

LATVIJAS UNIVERSITĀTE  
JURIDISKĀ FAKULTĀTE  
VALSTSTIESĪBU ZINĀTŅU KATEDRA

**PAR LIKUMA "PAR TO BIJUŠĀS PSRS PILSONU STATUSU,  
KURIEM NAV LATVIJAS VAI CITAS VALSTS PILSONĪBAS" 1.  
PANTA ATBILSTĪBU LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES  
IEVADAM, 91. UN 114. PANTAM**

BAKALaura DARBS

Autors; **Didzis Apinis**

Studenta apliecības Nr.: da15013

Darba vadītājs: prof., Dr. iur. Ringolds Balodis

RĪGA, 2019.GADS

## ANOTĀCIJA

Bakalaura darbā aplūkota nepilsoņa kā Latvijas Republikas valstspiederīgā statusa atbilstība Latvijas Republikas Satversmes ievadam, 91. un 114. pantam, kas ir līdz šim nepētīta, bet nozīmīga tēma Satversmes ievadā minētās saliedētās sabiedrības kontekstā.

Darba mērķis ir noskaidrot, vai nepilsoņa statuss ir atbilstošs Latvijas Republikas Satversmei un vai būtu nepieciešams situāciju uzlabot vai mainīt. Lai to sasniegtu, autors pēta pilsoņu kopuma noteikšanu pagājušā gadsimta sākumā un beigās, šo procesu sekas un vai argumentācija, kas izmantota pieņemot šo regulējumu ir derīga mūsdienās.

Darbā iegūtie rezultāti: Nepilsoņa statuss mūsdienās nav attaisnojums un samērīgs ar leģitīmu mērķi, un nav nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, nav atbilstošs Satversmei.

Atslēgas vārdi: pilsonības institūts, nepilsoņi, cilvēktiesības, samērīguma princips.

## **ABSTRACT**

The Bachelor`s thesis looks at the conformity of the status of non-citizen as a national of the Republic of Latvia with the introduction of the Constitution of the Republic of Latvia, article 91. and 114., which has not been studied until now, but is an important topic in the context of the cohesive society mentioned in the Introduction of the Constitution.

The purpose of the work is to ascertain whether the status of a non-citizen is in conformity with the Constitution of the Republic of Latvia, and whether it would be necessary to improve or change the situation. In order to achieve this, the author studies the definition of a set of citizens at the beginning and end of the last century, the consequences of these processes and whether the reasoning used in adopting this framework is valid today.

Results obtained at work: The status of a non-citizen today is not an excuse and proportionate to a legitimate aim and is not necessary in a democratic society, is not in conformity with the Constitution.

Key words: the institute of citizenship, non-citizens, human rights, principles of proportionality.

## SATURS

Anotācija .....	2
Abstract .....	3
Ievads .....	5
1. Nepilsoņa statusa ģenēze.....	7
1.1. Vēsturiskie aspekti .....	7
1.2. Juridiskie aspekti.....	10
1.3. Politiskie aspekti .....	13
1.4. Pieņemtie grozījumi .....	17
2. Nepilsoņa statuss kā pamattiesību ierobežojums .....	18
2.1. Ierobežotās tiesības .....	20
2.2. Attaisnojāmība un samērīgums ar leģitīmu mērķi.....	28
2.3. Nepieciešamība demokrātiskā sabiedrībā.....	32
2.4. Atbilstība mūsdienām .....	33
3. Iespējamie normatīvo aktu uzlabojumi .....	37
Kopsavilkums.....	43
Izmantotās literatūras un avotu saraksts.....	45

## IEVADS

Saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmes<sup>1</sup> (turpmāk tekstā – Satversme) 65. pantu Valsts prezidents Raimonds Vējonis šogad atkārtoti iesniedza izskatīšanai Saeimā likumprojektu “Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem”.<sup>2</sup> Lai arī šādas vai līdzīgas iniciatīvas, līdztekus starptautisko institūciju novērojumiem un ieteikumiem, ir bijušas vairākkārtīgas, grozījumi pilsonības institūtu regulējošajā normatīvo aktu bāzē tiek veikti reti un tie vienmēr ir tikuši pavadīti ar politisku ažiotažu.

Darbā analizētais nepilsoņa statuss ir mākslīgi radīts risinājums. Lai arī 1919. gada Likums par pavalstniecību<sup>3</sup> (turpmāk tekstā – Pavalstniecības likums) bija viens no demokrātiskākajiem pilsonības institūta regulējumiem Eiropā, Latvija 70. gadus vēlāk bija smagas izvēles priekšā – cerībā pievienoties starptautiskajām organizācijām un rietumu sabiedrībai, akceptēt faktu, ka padomju laika imigranti ir integrējami Latvijas valstspiederīgo saimē, vai pieņemt radikālākus regulējumus, riskējot ar starptautisku nosodījumu. Kā zināms, Latvija nolēma tuvināties Rietumiem un pieņemt tam pakārtotus lēmumus, kurus šībrīža judikatūrā un doktrīnā pieņemts attaisnot ar “pagaidu risinājuma” argumentu, kurš nebija skaidri izteikts ne 1995. gadā pieņemtajā likumā “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kam nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”<sup>4</sup> (turpmāk tekstā – Nepilsoņu likums), ne apspriežot likumprojektu tā pieņemšanas gaitā.

Darba mērķis ir pārliecināties vai nepilsoņa statuss uzskatāms par diskriminējošu un cilvēktiesības ierobežojošu regulējumu, un vai pirmšķietamais ierobežojums ir atbilstošs Satversmei. Tāpat darba mērķis ir sniegt ierosinājumus esošā regulējuma mainīšanai vai uzlabošanai.

Vērtējot nepilsoņa statusa atbilstību Latvijas pamatlikumam – Satversmei, autors vadās pēc konstitucionālās pārbaudes testa, kāds tiek izmantots Satversmes tiesas procesā pamattiesību ierobežojuma konstitucionalitātes pārbaudei, ietverot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību konvencijā<sup>5</sup> minēto kritēriju par ierobežojuma nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā. Pirms šīs pārbaudes tiek veikta analīze vai nepilsoņa statuss pēc būtības var tikt uzskatīts par pamattiesību ierobežojumu. Atbilstoši analīzes rezultātam, autors

---

<sup>1</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [01.01.2019. red.]

<sup>2</sup> Likumprojekts “Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem” (Nr. 274/Lp13) Pieejams: <https://bit.ly/2GAY6Tf> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>3</sup> Kučs A. Likums par pavalstniecību (23,08,1919) Latvijas valsts tiesību avoti. Valsts dibināšana - neatkarības atjaunošana. Dokumenti un komentāri. Sagatavojis autoru kolektīvs Pleps J., Lazdiņš J., Kučs A., Kusiņš G. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2015, 144.lpp.

<sup>4</sup> Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības: LV likums. Pieņemts 12.04.1995 [19.07.2007. red.]

<sup>5</sup> Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija Starptautiska konvencija. Pieņemta 04.11.1950.

konstitucionālās pārbaudes testa ietvaros pārbauda vai apstrīdētajās normās ietvertie ierobežojumi ir:

- 1) noteikti ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu,
- 2) attaisnojami un samērīgi ar leģitīmu mērķi,
- 3) nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā.

Lai sasniegtu darba mērķi, autors izmanto šādas zinātniski pētnieciskās metodes: analīzes metode, loģiskā metode, sistēmiskā metode, vēsturiskā metode, salīdzinošā metode.

# 1. NEPILSONĀ STATUSA ĢENĒZE

## 1.1. Vēsturiskie aspekti

Pagājušā gadsimta sākumā, tautas pašnoteikšanās rezultātā tika dibināta Latvijas Republika. Jaunizveidotās valsts leģitīmai pastāvēšanai kā obligāto valsts pastāvēšanas elementu bija nepieciešams noteikt pilsoņu kopumu. Pirmais likumdošanas akts, kas reglamentēja Latvijas Republikas pilsonību, bija Tautas Padomes 1919. gada 23. augustā pieņemtais Pavalstniecības likums.

1919. gada Pavalstniecības likums noteica, ka "Par Latvijas valsts pilsoni skaitas ikkatrs agrākās Krievijas valsts pavalstnieks, bez tautības un ticības izšķirības, kurš dzīvo Latvijas robežās, ir cēlies no Latvijas robežās ietilpstošiem apgabaliem, vai uz Krievijas likumu pamata bija jau pirms 1. augusta 1914. g. piederīgs pie šiem apgabaliem un nav līdz šī likuma izsludināšanas dienai pārgājis citā pavalstniecībā."<sup>6</sup> Šādi noteikts jaundibinātās valsts pilsoņu kopums ir definēts pēc *jus soli* principa – "par valsts pilsoņiem tiek atzīti visi, kas dzimuši uz valsts teritorijas, kaut arī no citu valstu pilsoņiem."<sup>7</sup>

Starp visiem pasaulē pastāvošajiem pilsonības iegūšanas veidiem "galvenie un visizplatītākie pilsonības iegūšanas veidi ir pilsonības iegūšana dzimstot, kurai ir divi veidi: romiešu izcelsmes asinsradniecības princips *jus sanguinis* (pēc *jus sanguinis* principa par valsts pilsoņiem tiek atzīti visi, kas dzimuši pilsoņiem) un feodālās izcelsmes teritoriālais princips *jus soli* (pēc *jus soli* principa par pilsoņiem tiek atzīti visi, kas dzimuši noteiktā valsts teritorijā) un naturalizācija."<sup>8</sup> Saprota, ka jaundibinātās valsts gadījumā nav izmantojams *jus sanguinis* princips, jo nav pilsoņu, kuru bērniem pēc šī principa pilsonība būtu piešķirama. Pilsonības iegūšana piedzimstot ir atsevišķi noregulēta likumā, nodrošinot pilsonības turpināšanās iespēju atbilstoši *jus sanguinis* principam.

Likumā minētais termins "bez tautības un ticības izšķirības" norāda uz jaunizveidotās valsts "tautas" jēdziena izveidošanu bez tautības un ticības izšķirības, kas ir svarīgi 1922. gada Satversmes<sup>9</sup> tulkošanā, kuras otrais pants nosaka – Latvijas valsts suverēnā vara pieder Latvijas tautai. Ņemot vērā, ka Satversmi pieņēma pirmais leģitīmi vēlētais parlaments Latvijā – Satversmes sapulce, kura atbilstoši Satversmes 6. un 8. pantam bija ievēlēta vispārējās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās, tajās piedaloties abu dzimumu Latvijas pilsoņiem, kuri vēlēšanu sarakstu sastādīšanas pirmajā dienā sasnieguši 21 gadu

<sup>6</sup> Treijs R. Latvijas valsts un tās vīri. Latvijas Vēstnesis, 24.09.1998., Nr. 278 (1339)

<sup>7</sup> Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930, 15, 16. lpp.

<sup>8</sup> Augstāks pār visu - cilvēks. Latvijas Vēstnesis, 16.07.1998., Nr. 211 (1272)

<sup>9</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [07.11.1922. red.]

vecumu un sarakstu sastādīšanas laikā dzīvo Latvijā, var secināt, ka Latvijas pilsoņu kopums – bez tautības izšķirības, ir suverēnās varas turētājs Latvijā. Šāds secinājums liek nonākt pie slēdziena, ka Latvijas tauta Satversmes kontekstā nav etnisks jēdziens, bet iekļauj visas pilsoņu kopumā pārstāvētās tautības. Šāda Latvijas tautas izpratne būs svarīga, aplūkojot nepilsoņa statusu ierobežoto tiesību kontekstā.

Nozīmīgs Pavalstniecības likuma regulējums bija bezvalstnieku jautājumā – bezvalstnieku statuss pēc būtības nebija pieļaujams. Likuma 9. pants noteica, “ka Pilsoņi, kas vēlas izstāties no Latvijas pavalstniecības, iesniedz par to lūgumus iekšlietu ministram. Lūgumā jāuzrāda, kādas valsts pavalstniecībā lūdzējs vēlas iestāties, un jāpieliek apliecība no attiecīgas valsts, ka viņa ir ar mieru uzņemt lūdzēju savā pavalstniecībā.”<sup>10</sup>

“Lai pilnībā izprastu likuma būtību un mērķi, ne vienmēr ir iespējams vadīties tikai no viena likuma, bet nākas vērtēt attiecīgās jomas un dažkārt arī ar to saistīto jomu regulējumu kopumā. Likumdevēja dotais pilnvarojums nozīmē, ka izpildvarai, to īstenojot, jārikojas tiesību sistēmas ietvaros.”<sup>11</sup> Attiecīgi pilsoņu loka noteikšanas procesā jāņem vērā arī starptautiskie līgumi un it īpaši - 1920. gada 11. augusta Rīgā parakstītais miera līgums starp Latvijas valsti un Krievijas PSFR<sup>12</sup> (turpmāk tekstā – “20. gada miera līgums”).

Līguma 8. pants noteica, ka personas, kas pašas vai kuru vecāki līdz 1914. gada 1. augustam bija dzīvojušas Latvijas teritorijā, tika atzītas par Latvijas pilsoņiem, vienlaicīgi visām personām, kas sasniegušas 18 gadu vecumu un dzīvoja Latvijas teritorijā, bija tiesības viena gada laikā no līguma ratifikācijas dienas paziņot, ka viņi vēlas izstāties no Latvijas pavalstniecības un “optēt” Krievijas pavalstniecību; viņu pavalstniecībai sekoja bērni, jaunāki par 18 gadiem, un laulātais, ja nebija cita vienošanās. Tāpat personas, kuras pēc līguma noteikumiem ir atzīstamas par Krievijas pilsoņiem, varēja tajā pašā termiņā ar tiem pašiem noteikumiem “optēt” Latvijas pavalstniecību. Šāda pilsonības “optēšanas” iespējamība sasauca ar bezvalstnieku radīšanas nepieļaujamību Pavalstniecības likuma ietvarā, nostādot iedzīvotājus pilsonības izvēles priekšā – vai nu vienas, vai citas valsts pilsonība pēc brīvas izvēles.

Šāda gadsimta sākumā pieņemta nostāja ir atbilstoša vēlāk pieņemtajiem starptautiskajiem cilvēktiesību dokumentiem, tādiem kā ANO 1948. gada Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 15. pants<sup>13</sup>; 1966. gada Starptautiskā pakta par pilsoņu un

<sup>10</sup> Kam tiesība uz Latvijas pavalstniecību? Latvijas Kareivis, 09.09.1928 Nr. 204

<sup>11</sup> Satversmes tiesas 14.10.2015. spriedums lietā Nr.2015-05-03, 13.3.p. Latvijas Vēstnesis, 15.10.2015., Nr. 202 (5520)

<sup>12</sup> Miera līgums starp Latviju un Krieviju: Starptautisks līgums. Pieņemts 11.08.1920. [04.10.1920. red.]

<sup>13</sup> ANO Vispārējā cilvēktiesību deklarācija: Starptautiska konvencija. Pieņemta 10.12.1948.

politiskajām tiesībām 24. panta trešā daļa<sup>14</sup>; 1989. gada Konvencijas par bērna tiesībām 7. pants<sup>15</sup>; 1997. gada Eiropas Konvencijas par pilsonību 4. pants<sup>16</sup>. Izņemot faktoru, ka brīvās izvēles iespēja pilsonības lūdzējam ierobežo izvēlētais pilsonības valsts atteikuma tiesību, regulējums, kurš liek iedzīvotājam izvēlēties pilsonību, nevis to automātiski piešķir, tanī pat laikā izslēdzot bezvalstniecības iespēju, vērtējams kā mūsdienīgs risinājums pilsonības un valstspiederīgo noteikšanas jautājumā.

