей доктрине непрерывности государства.

Действия государства в сфере гражданства после 1990 – 1991 года носили декларативный, а не конститутивный характер. То есть так как совокупность граждан уже существовала, перед государством стояли такие задачи как, например, возобновление или выдача гражданских паспортов. Закон О гражданстве по своей сути является законом о натурализации. Он не является законом, формирующим латвийское гражданство, и не должен был являться таковым, так как латвийское гражданство уже существовало. Статья 9 закона О гражданстве, определяющая политику государства в вопросе двойного гражданства, предусматривает, что лицо, «принимаемое» в круг граждан Латвии, не может стать двойным гражданином, и допускает двоякую интерпретацию. Например, в отношении имеющих граждан и их потомков трудно признать, что они принимаются в круг граждан, так как они уже являются гражданами. В любом случае, принимая во внимание непрерывность государства, Сэйма не могла лишить граждан Латвии гражданства посредством закона О гражданстве.

Оспариваемые нормы по сути прокладывают путь для лишения граждан латвийского гражданства в ситуации, когда по историческим причинам часть граждан Латвии вынуждена принять гражданство другого государства. Несмотря на то, что из доктрины непрерывности государства не следует запрет на лишение получившего другое гражданство лица гражданства Латвии, она все же предусматривает определенные условия на случай, если выбор делается в пользу лишения гражданства в ситуации двойного гражданства. Например, если во время оккупации все двойные граждане были бы лишены латвийского гражданства, могла возникнуть ситуация, когда материальный элемент государства – народ – перестал бы существовать, и, следовательно, было бы утрачено и само основание для существования государства. Доктрина непрерывности государства не допускает столь крайнего формализма в вопросе гражданства. Даже если тогда, когда существованию государства уже ничто не угрожает, выбор делается в пользу отказа признавать двойное гражданство, доктрина непрерывности государства требует по крайней мере соразмерного и эластичного подхода к каждому случаю. Граждане Латвии, находившиеся в эмиграции, сохраняли идею государственности в течение нескольких десятков лет, поэтому соразмерность срока в один год, установленного в оспариваемых нормах, сомнительна.

Однако необходимо учитывать, что доктрина непрерывности имеет свои границы и не может ответить на все вопросы. В данном случае применима статья 2 Конституции, в которой используется понятие «народ Латвии», охватывающее всех полноправных граждан Латвии, имеющих право участвовать в осуществлении принципа суверенитета народа. Носителем суверенной власти в Латвии прежде всего является совокупность граждан Латвии, определенная в законе О подданстве в момент основания государства. Таким образом, любое модифицирование круга граждан следует воспринимать как изменение статьи 2

Конституции, а согласно Конституции Сэйма не уполномочена модифицировать первоначальную совокупность граждан. Если согласиться с тем, что критерий лишения латвийского гражданства, определенный в оспариваемых нормах, приемлем, и что Сэйма могла принять такое решение, то ничто не запрещает Сэйме диктовать и другие условия, на основании которых можно отнять латвийское гражданство у конкретных групп лиц. Сэйма не была компетентна принимать оспариваемые нормы и устанавливать несоразмерный срок для решения ситуаций, связанных с двойным гражданством. Следовательно, упомянутые нормы противоречат статье 2 Конституции.

Определенную в законе обязанность гражданина Латвии отказаться от гражданства другого государства, чтобы он мог в дальнейшем пользоваться своим правом на латвийское гражданство, следует считать произволом. Это может привести к отнятию гражданства, что противоречило бы правам человека на гражданство.

8. Ведущий исследователь Института истории Латвии Латвийского Университета *Dr. hist.* Айнарс Лерхис информирует Конституционный суд, что в период оккупации дипломатические и консульские представительства Латвии не имели поддержки законного правительства, поэтому они по мере возможности сами осуществляли функции государственной власти. В своей деятельности они руководствовались нормативными правовыми актами Латвии. Во время оккупации не существовало ни независимого и законного парламента Латвийского государства или правительства, ни правительства в эмиграции, которое могло бы отменить упомянутые акты или принять новые вместо них. Следовательно, отдельные нормы права было невозможно осуществить по объективным причинам.

Основным документом, которым представительства Латвии руководствовались в вопросах консульского характера, был Консульский регламент, принятый 7 декабря 1935 года. Более детальным образом консульскую деятельность определяла Инструкция консульской службы от 10 сентября 1936 года. В свою очередь вопросы, связанные с заграничными латвийскими паспортами, регулировал закон О заграничных паспортах от 26 февраля 1936 года. Использование внутренних латвийских паспортов за рубежом не признавалось ни представительствами Латвии, ни странами проживания.

Консульским представителям государства нередко приходилось в своей деятельности руководствоваться целями законов, так как из-за специфики обстоятельств оккупации и эмиграции возникали ситуации, не регулировавшиеся правовыми актами. Упомянутые чрезвычайные обстоятельства было невозможно предвидеть в момент разработки и утверждения нормативных правовых актов, регламентировавших консульскую практику в условиях независимого государства.

Документальных доказательств расчетов количества заграничных паспортов, выданных гражданам Латвии во время эмиграции, отыскать не удалось. Однако можно косвенным образом заключить, что заграничный латвийский паспорт лицам выдавался часто, так как во время пребывания в странах проживания и во время путешествий им был необходим документ, удостоверяющий личность и принадлежность к государству, и лучше всего в качестве такого документа гражданам Латвии мог служить заграничный паспорт гражданина Латвии.

Заграничный паспорт гражданина Латвии доказал на практике, что правовая связь государства с гражданами продолжает существовать. Граждане Латвии за рубежом, пользовавшиеся в годы оккупации заграничными латвийскими паспортами и предъявлявшие их в качестве

проездного документа в странах Запада, в некотором роде подтвердили, что Латвия и совокупность ее граждан *de jure* продолжали существовать. Однако так как ситуация с пребыванием в изгнании затянулась, и исчезли шансы на скорое восстановление государственной независимости, а также по практическим житейским соображениям, постепенно все большее число изгнанников принимало гражданство страны пребывания (проживания).

В отдельных случаях лица не информировали представительства Латвии о принятии ими гражданства другой страны, но и не отказывались от заграничного паспорта гражданина Латвии, например, не сдавали паспорта обратно в представительство. Однако с точки зрения нормативных актов Латвии такие действия неизбежно означали потерю латвийского подданства. Возможно, определенное значение следует придавать и тому, допускалось ли двойное гражданство правовыми актами стран пребывания (проживания).

9. Управление по делам гражданства и миграции (далее в тексте – УДГМ) информирует Конституционный суд, что на основании оспариваемой нормы, начиная с 2005 года, в Регистре населения было зарегистрировано одно лицо, отказавшееся от гражданства другого государства.

С 2005 года УДГМ были приняты решения о 34 лицах, которые могут быть признаны гражданами Латвии при условии, что они откажутся от гражданства другого государства. Если упомянутые лица желают зарегистрироваться в Регистре населения как граждане Латвии, они должны предъявить документ об отказе от гражданства другого государства, выданный соответствующим государством.

Согласно данным Регистра населения до 1 июля 1995 года в него были внесены данные о 2872 гражданах Латвии, проживающих за рубежом и одновременно сохраняющих гражданство другого государства. Конституционный суд просит обратить внимание на то, что упомянутые данные приблизительны. Например, не все потомки граждан Латвии, живущих за рубежом, указали гражданство другого государства в бланках первичного учета. Кроме того, в свое время в Регистре населения можно было указывать только одну государственную принадлежность лица даже в тех случаях, когда было известно, что это лицо является гражданином другого государства. Поэтому дополнительно УДГМ предоставляет информацию о том, что до 1 июля 1995 года в Регистр населения были внесены данные о 19 858 гражданах Латвии, живущих за рубежом.

УДГМ особо подчеркивает, что слова «в этот период времени натурализовались за рубежом» первого предложения пункта 1 переходных правил закона О гражданстве включают в себя все формы получения гражданства, а не только натурализацию, поэтому их следует толковать в более широком смысле. В этом случае возможность получить латвийское гражданство была бы предоставлена и тем потомкам граждан Латвии, которые получили гражданство другого государства не через натурализацию, а иным путем. Кроме того, это устранило бы проблемы, связанные с законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 года «О гражданстве Российской Федерации». В частности, согласно упомянутому закону Российской Федерации российское гражданство получили все лица, проживавшие на территории России в момент вступления закона в силу. В свою очередь к гражданам Латвии в таком случае следовало бы применять не статью 2 закона О гражданстве, а статью 9 и переходные правила этого закона.

10. Центральная избирательная комиссия (далее в тексте – ЦИК) информирует Конституционный суд, что выборы в пятую Сазьму прошли

в соответствии с законом «О выборах в 5 Саэйму», принятым Верховным советом 20 октября 1992 года, и с изданными им же инструкциями. В соответствии с пунктом 11 решения ЦИК №18 от 18 марта 1993 года «О работе избирательных комиссий за рубежом» в помещения, где проводились выборы, допускались только те избиратели, которые могли предъявить паспорт Латвийской Республики, паспорт СССР с отметкой о регистрации гражданина Латвийской Республики или регистрационный лист, выданный Департаментом гражданства и иммиграции Латвийской Республики гражданам Латвийской Республики, проживающим за границей. Другие документы не принимались. В свою очередь согласно инструкции «О порядке голосования за рубежом по почте», утвержденной ЦИК 1 апреля 1993 года, избиратель должен был отправить избирательной комиссии избирательный конверт с копией своего паспорта или регистрационного листа, выданного Департаментом гражданства и иммиграции.

Часть выводов

11. Из заявления можно заключить, что Заявитель просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемых норм доктрине непрерывности государства. Из ответного письма Саэймы также следует, что наиболее существенные вопросы конституционности оспариваемых норм касаются именно этого аспекта. Таким образом, для выяснения содержания оспариваемых норм и их соответствия нормам права высшей юридической силы их следует прежде всего оценить с точки зрения доктрины непрерывности.

Заявитель считает, что двойное гражданство круга лиц, указанного в первом предложении пункта 1 переходных правил закона О гражданстве, возникло под влиянием последствий оккупации Латвии, и что упомянутые лица, будучи гражданами Латвии, формировали за

рубежом во время оккупации один из существенных элементов государства – народ. Таким образом, запрет на двойное гражданство следует приравнивать к лишению гражданства. В свою очередь в ответном письме Сазймы указано, что в заявлении, в рамках оценки соответствия оспариваемых норм Конституции и Декларации независимости, непрерывность государства интерпретирована неточно и непоследовательно.

Доктрина непрерывности Латвийского государства в развернутой форме анализируется в решении Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102. Суд признал, что непрерывность государства характеризуется непрерывностью государства как юридического лица или тождественностью государства в международном праве. В основе непрерывности государства лежат связанные с ней требования, выдвинутые в соответствии с применимыми нормами международного права или процедурами, а также факт, что упомянутые требования признаются международным сообществом в ситуациях, когда возникают сомнения в тождественности государства.

Если государство, независимость которого была прервана неправомерным образом, восстанавливает свою государственность, оно может, на основании доктрины непрерывности, признать себя тем же самым государством, которое было ранее неправомерно ликвидировано. В данном случае необходимо, во-первых, чтобы само государство определило свою непрерывность и поступало в соответствии с требованиями доктрины непрерывности как в международных отношениях, так и во внутренней политике, и, во-вторых, чтобы международное сообщество согласилось с такой самооценкой государства. Государство можно считать «тем же самым» государством, если оно существует непрерывно или если после оккупации оно восстановлено с фактически «теми же самыми» конститутивными

чертами, и его требование о государственной непрерывности принимается международным сообществом.

Не требуется, чтобы государство восстанавливало свою независимость на той же территории, с той же совокупностью граждан и с таким же конституционным строем, которые существовали до неправомерного прекращения *de facto* независимости государства. С течением времени меняется круг граждан, и может измениться как территория, так и конституционный строй. Доктрина непрерывности признает, что такие изменения могли произойти и в государстве, независимость которого восстанавливается. Однако в таком случае это государство должно действовать в соответствии с доктриной непрерывности, и соответствующие изменения следует осуществлять не *tabula rasa*, а на основании прежнего конституционного регулирования. Иными словами, изменения должны происходить в рамках доктрины непрерывности, а не вне ее (см. пункты 32.2 и 32.3 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102).

Принятие Декларации независимости и возобновление действия статьи 2 Конституции инициировало процесс восстановления независимости Латвии на основании доктрины непрерывности. В свою очередь с возобновлением действия статьи 1 Конституции у граждан Латвии возникло доверие к тому, что решения будут приниматься с соблюдением основополагающих установок доктрины непрерывности, и изменения будут отвечать основополагающим принципам демократического государства.

Доктрина непрерывности государства также включает в себя принцип непрерывности гражданства. Если государство решает опираться на свою непрерывность, регулирование гражданства должно отвечать этому принципу. Это означает, что государство, сохраняя свои

существенные элементы, в том числе народ, должно по мере возможности заботиться о том, чтобы изменения в правовом регулировании осуществлялись с соблюдением принципов, следующих из доктрины непрерывности.

Следовательно, Конституционный суд прежде всего оценит соответствие оспариваемых норм статье 2 Конституции и Декларации независимости.

12. Чтобы констатировать, соблюдена ли доктрина непрерывности, необходимо рассмотреть исторические условия возникновения института латвийского гражданства.

12.1. 23 августа 1919 года Народный совет принял закон О подданстве. Его цель состояла в выяснении первоначального круга граждан. То есть посредством упомянутого закона был определен порядок признания лиц гражданами новообразованного Латвийского государства.

Согласно статье 1 закона О подданстве первоначальный круг граждан Латвии определялся на основе принадлежности к территории Латвии, то есть по принципу *jus soli*. Упомянутая норма предусматривала, что гражданином Латвии следует считать всякого подданного прежнего Российского государства вне зависимости от национальности и вероисповедания, живущего в пределах границ Латвии, происходящего из регионов, входящих в границы Латвии, или принадлежавшего к упомянутым регионам еще до 1 августа 1914 года на основании Российского закона и не переменившего подданство на иное до дня провозглашения рассматриваемого закона. Таким образом, связь человека с территорией Латвии могла быть фактической (происходит из регионов, входящих в границы Латвии), а также юридической (принадлежность к упомянутым регионам на основании Российского закона еще до 1 августа

1914 года) (см.: *Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, стр. 77 – 78*). В ходе основания государства было необходимо определить круг граждан, и Латвия выбрала принцип *jus soli* в качестве отправной точки.

7 октября 1921 года закон О подданстве был пополнен статьей 1¹, предусматривавшей, что «гражданином Латвийского государства считается всякий, вне зависимости от национальности и вероисповедания, кто проживает в пределах границ Латвии, не перешел в подданство другого государства до дня провозглашения статьи 1¹ настоящего закона и: а) кто имел постоянное место жительства в пределах границ Латвии по крайней мере в течение 20 лет к 1 августа 1914 года, б) или кто имел постоянное место жительства в пределах границ Латвии до 1881 года, в) или кто является потомком лиц, упомянутых в пунктах «а» и «б»». Данные условия не относились к лицам, уклонявшимся от несения воинской службы. В свою очередь статья 4 закона была пополнена примечанием, гласившим, что иностранцы, служащие или служившие в латвийской армии, могут получить гражданство решением Кабинета министров, если они проживали на территории Латвии в течение пяти лет (см.: *Likumi un valdības rīkojumi krājums, том 19, 20 октября 1921 года, стр. 339*).

Статья 2 закона О подданстве предусматривала, что «граждане, которые временно пребывают за пределами Латвии, но в остальном соответствуют требованиям, упомянутым в статье 1, не теряют права на латвийское подданство, если они в течение одного года со дня провозглашения настоящего закона вернуться в Латвию или зарегистрируются как граждане Латвии в одном из дипломатических представительств Латвии за рубежом, или же сообщат о своем нежелании оставаться в латвийском подданстве министру внутренних дел».

12.2. Отдельные исключения из принципа *jus soli* предусматривались при заключении международных договоров и включении в круг граждан лиц, имевших связь с территорией Латвии. Таким образом продолжалось выяснение круга граждан. Например, 22 июля 1921 года было заключено Соглашение между Латвией и Россией о порядке оптации граждан, возвращении на Родину, о вывозе и ликвидации имущества граждан обеих сторон соглашения. Статья 1 Соглашения предусматривала порядок подачи заявлений жителями вновь обретенных территорий Латвии на получение латвийского гражданства. В соответствии со статьей 7 этого Соглашения Латвия не могла отказаться присвоить латвийское гражданство упомянутым лицам (см.: *Likumi un valdības rīkojumi krājums, тетрадь 15, 24 августа 1921 года, стр. 251, 252 и 256*).

Аналогичные договоры, содержавшие урегулирование вопроса гражданства, были заключены с Эстонской Республикой, Украинской Социалистической Советской Республикой и Литовской Республикой (см., например: *Likumi un valdības rīkojumi krājums, тетрадь 13, 22 декабря 1920 года, стр. 1 – 13; тетрадь 12, 30 июня 1921 года, стр. 192 – 195 и тетрадь 21, 29 декабря 1921 года, стр. 353 – 360*). Из упомянутых договоров можно сделать вывод, что возникновение двойного гражданства не допускалось.

12.3. Закон о подданстве был принят в сложное время, когда Латвия еще не была признана *de jure* на международной арене. 7 июля 1919 года временное правительство Латвии прибыло в Ригу (см.: *Andersons E. Latvijas vēsture. 1914 – 1920. Stokholma: Apgāds Daugava, 1967, стр. 506*). Восточные области Латвии были оккупированы войсками Советской России, а в Курземе находилась германская армия и войско Бермонта, которые тоже были враждебны существующему Латвийскому государству. Не было никакой ясности и относительно

ситуации в России [см.: *Straume A. Pavalstniecības jautājums Latvijā (1919. – 1940.). Latvijas Vēsture, 1992/2, сmp. 71*].

Таким образом, можно согласиться с утверждениями Сазымы и И. Зиемеле о том, что при принятии закона О подданстве было принципиально важно создать совокупность лояльных граждан и исключить возможность того, что граждане Латвии могли одновременно являться и гражданами другого государства.

Один из правовых механизмов для достижения того, чтобы гражданами становились только лояльные Латвии лица, был включен в статью 8 закона О подданстве. Он определял, что никто не может одновременно являться подданным Латвии и другого государства. В противном случае лицо теряет права латвийского гражданина. Таким образом в законе был установлен запрет на двойное гражданство, который, невзирая на многие поправки к закону О подданстве, в сущности остался неизменным. Из имеющихся в деле заключений можно сделать вывод, что в случаях, когда лицо, находясь в эмиграции, приняло гражданство другого государства, с точки зрения нормативных актов Латвии это неизбежно означало утрату латвийского подданства (см. заключение А.Лерхуса, стр. 105 тома 6 материалов дела).

Закон о подданстве, *de jure* остававшийся в силе до принятия закона О гражданстве, *expressis verbis* содержал запрет на двойное гражданство.

13. Так как неправомерная оккупация Латвии прервала *de facto* действие латвийского гражданства, Конституционный суд должен выяснить, продолжалось ли и, если да, то каким образом, упомянутое гражданство *de facto* и *de jure* во время упомянутого нарушения международного права.

13.1. В контексте латвийского гражданства самым существенным фактором являлось продолжение функционирования и признание компетенции представительств государства.

В период времени с 1940 года по 1991 год, когда в Латвии не было законного правительства, и продолжалась аннексия государства, в международных отношениях Латвию *de jure* представляла сохранившаяся за рубежом дипломатическая и консульская служба. Действия сотрудников упомянутой службы несомненно явились одним из обстоятельств, склонивших другие государства в пользу отказа признать неправомерную оккупацию и аннексию Латвии (см.: *Dēliņš E. Ar skatu no Austrālijas: Latvijas ārlietu dienests 4. maija Deklarācijas priekšvakarā // - 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, сmp. 50 u Lerhis A. Latvijas Republikas ārlietu dienests. 1918 – 1941. Rīga: Latvijas vēstures institūta apgāds, 2005, сmp. 255 – 279*). Деятельность дипломатических представительств Латвии в период оккупации были единственным проявлением дееспособности Латвийского государства.

В то же время упомянутые представительства больше не пользовались поддержкой законного правительства. В данной чрезвычайной ситуации их деятельность определялась ограниченной дееспособностью государства. На основании сообщений послов дипломатические и консульские представительства Латвии за рубежом продолжали работу вплоть до восстановления независимости Латвии, не признавая присоединения Латвии к СССР и представляя интересы Латвии (см. пункт 33.1 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102).

Руководители представительств определяли основную линию внешней политики государства, назначали сотрудников представительств,

консулов и личных представителей (см.: *Lerhis A., стр. 284 – 286*). Основой деятельности дипломатической и консульской службы Латвии являлись чрезвычайные полномочия на представление интересов Латвии за рубежом, присвоенные правительством послу Латвии Карлису Зариньшу 17 мая 1940 года (см.: *Dunsdorfs E. Kārļa Ulmaņa dzīve. Ceļinieks. Politikis. Diktators. Mocekļis. Rīga: Zinātne, 1992, стр. 366 – 369*). Несмотря на то, что в эмиграции имели место дискуссии по поводу того, кто имеет право представлять Латвию в условиях неправомерной оккупации (см., например: *Senatoru atzinums // 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, стр. 382 – 385*), упомянутые полномочия признавались правомерными и действительными правительствами стран Запада, в том числе Соединенного Королевства и США (см., например: *Lerhis A., стр. 256 – 257*).