Starpkaru periodā Latvijā esošais pilsonības institūta regulējums gan tika mainīts vairākas reizes, paplašinot personu loku, kam piešķirama pilsonība. Kā nozīmīgākos jāmin 1927. gada grozījumus, kas noteica, ka “par Latvijas valsts pilsoni skaitās ikkatrs agrākās Krievijas valsts pavalstnieks bez tautības un ticības izšķirības, kurš dzīvo Latvijas robežās no 1925. gada 1. janvāra, nav līdz šo pārgrozījumu un papildinājumu spēkā stāšanās dienai pārgājis citā pavalstniecībā un a) kurš līdz 1914 gada 1. augustam dzīvoja Latvijas robežās vismaz pēdējos 6 mēnešus.”<sup>17</sup>

Šāda kārtība pavalstniecības piešķiršanā ne visiem iedzīvotājiem šķita atbilstoša un “daļā latviešu sabiedriski politisko darbinieku un inteliģences radās bažas, ka Pavalstniecības likuma grozījums nepamatoti varētu piešķirt Latvijas pilsonību daudziem, kuriem ar Latviju un latviešiem nav nekāda sakara. Sākumā ar gandrīz 200 000 pilsoņu parakstu tika ierosināts likumprojekts par Saeimas pieņemto grozījumu atcelšanu. Tomēr Saeima šo likumprojektu noraidīja, un 1927.gada 17. un 18. decembrī notika tautas nobalsošana. Nobalsošanā tika nodotas turpat 250 000 derīgas balsis, (..) aptuveni 20% no balsstiesīgajiem.”<sup>18</sup> Lai arī viedoklis, ka šādi likuma grozījumi iniciēs salīdzinoši lielu un, iespējams, Latvijai nelojālu pilsoņu pieplūdumu izrādījās kļūdaini, šāda, lai arī neveiksmīga, pilsoņu iniciatīva pierāda pilsonības jautājuma sensitīvo un politisko dabu. No vienas puses, likumdevēja centieni apmierināt pēc iespējas plašāku iedzīvotāju loku, no otras puses etnisko Latviešu centieni veidot savu valsti uz nacionāliem principiem.

Tālākā Latvijas Republikas pilsonības institūta attīstība tika pārtraukta pēc Latvijas valdības pieņemtā PSRS 1940.gada 16.jūnija ultimāta. “Otrais pasaules karš un padomju okupācija būtiski mainīja gan Latvijas iedzīvotāju etnisko sastāvu, gan arī ierastās attiecības

---

<sup>14</sup> Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām: Starptautisks pakts. Pieņemts 16.12.1966

<sup>15</sup> Bērnu tiesību konvencija: Starptautiska konvencija. Pieņemta 20.11.1989.

<sup>16</sup> Eiropas konvencija par pilsonību: Starptautiska konvencija. Pieņemta 06.11.1997.

<sup>17</sup> Pārgrozījumi un papildinājumi likumā par pavalstniecību. Valdības vēstnesis, 02.06.1927. Nr. 121

<sup>18</sup> Cerūzis R. Tautas nobalsošanas Latvijā starpkaru periodā 20.gadsimta 20. - 30.gados, Centrālās vēlēšanu komisijas un LU konference “Tautas gribas aritmētika: vēlēšanas un referendumi Latvijā” LU Lielajā aulā 20.07.2012.

starp dažādām etniskajām grupām.”<sup>19</sup> Statistiski, pirms padomju okupācijas, aptuveni 77% valsts iedzīvotāju bija latvieši, pretnostatot 52% latviešu pirms neatkarības atjaunošanas 1989. gadā. Šinī laika posmā *de facto* netika regulēts Latvijas Republikas pilsoņu kopums un iedzīvotājiem tika izsniegtas PSRS pasēs. Starptautiski gan Latvijas pilsoņi tikai sociālistisko valstu grupā un dažos izņēmumos tika atzīti par PSRS pilsoņiem. “ASV inkorporāciju nekad nav atzinusi ne *de facto*, ne *de iure*. Zviedrijas valdība to izdarīja jau 1940. gadā, par pārsteigumu savas valsts sabiedrībai. Šāds lēmums neguva popularitāti. Zviedrijas valdība arī uzskatīja, ka agrāko Baltijas valstu pilsoņi, kas pēc 1940. gada 5. augusta ieradusies Zviedrijā, ir PSRS pilsoņi.”<sup>20</sup>

## 1.2. Juridiskie aspekti

Pagājušā gadsimta astoņdesmito gadu beigās novājinātajā PSRS sākoties tiesību reformām, okupētās Latvijas pilsonības jautājumu regulējums bija ietverts 1978. gada PSRS Likumā par PSRS pilsonību. Tas, ka pilsonis ārpus sākotnējā Latvijas pilsoņa kopuma, bet par tādu atzīts šī (PSRS) regulējuma ietvaros, varētu lemt par Latvijas kā neatkarīgas valsts nākotni, nekad nav pēc būtības atzīts. Jau 1947. gadā bijušais Latvijas ārlietu ministrs Fēlikss Cielēns vēstulēs Leiboristu partijas vadītājam un Lielbritānijas premjeram Klementam Etlījam, ierosinot “Maskavas ārlietu ministru konferencē izvirzīt jautājumu par plebiscīta organizēšanu Baltijas valstīs, dodot iedzīvotājiem tiesības brīvi izlemt savu likteni un izvēlēties politisko iekārtu”<sup>21</sup> norāda uz to, “ka plebiscītā var piedalīties tikai tie Baltijas valstu iedzīvotāji, kas bija to pilsoņi uz 1939. gada 1. septembri.”<sup>22</sup> Neskatoties uz šādu uzskatu, ko pauda vairums vietējo tiesību ekspertu, un noliedzot Latvijas kā neatkarīgas valsts turpmāku pastāvēšanu pēc 1940. gada, 1989. gadā tapa likumprojekts Par Latvijas PSR pilsonību. “Minētajam projektam pievienotajā Dr. J. Bojāra komentārā Latvijas situācija 1988.gadā ir pielīdzināta virknes koloniālo valstu situācijai to neatkarības pasludināšanas brīdī, tādējādi ignorējot faktu, ka no starptautisko tiesību viedokļa Latvijas valsts pastāvēšana *de jure* nav tikusi pārtraukta kopš 1940. gada 17.jūnija.”<sup>23</sup> Atduroties pret nacionāli noskaņoto deputātu pretestību un tautas apspriešanas boikotu, šī likumprojekta tālāka virzība izskatīšanai netika turpināta.

---

<sup>19</sup> Ījabs I. Latvijas pilsonības politika. Pieejams: <http://okupacijasmuzejs.lv/lv/latvijas-okupācijas-vesture/neatkariga-latvija/latvijas-pilsonibas-politika-> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>20</sup> Zunda A. Baltijas jautājums un Rietumvalstis: 40. gadu otrā puse – 50. gadu sākums. Grām.: Latvijas Vēsture 20. gadsimta 40.-90. gados, Latvijas vēsturnieku komisijas raksti 21. Sējums Sagatavojis autoru kolektīvs, sastādītāja Dr. his R. Vīksna, Latvijas vēstures institūta apgāds 291.-292.lpp.

<sup>21</sup> Sk. arī: Zunda A. Zem politisko lielvāru riteņiem. Latvijas Vēstnesis. 11.05.2005., Nr. 74 (3232)

<sup>22</sup> turpat

<sup>23</sup> Puriņš G. Latvijas pilsonība *ab ovo*. 2000. Pieejams: <http://home.lu.lv/~politics/raksti/Pilsoniba/pilsoniba.htm> [aplūkots 20.04.2019.]

Oponentu galvenais arguments – Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas idejas balstās tieši atjaunošanas faktā un nevis teorijā par jaunas valsts izveidi. Neatkarīga Latvija tiesiski ir iespējama un var būt tikai uz valsts nepārtrauktības pamata.

Starptautiskā mērogā atzīti valsts nepārtrauktība tika pamatota apstākļi, ka “valsts saskaņā ar starptautiskajām tiesībām sastāv no trim elementiem: 1) teritorijas, 2) pilsoņiem, 3) suverēnas valsts varas. Okupācijas un aneksijas rezultātā gan tika likvidēta suverēnas valsts vara, bet turpināja pastāvēt gan valsts teritorija, gan juridiski arī LR pilsonība.”<sup>24</sup> Balstoties faktā, ka Latvijas valsts pastāvēšana *de jure* nav bijusi pārtraukta, jeb nepārtrauktības doktrīnā, tapa visi turpmākie Latvijas neatkarības atjaunošanas nodrošināšanai paredzētie normatīvie akti.

“Politiskā platforma par 1918. g. proklamētās LR atjaunošanu uz 1922. g. Satversmes pamatiem balstījās uz nevainojamu, juridiski izsvērtu un starptautiskajām tiesībām pilnībā atbilstošu koncepciju, ka 1918. g. dibinātās LR okupācija un aneksija ir rupjš starptautisko tiesību pārkāpums, kas nevar pārtraukt LR pastāvēšanu *de jure*. Kamēr šo faktu turpināja atzīt liela daļa pasaules valstu, LR atjaunošana *de facto* bija iespējama uz kontinuitātes doktrīnas pamatiem.”<sup>25</sup>

1990. gada 18. martā notika Latvijas PSR Augstākās Padomes vēlēšanas, pirmās, kurās Augstākā Padome kļuva par vienpalātas parlamentu un vēlēšanu apgabalos varēja izvirzīt vairākus kandidātus. Tās bija pusbrīvas un pusdemokrātiskas, jo tajā laikā Latvijā vēl darbojās okupācijas vara, Latvijā bija stacionēts PSRS karaspēks un vēlēšanās piedalījās ne tikai Latvijas, bet arī PSRS pilsoņi, ieskaitot padomju okupācijas armijas karavīrus.<sup>26</sup> Jaunievēlētā LPSR Augstākā Padome tā paša gada 4.maijā pieņēma deklarāciju "Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu"<sup>27</sup> (turpmāk tekstā – “Neatkarības deklarācija”), ar ko tika atjaunota Satversmes darbība visā Latvijas teritorijā. Līdz Satversmes jaunās redakcijas pieņemšanai tika nolemts to apturēt, izņemot 1, 2, 3 un 6. pantus (piemērojams, atjaunojoties tām neatkarīgās Latvijas Republikas valsts varas un pārvaldes struktūrām kuras garantē brīvu vēlēšanu norisi). Konkrētie panti noteica Latvijas valsts konstitucionāli tiesisko pamatu un saskaņā ar Satversmes 77. pantu bija grozāmi tikai ar tautas nobalsošanu. Pamatojoties Neatkarības deklarācijā, ar 1991. gada 15. oktobra lēmumu Augstākā Padome noteica noteikumus par

---

<sup>24</sup> Jundzis T. Latvijas neatkarības atjaunošanas dažādie ceļi: tiesiskais pamatojums un īstenošana (1989-1991). Latvijas Zinātņu akadēmijas vēstis 2013., 67. sējums 1./2. numurs

<sup>25</sup> turpat

<sup>26</sup> Brikmāne E. Egils Levits: Valsts idejai izkūpot, sačākst arī pati valsts. LV portāls, 03.05.2018. Pieejams: <https://lvportals.lv/viedokli/295292-egils-levits-valsts-idejai-izkupert-sacakst-ari-pati-valsts-2018> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>27</sup> Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu: LV likums. Pieņemts 04.05.1990. [04.05.1990. red.]

Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem.<sup>28</sup> Minētie noteikumi deklarēja, ka Latvijas Republikas pilsoņu kopums saskaņā ar Latvijas Republikas 1919. gada 23. augusta «Likumu par pavalstniecību» turpināja pastāvēt un ka lielais skaits uz dzīvi Latvijas teritorijā apmetušos PSRS pilsoņu nav bijuši akceptēti nevienā līgumā starp Latvijas Republiku un PSRS. Tāpat tika nolemts atzīt par spēkā neesošu kopš pieņemšanas brīža PSRS Augstākās Padomes Prezidija 1940. gada 7. septembra dekrētu “Par kārtību, kādā Lietuvas, Latvijas un Igaunijas padomju sociālistisko republiku pilsoņi iegūst PSRS pilsonību” un noteikt esošā Latvijas Republikas pilsoņu kopuma apzināšanas kārtību.<sup>29</sup>

Šī kārtība noteica, ka personas, kuras pieder Latvijas pilsoņu lokam un kurām bija Latvijas Republikas pilsonība uz 1940. gada 17. jūniju (un šo personu pēcnācēji), kas šā lēmuma spēkā stāšanās brīdī dzīvo Latvijas Republikā, pierēģistrējas līdz 1992. gada 1. jūlijam un saņem Latvijas Republikas pilsoņu pasēs. Personas, kas atbilst šiem kritērijiem, bet lēmuma spēkā stāšanās brīdī nedzīvo Latvijas Republikā vai kas ir citu valstu pilsoņi, var reģistrēties un, uzrādot ekspatriācijas atļauju, saņemt Latvijas Republikas pilsoņu pasēs kārtībā, kādu nosaka Latvijas Republikas Ministru Padome. Tāpat noteikumi noteica, ka Latvijas Republikas pilsonis vienlaikus nevar būt citas valsts pilsonis vai pavalstnieks.<sup>30</sup>

Šādi noteikumi nodrošināja pilsoņu loka apzināšanu, lai 1993. gadā organizētu 5. Saeimas vēlēšanas, kuru procesu un rezultātus varētu atzīt par leģitīmiem, balstoties faktā, ka to ir vēlējis 1918. gadā dibinātās Latvijas valsts pilsoņu kopums. Tas, kas ar šiem noteikumiem netika nodrošināts, bija to cilvēku statuss, kuri šo noteikumu kārtībā pilsonību iegūt nevarēja. Aptuveni 740. tūkstošu cilvēku bija jāgaida līdz esošie pilsoņi leģitīmi ievēlēs Saeimu, kura varēs lemt par naturalizācijas jautājumiem *de jure* un *de facto* neatkarīgajā Latvijā. Jaunievēlēta Saeima par to sāka lemt jau 1993. gadā, kad pirmajā lasījumā tā sāka skatīt Pilsonības likumu, divu gadu laikā nonākot pie Nepilsoņu likuma, to pieņemot 1995. gada 12. aprīlī.

Vēl pirms paša pilsonības likuma skatīšanas deputāti vērtēja starptautisko līgumu un attiecību ietekmi uz pilsonības institūtu. Kā piemēru var minēt 1991. gada 13. janvārī Tallinā parakstītā un 1991. gada 14. janvārī Latvijas Republikas Augstākās padomes ratificētā “Līguma par starpvalstu attiecību pamatiem starp Latvijas Republiku un Krievijas Padomju Federatīvo Sociālistisko Republiku” iespējamo ietekmi uz turpmāko pilsonību regulējošo normatīvo aktu izstrādi. Līguma, kurš tā arī nestājās spēkā, jo tika ratificēts tikai no Latvijas Republikas puses, 3. pants noteica, ka “Latvijas Republika un Krievijas Padomju Federatīvā Sociālistiskā

---

<sup>28</sup> Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem: Latvijas Republikas Augstākās Padomes lēmums. Pieņemts 15.10.1991. [zaudējis spēku]

<sup>29</sup> turpat

<sup>30</sup> turpat

Republika uzņemas savstarpējas saistības garantēt personām, kas šā līguma parakstīšanas brīdī dzīvo Latvijas Republikas teritorijā un Krievijas Padomju Federatīvās Sociālistiskās Republikas teritorijā un tagad ir PSRS pilsoņi, tiesības saglabāt vai iegūt Latvijas Republikas vai Krievijas Padomju Federatīvās Sociālistiskās Republikas pilsonību atbilstoši viņu brīvai gribai. Augstās Līgumslēdzējas Puses garantē saviem pilsoņiem neatkarīgi no viņu nacionalitātes vai citām atšķirībām vienādas tiesības un brīvības.”<sup>31</sup> Praktiski šāda līguma abpusēja ratificēšana un Krievijas Federācijas eventuālā PSRS saistību pārņemšana nozīmētu tā saucamā nulles varianta izmantošanu pieņemot Pilsonības likumu. Šāda pilsonības politika nebija pieņemama vairākumam 5. Saeimas deputātu un Latvijas sabiedroto.

### 1.3. Politiskie aspekti

“Latvijas pilsonības politika 1990. gados tika veidota ciešā sadarbībā ar starptautiskajām organizācijām. Nozīmīgākās no tām bija EDSO un Eiropas Padome, kas veicināja pilsonības režīma liberalizāciju. Fakts, ka attiecīgajā laika posmā Latvijai bija ļoti svarīgi atgriezties Rietumu pasaules aprītē, kalpoja kā spēcīga motivācija dialogam ar starptautiskajām organizācijām.”<sup>32</sup>

Attiecīgi arī vēlākais nepilsoņu institūts tika radīts, meklējot kompromisus starp kategoriski nacionāliem uzstādījumiem un liberālākajām starptautiskajām tiesībām. No vienas puses, 1949. Ženēvas konvencijas “Par civiliedzīvotāju aizsardzību kara laikā” 49. pants<sup>33</sup> aizliedz okupētāvarai pārvietot iedzīvotājus okupācijas politikas mērķu sasniegšanai, un Latvijas PSR Augstākās Padomes Prezidija 1989. gada 8. jūnija dekrēts “Par četrdesmitajos un piecdesmitajos gados no Latvijas PSR teritorijas izsūtīto pilsoņu rehabilitāciju”<sup>34</sup> nosoda PSRS rīcību tās pilsoņu nelikumīgā un nepamatotā pārvietošanā. Dekrēts gan nav attiecināms uz Latvijā okupācijas laikā iebraukušajiem PSRS pilsoņiem kopumā, bet ņemot vērā attiecību starp okupācijas laikā iebraukušo PSRS pilsoņu un izsūtīto, un trimdā izbraukšo Latvijas pilsoņu skaitu, norāda uz prettiesisko PSRS rīcību, kas ir tieši pretēja Ženēvas konvencijā noteiktajiem principiem. No otras puses, “pēc Otrā pasaules kara, nostiprinoties starptautiskajām cilvēktiesībām, nostiprinājās arī aizliegums izraidīt no valsts teritorijas

---

<sup>31</sup> Par Latvijas Republikas un Krievijas Padomju Federatīvās Sociālistiskās Republikas starpvalstu attiecību pamatiem: Starptautisks līgums. Parakstīts 13.01.1991. [nav stājies spēkā]

<sup>32</sup> Ījabs I. Latvijas pilsonības politika. Pieejams: <http://okupacijasmuzejs.lv/lv/latvijas-okupācijas-vesture/neatkarīga-latvija/latvijas-pilsonības-politika-> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>33</sup> Ženēvas konvencija par civilpersonu aizsardzību kara laikā: Starptautiska konvencija. Pieņemta 12.08.1949.

<sup>34</sup> Par četrdesmitajos un piecdesmitajos gados no Latvijas PSR teritorijas izsūtīto pilsoņu rehabilitāciju: LPSR AP dekrēts. Pieņemts 08.06.1989.

cilvēkus *en masse*,”<sup>35</sup> kam par negatīvu piemēru var nosaukt iepriekš J. Bojāra komentārā pieminētās Eiropas iedzīvotāju izraidīšanas jaunizveidoto Āfrikas valstu dekolonizācijas procesā. Latvijas situācijā arī būtu piemērojams gan tautu tiesību uz pašnoteikšanos princips, gan arī attiecināms dekolonizācijas konteksts, tomēr starptautiskā sabiedrība Latvijas un pārējo Baltijas valstu situāciju skatīja atšķirīgi.<sup>36</sup>

Eiropas ietekme Latvijas tā laika pieņemtajos politiskajos lēmumos un ideoloģiskajā virzībā iezīmējas 1994. gada 20. aprīļa Latvijas Republikas 5. Saeimas ārkārtas plenārsēdē izteiktā Edvīna Inkēna viedoklī: “Mūsu valsts pēc atdzimšanas jau ir četrus gadus veca, un valsts dzīvē tas ir laiks, kad pilnībā jāatbild par sevi, bet tā vietā tiek piedāvāts, lai mūs nepārtraukti žēlo visa pasaule par to, ka mums, tā teikt, ir bijusi grūta bērnība. Bez tam ir jāsaprot, ka pasaulē mēs neesam nedz karstākais, nedz sāpīgākais, nedz badīgākais punkts, un tāpēc Eiropas politiķi jau neslēpj savu vēlmi, lai mēs speram beidzot pieaugušas valsts cienīgus soļus - sakārtojam attiecības ar Krieviju, pieņemam Pilsonības likumu, iestājamies Eiropas padomē, noslēdzam brīvās tirdzniecības līgumu ar Eiropas Savienību, kļūstam par Eiropas Savienības asociēto locekli, tuvojamiem NATO.”<sup>37</sup> Līdzīgas atsauces uz likumdevēja nepieciešamību sekot starptautisko organizāciju norādēm ir saskatāmas arī citu deputātu viedokļos, kas liek secināt, ka vērtējot pieņemtos regulējumus, jāņem vērā vietējā un starptautiskā politiskā griba un nostāja.

“Starptautisko organizāciju nostāja bija samēra kategoriska, (..) tās jau pašā sākumā pēc neatkarības atjaunošanas no darba kārtības izslēdza jebkādu jautājumu par padomju laika imigrantu atgriešanu savās izcelsmes zemēs.”<sup>38</sup>

Starptautiskās organizācijas, mēģinot izvairīties no saasinājuma Baltijas reģionā un ņemot vērā neprognozējamo Krievijas rīcību, iespējamās padomju imigrantu izraidīšanas izvērtēšanā arī nesaskatīja atbilstību starptautisko tiesību principam *ex injuria jus non oritur* - ka prettiesiska rīcība nevar radīt pārkāpējam tiesības. Uz *ex injuria jus non oritur* principu arī tiek balstīts Latvijas nepārtrauktības uzstādījums, pieņemot, ka “valsts nepārtrauktība, (..) tātd

---

<sup>35</sup> Ziemele I. Satversmes 114. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 706.lpp.

<sup>36</sup> turpat

<sup>37</sup> Latvijas Republikas 5.Saeimas ārkārtas plenārsēdes 1994. gada 20. aprīlī stenogramma. Pieejama: [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st2004.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2004.html) [aplūkota 20.04.2019.]

<sup>38</sup> Ronen Y. Status of Settlers Implanted by Illegal Territorial Regimes. British Yearbook of International Law. 2008, Vol. 79 194-263. 215.lpp., 260.lpp.

arī Latvijas gadījumā, vislielākajā mērā ir atkarīga no citu valstu nosodījuma okupācijas faktam un okupētās valsts atjaunošanās reālai atzīšanai.”<sup>39</sup>

Attiecīgi faktu, ka okupācijas laika migrācijas rezultātā pieaugušais Latvijas iedzīvotāju skaits tieši ietekmē Latvijas valstspiederīgo skaitu, starptautiskās organizācijas neuzskatīja par svarīgu iebildi valsts nepārtrauktības principa nostiprināšanai, tam izmantojot okupācijas nosodījumu un korektu okupētās valsts atjaunošanās atzīšanu. No šāda secinājuma var izdarīt slēdzienu, ka konkrētas okupācijas laikā imigrējušas personu grupas integrācija Latvijas valstspiederīgo saimē starptautiski netika uzskatīta par šķērsli valsts nepārtrauktības doktrīnas nodrošināšanai.

Debatēs par Pilsonības likuma pieņemšanu iezīmējas šķietami nesaistīts apstāklis, kas tomēr norāda uz jaunā pilsonības regulējuma reālo saistību apjomu ar Pavalstniecības likumu. LNNK frakcijas deputāti ierosināja izteikt likuma nosaukumu šādi: "Par 1919. gada 23. augusta Latvijas Republikas likuma "Par pavalstniecību" atjaunošanu." Šādu iespējamību noraidīja Juridiskā komisija, Aivaram Endziņam to pamatojot ar faktu, ka "būtībā jaunajā iesniegtajā likumprojektā vispār nav neviena vārda par 1919. gada Pavalstniecības likumu.”<sup>40</sup>

Pieminētais viedoklis tika izteikts 1994. gada 9. jūnija 5. Saeimas plenārsēdē, kurā cita starpā vēlreiz tika apliecināta starptautisko organizāciju rekomendāciju ietekme uz lēmumu pieņemšanu pilsonības sakarā – Jānis Jurkāns savā debašu laikā izsaka šādu viedokli: "Rodas iespaids, ka likumprojekta autori uzskata starptautiskās organizācijas par naiviķiem, kurus viegli aptīt ap pirkstu. It kā pietiek paziņot, ka mēs vēlamies būt Eiropā un mums noticēs bez pārbaudes. Eiropa vajadzīga Latvijai daudz vairāk nekā Latvija Eiropai. Ar šādu attieksmi ne tikai pret rekomendācijām un pilsonības sakarā, pret Eiropā pieņemtajām uzvedības normām kopumā mums Eiropā nav ko meklēt.”<sup>41</sup>

Kritiski vērtējot deputātu viedokļos atkārtoti norādīto nepieciešamību pēc politisko uzstādījumu atbilstības Eiropas vērtībām un starptautisko organizāciju rekomendācijām, jāsecina, ka saspringtajā valsts neatkarības atjaunošanas periodā ir vai nu pietrūkusi vietējā politiskā griba, vai izteikti dominējusi aizsardzības politika bailēs no situācijas saasinājuma no Krievijas puses un iespējamā negatīvā starptautisko organizāciju vērtējuma.

Šādu uzskatu nostiprina Saeimas priekšsēdētāja Anatolija Gorbunova uzruna pieņemšanā par godu Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas prezidenta Migela Anhela Martinesa

---

<sup>39</sup> Ziemele I. Latvijas Republikas starptautiski tiesiskais statuss. Grām.: Latvija. Starptautiskās organizācijas. Starptautiskie līgumi. Rīga: Latvijas Republikas 5.Saeimas Ārlietu komisija un Saeimas Kanceleja, 1995, 8.lpp.

<sup>40</sup> Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēdes 1994. gada 9. jūnijā stenogramma. Pieejama: [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st0906.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0906.html) [aplūkota 20.04.2019.]

<sup>41</sup> turpat

oficiālajai vizītei Latvijā, 1995. gada 11. janvārī, dienu pirms otrajā lasījumā sāka skatīt Nepilsoņu likumu. Savā uzrunā 5. Saeimas priekšsēdētājs nebaidās atskaitīties par jau pieņemto un plānoto likumdošanas procesu gaitu atbilstību Eiropas ieteikumiem – “līdzšinējais Latvijas delegācijas darbs Parlamentārajā asamblejā viesā statusā bija veltīts galvenajam politiskajam jautājumam, kas saistīts ar Latvijas uzņemšanu šajā Eiropas organizācijā. Tam bija pakārtots arī Latvijas Republikas Saeimas darbs gan likumdošanas sakārtošanā, gan pieņemot Likumu par pilsonību. Eiropas Padomes rekomendācijas un sadarbība ar tās ekspertiem ļoti daudz deva mūsu deputātiem. (..) Tāpēc ar tādu rūpību tika svērts Pilsonības likums un ar tikpat lielu rūpību un uzmanību tiek svērts likums par bijušās PSRS pilsoņu, kuriem nav Latvijas Republikas vai citas valsts pilsonības, statusu. Mēs uzskatām, ka labāk ir uzklaut pārmetumus par kavēšanos nekā par sasteigta un sabiedrību konfrontējoša likuma pieņemšanu.”<sup>42</sup> Gorbunova uzrunas kontekstā jānorāda, lai arī valstīm ir dota privilēģija noteikt pašām savu pilsoņu loku, „mūsdienu attīstība rāda, ka starptautiskās tiesības uzliek noteiktus ierobežojumus uz valstu plašajām pilnvarām šajā jomā un veids, kādā valstis regulē pilsonības jautājumus, šodien nevar tikt uzskatīts par tikai to ekskluzīvu jurisdikciju.”<sup>43</sup>

Neskatoties uz šo skaidri izsecināmo likumdevēja sekošanu Eiropas norādījumiem, šī brīža juristu skatījums ir, ka likumdevēja uzstādījums un mērķis nepilsoņa institūta radīšanā bija pagaidu risinājuma izveide. Latvijas valsts nevarēja atļauties radīt tik ievērojamu daudzumu bezvalstnieku, kas būtu nesamērīgs pasaules mērogā.<sup>44</sup> Valsts nepārtrauktības principa kontekstā Latvija nevarēja atļauties piešķirt pilsonību padomju laika imigrantiem automātiski. Attiecīgi “līdz ar Nepilsoņu likuma pieņemšanu radās jauna, līdz šim starptautiskajās tiesībās nezināma personu kategorija – Latvijas nepilsoņi.”<sup>45</sup> Ar jaunizveidoto regulējumu bija cerība panākt, ka tie Latvijas republikā dzīvojošie bijušās PSRS pilsoņi, kuri nav Latvijas vai citas valsts pilsoņi, par tādiem kļūs – attiecīgi vai nu Latvijas pilsoņiem, vai citas valsts pilsoņiem. “Saeima pauž viedokli, ka Nepilsoņu likuma mērķis neesot bijis saglabāt nepilsoņa statusu pilnīgi visiem nenoteiktu laiku. Šis statuss esot bijis noteikts kā pagaidu statuss, lai persona ar laiku iegūtu Latvijas pilsonību vai izvēlētos citu valsti, ar kuru nostiprināt savu tiesisko saikni.

---

<sup>42</sup> Pamats ir un paliek Latvijas drošība. Latvijas Vēstnesis, 14.01.1995., Nr. 6 (289)

<sup>43</sup> Grozījumi Naturalizācijas noteikumiem Kostarikas Konstitūcijā: Starp-Amerikas Cilvēktiesību tiesas Ieteikuma atzinums, 32.-34.panti, sk. arī: Achiron M. Pilsonība uz bezvalstniecība: Rokasgrāmata parlamentāriešiem Nr. 11 – 2005., Rīga, Apgāds Mantojums, 2009, 14.lpp.

<sup>44</sup> Latvijai pasludinot neatkarību, tās teritorijā bija aptuveni 0,7 mil. personu, kuras neatbilda pilsonības kritērijiem. Saskaņā ar 2005. gada aptuveniem aprēķiniem, pasaulē ir aptuveni vienpadsmit miljoni bezvalstnieku. Sk. arī: Achiron M. Pilsonība uz bezvalstniecība: Rokasgrāmata parlamentāriešiem Nr. 11 – 2005., Rīga, Apgāds Mantojums, 2009, 3.lpp.