Чрезвычайные полномочия были ограниченными по своему содержанию, например, они не предусматривали возможности создать правительство в эмиграции, однако их основная задача была ясна – всеми силами защищать интересы Латвии (см.: *Ziemele I. State Continuity and Nationality: the Baltic States and Russia: Past, Present and Future as Defined by International Law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, стр. 22*). Кроме того, в момент их присвоения считалось, что возможная оккупация Латвии долго не продлится (см.: *Andersons E. Latvijas vēsture. 1920 – 1940. Ārpolitika. E. Dunsdorfa red. II. - [B.v.]; Daugava, 1984, стр. 412 – 415*).

Из соглашения послов Латвии, достигнутого 26 мая 1946 года в Женеве, можно заключить, что дипломаты намеревались бороться за восстановление независимости государства со всей возможной интенсивностью. Они договорились, что чрезвычайные полномочия от 17 мая 1940 года посла К. Зариньша и его эвентуального правопреемника Альфреда Билманиса следует считать продолжением идеи суверенного

государства и, таким образом, правовой основой деятельности послов. Послы продолжали представлять суверенную власть Латвии в тех государствах и международных учреждениях, в которых они были аккредитованы и в которых они могли вести свою деятельность. Послы решили сотрудничать, насколько это позволяли политические обстоятельства, со всеми патриотическими латышскими организациями, цель которых заключалась в восстановлении независимости Латвии (см. стр. 129 тома 6 материалов дела). Посол Латвии в Париже Ольгертс Гросвалдс еще в 1951 году подписал свидетельство о признании чрезвычайных полномочий, выданных законным правительством Латвии 17 мая 1940 года, и посла государства в Лондоне К. Зариньша в качестве лица, наделенного этими полномочиями (см. стр. 138 тома 6 материалов дела).

Другие страны признали полномочия дипломатических представителей Балтии. Например, США разрешили дипломатическим и консульским органам стран Балтии действовать в качестве представителей соответствующих государств. Кроме того, были приняты меры для защиты владений балтийцев в США. Такую же позицию занимало Соединенное Королевство, а также суды в Германии и Ирландии [см. *Hough W., The Annexation of the Baltic States and its Effect on the Development of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory*, стр. 392, сноска 397, стр. 415, сноска 431, стр. 434 – 425; см. также *The Republic of Latvia Case, 20 International Law Reports 180 (1953), 10 Int’L. Law Reports 91 (1949)*]. Устанавливая дипломатические отношения с СССР, Федеративная Республика Германии особо подчеркнула, что не признает осуществленную СССР неправомерную оккупацию и аннексию Балтийских стран, а также территориальные изменения, произошедшие в этой связи после начала Второй мировой войны (см. значение оговорок, сделанных Федеративной Республикой Германии, стр. 146 – 151 тома 6

материалов дела). Политику непризнания соблюдала и Канада, Австралия, Франция, Югославия, Дания, Бельгия, Испания, Португалия, Ватикан, Мальта, Греция, Италия, Люксембург, Турция, Норвегия, Нидерланды, Швейцария. Дипломатические отношения поддерживались с Уругваем, Бразилией, Колумбией, Эквадором, Чили, Гватемалой, Парагваем, Венесуэлой, Коста-Рикой и другими странами (см. *Hough W., стр. 444 – 445*).

Благодаря дипломатам Балтийских стран, вопрос об оккупации упомянутых трех стран обсуждался Специальным комитетом ООН по деколонизации в 1983 году и Парламентом Европейского Союза [см. *1982 – 1983 Eur.Parl. Doc. (No. 7.908), стр. 432 – 433 (1983)*]. Несколько резолюций было принято и в Парламентской ассамблее Совета Европы [см.: *Dokumenti par Latvijas valsts starptautisko atzīšanu, neatkarības atjaunošanu un diplomātiskajiem sakariem, стр. 160 – 161; Pagātne nākotnē: 1940. gada notikumu izvērtējums. Ē. Ozoliņa. (red.). Rīga: SKDS, 2005, стр. 10*]. Таким образом, в течение пятидесяти лет латвийские дипломаты за рубежом отстаивали требование о Латвийском государстве, и этот факт является существенным в контексте доктрины непрерывности.

С учетом того, что независимость Латвии в 1990 году была восстановлена на основании доктрины непрерывности, законодатель связан, помимо прочего, действиями высших должностных лиц государства за рубежом в период оккупации государства.

13.2. В период оккупации Латвии дипломатические и консульские представительства государства в странах Запада в своей деятельности руководствовались нормативными правовыми актами дооккупационного периода. Они все еще оставались в силе и после оккупации Латвии. Применение закона О подданстве, а также других правовых актов – Консульского регламента от 7 декабря 1935 года, Инструкции

консульской службы от 10 сентября 1936 года, закона О заграничных паспортах от 26 февраля 1936 года, Инструкции к закону О заграничных паспортах от 28 мая 1936 года – было ограничено объективными обстоятельствами. Действуя в духе соответствующих законов государства, консульские представители Латвийского государства нередко все же были вынуждены приспособливаться к обстоятельствам, которые было невозможно предвидеть в момент разработки соответствующих нормативных актов, то есть до оккупации. (см. мнения А. Лерхуса и И. Зиемеле, стр. 104 тома 6 и стр. 38 тома 7 материалов дела).

В период оккупации зарубежные представительства не могли применять нормы права, в которых предусматривалась подчиненность представительств государственным учреждениям, находящимся на территории Латвии – Министерству иностранных дел, Министерству внутренних дел, – их связь и сотрудничество с упомянутыми учреждениями, а также нормы права, в которых регламентировались путешествия на территорию Латвии и обратно (см. заключение А. Лерхуса, стр. 103 тома 6 материалов дела). Например, полностью или частично были неприменимы пункты 2, 3, 4, 5, 6, 8, 21, 34, 39, 53, 54 и 70 Инструкции к закону О заграничных паспортах, статья 13 закона О заграничных паспортах, а также подпункт 5d пункта 101 Инструкции консульской службы (см. Инструкцию к закону О заграничных паспортах от 28 мая 1936 года // *Valdības Vēstnesis*, №132, 15 июня 1936 года, и Инструкцию консульской службы от 10 сентября 1936 года // *Valdības Vēstnesis*, №208, 14 сентября 1936 года).

Таким образом, *de facto* утратили силу те нормативные правовые акты, которые регулировали вопросы латвийского гражданства и регистрации граждан. Регистры дипломатических представительств в странах, в которых находились представительства Латвийского

государства или в которых осуществлялось продление заграничных латвийских паспортов, стали единственными регистрами, в которых продолжалась регистрация граждан Латвии.

13.3. В годы изгнания для беженцев – граждан Латвии, оказавшихся за рубежом – была важна возможность получения заграничного паспорта гражданина Латвии в дипломатических и консульских представительствах своего государства. Для того, чтобы находиться в странах пребывания, а также для того, чтобы выбраться из лагерей беженцев, им был необходим документ, удостоверяющий их личность и государственную принадлежность, и в качестве такого документа гражданам Латвии лучше всего мог служить заграничный паспорт гражданина (*см. заключение А. Лерхиса, стр. 104 тома 6 материалов дела*). Архивные материалы подтверждают, что среди латышей, проживавших за рубежом, регистрация была широко распространена, особенно в первые годы изгнания. Большие расстояния между местами пребывания беженцев и представительствами Латвии зачастую затрудняли получение заграничных паспортов гражданами Латвии, однако они старались эти трудности преодолеть. Распространена была и практика, согласно которой документы, необходимые для получения паспорта, отправлялись представительствам по почте.

Факт принадлежности лиц к числу граждан Латвии ввиду объективных обстоятельств нередко плохо поддавался выяснению. Многие лица во время войны потеряли свои внутренние паспорта, поэтому в качестве документов, удостоверяющих гражданство, признавалось свидетельство о рождении, для вдов и вдовцов – свидетельство о смерти супруга или супруги, для разведенных – решение суда, или равносильные нотариально заверенные документы в случаях, когда оригиналы были недоступны (*см. заключение А. Лерхиса, стр. 107 тома 6 материалов дела*). Тот факт, что лицо являлось гражданином

Латвии, в отдельных случаях мог также подтверждаться, например, свидетельствами свидетелей.

Из документов, имеющих в архиве Министерства иностранных дел, видно, что, даже действуя в столь чрезвычайных обстоятельствах, представительства регистрировали выдачу и продление заграничных паспортов, а также взимание соответствующих государственных пошлин, в своих регистрах. Кроме того, из объемной переписки с различными частными лицами можно сделать вывод, что перед выдачей паспорта проводилась проверка предоставленных данных. Например, из материалов дела следует, что представительства регистрировали продление паспортов как в отдельных личных карточках, так и согласно пункту 30 Инструкции к закону О заграничных паспортах – в специальных книгах выдачи и продления паспортов (*см. стр. 124 – 126 тома 6 материалов дела*). Упомянутое свидетельствует о том, что выдача и продление заграничных паспортов было одной из самых важных функций, выполнявшихся представительствами Латвии за рубежом во время оккупации государства.

Заграничные паспорта выдавались в соответствии с нормативным правовыми актами Латвии. Например, граждане заполняли анкеты, предназначенные для лиц, регистрирующихся в представительствах Латвии за рубежом. Анкеты содержали выдержки и из Инструкции к закону О заграничных паспортах, и из Консульского регламента (*см. стр. 127, 132 – 135 и 139 – 140 тома 6 материалов дела*). Гражданам сообщалось о необходимости регулярного продления паспортов. Вместе с тем в соответствии с правовыми актами представительства отказались исключать лиц из круга граждан, так как этот вопрос не был в их компетенции (*см. стр. 145 тома 6 материалов дела*).

Несмотря на то, что представительства старались соблюдать нормативные правовые акты Латвии, их возможности убедиться в правдивости всех предоставляемых им сведений о выдаче или продлении заграничных паспортов все же были ограничены. Например, как упомянуто в письме секретаря канцелярии посольства в Лондоне Эрика Жилинскиса от 6 апреля 1979 года представителю интересов Латвии в Федеративной Республике Германии Адольфу Шилде, все заявители должны были подавать анкеты-заявки на получение паспорта с фотографией, а также документы, удостоверяющие принадлежность к числу граждан Латвии. «Не хочется становиться педантами, но в наше время особенно необходимо стараться не потерять доверие дружественных нам чужеземных стран к нашей консульской деятельности.» В письме также говорится следующее: «Стараемся по мере возможности быть либеральными, но не хотелось бы, чтобы латвийский паспорт превратился в, если можно так выразиться, *flag of convenience*» (заключение А. Лерхуса, стр. 107 тома 6 материалов дела).

Из материалов архива Министерства иностранных дел можно заключить, что многие государства, в том числе США, Англия, Австралия, Дания, Франция, Нидерланды, Норвегия, Испания, Финляндия, Федеративная Республика Германии и Швеция, признавали заграничный латвийский паспорт в качестве годного проездного документа. (см. стр. 136, 137 и 156 тома 6 материалов дела).

То, что во время неправомерной оккупации Латвии латвийское гражданство было сохранено, было чрезвычайно важно с точки зрения продолжения существования государства. Таким образом была обеспечена реальная правовая связь с государством дооккупационных времен (см. заключение И. Зиемеле, стр. 37 тома 6 материалов дела).

13.4. Для того, чтобы выяснить, как развивался институт латвийского гражданства, Конституционному суду необходимо оценить, обоснованно ли было допущено возникновение двойного гражданства среди граждан Латвии, находившихся в изгнании, во время оккупации государства.

По мере того, как неправомерная оккупация затягивалась, угроза *de jure* существованию Латвийского государства все возрастала. С утратой шансов на скорое восстановление государственной независимости Латвии, а также по практическим житейским соображениям все большее количество латышей в эмиграции принимало гражданство страны пребывания (см. заключение А. Лерхуса, стр. 105 тома 6 материалов дела).

Например, представительство Латвии в Великобритании, которым руководил К. Зариньш, продлеvalo заграничные латвийские паспорта даже в том случае, если лицо признавало, что оно уже получило гражданство другого государства. Так в одном письме представительства говорится: «посольство получило Ваше письмо от 10 октября сего года вместе с Вашим заграничным латвийским паспортом № 08939 LS и примечанием, что в связи с Вашим переходом в английское подданство этот паспорт стал недействительным. В этой связи посольство считает необходимым пояснить, что закон Англии этого не требует, а, напротив, допускает двойное подданство. Поэтому хотим спросить, намереваетесь ли Вы в связи с переходом в английское подданство порвать свою связь с идеей Латвийского государства, так как латвийский паспорт мы считаем прежде всего символом единства нашего народа. Мы не думаем, что Вы могли бы намереваться прервать эту связь из-за паспортной пошлины, которая составляет всего 2/- в месяц. Поэтому предполагаем, что Вы обдумаете данный вопрос и сохраните свой латвийский паспорт» (стр. 152 тома 6 материалов дела). В письме от 28 мая 1956 года указывается

следующее: «посольство изволит подтвердить получение Вашего письма от 27 мая сего года и Вашего заграничного латвийского паспорта. В этой связи хотелось бы указать, что, переходя в английское подданство, соотечественники обычно не прерывают своей связи с Латвийским государством, а сохраняют свои латвийские паспорта. Так как в наше время трудно предусмотреть развитие событий, и оставаться со своим народом всегда безопаснее» (*стр. 154 тома 6 материалов дела*).

В тогдашних обстоятельствах представительства Латвии действительно должны были действовать таким образом, чтобы по возможности способствовать сохранению государства, поэтому формальное применение закона О подданстве стало невозможным. Применение дооккупационных нормативных актов было необходимо подчинить оценке интересов государства по существу с учетом политической и исторической реальности (*см. заключение И. Зиемеле, стр. 38 тома 7 материалов дела*). Таким образом, двойное гражданство, возникшее в условиях оккупации государства, нельзя признать незаконным.

Конституционный суд признает, что положения нормативных актов Латвии, в том числе закона О подданстве, следовало применять с учетом оккупационной ситуации и интересов государства. Формальное толкование и применение упомянутых норм права противоречило бы интересам Латвийского государства во время незаконной оккупации.

14. В заявлении указано, что лица, которые в условиях оккупации были вынуждены покинуть Латвию и принять гражданство другого государства, могли полагаться на решение от 27 ноября 1991 года. Следовательно, Конституционный суд выяснит, в каких обстоятельствах и с каким мандатом Верховный совет мог влиять на совокупность

граждан Латвии, сформировавшуюся на основе принципа *jus sanguinis* во время оккупации.

14.1. В ответном письме Сазыма указывает, что Верховный совет, с учетом порядка его избрания, был уполномочен лишь выяснить круг граждан Латвии согласно регулированию закона О подданстве. Следовательно, в сущности, решение от 27 ноября 1991 года было принято вне рамок его компетенции, так как упомянутое решение предусматривало введение института двойного гражданства вопреки закону О подданстве.

Конституционный суд признал, что Верховный совет был избран на частично свободных выборах и не был компетентен решать все вопросы. Он выражал политическую волю не только граждан Латвии, но и других жителей Латвийской ССР. Однако Верховный совет встал на правовую платформу 18 ноября 1918 года. С учетом прав граждан Латвии решать все важнейшие государственные вопросы, предусмотренных в статье 2 Конституции, и на основании доктрины непрерывности Верховный совет принял Декларацию независимости. С момента принятия упомянутой декларации Верховный совет обязался обеспечить фактическое восстановление независимости государства (см. пункты 61.2 и 61.3 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102).

Верховный совет, избранный в 1990 году, согласно законам оккупационной власти, являлся лишь органом переходного периода (см.: *Ziemele I.*, стр. 35.). Можно задаваться вопросом, имел ли он право принимать решения о независимости Латвии (см.: *Celle O. 4. maijs un trimdas latvieši // 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, стр. 117*). В латвийском обществе отношение к Верховному совету и его

полномочиям тоже не было однозначным [см., например: Jundzis T. *Vēsturiski politiskā situācija laikā, kad tapa 4.maija Deklarācija (1990.g. marts – maijs); Latvijas Republikas pilsoņu kongresa 1990. gada 1. maija rezolūcija „Par LPSR Augstāko padomi”// 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. Rīga: Fonds Latvijas Vēsture, 2000, cмр. 38 – 41 u cмр. 377 – 378].*

Однако нельзя отрицать, что существовала объективная необходимость в органе, который восстановил бы государственность Латвийской Республики. Таким органом был Верховный совет. Несмотря на то, что его конституционные функции были ограничены, он все же был компетентен обеспечить полное восстановление легитимного ядра государственности Латвии.

14.2. Преамбула Декларации независимости конкретизирует доктрину непрерывности Латвийского государства и обязует органы государственной власти соблюдать эту доктрину и не отступать от нее. Кроме того, обязательным для органов государственной власти является и включенное в преамбулу изложение исторических фактов и их юридическая оценка, служащая обоснованием доктрины непрерывности (см. пункт 64.2 решения Конституционного суда от 29 ноября 2007 года по делу №2007-10-0102).

Задача Верховного совета состояла в проведении предварительных работ, необходимых для возобновления действия статьи 6 Конституции, то есть проведения выборов в 5 Сазьму. Подготовку и проведение этих выборов следует признать последним этапом восстановления *de facto* независимости Латвии. При принятии решений от 15 октября 1991 года и 27 ноября 1991 года Верховный совет был обязан обеспечить непрерывность прав граждан Латвии. Решение от 27 ноября 1991 года являлось основанием для того, чтобы лица, находящиеся за рубежом и

получившие во время оккупации гражданство другого государства, могли зарегистрироваться как граждане Латвии, получить персональный код, осуществлять суверенную власть народа и принять участие в проводившихся в 1993 году выборах в 5 Саэйму.

Таким образом, можно согласиться с Заявителем в том, что принцип непрерывности гражданства предусматривает юридическую обязанность государства по мере возможностей восстановить права тех граждан, у которых они имелись до неправомерной оккупации страны. Вместе с тем следует заметить, что даже в контексте доктрины непрерывности государство все же не обязано регистрировать как граждан всех лиц, являвшихся гражданами государства до того, как оно *de facto* утратило свою независимость, и потомков этих лиц. В этом смысле требование о непрерывности государства в основном носит политический характер (см. заключение лектора Кафедры конституционного права Университета Тарту Бериты Авиксо, стр. 30 тома 7 материалов дела).

Из стенограмм заседаний Верховного совета видно, что гражданство являлось одним из наиболее широко обсуждавшихся вопросов. Независимость Латвии *de facto* была восстановлена 21 августа 1991 года, но порядок выяснения круга граждан Латвии не был установлен тогда же. 31 июля 1990 года Верховный совет принял решение №129 «О создании рабочей группы для разработки проектов новой редакции Конституции Латвийской Республики и концепции гражданства Латвийской Республики».

Верховный совет пытался включить порядок определения круга граждан и в законопроект «О гражданстве», однако рабочая группа, созданная для разработки упомянутого законопроекта, не смогла достичь компромисса по этому вопросу. Возможность принять закон «О

гражданстве» не получила поддержки депутатов фракции Народного фронта Верховного совета, так как существовало мнение, что, приняв новый закон о гражданстве, Верховный совет отказался бы от концепции о восстановлении Латвийской Республики 1918 года. Некоторые депутаты даже вышли из фракции Народного фронта, не согласившись с ее решением о том, что Верховный совет уполномочен принять закон о гражданстве [см.: *Latvijas tiesību vēsture (1914 – 2000)*. Rīga: Fonds *Latvijas Vēsture*, 2000, сmp. 461 u 462].

Таким образом, Конституционный суд заключает, что Верховный совет осознавал границы своей компетенции, определенные в Декларации независимости. Он не принял новый закон о гражданстве, а основывался на решениях, в которых был соблюден как закон О подданстве, так и принцип непрерывности гражданства.

14.3. Для того, чтобы оценить, имели ли место отступления от полномочий, определенных в Декларации независимости, Конституционному суду необходимо убедиться в том, что определение круга граждан решением от 27 ноября 1991 года не являлось превышением компетенции Верховного совета.

После неправомерной оккупации и аннексии Латвии, 7 сентября 1940 года Президиум Верховного совета СССР принял декрет «О порядке получения подданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской Советской Социалистической Республикой». Согласно пункту 1 упомянутого декрета гражданами СССР считались в том числе и граждане ЛССР. Таким образом, в условиях оккупации Регистр граждан Латвии не действовал, и после восстановления независимости государства его требовалось возобновить. Тем не менее латвийское гражданство продолжало существовать и переходить к следующим поколениям согласно принципу *jus sanguinis*. Из вышеупомянутого

можно заключить, что все те лица, которые являлись гражданами страны до оккупации, не потеряли своего латвийского гражданства в период оккупации.

Неотъемлемым элементом доктрины непрерывности являлось не только выяснение граждан, проживавших в Латвии, но и применение принципа *jus sanguinis* к тем гражданам, которые были вынуждены покинуть Латвию в результате обеих оккупаций. Кроме того, в процессе восстановления гражданства было важно учитывать продолжавшуюся десятилетиями практику консульских представительств Латвии в сфере применения национальных правовых норм, а также то, что, например, связь отдельных групп граждан Латвии с Родиной была полностью утрачена в течение всего периода оккупации. Таким образом, Латвия должна была по мере возможностей восстановить права всех своих граждан.