<sup>45</sup> Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, 10p., Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198)

Šāds likumdevēja mērķis tomēr nebija skaidri izteikts 1995. gadā pieņemtajā Nepilsoņu likumā, bet tas netieši izpaužas Latvijā noteiktajā naturalizācijas procesa kārtībā, kas nepilsoņiem dod tiesības iegūt noteiktu statusu, proti - Latvijas pilsonību.”<sup>46</sup>

#### **1.4. Pieņemtie grozījumi**

Gan Pilsonības, gan Nepilsoņu likumos vairākkārt ir veikti grozījumi, lielākoties atvieglojot naturalizēšanās iespējas vai palielinot nepilsoņu tiesību apjomu. Pie nozīmīgākajiem grozījumiem jāmin 1998. un 2013. gada grozījumi Pilsonības likumā. 1998. gada grozījumi attiecīgi paredzēja “naturalizācijas logu” atcelšanu – atceļot sākotnēji likumā iestrādātos ierobežojumus ikgadējam pilsonības pretendentu skaitam, kā arī dodot iespēju pēc Neatkarības deklarācijas dzimušo bērnu vecākiem izsakt tādu vēlēšanos, nodrošināt bērnu automātisku uzņemšanu pilsonībā. Atkārtoti pierādot pilsonības jautājumu politisko un sensitīvo dabu, nacionāli noskaņotās partijas rosināja tautas nobalsošanu par šo grozījumu atcelšanu. Latvijas tauta nobalsošanā pierādīja gan grozījumu nozīmīgumu – referendumā piedalījās 69,19% balstiesīgo, gan dažādo viedokļu samērus – par likuma atcelšanu balsoja 44,98%, pret – 52,54%, attiecīgi nodrošinot grozījumu spēkā esamību.<sup>47</sup>

2013. gada grozījumi galvenokārt attiecās uz atvieglotu pilsonības iegūšanu ārpus Latvijas dzimušajiem bērniem un dubultpilsonību, bet attiecībā uz nepilsoņiem – atbilstot kritērijiem, viens no bērnam vecākiem, ja tā abi vecāki ir bezvalstnieki vai nepilsoņi, var reģistrēt bērna pilsonību vienlaicīgi ar bērna dzimšanas fakta reģistrāciju dzimtsarakstu nodaļā vai ar iesniegumu PMLP līdz bērns sasniedz 15 gadu vecumu. No minētā vecuma sasniegšanas brīža līdz 18 gadu vecumam, bērns, kurš nav atzīts par Latvijas pilsoni vienlaicīgi ar bērna dzimšanas fakta reģistrāciju vai ar vecāka iesniegumu līdz 15 gadu vecuma sasniegšanai, var iesniegt iesniegumu PMLP atzīšanai par Latvijas pilsoni, apliecinot savu latviešu valodas prasmi vai iesniedzot dokumentu, kas atbrīvo no šī pārbaudījuma kārtēšanas, kā arī apliecinot atbilstību pārējiem likumā ietvertajiem nosacījumiem.<sup>48</sup>

Attiecībā uz Nepilsoņu likumu, pēdējie grozījumi likumā ir stājušies spēkā nepilnus 12 gadus atpakaļ, izdarot izmaiņas, lai sakārtotu vienotas iedzīvotāju uzskaites sistēmas jautājumus. Pirms tam grozījumi pieņemti 2000. un 2004. gadā, galvenokārt, lai novērstu pretrunas starp paša likuma pantiem un nodrošinātu tiesības atteikties no nepilsoņa statusa personām, kuras pastāvīgi dzīvo citā valstī un ir tajā saņēmušas ceļošanas dokumentu.

---

<sup>46</sup> Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, 16p., Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198).

<sup>47</sup> Sk. arī Tautas balsojums. Likumīgs, skaidrs. Latvijas Vēstnesis, 23.10.1998., Nr. 308/312 (1369/1373)

<sup>48</sup> Grozījumi pilsonības likumā: LV likums. Pieņemts 09.05.2013. [01.10.2013. red.]

Bez 1997. un 1998. gada grozījumiem, kas galvenokārt pievērsās 1. panta struktūrai un personām, kuras saņēmušas atlīdzību par izbraukšanu uz pastāvīgu dzīvi ārvalstīs, jāmin arī ar Satversmes tiesas spriedumu izdarītie grozījumi - Satversmes tiesa ir atzinusi 1. panta trešās daļas 5. punktu un 7. panta pirmās daļas 2. punktu par neatbilstošu Satversmes 98. pantam un spēkā neesošiem.<sup>49</sup> Attiecīgie panti pirms Satversmes tiesas sprieduma paredzēja ierobežojumus personām, kuras ir saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstīs.

Tanī pat laikā, ir bijušas regulējuma izmaiņas arī citos likumos, kas tieši pretēji – samazina nepilsoņu tiesību apjomu. Uz to norāda arī Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību (ECRI) savos ziņojumos par Latviju paužot neizpratni par tiesību apjoma izmaiņām, nemainoties attiecīgajiem apstākļiem: “saskaņā ar grozījumiem likumā “Par policiju” (spēkā esoši kopš 2010. gada 1. novembra) “nepilsoņi”, kuri iepriekš strādāja pašvaldības policijā, no 2011. gada 1. marta zaudēja amatu, ja vien viņi nebija pieteikušies naturalizācijai. ECRI konstatē, ka šāda rīcība ir uzskatāma par tiešu rasisku diskrimināciju, jo tā ietver diferencētu pieeju, kuras pamatā ir nacionālā piederība un kurai nav objektīva vai saprātīga attaisnojuma.”<sup>50</sup>

Visas Satversmē, kā arī likumos un starptautiskajos līgumos garantētās pamattiesības ir vienmēr interpretējamās un piemērojamas tā, lai tās būtu reālas un efektīvas, nevis iluzoras vai noteiktas tikai izskata pēc.<sup>51</sup> Vēl vairāk, Satversmes evolutīvās interpretācijas princips pieprasa pamattiesību piemērošanu atbilstoši laikam garam. Tikmēr valsts šādu starptautisko organizāciju novērojumus un ieteikumus visbiežāk ir centusies nevis iedzīvināt, bet atspēkot.

## 2. NEPILSONA STATUSS KĀ PAMATTIESĪBU IEROBEŽOJUMS

Latvijas prakse rāda, ka atsaucoties uz valsts nepārtrauktības doktrīnu, nepilsoņu statuss ir saglabājams kā *status quo*, ar ko izskaidrojams fakts, ka līdz šim Latvija nav ratificējusi 1997. gada Eiropas konvenciju par pilsonību, kas parakstīta 2001. gada 30. maijā. Tanī pat laikā Latvija nav ratificējusi arī 2009. gada Eiropas Padomes Konvenciju par izvairīšanos no bezvalstniecības valstu pēctecības gadījumā<sup>52</sup>, kas Latvijai kā uz nepārtrauktības principa balstītai valstij, būtu saistoša ratifikācijas rezultātā. Konvencija nosaka praktiskās vadlīnijas tādos jautājumos kā valstu kā priekšteču un pēctecību atbildība, noteikumi par pierādījumiem,

---

<sup>49</sup> Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, nolēmumu daļa. Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198)

<sup>50</sup> Ziņojums par Latviju (ceturtais posms): Eiropas Komisijas pret rasismu un neiecietību ziņojums. Pieņemts 09.12.2011. [21.02.2012.]

<sup>51</sup> Rudevskis J. Satversmes 89. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 43.lpp.

<sup>52</sup> Eiropas Padomes Konvencija par izvairīšanos no bezvalstniecības valstu pēctecības gadījumā. Starptautiska konvencija. Pieejams: <https://rm.coe.int/1680083747> [aplūkots 20.04.2019.]

izvairīšanās no bezvalstniecības gadījumiem dzimšanas laikā un pilsonības iegūšanas sekmēšana bezvalstniekiem.<sup>53</sup> Saistībā ar pilsonības institūtu regulējošajām konvencijām Latvija 2016. gada 29. janvārī atkārtoti no ANO Bērnu tiesību komitejas ir saņēmusi ieteikumu apsvērt iespēju tās ratificēt.<sup>54</sup>

Šādu ieteikumu sakarā, Latvija kopš nepilsoņa statusa pieņemšanas, praktiski visām starptautiskajām cilvēktiesību organizācijām ir skaidrojusi, ka “Latvijas nepilsoņi nav bezvalstnieki un Latvija garantē ievērojami lielāku nepilsoņu tiesību aizsardzību, nekā noteikts 1954. gada Konvencijā par bezvalstnieka statusu. (..) Tāpat Latvijas valdība uzsver, ka nepilsoņa statusam ir pagaidu raksturs.”<sup>55</sup> Tanī pat laikā, nav izskaidrojama Latvijas pozīcija neratificējot šādas konvencijas, ja valsts uzskata, ka nepilsoņu institūtu tas neskar.

Eiropas padomes statūti nosaka, ka konvencija vai vienošanās ir saistoša tikai tiem locekļiem, kuri to ratificējuši, attiecīgi ratifikācija un konvenciju normu piemērošana ir brīvprātīga. Vienlaicīgi jānorāda, ka “Latvijas Eiropēizācija nedrīkst novest pie universālo cilvēktiesību standartu marginalizācijas. Tādēļ, diskutējot par cilvēktiesību jautājumiem Eiropas ietvaros, ir svarīgi nepazaudēt skatījumu uz visu plašo tiesību spektru.”<sup>56</sup>

ANO Rasu diskriminācijas izskaušanas komiteja noslēguma secinājumos par Latvijas ziņojumu 2018. gada augustā, ņemot vērā tās vispārējo ieteikumu nr.30 (2004) par diskrimināciju pret nepilsoņiem, nepārprotami norāda, ka nepilsoņi, lai arī pieskaitāmi pie īpašas kategorijas, ir iedzīvotāju riska grupā, kas var kļūt par bezvalstniekiem. Tāpat uzsvērts ieteikums novērst šo personu diskrimināciju attiecībā uz piekļuvi sabiedriskajiem pakalpojumiem, atvieglot naturalizācijas kārtību un paātrināt naturalizācijas tempus. Tāpat komiteja secinājumos runā par nepieciešamību piešķirt pilsonību nepilsoņu jaundzimušajiem, nodrošināt vietējo vēlēšanu tiesības ilglaicīgajiem rezidentiem un atrast veidus un līdzekļus kā izbeigt atsevišķo tiesisko statusu nepilsonis.<sup>57</sup> Valsts pienākums ir ievērot uzņemtās starptautiskās saistības cilvēktiesību jomā. Satversmes 89. pants noteic, ka valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem

---

<sup>53</sup> Sk. arī: Achiron M. Pilsonība uz bezvalstniecība: Rokasgrāmata parlamentāriešiem Nr. 11 – 2005., Rīga, Apgāds Mantojums, 2009, 15.lpp.

<sup>54</sup> Noslēguma apsvērumi par Latvijas trešo līdz piekto periodisko ziņojumu: ANO Bērnu tiesību komiteja. Pieņemts 29.01.2016.

<sup>55</sup> Sk. arī Pilsonības politika Latvijā. Latvijas Republikas Ārlietu ministrija. 27.07.2018. Pieejams: <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/sabiedribas-integracija-latvija/pilsoniba-latvija/pilsonibas-likums> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>56</sup> Mits M. Eiropas Cilvēktiesību standarti: rutīna vai izaicinājums. Augstākās tiesas konference. Pieejams <http://at.gov.lv/files/uploads/files/docs/conferences/martins%20mits%20jubilejas%20konf.doc> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>57</sup> Sk. arī: Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia: Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Pieņemts 30.08.2019.

starptautiskajiem līgumiem. Satversmes tiesa ir uzsvērusi mērķi panākt Satversmē ietvertu cilvēktiesību normu harmoniju ar starptautiskajām cilvēktiesību normām.<sup>58</sup>

Ņemot vērā šādu starptautisko organizāciju ziņojumus, tajos atkārtotos ieteikumus, kā arī Latvijas pienākumu nodrošināt cilvēktiesības tās uzņemto starptautisko tiesību apjomā, tiek atbildēts jautājumus vai pastāv diskriminācija nepilsoņiem piešķirtajā tiesību apjomā. Tas, kas šajos ziņojumos nav aplūkots, ir jautājums, vai nepilsoņa statuss pēc būtības ir cilvēka pamattiesību ierobežojums.

## **2.1. Ierobežotās tiesības**

Satversmes ievads nosaka, ka Latvija kā demokrātiska, tiesiska, sociāli atbildīga un nacionāla valsts balstās uz cilvēka cieņu un brīvību, atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības un ciena mazākumtautības. Latvijas tauta aizsargā savu suverenitāti, Latvijas valsts neatkarību, teritoriju, tās vienotību un demokrātisko valsts iekārtu. (..) Latvija, apzinoties savu līdzvērtību starptautiskajā kopienā, aizstāv valsts intereses un veicina vienotas Eiropas un pasaules ilgtspējīgu un demokrātisku attīstību.

Ievadā noteikto demokrātisko un tiesisko valsts iekārtu, kura atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības, konkretizē Satversmes 91. pants, nosakot, ka visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā. Cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas.

Savukārt 114. pants precizē ievadā noteikto cieņu pret mazākumtautībām, nosakot, ka personām, kuras pieder pie mazākumtautībām, ir tiesības saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras savdabību.

Lai arī konkrētas Satversmes normas regulē konkrētas pantā minētas tiesības, Satversmes vienotības princips pieprasa, lai Satversme tiktu uztverta kā kopums un tās normas tiktu interpretētas kopsakarībā ar citām normām, attiecīgi vienlīdzības principu jāinterpretē tā, ka starp vienlīdzību un brīvību tiek panākts saprātīgs līdzsvars. Tiesību teorija deklarē, ka “vienlīdzības princips pēc savas struktūras nevar tikt piemērots patstāvīgi, bet gan tikai kopā ar kādu citu tiesību normu, respektīvi, tam nepieciešams, ka jau eksistē kāda cita tiesību norma, kas kaut ko materiāli noregulē.”<sup>59</sup>

Pārbaudot izdoto normu atbilstību Satversmei, jāņem vērā, ka “Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevējam, izdodot tiesību normas, ir jāņem vērā minētajā Satversmes normā

---

<sup>58</sup> Sk. arī Satversmes tiesas 02.07.2015. spriedums lietā Nr.2015-01-01, 11.1.p. Latvijas Vēstnesis, 06.07.2015., Nr. 129 (5447)

<sup>59</sup> Levits E. Satversmes 91. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 75.lpp.

ietvertais vienlīdzības princips.”<sup>60</sup> Attiecīgi, vērtējot vai tiesību normas pieņemtas atbilstoši vienlīdzības principam, jāveic šāda pārbaude:

- 1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos,
- 2) vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm personām,
- 3) vai šādai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis, un vai ir ievērots samērīguma princips.

To vai nepilsoņi kā personu grupa atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos ar kādu citu personu grupu, izšķir faktors pēc kādiem kritērijiem apstākļi tiek salīdzināti. Vispārpieņemtais uzskats ir, ka īpašais nepilsoņa statuss satur daudz ievērojamāku tiesību apjomu par bezvalstniekiem un ārzemniekiem, tapēc nevar tikt pielīdzināts šiem statusiem. “Latvijas nepilsoņi nav pielīdzināmi nevienam fiziskās personas statusam, kas noteikts starptautiskajos tiesību aktos, jo nepilsoņiem noteikto tiesību apjoms pilnībā neatbilst nevienam šādam statusam.”<sup>61</sup> Šādas tēzes norāda uz statusiem piešķirto tiesību apjoma atšķirībām, kas nevar būt par pamatu novērtējumam vai personu grupas atrodas vienādos apstākļos. Piešķirto tiesību apjoms nav konstants un laika gaitā ir mainījies, uz nepieciešamību to turpināt mainīt un uzlabot regulāri norāda starptautiskās organizācijas. Attiecīgi noteikto tiesību apjoms nevis norāda uz personu grupas atrašanos vienādos vai atšķirīgos apstākļos, bet vai personu grupām, kuras, iespējams, atrodas vienādos vai atšķirīgos apstākļos, ir vienāds vai atšķirīgs piešķirto tiesību apjoms.

Lai salīdzinātu divas situācijas, ir jāizvēlas “situācija, kurai ir viens vai vairāki kopēji elementi ar pārbaudāmo situāciju. Kopējam elementam ir jāapvieno abas situācijas zem viena virsjēdziena (*genus proximum*).”<sup>62</sup> Tāpat jāsaprot, ka divu identisku situāciju nav, tāpēc ir svarīgi salīdzināšanai atrast kopējo elementu vai tieši pretēji - salīdzinot atšķirīgas situācijas, atšķirīgo elementu. “Tomēr viena kopīga pazīme pati par sevi ne vienmēr var kalpot par pietiekamu argumentu tam, lai konstatētu, ka personas atrodas vienādos un savstarpēji salīdzināmos apstākļos. (..) Ir jāizvērtē arī tas, vai nepastāv kādi būtiski apsvērumi, kas liecinātu, ka personas neatrodas vienādos un savstarpēji salīdzināmos apstākļos.”<sup>63</sup> Salīdzinot

---

<sup>60</sup> Satversmes tiesas 03.04.2001. spriedums lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 1. punkts, Latvijas Vēstnesis, 04.04.2001., Nr. 54 (2441)

<sup>61</sup> Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, 15.p., Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198)

<sup>62</sup> Levits E. Satversmes 91. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 95.lpp.

<sup>63</sup> Satversmes tiesas 29.06.2018. spriedums lietā Nr.2017-25-01, 25.2.p. Latvijas Vēstnesis, 02.07.2018., Nr. 130 (6216)

pilsoņu statusu ar nepilsoņu statusu un bezvalstnieka statusu, ir svarīgi noteikt precīzus vienojošos un atšķirīgos elementus, lai nekļūdīgi noteiktu ir vai nav šie statusi salīdzināmās situācijās.

Pirmkārt jādefinē, ka visredzamāko atšķirību starp šiem statusiem – pilsonību, nav iespējams izmantot ne par vienojošo, ne par atšķirīgo elementu. Tas saistāms ar faktu, ka gan nepilsoņa, gan bezvalstnieka statuss garantē tiesības uz pilsonību naturalizējoties, reģistrējot personu līdz 15. gadu vecumam, vai tās iegūšanu par īpašiem nopelniem valsts labā. Tāpat pilsoņa statuss negarantē pilsonības saglabāšanu neierobežotu laiku un nedefinē pilsonības statusa izcelsmi – pilsonība var būt iegūta pamatojoties uz *jus sanguinis* principa, naturalizējoties, reģistrējot personu līdz 15 gadu vecumam vai par īpašiem nopelniem valsts labā. Attiecīgi pilsonība tās iespējamo dažādo iegūšanas veidu rezultātā kā elements negarantē izcelsmi no Latvijas pilsoņa vai tautības, negarantē latviešu valodas prasmi vai lojalitāti pret Latvijas valsti.

Pie pieminēto personu grupu galvenajām atšķirībām bez pilsonības, var pieminēt izcelsmi. Pilsonības statusu nebaudošajām personu grupām, izcelsme nav no oriģinālā Latvijas pilsoņu loka, kamēr pilsonības statusu baudošajai personu grupai, izcelsme *a priori* ir no oriģinālā Latvijas pilsoņu loka. Šāda atšķirība starp statusiem gan ir novērojama tikai pagājušā gadsimta beigās, kad pilsonības institūts tika atjaunots pamatojoties uz valsts nepārtrauktības principu. Šobrīd, pilsonības statusu baudošās personu grupas izcelsme *a posteriori* ir dažāda. Pilsonību baudošās personu grupas izcelsme ir individuāla – galvenokārt no oriģinālā Latvijas pilsoņu loka, bet tam seko arī naturalizācijas ceļā vai bērnu reģistrēšanās ceļā iegūtā pilsonība, kā arī par īpašiem nopelniem valsts labā. Attiecīgi izcelsme nevar būt kā arguments šo personu grupu definēšanai kā grupām atšķirīgos apstākļos.

Tāpat par vienojošo vai atšķirīgo elementu nevar izmantot pilsoņa, nepilsoņa un bezvalstnieka statusiem piešķirto tiesību apjomu – kā jau iepriekš secināts, noteikto tiesību apjoms nevis norāda uz personu grupas atrašanos vienādos vai atšķirīgos apstākļos, bet vai personu grupām, kuras, iespējams, atrodas vienādos vai atšķirīgos apstākļos, ir vienāds vai atšķirīgs piešķirto tiesību apjoms.

Nostādot pilsoņu, nepilsoņu un bezvalstnieku statusus salīdzināmās situācijās, un par vienojošo vai atšķirīgo elementu neizmantojot tiesību apjomu, izcelsmi vai piederību pilsonībai, jānoskaidro vai pastāv kāds cits vienojošais vai atšķirīgais elements. Pievēršoties statusu definīcijām, iespējams izdalīt galvenās kopīgās un atšķirīgās iezīmes - abi pirmie ir Latvijas valstspiederīgo grupas, kurām izveidojusies ilgstoša saikne ar Latvijas valsti. Pretēji pirmajām divām grupām, bezvalstnieki nav Latvijas valstspiederīgie un bezvalstnieka statusam

nav obligāta ilgstoša saikne ar Latvijas valsti. Attiecīgi norādītos statusus var salīdzināt šādi – pilsoņi un nepilsoņi, kā personu grupas vienādos apstākļos, kam pretim tiek nostatīti bezvalstnieki kā personu grupa atšķirīgos apstākļos. Pie šāda definējuma izmantošanas, jānorāda pastāvošā nekoncekvence termina “valstspiederīgais” lietojumā. Dažādos Latvijas valsts likumos ir atrodamas dažādas izpratnes par jēdzienu “valstspiederīgais” – Konsulārās palīdzības un konsulāro pakalpojumu likumā<sup>64</sup> jēdziens lietots apzīmējot visas trīs apskatītās grupas – pilsoņus, nepilsoņus un bezvalstniekus. Identiska jēdziena izpratne ir minēta Ministru kabineta noteikumos Nr.721 “Kārtība, kādā bērni šķērso valsts robežu”.<sup>65</sup> Turpretim izpratne, ka valstspiederīgā jēdziens netiek attiecināts uz bezvalstnieku, pausta Valsts nodrošinātās juridiskās palīdzības likumā<sup>66</sup> un tiesībsarga komentāros par nepilsoņu tiesībām – “Nepilsoņi atšķirībā no bezvalstniekiem ir Latvijas Republikas valstspiederīgie. Nepilsoņiem ir Latvijas Republikas izdota pase”.<sup>67</sup> Valstspiederīgā jēdzienu vēl vairāk sašaurina likumdevējs atbildes rakstā Satversmes Tiesai - “Saeima norāda, ka Latvijas nepilsonis neesot uzskatāms par Latvijas valstspiederīgo, jo valstspiederība izriet vienīgi no pilsonības institūta. Tas esot nostiprināts Pilsonības likuma 1. panta pirmajā daļā, kas noteic, ka Latvijas pilsonība ir personas noturīga tiesiska saikne ar Latvijas valsti.”<sup>68</sup> Savukārt “LZA Terminoloģijas komisijā (TK) par terminiem pilsonis, pavalstnieks, valstspiederīgais u.c. sastatījumā ar atbilstošajiem angļu valodas terminiem spriests vairākkārt, jo dažādos laikposmos reizē ar pārmaiņām sabiedrībā mainījusies arī minēto juridisko terminu izpratne un argumentācija.”<sup>69</sup> Ņemot vērā norādīto nekoncekvenci termina “valstspiederīgais” lietojumā, autors norāda, ka darbā ar terminu “valstspiederīgais” tiek apzīmētas personas, kuru statuss Pilsonības un Nepilsoņu likumu ietvarā nodrošina to pastāvīgu uzturēšanos Latvijā bez nepieciešamības kārtot uzturēšanās atļaujas.

Attiecīgi, atbilstoši pārbaudes pirmajam punktam pārbaudot vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, secināms, ka:

- 1) Pilsoņi un nepilsoņi ir personu grupas vienādos apstākļos – valstspiederīgo grupas, kurām izveidojusies ilgstoša saikne ar Latvijas valsti;

---

<sup>64</sup> Konsulārās palīdzības un konsulāro pakalpojumu likums: LV likums. Pieņemts: 03.05.2018. [16.05.2018. red.]

<sup>65</sup> Kārtība, kādā bērni šķērso valsts robežu: MK noteikumi. Pieņemti: 03.08.2010. [30.03.2019. red.]

<sup>66</sup> Valsts nodrošinātās juridiskās palīdzības likums: LV likums. Pieņemts: 17.03.2005. [01.01.2019. red.]

<sup>67</sup> Nepilsoņi un bezvalstnieki – kāda ir atšķirība? 28.09.2017. Pieejams: <http://www.tiesibsargs.lv/news/lv/nepilsoni-un-bezvalstnieki-kada-ir-atskiriba> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>68</sup> Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, 3.2.p., Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198)

<sup>69</sup> Par juridisko terminu pilsonis, pavalstnieks, valstspiederīgais un pilsonība, pavalstniecība, valstspiederība izpratni: LZA Terminoloģijas komisijas lēmums Nr.75. Pieņemts: 27.05.2008. [27.05.2008. red.]

- 2) Bezvalstnieki un nepilsoņi ir personu grupas atšķirīgos apstākļos – bezvalstnieki, atšķirībā no nepilsoņiem nav valstspiederīgo grupa, kurai izveidojusies ilgstoša saikne ar Latvijas valsti.

Šādi nosakot salīdzināmās personu grupas, izvērtēšanas nākamais solis ir noskaidrot vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm salīdzinātajām personu grupām, jānoskaidro, ko tieši regulē šī norma un kā tas ietekmē valsts attieksmi pret konkrētajām personu grupām.

Nepilsoņu likuma 1. pants nosaka, kas ir likuma subjekti — nepilsoņi ir tie Latvijas Republikā dzīvojošie, kā arī terminētā prombūtnē esošie bijušās PSRS pilsoņi un viņu bērni, kuri vienlaikus atbilst šādiem nosacījumiem:

- 1) 1992. gada 1. jūlijā viņi bija neatkarīgi no pierakstā norādītās dzīvojamās platības statusa pierakstīti Latvijas teritorijā, vai viņu pēdējā reģistrētā dzīvesvieta līdz 1992. gada 1. jūlijam bija Latvijas Republikā, vai ar tiesas spriedumu ir konstatēts fakts, ka līdz minētajam datumam viņi ne mazāk kā 10 gadus nepārtraukti dzīvoja Latvijas teritorijā;
- 2) viņi nav Latvijas pilsoņi;
- 3) viņi nav un nav bijuši citas valsts pilsoņi.

Vienlaicīgi pants nosaka, ka to personu tiesisko statusu, kuras ir ieceļojušas Latvijas Republikā pēc 1992. gada 1. jūlija, nosaka Imigrācijas likums un ka likums neattiecas uz Latvijas teritorijā dislocētām Krievijas Federācijas militārpersonām un militāros nolūkos nodarbinātām civilpersonām, norādīto personu laulātajiem un kopā ar viņiem dzīvojošajiem ģimenes locekļiem — bērniem un citiem apgādājamajiem, ja šīs personas ieradušās Latvijā sakarā ar Krievijas Federācijas (PSRS) bruņoto spēku militārpersonas dienestu neatkarīgi no tā, kad tās ieradušās Latvijā. Panta ceturtajā daļā noteikts, ka likums neattiecas uz personām, kuras saņēmušas atlīdzību (kompensāciju) par izbraukšanu uz pastāvīgu dzīvi ārvalstīs.

Pēc būtības apskatāmais pants definē, kas ir nepilsoņa statuss. Pantā ietvertais nepilsoņa statusa regulējums nošķir konkrētu valstspiederīgo grupu pamatojoties uz to izcelsmi, ar izcelsmi saprotot izcelšanos no citas valsts piederīgajiem un imigrāciju Latvijā okupācijas laikā. Ar šo regulējumu konkrētai personu grupai, kura valsts sabrukšanas rezultātā palikusi bez pilsonības<sup>70</sup>, tiek likti ierobežojumi pilsonības saņemšanai tās mītnes zemē. Tāpat šai grupai tiek likti ierobežojumi tikt atzītiem par bezvalstniekiem.

---

<sup>70</sup> bieži pieminētais arguments, ka nepilsoņu statuss neradās sabrūkot PSRS, attiecīgi šai personu grupai bija tiesības uz PSRS pilsonību neiztur kritiku. Eiropas Cilvēktiesību tiesa 2003. gada 9. oktobra spriedumā lietā

Kā iepriekš tika apskatīts, starptautiskās tiesības valsts nepārtrauktības principa piemērošanas gadījumos pieprasa nepalielināt bezvalstnieku skaitu. Atbilstību šīm starptautiskajām normām Latvija nodrošināja definējot nepilsoņu statusu kā īpašu, no bezvalstniekiem un pilsoņiem atšķirīgu statusu. Jautājums, kas rodas vērtējot šo statusu pēc būtības ir, vai Latvijas valsts, radot īpašu statusu personu grupai, kuru tā neuzņem pilsonībā, tanī pat laikā nepadarot par bezvalstniekiem, neveicina diskriminējošus pasākumus? Šo jautājumu autors izvirza pamatojoties uz ANO konvenciju par bezvalstniecības samazināšanu, kuras pirmā panta pirmā daļa *expressis verbis* nosaka: “Līgumslēdzēja valsts pilsonību piešķir personai, kas dzimusi tās teritorijā un pretējā gadījumā būtu bezvalstnieks.”<sup>71</sup> Pēc būtības pants nosaka, ka Latvijai būtu jāpiešķir pilsonība personai uz *jus solis* principa gadījumā, ja personai nepiešķir pilsonību cita valsts. Attiecīgi tiem bijušās PSRS pilsoņiem, kuri dzimuši Latvijas teritorijā un Latvijas pilsonības nesauņemšanas gadījumā kļuva par bezvalstniekiem, būtu piešķirama Latvijas pilsonība.

Apskatāmais pants, iedibinot nepilsoņa statusu, izslēdz šādu pilsonības pieskiršanas iespēju. Gadījumā, kad persona, kas ir bijušās PSRS pilsonis un ir dzimis Latvijas teritorijā vai bijis tās pastāvīgais iedzīvotājs pirms 1992. gada 1. jūlija, un nav citas valsts pilsonis, šī persona iegūst nepilsoņa statusu. Attiecīgi, ja netiktu ieviests šāds starptautiskajās tiesībās iepriekš neesošs regulējums, šī personu grupa vai nu tiktu atzīta par bezvalstniekiem, vai atsaucoties uz ANO konvenciju par bezvalstniecības samazināšanu iegūtu Latvijas pilsonību. Praktiski, Latvija ieviešot nepilsoņa statusu un izvirzot prasības naturalizācijai, atņem konkrētai personu grupai tiesības tikt naturalizētiem vienkāršotā kārtībā, kas, jāpiebilst, nenozīmē automātisku pilsonības piešķiršanu. Attiecīgi, apskatāmais pants ierobežo konkrētas personu grupas starptautiski noteiktās tiesības uz pilsonību. Šāda tiesību atņemšana un ierobežošana ir negatīvi vērtējama Satversmes ievada kontekstā.

Satversmes ievads deklarē, ka Latvijas valsts ir izveidota, lai, cita starpā un ne tikai, nodrošinātu Latvijas tautas un ikviena brīvību un sekmētu labklājību. Latvijas tauta aizsargā savu suverenitāti, Latvijas valsts neatkarību, teritoriju, tās vienotību un demokrātisko valsts iekārtu.<sup>72</sup> Kā tika secināts pirmajā nodaļā, Satversmē minētais jēdziens Latvijas tauta nav etniskais jēdziens, bet iekļauj visas pilsoņu kopumā pārstāvētās tautības. Šāds secinājums tika balstīts 1922. gada Satversmē, kuras ievads bija daudz lakoniskāks par 2014. gada grozījumos

---

Slivenko v. Latvia ir atzinusi, ka nepilsoņi ir personu grupa, kas pazaudēja PSRS pilsonību šīs valsts sabrukuma rezultātā un nav pieņēmusi citas valsts pilsonību

<sup>71</sup> Konvencija par bezvalstniecības samazināšanu: Starptautiska konvencija. Pieņemta: 30.08.1961. [13.07.1992. red.]