Согласно пункту 2.1 решения от 15 октября 1991 года лица, принадлежащие к кругу граждан Латвии и имевшие гражданство Латвии на 17 июня 1940 года, а также потомки этих лиц, проживавшие в Латвии в момент вступления решения в силу, регистрировались до 1 июля 1992 года и получали паспорта граждан в порядке, определенном Советом министров Латвийской Республики. В свою очередь пункт 2.2 решения определял, что лица, принадлежащие к кругу граждан Латвии и имевшие гражданство Латвии на 17 июня 1940 года, а также потомки этих лиц, не проживавшие в Латвии на момент вступления в силу упомянутого решения или являющиеся гражданами других государств, могут зарегистрироваться в любое время и, предъявив разрешение на экспатриацию, получить паспорта граждан в порядке, определенном Советом министров Латвийской Республики, а пункт 2.3 решения определял, что гражданин Латвии не может одновременно являться гражданином или подданным другого государства.

На принятие решения от 15 октября 1991 года остро отреагировали граждане Латвии и латышские организации за рубежом, так как это решение устанавливало запрет на двойное гражданство (см. заключение А. Эндзиньша, стр. 12 тома 7 материалов дела и письмо Эгилса Левитса Гунарсу Мейеровицсу, стр. 32 – 35 тома 6 материалов дела). Лица, жившие в эмиграции, возражали как против того, что получение паспорта гражданина Латвии возможно только после предъявления разрешения на экспатриацию, так и против того, что гражданин Латвии не может одновременно являться гражданином или подданным другого государства.

В результате Верховный совет принял решение от 27 ноября 1991 года, определявшее, что норма о предъявлении разрешения на экспатриацию пункта 2.2 и пункт 2.3 решения от 15 октября 1991 года не относятся к гражданам Латвии и их потомкам, которые, находясь за пределами Латвии в условиях оккупации Родины, получили гражданство другого государства в период времени с 17 июня 1940 года по 21 августа 1991 года.

14.4. Как решение от 15 октября 1991 года, так и решение от 27 ноября 1991 года, были направлены на создание Регистра населения и подготовку выборов в Саэйму. После оккупации Латвии было невозможно применять нормативные правовые акты дооккупационного периода, относившиеся к регистрации граждан. Кроме того, Министерство внутренних дел, являвшееся надзорным и руководящим учреждением государственного управления в этой области, прекратило свою деятельность. Таким образом, с учетом задачи, определенной в Декларации независимости, регистрация граждан являлась объективной необходимостью. В соответствии с возможностями и требованиями того времени был создан Регистр населения и осуществлена регистрация

избирателей к выборам в Саэйму, таким образом завершился период перехода к *de facto* восстановлению независимости государства.

Если формально следовать закону О подданстве и не учитывать практики, сформировавшейся во время оккупации, придется заключить, что лица, получившие гражданство (подданство) другого государства в условиях оккупации, потеряли права подданных Латвии, в том числе право выбирать Саэйму. «Исключение» граждан, находящихся в изгнании, из участия в осуществлении суверенной власти ослабило бы легитимность новой Саэймы, и такие действия противоречили бы принципу суверенитета народа.

Ограничение компетенции Верховного совета в отношении пополнения круга граждан скорее следует трактовать как запрет на присвоение гражданства лицам, переселившимся в Латвию во время оккупации, а не как запрет на принятие решений о лицах, являющихся гражданами Латвии. Именно в таком аспекте это и оценивалось, когда указывалось на то, что в соответствии с законом О подданстве латвийское гражданство продолжает существовать непрерывно. Гражданство СССР, незаконно навязанное гражданам Латвии, недействительно, а граждане СССР, переселившиеся в Латвию, не получили латвийского гражданства [см.: *Levits E. Valsts atjaunošanas koncepcijas attīstība (personiskas piezīmes) // 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju. Rīga: Latvijas Universitātes žurnāla „Latvijas Vēsture” fonds, 2000, стр. 267*]. Таким образом, ограничение компетенции Верховного совета в вопросе гражданства было главным образом направлено на то, чтобы латвийское гражданство не было автоматически присвоено лицам, иммигрировавшим в страну во время неправомерной оккупации.

Конституционный суд заключает, что ни решение от 15 октября 1991 года, ни решение от 27 ноября 1991 года не следует считать

решением, ограничивающим полномочия законно сформированной Сазьмы в дальнейшем решать вопросы гражданства. Это своими действиями непосредственным образом подтвердила и сама Сазьма, приняв 11 августа 1994 года закон О гражданстве.

Следовательно, решение от 27 ноября 1991 года соответствует доктрине непрерывности, следующей из статьи 2 Конституции и из Декларации независимости.

15. Чтобы оценить соответствие оспариваемых норм принципам правового доверия и соразмерности, необходимо прояснить как исторический контекст принятия упомянутых норм, так и их содержание посредством применения методов интерпретации норм права. Также необходимо учитывать и то, что законодатель был обязан принять меры для того, чтобы по мере возможности возместить ущерб, нанесенный предыдущим режимом, и обеспечить справедливость (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу №2002-12-01*).

15.1. Оспариваемые нормы были приняты 5 Сазьмой, избранной 5 и 6 июня 1993 года. К участию в выборах в Сазьму было зарегистрировано 23 списка кандидатов, в которых в совокупности насчитывалось 879 кандидатов в депутаты. В выборах участвовало 1 118 316 избирателей или 89,9 процентов граждан Латвии, имевших право голоса. Количество граждан, проголосовавших за рубежом, составило 18 413 (*см. <http://web.cvk.lv/pub/public/27483.html>, дата последнего обращения: 22 апреля 2010 года*). Из граждан Латвии, вернувшихся в Латвию из изгнания, в 5 Сазьму было избрано 17 депутатов, которые работали в различных фракциях. Вопрос гражданства был актуален как в предвыборное время, так и после выборов – обязательство разработать и принять закон О гражданстве было включено

в сообщение о формировании Кабинета министров и в декларацию о планировавшейся кабинетом деятельности.

Дебаты о законе О гражданстве начались уже на заседании 5 Сэймы 23 сентября 1993 года, когда проходило голосование о передаче подготовленных законопроектов комиссиям (см. http://www.saeima.lv/steno/st_93/st2309.html, дата последнего обращения: 22 апреля 2010 года). При последующих чтениях закона О гражданстве – 25 ноября 1993 года, 9 и 21 июня 1994 года – также имели место развернутые дебаты о различных вопросах закона О гражданстве.

Оспариваемые нормы были внесены в качестве предложения к проекту закона О гражданстве только к третьему чтению депутатами фракции Движения национальной независимости Латвии. Предложение предусматривало выразить статью 10 законопроекта в следующей редакции:

«Граждане Латвийского государства и их потомки, покинувшие Латвию как беженцы в период с 17 июня 1940 года по 21 августа 1991 года, спасаясь от террора оккупационных режимов СССР и Германии, а также депортированные или же не имевшие возможности вернуться в Латвию по вышеупомянутой причине и за это время натурализовавшиеся за рубежом, сохраняют право регистрироваться в Регистре населения в качестве граждан Латвийского государства и после регистрации в полной мере пользуются правами граждан и выполняют обязанности граждан, если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года. Если упомянутые лица регистрируются после 1 июля 1995 года, они должны отказаться от гражданства другого государства.»

Юридическая комиссия отклонила предложение о пополнении закона новой статьей и соответствующим образом включила данную

норму в переходные правила закона. Из стенограммы заседания Сазьмы 21 июня 1994 года можно заключить, что Юридическая комиссия в оспариваемые нормы внесла только редакционные уточнения. Существенной коррекцией была замена чисел и слов «21 августа 1991 года» на числа и слова «4 мая 1990 года». Кроме того, Юридическая комиссия отклонила как предложение депутатов фракции Демократической партии заменить слова «если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года» словами «если регистрация была осуществлена до дня вступления в силу настоящего закона», так и предложение той же самой фракции выразить последнее предложение в следующей редакции: «если упомянутые лица регистрируются после вступления в силу настоящего закона, они должны отказаться от гражданства другого государства». Так как фракция не настаивала на требовании о голосовании, отдельное голосование по оспариваемым нормам не проводилось (см. стенограмму заседания 5 Сазьмы от 21 июня 1994 года http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2106.html, дата последнего обращения: 22 апреля 2010 года).

Из материалов дела можно заключить, что закон О гражданстве тщательно оценивался с рассмотрением различных альтернатив принятому регулированию, в свою очередь оспариваемые нормы не вызвали разногласий среди депутатов Сазьмы и отражали волю законодателя. Кроме того, принимая оспариваемые нормы, Сазьма не могла повлиять на то, что другие страны, гражданство которых приняли лица, эмигрировавшие из Латвии во время оккупации, в своих законах или в практике применения этих законов не признавали института двойного гражданства.

15.2. Не ставя под сомнение действия законодателя, Конституционный суд должен выяснить, соответствует ли идентификация лиц, имеющих право на восстановление прав гражданина Латвии,

требованиям доктрины непрерывности. Для этого необходимо осуществить интерпретацию оспариваемых норм.

15.2.1. При интерпретации оспариваемых норм нужно учитывать, что граждане Латвии в течение длительного времени в принудительном порядке находились в других странах, одновременно сохраняя принадлежность к латвийской государственности. Следовательно, оспариваемые нормы следует относить не только к тем гражданам Латвии, которые эмигрировали в другие страны как беженцы или были депортированы, но и к тем, которые покинули Латвию позже, в период оккупации, по другим причинам. Из мнения, предоставленного УДГМ, также можно заключить, что условие «и в этот период времени натурализовались за рубежом» пункта 1 переходных правил закона О гражданстве следует интерпретировать в широком смысле, давая возможность восстановить права гражданина Латвии также тем потомкам граждан, которые получили гражданство другого государства не через натурализацию (*см. стр. 3 и 4 тома 6 материалов дела*). Следовательно, при применении грамматической интерпретации формальный подход недопустим.

Кроме того, из материалов дела можно заключить, что оспариваемые нормы интерпретировались таким образом, что лица, находившиеся за рубежом, должны были всего лишь заполнить регистрационную анкету до упомянутой даты. В свою очередь само внесение лица в Регистр населения могло осуществляться и после упомянутой даты, и в этом случае соответствующее лицо могло сохранить двойное гражданство.