<sup>72</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV pamatlikums. Pieņemta 15.02.1922 [01.01.2019. red.]

adaptēto Satversmes preambulu. Satversmes preambula deklarē, ka “Latvijas tauta neatzina okupācijas režīmus, pretojās tiem un atguva brīvību, 1990. gada 4. maijā atjaunojot valstisko neatkarību uz valsts nepārtrauktības pamata.”<sup>73</sup> Ņemot vērā, ka uz Neatkarības deklarāciju pieņēmušās Augstākās padomes vēlēšanu brīdī, tāpat kā uz 1991. gada 3. marta iedzīvotāju aptaujas par Latvijas Republikas neatkarību<sup>74</sup> brīdī, balsstiesīgo kopums aptvēra visus Latvijas iedzīvotājus, nešķirojot tos pēc piederības Pavalstniecības likumā noteiktajai subjektu kategorijai, rodas jautājums vai Latvijas tautas jēdziens aprobežojas ar visu tautību Latvijas pilsoņiem un visu pilsonību Latviešiem pēc tautības. Atbildi uz šo jautājumu sniedz Augstākā tiesa, norādot, ka Latvijas tautas jēdzienā ietilpst kā Latvijas pilsoņi, tā latviešu valstsnācijas piederīgie.<sup>75</sup> Profesors Kārlis Dišlers runājot par tautas jēdzienu secina, ka “jāizšķir tomēr divi tautas jēdzieni: 1) tauta etnogrāfiskā nozīmē, kas organiski vienota uz kopēju kultūru, valodu, kopēju vēsturisku pagātņi un gribu sadarboties kulturāli, un 2) tauta politiskā nozīmē, kas vienota ar kopēju teritoriju, valdību un likumiem un gribu sadarboties politiski un saimnieciski.”<sup>76</sup> Turpat K. Dišlers runā par valststautas rašanos - “tā radās valststauta — (..) Latvijas tauta, sastāvoša no vadošās un valsti dibinošās (..) latvju tautas un vairākām nacionālām minoritātēm, kas nu visas kopā apvienotas politiskām un juridiskām saitēm un vairāk vai mazāk izveidotu apzinīgu gribu sadzīvot un sadarboties vienā valstī.”<sup>77</sup>

Attiecīgi, lai arī uz demokrātijas principiem organizētās vēlēšanas neļauj noskaidrot atsevišķu vēlētāju viedokli, Latvijas valsts, ieviešot nepilsoņa statusu, iespējams, no Latvijas tautas izslēdza tai piederīgas, par tās neatkarību balsojošas personas. Šī personu grupa tika izslēgta arī no suverēnās varas turētāju loka. Šādi Satversmes ievada kontekstā apskatāmais pants ierobežo to personu brīvību, kuras, iespējams, būtu pieskaitāmas Latvijas tautas sastāvam kā personas, kuras ar savu dalību daļēji brīvās un demokrātiskās vēlēšanās, nodrošināja tādu valsts varu, kura panāca Latvijas neatkarības atjaunošanu. Lai arī sarežģīto apstākļu ietekmē tikai daļēji, bet tomēr brīvās un demokrātiskās vēlēšanās ievēlēta vara ierobežoja daļas savu vēlētāju tiesības piedalīties demokrātiskajos procesos un valsts suverenitātes, neatkarības, teritorijas, tās vienotības un demokrātiskās valsts iekārtas aizsardzībā.

Satversmes ievadā pausts princips, ka Latvija atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības un ciena mazākumtautības. Šis princips interpretējams kopā ar Satversmes 114. pantu - personām,

<sup>73</sup> Latvijas Republikas Satversme: LV pamatlikums. Pieņemta 15.02.1922 [01.01.2019. red.]

<sup>74</sup> Taurēns J. 1991. gada 3. marta referendums un tā nozīme Latvijas neatkarības atjaunošanā. Pieejams [https://www.cvk.lv/upload\\_file/Konference\\_J\\_Taurens\\_1991\\_gada\\_3\\_marta\\_referendums.pdf](https://www.cvk.lv/upload_file/Konference_J_Taurens_1991_gada_3_marta_referendums.pdf) [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>75</sup> Sk. arī Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014. aprakstošās daļas 7.3.p. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4383> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>76</sup> Dišlers K. Tautu pašnoteikšanās principa tiesiskais saturs. Latvijas Universitāte, Rīga, 1932, 122. lpp

<sup>77</sup> Turpat 118lpp

kurās pieder pie mazākumtautībām, ir tiesības saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras savdabību. “Satversmes 114. panta mērķis ir papildus latviskām vērtībām nodrošināt Latvijas sabiedrības kulturālo daudzveidību un šīs daudzveidības bagātību.”<sup>78</sup> Tas gan attiecināms tikai uz tautībām, kurās paaudzēs ir dzīvojušas Latvijā un ir Latvijas pilsoņi. Latvija šādu izpratni norāda likuma Par Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību 2. pantā – “Personas, kas nav Latvijas vai citas valsts pilsoņi, bet pastāvīgi un legāli dzīvo Latvijas Republikā, nepieder nacionālajai minoritātei Konvencijas izpratnē atbilstoši attiecīgajā Latvijas Republikas deklarācijā sniegtajai nacionālās minoritātes definīcijai, bet kas sevi identificē ar šai definīcijai atbilstošu nacionālo minoritāti, var izmantot Konvencijā paredzētās tiesības, ja vien likums nenosaka izņēmumus.”<sup>79</sup> Šāda atruna, lai arī pieļauj nepilsoņiem identificēties ar kādu no Latvijā pastāvošajām mazākumtautībām, praksē nozīmē, ka Latvija valsts pienākumus pret mazākumtautību atzīst gadījumos, ja mazākumtautībai piederīgie iegūst pilsonību. Attiecīgi, lai arī ar izņēmumiem, tomēr identiski iepriekš apskatītajām tiesībām uz pilsonību un dalību demokrātiskajos procesos, tiesības uz mazākumtautību tiesību aizsardzību tiek ierobežotas ar nepilsoņa statusa ieviešanu.

Iepriekš uzskaitītie, uz personām ar nepilsoņa statusu attiecināmie ierobežojumi praksē tiek uzverti par atbilstošiem, tieši aiz apstākļa, ka pilsoņu un nepilsoņu grupas netiek nostādītas salīdzināmās situācijās. Pie iepriekš apskatītās argumentācijas, ar nepilsoņa unikālo statusu tiek pieminēts, ka nepilsoņa statuss, lai arī piešķirto tiesību apjomā ir tuvs, tomēr nav salīdzināms ar pilsoņa statusu. Autors, atbilstoši šajā nodaļā veiktajai salīdzināmo kritēriju izvēlei, tomēr izvēlas novietot šos statusus salīdzināmās pozīcijās. Atbilstoši šai pašai kritēriju izvēlei, autors nepilsoņu un bezvalstnieku statusus nostāda atšķirīgās situācijās, kurās vienlīdzības princips pieprasa atšķirīgu attieksmi. Normatīvo aktu regulējums, tanī pat laikā, lai arī bezvalstnieku kopējo tiesību apjomu un saikni ar valsti salīdzinājumā ar nepilsoņiem definē ievērojami zemākā līmenī, visus iepriekš uzskaitītos ierobežojumus, lai arī ar atšķirīgu pamatojumu, attiecina arī uz bezvalstniekiem. Bezvalstnieki, kā iepriekš secināts, ir personu grupa atšķirīgos apstākļos un šādi saņem vienādu valsts attieksmi ar nepilsoņiem analizēto ierobežojumu kontekstā. Tieši tāpat bezvalstnieki saņem vienādu valsts attieksmi naturalizēšanās iespējās, kas atkal norāda uz vienlīdzības principa pārkāpumu – personu grupas atšķirīgos apstākļos, saņem vienādu attieksmi. Kā iepriekš secināts, vienlīdzības princips tiek pārkāpts arī ar valsts atšķirīgo

---

<sup>78</sup> Ziemele I. Satversmes 114. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 713.lpp.

<sup>79</sup> Par Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību: LV likums. Pieņemts 26.05.2005. [01.07.2009. red.]

attieksmi pret pilsoņiem un nepilsoņiem – personu grupām vienādos apstākļos. Attiecīgi apstrīdētā norma paredz atšķirīgu attieksmi pret šīm salīdzinātajām personu grupām, kuras atrodas vienādos apstākļos un vienādu attieksmi pret salīdzinātajām personu grupām, kas atrodas atšķirīgos apstākļos, kas vērtējams kā vienlīdzības principa pārkāpums.

## 2.2. Attaisnojamība un samērīgums ar leģitīmu mērķi

ANO Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 15. pants deklarē tiesības uz pilsonību kā cilvēka pamattiesības. Ikvienam ir tiesības uz pilsonību. Nevienam cilvēkam nedrīkst patvaļīgi atņemt pilsonību vai liegt tiesības mainīt savu pilsonību. Tāpat kā citas pamattiesības, arī tiesības uz pilsonību ir ierobežojamas tiesības. Tās pašas deklarācijas 29. pantā ir deklarēts, ka “īstenojot savas tiesības un brīvības, katram cilvēkam ir jāpakļaujas tikai tiem ierobežojumiem, kas noteikti likumā un kuru vienīgais mērķis ir pienācīgi atzīt un cienīt citu cilvēku tiesības un brīvības, kā arī apmierināt morāles, sabiedriskās kārtības un vispārējās labklājības taisnīgās prasības demokrātiskā sabiedrībā.”<sup>80</sup> Arī Satversmē ietvertās pamattiesības var tikt ierobežotas, ja ierobežojumu var attaisnot ar Satversmē noteiktajiem leģitīmajiem mērķiem - citu cilvēku tiesībām, demokrātisku valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību. Bez nosauktajiem, par attaisnojošiem mērķiem var uzskaitīt arī tikumību un laika garam atbilstošās ētikas un morāles normas.

Visbiežāk izmantotais skaidrojums par nepilsoņa statusa ieviešanu ir Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīna. Tāpat tiek piesaukts vispārējais tiesību princips *ex injuria jus non oritur*. Ja pilsoņa atbildības iespējamība par darbību izbeigušas valsts rīcību ir diskutējams jautājums, kurā būtu jāietver izvērtējums vai un kuri bijušās PSRS pilsoņi uzskatāmi par komunistiskā režīma upuriem – tikai okupēto valstu vai arī pamatiedzīvotāji, tad valsts nepārtrauktības princips novelk skaidras robežas.

Satversmes tiesa ir skaidrojusi, ka “laikam ritot, mainās valsts pilsoņu kopums un var mainīties gan teritorija, gan konstitucionālā iekārta, taču pārmaiņām jānotiek nepārtrauktības doktrīnas ietvaros, nevis ārpus tās.”<sup>81</sup> Vēl vairāk, kā skaidrojumā Satversmes tiesai norāda Rīgas Juridiskās augstskolas profesore (šobrīd arī Satversmes tiesas priekšsēdētāja) Ineta Ziemele, “valsts rīcībai pilsonības jomā pēc 1990. – 1991. gada bijis deklaratīvs, nevis konstitutīvs raksturs. Proti, tā kā pilsoņu kopums jau pastāvējis, valstij esot bijuši veicami tādi darbi kā, piemēram, pilsoņu pasu atjaunošana vai izdošana. Pilsonības likums pēc savas būtības esot likums par naturalizāciju. Tas neesot Latvijas pilsonību veidojošs likums un tādām tam arī

<sup>80</sup> Vispārējā cilvēktiesību deklarācija: Starptautisks tiesību akts. 10.12.1948 [10.12.1948. red.]

<sup>81</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014. aprakstošās daļas 7.3.p. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4383> [aplūkots 20.04.2019.]

nevajadzējis būt, jo Latvijas pilsonība jau pastāvējusi.”<sup>82</sup> Attiecīgi faktu, ka Latvijas pilsonībā nevar automātiski uzņemt visus Latvijas iedzīvotājus, bet tikai jau iepriekš noteiktajam pilsoņu kopumam piederīgos, bija iespējams attaisnot ar praktiski visiem nosauktajiem leģitīmajiem mērķiem - citu cilvēku tiesībām, demokrātisku valsts iekārtu, sabiedrības drošību un labklājību. Nosauktie leģitīmie mērķi šāda regulējuma ieviešanā attiecināmi ne tikai uz Latvijas pilsoņu tiesībām un drošību. Latvijas valsts ieskatā, piešķirot nepilsoņu statusu ieguvušajai personu grupai tiesību apjomu, kas ar atsevišķiem izņēmumiem līdzinās Latvijas pilsoņu tiesību apjomam, valsts nodrošina tiesības, drošību un labklājību arī nepilsoņu statusu ieguvušajiem Latvijas iedzīvotājiem, kuri pretējā gadījumā, kļūstot par bezvalstniekiem, šādu tiesību apjomu neiegūtu.

Kā iepriekš secināts, šāda regulējuma pieņemšanas mērķi, kas attiecīgi arī ir likuma mērķi, bija dažādi. Tos varēja iedalīt politiskajos un juridiskajos mērķos, kur politiskais mērķis – iestāšanās starptautiskajās organizācijās tādās kā ES, EP, NATO, EDSO u.c., būtu attaisnojams ar sabiedrības drošību kā leģitīmo mērķi. Latvijas drošība un neatkarība bija nešķirami valdības uzstādījumi un vislielākā iespējamība tos nodrošināt bija atgriezties rietumu sabiedrībā.

Likuma juridiskais mērķis bija radīt regulējumu ar kura palīdzību vienlaicīgi izbēgt no bezvalstnieku radīšanas neatkarības atjaunošanas procesā un uzstādīt naturalizācijas prasības likuma subjektiem, nodrošinot atbilstību nepārtrauktības doktrīnai caur pilsonības piešķiršanu naturalizācijas procedūrā. Kā jau iepriekš norādīts un secināts, likumdevēja mērķis bija radīt pagaidu risinājumu, cerībā, ka lielais skaits iedzīvotāju ārpus oriģinālā pilsoņu kopuma nepilsoņa statusu izmantos tikai īslaicīgi, pirms nolems naturalizēties vai repatriēties.

Likuma juridiskais mērķis, identiski politiskajam, ir attaisnojams kā leģitīmais mērķis. Latvijas pilsoņu kopumam piederošās tiesības noteikt valsts pastāvēšanas pamatus uz nepārtrauktības doktrīnas pamata ir vērtējams kā leģitīms mērķis, sākot ar citu cilvēku tiesībām un sabiedrības drošību, turpinot ar demokrātisku valsts iekārtu. Attiecīgi, vērtējot regulējamu politiskos un juridiskos mērķus, secināms, ka ierobežojums ir attaisnojams ar leģitīmu mērķi.

Lai izvērtētu, vai likumdevēja pieņemtā tiesību norma atbilst samērīguma principam, jānoskaidro, pirmkārt, vai likumdevēja lietotie līdzekļi ir piemēroti leģitīma mērķa sasniegšanai; otrkārt, vai šāda rīcība ir nepieciešama, tas ir, vai mērķi nevar sasniegt ar citiem, indivīda tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem; treškārt, vai likumdevēja darbība ir samērīga jeb atbilstoša, tas ir, vai labums, ko iegūs sabiedrība, ir lielāks

---

<sup>82</sup> Satversmes tiesas 13.05.2010. spriedums lietā Nr.2009-94-01, 7.p. Latvijas Vēstnesis, 18.05.2010., Nr. 77 (4269)

par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu.<sup>83</sup> Lai noskaidrotu, vai iespējams leģitīmo mērķi – valsts pastāvēšanas nodrošināšanu uz nepārtrauktības doktrīnas pamata, sasniegt ar citiem, mazāk ierobežojošiem līdzekļiem, jāapskata to kaimiņvalstu pieredze, kuras savu neatkarību balsta nepārtrauktības doktrīnā.