Практика административных судов соответствует подходу, закрепленному в постановлениях Конституционного суда, согласно которому нормы права, относящиеся к получению гражданства, нельзя

применять формально. Получение гражданства обычно является значительным жизненным вопросом для индивидуума, поэтому не должно быть ситуаций, когда получение латвийского гражданства становится невозможным по формальным соображениям и из-за не выясненных до конца фактов (см. пункт 19 решения Конституционного суда от 21 августа 2007 года по делу №2007-07-01). Например, при рассмотрении конкретных дел административные суды проверяют, не были ли лица сознательно введены в заблуждение или не допустили ли они ошибок по другим причинам при заполнении бланков первичного учета о регистрации гражданства до срока, определенного в оспариваемых нормах (см. стр. 63 – 97 тома 6 материалов дела).

15.2.2. Если оценивать оспариваемые нормы во взаимосвязи с другими нормами закона О гражданстве, можно заключить, что их следует признать *lex specialis* относительно статьи 2 закона О гражданстве. Упомянутая статья определяет, что гражданином Латвии является всякий, кто являлся ее гражданином 17 июня 1940 года, а также потомки этих лиц, зарегистрировавшиеся в порядке, определенном законом. Исключение составляют лица, получившие гражданство другого государства после 4 мая 1990 года. То есть гражданами Латвии без временных ограничений признаются как все лица, являвшиеся гражданами Латвии 17 июня 1940 года, так и потомки этих лиц. Несмотря на то, что Заявитель не оспаривает требование о регистрации как таковое, важно выяснить значение факта регистрации в контексте восстановления прав гражданина.

Конституционный суд уже указывал, что во время оккупации было невозможно применять нормативные акты, регулировавшие вопросы регистрации граждан Латвии, и выяснение круга граждан первоначально было поручено Верховному совету.

С учетом исторически сложившейся ситуации в вопросе регистрации населения государства было бы разумно считать, что на лицо ложится обязанность известной доли участия в процессе восстановления его гражданских прав. Кроме того, нельзя допустить, чтобы лицо в Регистре населения регистрировалось автоматически, в принудительном порядке. То есть регистрация в данном случае являлась актом «пробуждения» прав гражданина.

В контексте выяснения круга граждан следует различать регистрацию лица в консульском учреждении и регистрацию в Регистре населения, так как Консульский регистр и Регистр населения имеют разный правовой статус и разные цели деятельности. В период оккупации основной функцией Консульского регистра являлось обеспечение граждан Латвии документами, годными для проезда, и поддержание идеи Латвийского государства. При этом многие граждане Латвии не имели доступа к представительствам Латвии. В свою очередь цель Регистра населения заключается в создании единой и общедоступной системы учета населения. Его главная задача – обеспечить учет населения Латвии путем внесения в регистр и актуализации сведений о населении в порядке, определенном законом.

Добровольную регистрацию лиц в консульских службах Латвии за рубежом с целью продления срока действия заграничного латвийского паспорта нельзя приравнивать к регистрации, которую требовалось осуществить в УДГМ согласно порядку, определенному в правовых нормах. Законодатель установил именно такой порядок для выяснения круга граждан, следовательно, высказанный аргумент о том, что лицо в полной мере пользуется всеми правами гражданина и без регистрации в Регистре населения, не соответствует воле, выраженной законодателем. В ходе применения оспариваемых норм Административный районный суд и Административный окружной суд также признали, что аргумент

заявителей о том, что регистрация в консульских службах Латвии за рубежом с целью продления срока действия заграничного паспорта приравнивается к регистрации, осуществлявшейся на тот момент за рубежом представительствами Латвии, а в Латвии – УДГМ, необоснован. (см. стр. 27 и 151 тома 2 материалов дела).

Регистрацию не следует рассматривать как простую технически-административную процедуру в случае, когда осуществляется восстановление регистра населения государства после незаконной оккупации, длившейся 50 лет. Законодателю было необходимо учесть эту фактически очень сложную ситуацию. В имеющихся в деле документах указано, что заграничные латвийские паспорта не всегда признавались полноценными документами, удостоверяющими личность. «Во многих из этих паспортов графа подданство не заполнена по той причине, что лицо в настоящий момент не может претендовать на латвийское гражданство [...] заграничные паспорта Латвийской Республики, выданные в послевоенный период, нельзя считать документами, непосредственным образом подтверждающими гражданство ЛР» (*Письмо главного специалиста Консульского отдела Министерства иностранных дел от 16 октября 1992 года директору Департамента гражданства и иммиграции, стр. 160 – 161 тома 6 материалов дела*).

Регистрация сама по себе не присваивает латвийского гражданства лицу и не отнимает его у него. Любое лицо, являвшееся гражданином Латвии до оккупации, вне зависимости от места жительства, считается гражданином Латвии согласно доктрине непрерывности и статье 2 закона О гражданстве. Однако законодатель не имел права произвольно и в одностороннем порядке признать эти лица гражданами государства, игнорируя их правовые отношения с другими государствами. Волеизъявление лица имеет существенное значение в случае восстановления гражданских прав.

Как во время оккупации, так и в особенности в начале 90-х годов XX века, правовая неопределенность затрудняла выдачу заграничных латвийских паспортов. Так, например, из материалов дела можно заключить, что заграничные паспорта выдавались не только лицам, эмигрировавшим из Латвии, но и постоянным жителям Латвии, потерявшим проездные документы бывшего СССР за рубежом или просто выразившим желание получить такой паспорт. Кроме того, не всегда была возможность проверить, действительно ли соответствующие лица являлись гражданами Латвии, и когда они переселились в Латвию на постоянное жительство. Еще в 1992 году заграничные паспорта выдавались лицам, которые совершенно не могли претендовать на латвийское гражданство (*см. стр. 160 тома 6 материалов дела*).

Несмотря на то, что в целом к регистрации был проявлен большой интерес, в посольства Латвии обращались и такие лица, которые, напротив, хотели отказаться от латвийского гражданства, чтобы получить гражданство другого государства, или получить подтверждение тому, что они не являются гражданами Латвии. Так как не существовало исчерпывающего регулирования порядка отказа от гражданства, лица, отказавшиеся от гражданства, хотели сохранить свои заграничные паспорта (*см. стр. 179 – 180 тома 6 материалов дела*).

Следовательно, установление обязанности регистрироваться с целью восстановления прав граждан Латвии было обоснованным.

Ни у одного гражданина Латвии, получившего гражданство при рождении, не было отнято право регистрироваться в качестве гражданина Латвии в любое время. Следовательно, аргумент Заявителя о нарушении доктрины непрерывности необоснован.

16. Заявитель также указал на то, что гражданство следует считать одним из прав человека, и оспариваемые нормы не соответствуют принципам соразмерности и правового доверия, следующим из статьи 1 Конституции.

16.1. В практике Конституционного суда признано, что из понятия демократической республики, содержащегося в статье 1 Конституции, следует обязанность государства соблюдать в своих действиях ряд основополагающих принципов правового государства, в том числе принципы соразмерности и правового доверия [*см. часть выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу №04-03(98) и пункт 3 части выводов решения от 24 марта 2000 года по делу №04-07(99)*].

Статья 1 Конституции не запрещает законодателю вносить поправки в существующее правовое регулирование (*см. пункт 24 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу №2005-12-0103*). Однако, внося поправки в правовое регулирование, законодатель не имеет права ущемлять основные права лица, а в данном конкретном случае – также нарушать принцип непрерывности гражданства.

При оценке соответствия нормы права принципам, следующим из основных конституционных ценностей государства, определенных в статье 1 Конституции, необходимо учитывать, что проявления этих принципов могут отличаться в зависимости от отрасли права. Характер оспариваемой нормы, ее связь с другими нормами Конституции и место в системе права неизбежно влияют на контроль, осуществляемый Конституционным судом. Законодатель может обладать большей или меньшей свободой действий в регулировании каждого конкретного вопроса, и Конституционный суд должен оценить, соответствует ли

объем свободы действий, использованный Сазимой, свободе действий, определенной в Конституции (см. пункты 15.2 и 15.3 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу №2006-04-01).

В сфере правового регулирования гражданства государство обладает широкой свободой действий (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 21 августа 2007 года о прекращении судопроизводства по делу №2007-07-01). Однако эту свободу действий нельзя признать неограниченной. В рамках доктрины непрерывности законодатель обязан обеспечить, во-первых, чтобы ни одно лицо, сохранившее латвийское гражданство во время оккупации, не было исключено из круга граждан и, во-вторых, чтобы требования, выдвигаемые по отношению к восстановлению гражданства, были соразмерными.

Таким образом, Конституционному суду необходимо установить, превышает ли доверие, возникшее у лиц к возможности сохранения двойного гражданства, определенной в решении от 27 ноября 1991 года, свободу действий законодателя в сфере регулирования гражданства. Это означает, что Конституционный суд должен проверить, не нарушены ли посредством оспариваемых норм права лица на гражданство конкретного государства.

16.2. В заявлении указано, что гражданство или связь лица с государством является одним из прав человека, так как оно включено в статью 15 Декларации прав человека и, соответственно, в статью 89 Конституции. В свою очередь назначение срока, по истечении которого лицо должно отказаться от гражданства другого государства, регистрируясь в качестве гражданина Латвии, равносильно отнятию гражданства или даже отнятию гражданства *en masse*, т.е. у группы лиц, которую можно идентифицировать по определенному признаку.

Конституционный суд указывает, что Декларация прав человека является авторитетным источником прав человека, и что содержание ее норм с течением времени совершенствовалось и служило основой для формирования международных принципов права и обычаев. Однако для того, чтобы в точности выяснить сферу действия статьи 15 Декларации прав человека, являющейся обязательной для государства согласно статье 89 Конституции, необходим дополнительный анализ.

Статья 15 Декларации прав человека определяет, что всякий имеет право на гражданство. Однако она не присваивает лицу прав на гражданство конкретного государства. Несмотря на то, что с течением времени содержание упомянутой статьи менялось, и развитие международного права влияло на свободу действий государства в вопросах гражданства, содержание статьи все еще остается ограниченным.

В доктрине указано, что гражданство не является естественным или неотъемлемым правом, так как в сущности следует из существования суверенного государства (см. *Lauterpacht H., International Law and Human Rights, Archon Books, 1968, стр. 346 – 350*).

В настоящее время статья 15 Декларации прав человека включает в себя три главных элемента: право на гражданство или на возможность уклониться от состояния безгражданства; запрет на произвольное лишение гражданства (в том числе *en masse*) и право лица сменить свое гражданство. Произвольным лишением гражданства считается лишение гражданства по политическим или другим дискриминирующим соображениям [см. *Ziemele I., Schram G. G., Article 15, Alfredsson G., Eide A. (eds.), The Universal Declaration of Human Rights. A Common Standard of Achievement, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, стр. 297 – 324, на стр. 303*]. Произвольным считается и такое лишение гражданства,

которое приводит к безгражданству (см. *Chan M.M.J., The rights to a nationality as a human right/The current trend towards recognition, HRLJ, 28 February 1991, Vol.12, No. 1 – 2, стр. 3*). К запрету на дискриминацию не следует применять широкое толкование, например, требование о знании языка не считается дискриминирующим. В дополнение к вышесказанному, обозначился консенсус в следующих двух областях: равноправие полов, означающее сокращение уровня безгражданства в случае брака, и все четче – обязанность государства присваивать гражданство каждому ребенку, родившемуся на его территории, который иначе стал бы лицом без гражданства. (см. *Chan M.M.J., стр.13*).