Vienlaicīgi ar Latvijas neatkarības pasludināšanu un starptautisku atzīšanu, balstoties valsts nepārtrauktības principā savu neatkarību pasludināja arī Igaunija un Lietuva. Abas izvēlējās atšķirīgus risinājumus bijušo PSRS pilsoņu jautājumā.

Igaunijā, identiski Latvijai, tika ieviests nepilsoņa statuss, kas gan būtiski atšķiras no Latvijā piemērotā, gan pēc būtības, gan piešķirto tiesību apjoma. Igaunijā nepilsoņu tiesiskā saikne ar valsti netiek atzīta tadā mērā kā Latvijā, tā nav īpaša iedzīvotāju kategorija, bet tiek uzskatīts, ka tās ir personas ar nenoteiktu pilsonību, kuru statusu regulē Ārzemnieku likums<sup>84</sup>. Attiecīgi Igaunijas nepilsoņiem ir jāsaņem uzturēšanās atļauja. Igaunijas normatīvajos aktos iekļautais regulējums ar dažiem izņēmumiem nosaka, ja ārzemnieks (tai skaitā, persona ar nenoteiktu pilsonību) vērsies pēc uzturēšanās atļaujas pirms 1995. gada 15. jūlija un to saņēmis, saglabā tiesības un pienākumus, ko nodrošināja agrāk spēkā bijušie normatīvie akti. Tāpat ir noteikts, ka uz ārzemniekiem, kas apmetušies Igaunijā pirms 1990. gada 1. jūlija un kas neapdraud Igaunijas valsts intereses, neattiecas imigrācijas kvotas.<sup>85</sup> Dažādie ierobežojumi, kas saistīti ar Igaunijas nepilsoņu statusu, salīdzināmi ar ierobežojumiem Latvijas nepilsoņiem.

Tanī pat laikā, lai arī Igaunijas nepilsoņa tiesiskā saikne ar valsti netiek atzīta tadā mērā kā Latvijā, atsevišķu piešķirto tiesību apjomā Igaunijas nepilsoņi ir privilēģētākā stāvoklī. Kā piemēru var minēt Igaunijā dzimušo un pastāvīgi dzīvojošo bērnu automātisku uzņemšanu valsts pilsonībā, ja bērnu vecākiem nav citas valsts pilsonības un tie pastāvīgi dzīvo valstī vismaz piecus gadus.<sup>86</sup>

Tāpat Vietējo pašvaldību vēlēšanu likuma<sup>87</sup> 5.panta otrā daļa paredz, ka ārzemniekam (tai skaitā personai ar nenoteiktu pilsonību), kurš dzīvo Igaunijā uz pastāvīgās uzturēšanās atļaujas pamata, ir tiesības balsot pašvaldību vēlēšanās.

<sup>83</sup> Pleps J. Pastars E. Plakane I. Konstitucionālās tiesības Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014., 144lpp

<sup>84</sup> Vālismaalaste seadus [Igaunijas Ārzemnieku likums]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018076> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>85</sup> Sk. arī: Dmitrovs A. Makarovs V. Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromisi un risinājumi, Rīga, 2009, Pieejams: [http://providus.lv/article\\_files/1047/original/Nepilsoni\\_petijums\\_makarovs2009.pdf?1326899914](http://providus.lv/article_files/1047/original/Nepilsoni_petijums_makarovs2009.pdf?1326899914) [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>86</sup> Kodakondsuse seadus [Igaunijas Republikas Pilsonības likuma 13. Pants]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/961169> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>87</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus [Igaunijas Vietējo pašvaldību vēlēšanu likums]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13177007> [aplūkots 20.04.2019.]

Lietuva, atšķirībā no Latvijas un Igaunijas, jau sākotnēji noteica, ka Lietuvas valsts nepārtrauktība ir modificēta. Apzinoties okupācijas ilgumu un valstu atjaunošanās precedentu pēc 50. gadu okupācijas trūkumu, Lietuva atsaucās starptautisko tiesību principā balstīties uz vispārējo tiesību principiem. Pie vispārējiem tiesību principiem arī pieskaitāms Romiešu tiesību princips *ad impossibile nemo tenetur* – neviens likums nevar pieprasīt neiespējamās lietas. Attiecīgi Lietuvas uzstādījums bija tāds, ka ir neiespējami ignorēt faktu, ka valsts ilgstoši ir bijusi okupēta un situāciju, kādā valsts atradās pēc neatkarības atgūšanas. Lietuva atstāja spēkā visus okupācijas laika likumus ar to izņēmumu, ka spēkā arī tika atstāta 1938. gada konstitūcija, līdz 1992. gadā spēkā stājās jaunā konstitūcija. Okupācijas laika likumi bija spēkā tikmēr, kamēr tie nebija pretrunā ar Lietuvas pagaidu pamatlikumu. Šī situācija tika izbeigta 1997. gadā pieņemot Likumu par visu 1990. gada 11. martā pārņemto tiesību aktu, kas vēl ir spēkā anulēšanu.<sup>88</sup> Šādu likumdošanas pieeju Lietuva saglabāja arī bijušo PSRS pilsoņu jautājumā, deklarējot, ka iedzīvotāju sastāva izmaiņas ar okupāciju saistītās migrācijas rezultātā nav būtiskas, attiecīgi dodot iespēju Lietuvas teritorijā dzīvojošajiem bijušās PSRS pilsoņiem reģistrācijas kārtībā kļūt par Lietuvas pilsoņiem.

Lai arī ne Lietuvai, ne Igaunijai šāda pieeja nav traucējusi pamatot savu neatkarības atjaunošanu uz valsts nepārtrauktības principu un to neatkarība nav apšaubīta pamatojoties uz šādiem apstākļiem, šīs situācijas nevar uzskatīt par identiskām, tāda būtiska lieluma dēļ, kā bijušo PSRS pilsoņu, kuri nav mītnes zemes vai citas valsts pilsoņi, skaits valsts teritorijā tās neatkarības atjaunošanas brīdī. Neilgi pēc neatkarības pasludināšanas, valsts iedzīvotāju skaits, kuri nebija pilsoņi gan Latvijā, gan Igaunijā svārstījās ap 30% no kopējā iedzīvotāju skaita, savukārt Lietuvas teritorijā tikai aptuveni 15% no kopējā iedzīvotāju skaita nebija sākotnējā Lietuvas pilsoņu kopuma piederīgie, ar ko arī skaidrojamas atšķirīgās pieejas jautājuma risinājumā.<sup>89</sup>

Lai arī Lietuvas piemērs ar nekavējošu bijušās PSRS pilsoņu integrēšanu sabiedrībā norāda uz iespējamību dažādi risināt pilsoņu kopuma jautājumus valsts pēctecības kontekstā, jāņem vērā Latvijas likumdevēja apsvērumi valsts pastāvēšanas pamatu sakarā. Nedrīkst aizmirst, ka pagājušā gadsimta sākumā “līdz Latvijas valsts proklamēšanai, valsts dibināšanas virzienā aktīvi darbojās tikai latvju tauta, un domāts tika par topošo Latvijas valsti kā nacionālu latvju tautas valsti. Šī doma nebūt netika slēpta vai maskēta ārvalstu valdību priekšā; gluži

---

<sup>88</sup> Lietuvos Respublikos teritorijoje galiojančių teisės aktų, priimtų iki 1990 m. kovo 11 d., pripažinimo netekusiais galios įstatymo pakeitimo įstatymas [Likums par Lietuvos Respublikos tiesību aktu, kas ir spēkā līdz 1990. gada 11. Martam atcelšanu] Pieejams <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.47890> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>89</sup> Sk. arī: Kūris E. Report on Lithuania, EUDO Citizenship observatory, Robert Schuman Centre of Advance Studies, Badia Fiesolana, 2010,

otrādi, tika paskaidrots un uzsvērts, ka patstāvīgo Latvijas valsti prasa taisni etnogrāfiskā latvju tauta.”<sup>90</sup>

Attiecīgi, balstoties nepārtrauktības doktrīnas nodrošināšanas nepieciešamībā un lielajā to bijušās PSRS pilsoņu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības skaitā Latvijai atjaunojot neatkarību, secināms, ka ar nepilsoņu likuma 1. pantu ierobežotās tiesības ir attaisnojamas un samērīgas ar leģitīmo mērķi – neatkarīgas Latvijas pastāvēšanu uz nepārtrauktības doktrīnas pamata.

### **2.3. Nepieciešamība demokrātiskā sabiedrībā**

“Lai indivīds pilnvērtīgi piedalītos valsts politiskajā dzīvē, ir vajadzīga pilsonība, un, lai demokrātiska valsts būtu leģitīma, ir nepieciešama pilsoniskā līdzdalība. Tieši tādēļ, ja paturam prātā demokrātiju, liels nepilsoņu skaits ir problēma ne tikai indivīdiem nepilsoņiem, bet pirmām kārtām pašai valstij.”<sup>91</sup> Šī tēze gan neizsver situāciju, kurā jāizvēlas starp iespējamu tikko neatkarību atjaunojušas demokrātiskas valsts neatkarības apdraudējumu, naturalizējot visus okupācijas laika imigrantus un starp nesamērīgu bezvalstnieku daudzuma radīšanu. Šeit ir jāuzsver pagājušā gadsimta beigu Latvijas juristu neatlaidība un inovētspēja, rodot risinājumu sarežģītai situācijai, kurā jāmanevrē starp valsts pastāvēšanas pamatprincipiem, demokrātiskas sabiedrības un starptautiskajām prasībām. Domājams, ka tā laika likumdevējs apzinājās lielā nepilsoņu skaita problemātiku demokrātiskas sabiedrības kontekstā, par ko spriest ļauj Saeimas sēžu stenogrammu ieraksti. Tāpat šis jautājums vienmēr ir bijis aktuāls starptautisko attiecību kontekstā. Jāatgādina, ka likuma juridiskais mērķis, kā tas vienmēr ticis uzsvērts, ir bijis radīt pagaidu statusu, cerībā, ka lielais skaits nepilsoņu izvēlēsies vienas vai citas valsts pilsonību, attiecīgi to skaits strauji kritīsies.

Ierobežojuma pagaidu raksturs ir ticis skaidrots ar naturalizēšanās iespējām nepilsoņiem, kas sakrīt ar domu, ka “demokrātiska sabiedrība balstās uz atbildību nevis vertikālā virzienā, bet gan pašas sabiedrības dažādu institūciju starpā, kur vara ir izkļiedēta un katrs personīgi ir atbildīgs par savu rīcību.”<sup>92</sup> Attiecīgi, lai arī nepilsoņa statuss radīja situāciju, kurā liels daudzums iedzīvotāju tika izslēgti no valsts politiskās dzīves, tas jāskata kontekstā ar bezvalstniecības palielināšanas aizliegumu un likumdevēja noteiktajām naturalizācijas iespējām. Demokrātiskās sabiedrības nepieciešamība ir ne tikai visu tiesību nodrošināšana, bet arī indivīda vajadzību pakļaušana sabiedrības vajadzībai. Atbilstoši paš aizsargājošās

---

<sup>90</sup> Dišlers K. Tautu pašnoteikšanās principa tiesiskais saturs. Latvijas Universitāte, Rīga, 1932, 122. lpp

<sup>91</sup> Brands - Kehre I. Pūce I. Politiskā nācija un pilsonība. Cik demokrātiska ir Latvija, demokratijas audits. LU akadēmiskais apgāds, Rīga, 2005, 21.lpp.

<sup>92</sup> Stafecka L. Mēs demokrātijā, Sabiedrība par atklātību – Delna, Rīga, 2010, 61.lpp.

demokrātijas principam demokrātiskā valsts iekārta ir jāaizsargā pret mēģinājumiem to likvidēt vai traucēt tās spēju funkcionēt.<sup>93</sup> Šo principu, ņemot vērā lielo “pret” balsu skaitu 1991. gada 3. marta iedzīvotāju aptaujā par Latvijas Republikas neatkarību, likumdevējs ņēma vērā, pieņemot nepilsoņa statusa regulējumu. Ņemot vērā likuma pieņemšanas brīža mainīgo un neparedzamo attīstības virzienu, secināms, ka demokrātiskai sabiedrībai bija jādarbojas atbilstoši paš aizsargājošās demokrātijas principam, kas liek secināt, ka ierobežojums ir bijis nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā.

#### 2.4. Atbilstība mūsdienām

Vairāk nekā 20 gadus pēc pagaidu risinājuma pieņemšanas, lai arī vairākkārt grozīts, pieņemtais regulējums vēl joprojām ir spēkā. Lai arī šajā periodā nepilsoņu skaits ir krities par aptuveni 500 tūkstošiem, Latvijā vēl joprojām ir 224 tūkstoši nepilsoņu, kas ir nedaudz zem 11% Latvijas iedzīvotāju pēc PMLP datiem.<sup>94</sup> Nepilsoņu daudzums ir mainījies ne tikai naturalizācijas un citu valstu pilsonību pieņemšanas rezultātā, bet arī atbilstoši vispārējai demogrāfiskajai situācijai valstī. No vienas puses, var uzskatīt, ka šie skaitļi ir apmierinoši, nepilsoņu izcelsme un iepriekš uzskaitītie regulējumu attaisnojošie faktori ir spēkā un nav mainījušies, attiecīgi spēkā esošais cilvēka pamattiesības ierobežojošais regulējums ir attaisnojams un samērīgs ar leģitīmo mērķi, un iespējams, ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā.

Taču, no otras puses, fakts, ka minētā pilsonības politika savulaik ir bijusi pamatota un vajadzīga, neatbrīvo mūsdienu Latvijas lēmumu pieņēmējus no pienākuma veidot pamatus tolerantām, demokrātiskām un savstarpējā cieņā balstītām attiecībām visu valsts iedzīvotāju starpā neatkarīgi no viņu vēsturiskās izcelsmes un tautības.<sup>95</sup> Likumam ir jāseko laika garam un starptautiskajai cilvēktiesību attīstībai, nepieciešamības gadījumā, tajā veicot izmaiņas vai atsakoties no novecojuša regulējuma.

Jāatzīst, ka mūsdienu Latvijas nepilsonis, atbilstoši spēkā esošajam regulējumam, ir vai nu dzimis neatkarīgā Latvijā, vai dzīvojis šeit pirms neatkarības atjaunošanas. No 224670 Latvijas nepilsoņu uz 2019. gada 1. janvāri, 9769. personas ir dzimušas pēc vai 1991. gadā, attiecīgi *de jure* un *de facto* neatkarīgā Latvijā. Tie ir 4% Latvijas nepilsoņu. Savukārt 96% jeb 214901 Latvijas nepilsonis ir dzimuši pirms, vai 1990. gadā, attiecīgi dzīvo Latvijā kopš

---

<sup>93</sup> Pleps J. Pastars E. Plakane I. Konstitucionālās tiesības Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014., 14.lpp.

<sup>94</sup> Pēc PMLP datiem uz 01.01.2019, Pieejams: [https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/backup/ISVG\\_Latvija\\_pec\\_DZGada\\_VPD.pdf](https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/backup/ISVG_Latvija_pec_DZGada_VPD.pdf) [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>95</sup> Ījabs I. Latvijas pilsonības politika. Pieejams: <http://okupacijasmuzejs.lv/lv/latvijas-okupācijas-vesture/neatkariga-latvija/latvijas-pilsonibas-politika-> [aplūkots 20.04.2019.]

neatkarības atgūšanas vai ilgāk.<sup>96</sup> Šāda precizitāte skaitļos nepieciešama ilgstošas tiesiskas saiknes ar valsti kontekstā – statistika pierāda, ka šī brīža situācijā, 10% no Latvijas iedzīvotājiem, ir Latvijas nepilsoņi, kuri Latvijā dzīvo kopš neatkarības atjaunošanas vai ilgāk un 0.5% no iedzīvotājiem ir nepilsoņi, kuri dzimuši pēc okupācijas perioda beigām. Šāda matemātiska izpratne arī nepieciešama mūsdienu argumentācijā izmantojot valsts nepārtrauktības principu.