16.3. У Конституционного суда нет оснований заключить, что лица, к которым относятся оспариваемые нормы, принадлежат к какой-либо из вышеупомянутых категорий и, таким образом, входят в сферу действия статьи 15 Декларации прав человека.

Из решения от 15 октября 1991 года видно, что регистрационная обязанность в одинаковой степени относилась как к лицам, жившим за рубежом, так и к лицам, место жительства которых находилось на территории Латвии. Для жителей Латвии также с самого начала был установлен срок регистрации. Таким образом, после выполнения регистрационной обязанности, определенной в нормативных правовых актах, лица могли пользоваться правами гражданина и осуществлять обязанности гражданина. Кроме того, только в случае выяснения круга граждан могло осуществиться восстановление независимости государства *de facto*.

Аналогично, для участия в выборах в Саэйму латышам, находившимся в эмиграции, было необходимо зарегистрироваться и получить персональный код. Из имеющихся в деле материалов видно, что регистрацию латышей, живших за границей, проводили посольства. Если

лицо изъявляло желание получить персональный код и паспорт гражданина Латвийской Республики, оно должно было заполнить регистрационный бланк. После присвоения лицу персонального кода соответствующее посольство выдавало ему документ «Свидетельство о гражданстве Латвийской Республики» (см. стр. 170 тома 6 материалов дела). Упомянутый документ служил основанием для того, чтобы гражданин мог участвовать в выборах в 5 Сазьму. Из информации, предоставленной ЦИК, также следует, что документами, дававшими право на участие в выборах в 5 Сазьму, являлся латвийский паспорт, паспорт СССР с отметкой о регистрации гражданина Латвии или регистрационный лист, выданный Департаментом гражданства и иммиграции Латвийской Республики гражданам Латвии, живущим за границей. Другие документы не принимались (см. стр. 117 тома 6 материалов дела). Следовательно, нельзя признать обоснованным утверждение о том, что лица, находившиеся за рубежом, каким-то образом отвергались или исключались из осуществления суверенной власти народа.

В выборах в Сазьму мог участвовать всякий, кто получил персональный код в период времени с 1991 года по 1993 год. В средствах массовой информации распространялись призывы участвовать в выборах, при этом особо акцентировался вопрос гражданства, решение которого одинаково ожидалось как теми, кто находился в эмиграции, так и теми, кто жил в Латвии и поддерживал ее независимость (см. *Amerikas latviešu apvienības paziņojums sakarā ar 5. Saeimas vēlēšanām*, газета «Diena», 4 июня 1993 года, № 111, стр. 2.).

В материалах дела имеется информация как о регистрации граждан Латвии, так и о выдаче паспортов (см. стр. 157 – 169 тома 6 материалов дела). Согласно пункту 2 инструкции «Выдача паспортов граждан Латвийской Республики в дипломатических представительствах и

консульских учреждениях Латвийской Республики за рубежом» от 11 июня 1993 года для получения паспорта гражданину Латвии требовалась регистрация в Регистре населения. Заграничные паспорта Латвийской Республики более не продлевались, так как были упразднены с 1 января 1994 года (см. стр. 176 и 177 тома 6 материалов дела).

В свою очередь Министерство иностранных дел в 1992 и 1993 годах рассылало посольствам информацию о решении №216 от 5 июня 1992 года, посредством которого было утверждено положение о паспортах граждан Латвийской Республики. Всем посольствам Латвии были отправлены бланки паспортов с целью обеспечения возможности выдачи гражданских паспортов зарегистрированным гражданам Латвии в стране их пребывания (см. стр. 156 и 163 тома 6 материалов дела).

Таким образом, можно заключить, что всем лицам, соответствовавшим требованиям, определенным в решении от 15 октября 1991 года и 27 ноября 1991 года, была дана возможность зарегистрироваться в качестве граждан Латвии и восстановить свои гражданские права.

16.4.2 марта 1993 года Верховный совет принял решение «О «Временном положении о порядке потери гражданства Латвийской Республики гражданами Латвийской Республики, выбывающими из числа граждан Латвийской Республики»». Посредством упомянутого решения был утвержден порядок потери гражданства гражданами Латвийской Республики, выбывающими из числа граждан Латвии, до принятия закона О гражданстве Латвийской Республики. Пункт 3 Временного положения определял, что Президиум Верховного совета не имеет права отказывать гражданину Латвийской Республики в праве выбыть из числа граждан, за исключением случаев, когда гражданин, выразивший такое желание, не выполнил определенных в законах обязательств перед государством,

привлечен к уголовной ответственности или когда в отношении гражданина имеется вступившее в законную силу решение суда, которое должно быть исполнено. В свою очередь пункт 4 положения предусматривал, что заявления граждан Латвийской Республики об исключении из числа граждан следует подавать в Департамент гражданства и иммиграции. Граждане Латвийской Республики, живущие за рубежом, заявления об исключении из числа граждан могут подавать в дипломатические представительства и консульские учреждения Латвийской Республики, которые затем направляют их Департаменту гражданства и иммиграции.

Из упомянутого временного положения можно заключить, что вопрос о потере гражданства путем выбытия лица из числа граждан Латвии, решался в индивидуальном, а не коллективном порядке. То есть гражданство не отнималось у какой-либо конкретной группы лиц.

У Конституционного суда нет оснований заключить, что имело место лишение лиц гражданства, – в особенности с учетом сделанных ранее заключений о не ограниченных во времени правах использования прав, определенных в статье 2 закона О гражданстве. Кроме того, субъекты оспариваемых норм не исключались из числа граждан *en masse*. Для них до определенной даты было установлено особое правовое регулирование о сохранении двойного гражданства, в то время как другим гражданам Латвийской Республики, получившим гражданство другого государства в порядке натурализации, двойное гражданство не позволялось вовсе.

Следовательно, оспариваемые нормы не входят в сферу действия статьи 15 Декларации прав человека, так как их субъекты не являются лицами, не имеющими гражданства, и они не были

лишены гражданства в произвольном порядке, вследствие чего возникла бы ситуация безгражданства.

16.5. При рассмотрении вопроса о возможности возникновения у лиц доверия к двойному гражданству в рамках доктрины непрерывности государства следует учитывать развитие института двойного гражданства и практику государств в сфере восстановления гражданских прав.

В международной практике двойное гражданство, аналогично безгражданству, долгое время считалось нежелательным, и запрет на двойное гражданство был общепринятой практикой. Еще в начале XX века заключались международные договоры с целью борьбы против двойного гражданства. Так, например, 12 апреля 1930 года была заключена Гаагская конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве. В ее преамбуле было определено следующее: договаривающиеся государства уверены в том, что каждое лицо должно быть гражданином только одного государства, и признают, что идеалом, к которому следует стремиться, является искоренение не только безгражданства, но и двойного гражданства (*см. Convention on Certain Questions Relating to the Conflicts of Nationality Laws, The Hague, 12 April 1930, <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=11&lid=5572>, дата последнего обращения: 22 апреля 2010 года*).

С точки зрения политики права двойное гражданство считалось нежелательным [*см. Institut de Droit International, Art. 5 of the Résolutions relatives aux conflits de lois en matière de nationalité (naturalisation et expatriation), adopted in Venice (1896)*]. В последующие годы также заключались различные соглашения с целью урегулирования проблем, связанных с двойным гражданством. Например, 6 мая 1963 года Совет Европы принял Конвенцию о сокращении случаев множественного гражданства и об исполнении воинской обязанности в случаях

множественного гражданства. Уже в 70-е годы XX века был сделан вывод о том, что число случаев двойного гражданства продолжает расти по различным причинам, и у государств нет возможности устранить эти причины (см. *Horváth E., Mandating Identity. Citizenship, Kindship Laws and Plural Nationality in the European Union, Kluwer: European Monographs 56, 2008, стр. 219*). Довольно долгое время общее отношение государств и доктрины права к двойному гражданству оставалось негативным (см. *Weis P., Nationality and Statelessness in International Law, Sijthoff&Noordhoff, 1979, стр. 199; Verzijl J.H.W., International Law in Historical Perspective, Part V, Sijthoff-Leiden, 1972, стр. 48*). Изменения в соответствующих установках стали наблюдаться лишь в последнее время, однако государства все еще пользуются довольно большой свободой действий.

Следовательно, лицо не обладает субъективным правом на двойное гражданство, и Конституционный суд должен выяснить, может ли такое право возникнуть в ходе восстановления гражданских прав государством. Из других примеров международной практики можно сделать вывод, что при восстановлении гражданства *de facto* уравнивается право государства регламентировать условия восстановления упомянутого статуса и право лиц на восстановление этого статуса (см. *Verzijl J.H.W., стр. 45*). В таких случаях лицам предоставляется свобода выбора – восстановить права гражданина или отклонить возможность восстановления прав гражданина, если при этом двойное гражданство не восстанавливается. Волеизъявление лица имеет существенное значение и обладает преимуществом перед волей законодателя.

В доктрине указано, что государство не имеет права задним числом навязывать свое гражданство прежним своим гражданам. Необходимо волеизъявление лица. Кроме того, попытка государства навязать свое гражданство лицам, которые проживают за рубежом и которые когда-то

являлись гражданами государства, не отличается от попытки государства присвоить свое гражданство лицам, которые проживают за рубежом и никогда не были гражданами соответствующего государства (см. *Donner R., The Regulation of nationality in international law, 2nd ed., Transnational Publishers Inc., 1994, сmp. 169 – 170*).

Сравнение с практикой таких стран как Эстония и Литва, восстановивших свою независимость аналогично Латвии и строго придерживающихся доктрины непрерывности, также приводит к заключению, что вопрос о допустимости двойного гражданства в отношении лиц, которые были вынуждены покинуть государство во время оккупации, может регулироваться по-разному (см. *EUDO citizenship observatory. Country report: Lithuania. Kūris E., 2009, сmp. 2, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Lithuania.pdf>, дата последнего обращения: 26 апреля 2010 года*).

Прежде всего необходимо указать, что до оккупации двойное гражданство, в основном, было запрещено во всех трех Балтийских странах, и в ходе восстановления независимости этот вопрос широко обсуждался. Кроме того, во всех Балтийских странах подчеркивалось значение эмиграции в восстановлении независимости и укреплении непрерывности (см. *Järve P. Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations. Citizenship Policies in the New Europe. – Amsterdam : Amsterdam University Press, 2007. – сmp. 47, 48, 53; Kūris E., сmp.3*).

Однако практика Балтийских государств в отношении допустимости двойного гражданства разнится даже на конституционном уровне. Так, например, часть третья статьи 8 Конституции Эстонии предусматривает, что никто не может быть лишен эстонского гражданства, полученного при рождении. С учетом упомянутого

конституционного принципа и на основании резолюции Верховного совета Эстонской Республики от 26 февраля 1992 года была создана правовая основа двойного гражданства. Часть вторая статьи 1 закона О гражданстве Эстонии определяет, что гражданин Эстонии не может быть гражданином другого государства, в свою очередь статьи 22, 28 и 29 предусматривают, что лицо перестает быть гражданином Эстонии, как только оно приняло гражданство другого государства. Кроме того, признается, что упомянутые нормы до сих пор не применялись, и об их толковании и применении существуют разные мнения, в том числе и среди высших должностных лиц государства (*см. заключение Б. Авиксо, стр. 29 тома 7 материалов дела*).

В свою очередь часть третья статьи 12 Конституции Литвы 1992 года предусматривает, что, за исключением индивидуальных случаев, определенных в законе, никто не может одновременно являться гражданином Литвы и другого государства. Закон О гражданстве 1991 года определял, что гражданство Литвы сохраняется на неограниченное время за всяким, кто являлся гражданином Литвы до 15 июня 1940 года, а также за потомками таких лиц, но при регистрации в качестве граждан Литвы они должны отказаться от гражданства другого государства. После принятия Конституции Сейм Литвы постепенно расширил круг лиц, которые имели право сохранять двойное гражданство, находясь в эмиграции. Конституционный суд Литовской Республики признал не соответствующими Конституции нормы, допускавшие возникновение двойного гражданства, так как они более не предусматривали индивидуальных случаев предоставления двойного гражданства. В настоящее время признается, что не все вопросы, касающиеся гражданства литовцев в эмиграции, решены в полной мере (*см. Kūris E., стр. 3*). Текущие дебаты в Литве свидетельствуют о том, что существует возможность законодательного регулирования в пользу того, что лица,

получившие гражданство Литвы при рождении, не теряют его при получении гражданства другого государства.

Таким образом, можно заключить, что в Литве и Эстонии существует различное правовое регулирование гражданства, в том числе двойного гражданства, в отношении лиц, которые были вынуждены покинуть страну во время оккупации и которые получили гражданство на основании принципа *jus sanguinis*. Внесение изменений в этой области признается вопросом, входящим в компетенцию законодателя.

Как из международных актов, так и из доктрины следует, что вопрос о двойном гражданстве главным образом является политическим вопросом, а не вопросом, требующим решения на основании юридических соображений (см. пункты 96 – 98 пояснительного доклада к Европейской конвенции о гражданстве; *Kūris E.*, стр. 4). В случаях, когда суд обязан рассматривать упомянутые вопросы, их рассмотрение следует осуществлять, насколько это возможно, без вмешательства в компетенцию законодателя – выразителя народной воли.

Конституционный суд заключает, что в настоящее время международное право не предусматривает прав лица на двойное гражданство, и государство вправе само устанавливать порядок регистрации в случаях восстановления лицами своих гражданских прав.

16.6. Наконец, Конституционный суд должен оценить соразмерность регистрационных сроков, определенных законодателем, с учетом свободы действий законодателя и субъективной заинтересованности индивидуума в сохранении двойного гражданства.

В заявлении указано, что срок, включенный в оспариваемые нормы, в течение которого лица имели право зарегистрироваться в

качестве граждан Латвии и одновременно сохранить гражданство другого государства, является несоразмерным. Обоснование данного утверждения в заявлении не представлено. В пояснениях, предоставленных Сазьмой, также не раскрыты соображения, согласно которым в оспариваемых нормах был установлен именно такой срок – 1 июля 1995 года.

При рассмотрении вопроса о том, не был ли переход к новому правовому регулированию осуществлен произвольно, необходимо учитывать характер данных конкретных правовых отношений, а также то, был ли наряду с изменениями правового регулирования предусмотрен щадящий переход к новому правовому регулированию. В данном случае оспариваемые нормы, посредством определенного в них срока, предусматривали момент, до которого лица, имеющие право быть признанными гражданами Латвийской Республики, зарегистрировавшись, могли сохранить гражданство другого государства.

Прежде всего Конституционный суд указывает на то, что срок, включенный в оспариваемые нормы, нельзя оценивать в отрыве от решения от 27 ноября 1991 года. То есть уже на основании этого решения лица имели право регистрироваться в качестве граждан Латвии, одновременно сохраняя гражданство другого государства, полученное в условиях оккупации. С этой точки зрения срок, в течение которого лицу была предоставлена возможность сохранить гражданство, полученное за рубежом, составлял примерно три с половиной года. Было бы необоснованно считать, что у лиц, которые действительно хотели восстановить латвийское гражданство, в течение всего этого времени не было возможности осуществить регистрацию, определенную в решении от 27 ноября 1991 года, а позднее – в законе О гражданстве.

Принимая закон О гражданстве, Сазьма решила соблюсти исторически сложившийся принцип запрета на двойное гражданство.

Оспариваемые нормы предусматривают особый правовой режим для лиц, покинувших Латвию в принудительном порядке и получивших во время оккупации гражданство другого государства. То есть Сазайма предусмотрела механизм, который обеспечивает максимально справедливый переход, минимизируя неблагоприятные последствия, порожденные оккупационным режимом.

Принцип непрерывности гражданства также не следует понимать как принцип, запрещающий законодателю устанавливать срок, по истечении которого для восстановления прав гражданина Латвии лицо должно отказаться от гражданства, полученного в другом государстве. Кроме того, регулирование, включенное в оспариваемые нормы, было наиболее благоприятным для частного лица из всех предложений, обсуждавшихся во время подготовки закона О гражданстве. Поэтому Конституционный суд не видит обоснованных причин признать, что срок, определенный в оспариваемых нормах, – 1 июля 1995 года – был установлен произвольно или что он явно несоразмерным образом лишает лиц права на сохранение двойного гражданства.

Установление срока было связано с желанием законодателя идентифицировать круг граждан Латвии в течение определенного периода времени, чтобы обеспечить устойчивое развитие государства и урегулировать существенные вопросы существования государства. Так, например, законодатель должен был реализовать земельную и имущественную реформу, создать гражданскую службу и вооруженные силы, разработать налоговую политику, а также восстановить международное сотрудничество, в том числе по вопросам, касающимся виз.

Сознавая свободу действий Сазаймы в вопросе гражданства, индивидуум не мог быть уверен в том, что регулирование, включенное в

решение от 15 октября 1991 года или в решение от 27 ноября 1991 года, останется неизменным. Ни оспариваемые нормы, ни статья 2 закона О гражданстве не налагают несоразмерных обязанностей на тех, кто желает зарегистрироваться в качестве граждан Латвии. Например, к упомянутой группе лиц не были применены требования закона О репатриации. В настоящее время единственное требование состоит в необходимости сделать выбор в пользу гражданства Латвии путем регистрации в УДГМ и отказа от гражданства другого государства.

Оспариваемые нормы соответствуют статье 1 Конституции, так как правовое доверие лиц было соблюдено законодателем, который назначил соразмерный переходный период для сохранения двойного гражданства и предусмотрел право регистрации для восстановления гражданских прав без временных ограничений.

17. Сазйма неоднократно рассматривала вопрос о регулировании института двойного гражданства, по крайней мере в отношении лиц, попадающих в сферу действия оспариваемых норм.

Так, например, 1 декабря 2005 года несколько депутатов подали законопроект «Поправки к закону О гражданстве» (Рег. №1456). Упомянутый законопроект, который был отклонен и не был передан комиссиям, предусматривал ряд поправок к закону О гражданстве, в том числе к пункту 1 переходных правил, который предусматривалось выразить в следующей редакции:

«Граждане Латвии и их потомки, которые в период времени с 17 июня 1940 года по 4 мая 1990 года, спасаясь от террора оккупационных режимов СССР и Германии, покинули Латвию в качестве беженцев, были депортированы или не могли вернуться в Латвию по вышеупомянутым причинам и за это время натурализовались за рубежом, сохраняют право

регистрироваться в Регистре населения в качестве граждан Латвии и после регистрации в полном объеме пользуются правами гражданина и выполняют обязанности гражданина.»

Идентичная норма была включена и в проект закона О гражданстве, представленный Саэйме 1 июня 2006 года (Рег. №1752), а также в проект закона О гражданстве, представленный Саэйме 21 сентября 2006 года (Рег. №1882). Упомянутые законопроекты также были отклонены и не были переданы на рассмотрение комиссиям.

Таким образом, видно, что законодатель не хотел вносить в институт двойного гражданства изменения, которые позволили бы расширить круг лиц, имеющих право на двойное гражданство.

Конституционный суд указывает, что отношение стран Европы, в особенности государств-членов ЕС, к двойному гражданству все же в некоторой степени изменилось, однако основополагающие установки по соответствующим вопросам всегда регулировались законодателем. Кроме того, принимая решение в пользу допущения двойного гражданства, законодатель определяет и то, в отношении каких лиц и в каких случаях двойное гражданство допустимо с учетом интересов государства, политической ситуации и политики гражданства (см. <http://eudo-citizenship.eu/country-profiles>, дата последнего обращения: 26 апреля 2010 года). Конвенция о гражданстве Совета Европы также оставляет решение в пользу двойного гражданства на усмотрение государства (см. преамбулу Конвенции и пункты 6 – 10 пояснительного доклада).

Конституционный суд признает, что принятию правового регулирования вопросов гражданства присущ политический аспект, который косвенным образом определяет и границы контроля,

осуществляемого Конституционным судом. Вопросы гражданства как до оккупации Латвии, так и после восстановления ее независимости никогда не сходили с повестки дня политических дебатов. Все существенные вопросы, относящиеся к институту гражданства, прежде всего находятся в компетенции законодателя. Кроме того, по различным вопросам, касающимся гражданства, по которым Сэйма не могла достичь политического консенсуса, как в 1927 году, так и в 1998 году проводилось народное голосование.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде
Конституционный суд

постановил:

признать слова «если регистрация осуществляется до 1 июля 1995 года» первого предложения пункта 1 и второе предложение пункта 1 переходных правил закона О гражданстве соответствующими статьям 1 и 2 Конституции Латвийской Республики и преамбуле декларации Верховного совета Латвийской ССР «О восстановлении независимости Латвийской Республики» от 4 мая 1990 года.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г.Кутрис