Kā iepriekš apskatīts, Lietuvā pagājušā gadsimta beigās nepilsoņa statuss atšķirībā no Igaunijas un Latvijas ieviests netika. Tas tika darīts ar pamatojumu, ka Lietuva nevar noliegt okupācijas sekas, tās nepārtrauktība ir modificēta un okupācijas laika imigrantu uzņemšana pilsonībā reģistrācijas kārtībā nerada draudus valsts pastāvēšanai uz nepārtrauktības pamata. Šādu nostāju Lietuva varēja ieņemt, pamatojoties uz faktu, ka PSRS laika imigrantu uzņemšana pilsonībā nerada lielas pilsoņu loka izmaiņas, pamatojoties uz to nelielo daudzumu. Ļaujot divu gadu laikā pēc 1989. gada Pilsonības likuma pieņemšanas reģistrācijas kārtībā izvēlēties Lietuvas pilsonību, tajā tika dota iespēja tikt uzņemtiem aptveni 15% jeb vairāk kā 550 000 valsts iedzīvotāju. Šādas valsts attiecības ar iedzīvotājiem tika atstātas spēkā ar 1991. gada Pilsonības likumu. Salīdzinot valstu pieredzi, jāsecina, ka Lietuvas gadījums pieļāva šādu rīcību, ņemot vērā ievērojami zemāko procentuālo pilsonībā uzņemamo personu skaitu salīdzinājumā ar Latviju vai Igauniju. Vienlaicīgi jāsecina, ka mūsdienās Latvijas pilsonībā uzņemamo personu skaits, ieviešot šādu vai līdzīgu regulējumu, ir gan skaitliski, gan procentuāli zemāks nekā kaimiņvalstī 30 gadus iepriekš. Attiecīgi jāsecina, ka ņemot vērā mūsdienās esošo pilsoņu un nepilsoņu īpatsvara atšķirību kopējā valsts iedzīvotāju skaitā, arguments par valsts nepārtrauktības principa diktūru pilsonības jautājumā neiztur kritiku. Atbilstoši šim secinājumam, lai arī uz apstrīdētās normas pieņemšanas brīdi par leģitīmu uzskatītais mērķis – valsts pastāvēšanas nodrošināšana uz nepārtrauktības principa, ir leģitīms mērķis arī mūsdienās, rodas jautājums, vai tā sasniegšanai nepieciešams šāds ierobežojums, t.i – vai apstrīdētā norma ir attaisnojama ar leģitīmu mērķi. Šī brīža situācijā, iespējama nepilsoņu uzņemšana Latvijas pilsoņu lokā nerada draudus Latvijas pastāvēšanai vai neatkarībai nepārtrauktības doktrīnas ietvaros, attiecīgi ierobežojumu attaisnot ar leģitīmu mērķi – valsts pastāvēšanu uz nepārtrauktības doktrīnas pamata, būtu nepareizi. Kā iepriekš norādījis likumdevējs, nepilsoņa statusam tika paredzēts pagaidu raksturs, lai nepilsoņi iegūtu Latvijas vai citas valsts pilsonību. Šis likuma mērķis sasniegts netiek - 24 gadus pēc regulējuma pieņemšanas valstī vēl joprojām ir ievērojams skaits nepilsoņu, kuru naturalizācijas un

---

<sup>96</sup> Pēc PMLP datiem uz 01,01,2019, Pieejams: [https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/backup/ISVG\\_Latvija\\_pec\\_DZGada\\_VPD.pdf](https://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/backup/ISVG_Latvija_pec_DZGada_VPD.pdf) [aplūkots 20.04.2019.]

integrācijas politika aprobežojas ar tiesībām naturalizēties nodrošināšanu. Autoraprāt, ceturtdaļgadsimtu pēc ierobežojumu pieņemšanas, tos attaisnot ar pagaidu raksturu nedrīkst.

Šāds secinājums jāizdara arī par ierobežojuma samērīgumu – ja iepriekš tika secināts, ka šāds ierobežojums bijis samērīgs likuma pieņemšanas laikā, tad uz nesamērību mūsdienu situācijā regulāri norāda starptautiskās institūcijas savos ziņojumos par Latviju. Par ierobežojumu nesamērību liek spriest arī iemesli kapēc nepilsoņi neizvēlas naturalizēties. 2016. gadā veiktā pētījumā par nepilsoņu attieksmi pret Latvijas pilsonības iegūšanu iegūtie rezultāti norāda, ka 35% nepilsoņu izsaka vēlmi naturalizēties, kamēr “galvenie iemesli, kas attur nepilsoņus no naturalizācijas (..) ir: uzskats, ka nevar nokārtot eksāmenus (21%), pieņēmums, ka pilsonība pienākas automātiski (19%), cerība, ka tiks ieviesti papildu atvieglojumi (18%).”<sup>97</sup> Attiecīgi secināms, ka nepilsoņu attieksme pret pilsonības iegūšanu ir vairāk pozitīva un nogaidoša, cerībā uz atvieglotāku kārtību, kādā iegūstama šī tiesiskā saite ar valsti. Nesamērīgums ar likuma/leģitīmo mērķi izpaužas arī iepriekš aplūkotajā nepilsoņu skaita kontekstā. Ja regulējuma pieņemšanas brīdī vērtējot samērīgumu, jautājums par 30% valsts iedzīvotāju pilsonību ļāva spriest par paš aizsargājošas demokrātijas principu, tad 2019. gadā, kad nepilsoņu skaits ir nedaudz virs 10% no iedzīvotājiem, un par kuru lojalitāti Latvijai ļauj spriest šīs personu grupas ilgstoša attiecību uzturēšana ar valsti, bez polistiskās lemtspējas tiesībām, jautājums par samērīgumu ir aktuāls. Aktualitāte izpaužas arī apstākļi, ka nepilsoņu un bezvalstnieku naturalizēšanās normatīvo aktu regulējums ir identisks, kas kā iepriekš apskatīts, ļauj spriest par vienādu valsts attieksmi kuru saņem personu grupas, kas atrodas atšķirīgos apstākļos. Kā iepriekš noskaidrots, 96% no nepilsoņiem Latvijā dzīvo kopš neatkarības atjaunošanas vai ilgāk, bet šobrīd nesamērīgi tiek ierobežotas šīs personu grupas tiesības, nostādot to vienādā situācijā ar bezvalstniekiem.

Demokrātiskā sabiedrībā nevar būt nepieciešams ar leģitīmu mērķi neattaisnojams un nesamērīgs ierobežojums. “Par proporcionāliem atzīstami vienīgi tādi ierobežojumi, kas ir nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā. Un īpašības vārds “nepieciešams” šajā gadījumā nav sinonīms vārdam “saistošs”, tam nav arī tās “elastīgās” variēšanas iespējas kā vārdiem “pieļaujams”, “saprātīgs” vai “vēlams”. Šis vārds drīzāk nozīmē “neatliekamu sociālu vajadzību.”<sup>98</sup> Atbilde uz jautājumu vai apskatītie ierobežojumi ir neatliekama sociāla vajadzība mūsdienu sabiedrībā ir atrasta iepriekš izteiktajos secinājumos. Regulējums, kurš bija ne tikai

---

<sup>97</sup> Latvijas nepilsoņu attieksme pret Latvijas pilsonības iegūšanu. Pētījums, PMLP Naturalizācijas pārvalde, Rīga, 2017. Pieejams: <https://bit.ly/2PfyJsw> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>98</sup> Satversmes tiesas tiesnešu Endziņa A. Jelāgina J. Ušackas A. Atsevišķās domas lietā Nr. 2000-03-01. Pieejams: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01\\_Atseviskas\\_domas.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01_Atseviskas_domas.pdf) [aplūkots 20.04.2019.] Sk. Arī: ECT 25.03.1985. spriedums lietā Barthold case (iesnieguma Nr. 8734/79)

derīgs, bet nepieciešams pagājušā gadsimta beigās, vairs nav ne derīgs, ne nepieciešams mūsdienās. “Jaunās demokrātijas, arī Latvija, nedrīkst uzskatīt pašreizējo demokrātijas attīstības stadiju valstī par absolūtu mērauklu, tām jāorientējas uz attīstīto Rietumvalstu demokrātijas standartiem. Nepamatoti cilvēktiesību ierobežojumi nevis stiprina demokrātiju, bet vājina to. Neviena valsts nedrīkst orientēties uz esošo situāciju kā pašpietiekamu.”<sup>99</sup> Tikmēr Latvijas gadījumā, šī regulējuma aizstāvībai ir pastāvīgi meklēti argumenti, nemeklējot argumentus nepilsoņa statusa demokratizēšanai vai izbeigšanai.

Attiecīgi, rezumējot iepriekš uzskaitītos argumentus, ir secināms, ka nepilsoņa statuss nav Satversmei un mūsdienu cilvēktiesību izpratnei atbilstošs regulējums. Ierobežotās tiesības, kas bija attaisnojamas un samērīgas ar leģitīmo mērķi, kā arī nepieciešamas demokrātiskā sabiedrībā pagājušā gadsimta beigās, nav attaisnojamas un samērīgas ar leģitīmo mērķi, un nav nepieciešamas demokrātiskā sabiedrībā mūsdienu Latvijā. Balstoties šajos secinājumos, izdarāms slēdziens, ka likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 1. pants nav atbilstošs Satversmes ievadam, 91. un 114. pantam.

---

<sup>99</sup> Satversmes tiesas tiesnešu Endziņa A. Jelāgina J. Ušackas A. Atsevišķās domas lietā Nr. 2000-03-01 Pieejams: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01\\_Atseviskas\\_domas.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01_Atseviskas_domas.pdf) [aplūkots 20.04.2019.] Sk. Arī: ECT 25.03.1985. spriedums lietā Barthold case (iesnieguma Nr. 8734/79)

### 3. IESPĒJAMIE NORMATĪVO AKTU UZLABOJUMI

Kopš nepilsoņa statusa iedibināšanas, Latvija ir saņēmusi dažāda veida, dažādu institūciju ierosinājumus nepilsoņu normatīvo aktu bāzes jautājumā, sākot ar diskriminējošo pasākumu ierobežošanas ieteikumiem, beidzot ar ierosinājumiem atrast veidus un līdzekļus kā izbeigt īpašo tiesisko statusu nepilsonis. Šie ierosinājumi ir variējuši to raksturā un apjomā, visbiežāk atkarībā no ierosinājumu izteikšanas brīža un izpratnes par nepilsoņa statusu pēc būtības. Bez starptautiskajām organizācijām, ierosinājumi ir nākuši no politiskās vides un dažādu laiku Latvijas valsts prezidentiem, kā arī konstitucionālo sūdzību ceļā no nepilsoņu tiesību aizstāvjiem, kuriem ir tiesības vērsties Satversmes tiesā. Par apjomīgāko un lielāko rezonansi veidojošo ierosinājumu vērtējami parakstu vākšanai sagatavotie grozījumi pilsonības likumā, kas pēc būtības paredzēja automātisku pilsonības piešķiršanu nepilsoņiem. Ar Centrālās vēlēšanu komisijas lēmumu, kas tika apstrīdēts Augstākajā tiesā un ar tās lēmumu atstāts spēkā, likumprojekts parakstu vākšanai nodots netika. Augstākā tiesa, lemjot šo jautājumu, uzdeva Satversmes tiesai skaidrot sagatavotā likumprojekta atbilstību Satversmes 1. un 2. pantam, un Neatkarības deklarācijas preambulai. Lieta tika pabeigta ar spriedumu, kurā tika izteikta tēze, kas praktiski nosaka robežas iespējamiem nākamiem pilsoņu loku skarošu jautājumu ierosinājumiem: “Valsts principā var politiski izšķirties par pilsoņu loka izmaiņām. Taču ar pilsoņu loku nedrīkst manipulēt. Pirmkārt, tam jā saglabā sava identitāte, jo tā ir valsts konstitucionālās identitātes būtiska sastāvdaļa. To principā var nodrošināt tikai individuāla naturalizācija, kur tiek izvērtēta attiecīgā kandidāta integrācijas pakāpe jau pastāvošajā pilsoņu lokā, lojalitāte Latvijas valstij un individuālā vēlme kā pilsonim piederēt Latvijas tautai, kurā ietilpst kā Latvijas pilsoņi, tā latviešu valstsnācijas piederīgie. Otrkārt, pilsoņu loka izmaiņām jā saskana ar valsts nepārtrauktības doktrīnu.”<sup>100</sup>

Autoraprāt, izmaiņas esošajā regulējumā ir nepieciešamas saistībā ar regulējuma neatbilstību mūsdienu cilvēktiesību un demokrātijas attīstībai un jau secinātā attaisnojāmība un samērīguma ar leģitīmu mērķi, un nepieciešamības demokrātiskā sabiedrībā trūkuma. Izmaiņu nepieciešamību pierāda arī starptautisko institūciju periodiskie ziņojumi un ieteikumi, kā arī salīdzinoši pozitīvā likumdevēja attieksme atkārtotajai Valsts prezidenta iniciatīvai par automātisku pilsonības piešķiršanu nepilsoņu bērniem. Atšķirībā no uzskaitītajiem ieteikumiem un ierosinājumiem, autors uzskata, ka nepilsoņa statuss tā neatbilstības laika garam kontekstā, būtu izbeidzams, ievērojot augstāk uzskaitītos judikatūrā nostiprinātos ierobežojumus. Ņemot

---

<sup>100</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014.spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014. aprakstošās daļas 7.3.p. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4383> [aplūkots 20.04.2019.]

vērā nepieciešamos grozījumus dažādos ar pilsonības institūtu saistītos normatīvajos aktos, autors sniedz grozījumu vadlīnijas, konkrēta regulējuma izvēli atstājot likumdevēja rokās.

Ierosinot izmaiņas esošajā regulējumā, jāņem vērā iepriekš analizētie pilsonības institūta problēmjautājumi. Attiecīgi, jebkurām izmaiņām pilsonības institūta regulējošo normatīvo aktu bāzē jāatbilst šādiem kritērijiem:

- 1) pilsoņu loka izmaiņām jābūt nepārtrauktības doktrīnas ietvaros, t.i., pilsonībā nevar uzņemt automātiski un *en masse*,
- 2) pilsoņu loka izmaiņas atbilstoši ANO konvencijai par bezvalstniecības samazināšanu nedrīkst radīt bezvalstnieku pieaugumu.

Pie atbilstošas politiskās gribas, nepilsoņa statusa izbeigšanas regulējuma mehānisms ir iespējams samērā vienkāršs – pārtraucot turpmāku nepilsoņa pasu izdošanu, t.i. valstij turpmāk izdodot tikai pilsoņu pases. Nosakot nepilsoņa statusa izbeigšanu un tam pakārtotu turpmāku nepilsoņu pasu izdošanas pārtraukšanu, likumdevējs sevi nostāda bezvalstniecības samazināšanas konvencijas tvērumā - atbilstoši ANO konvencijai par bezvalstniecības samazināšanu, valstij jāpiešķir pilsonība iedzīvotājam gadījumā, ja to neiegūstot, iedzīvotājs kļūtu par bezvalstnieku. Attiecīgi, valsts šādi atstāj nepilsoņiem pilsonības un laika izvēli, nosakot pārejas periodu līdz pases derīguma termiņa beigām. Nepilsonim mainot pasi, ir jāuzrāda apliecinājums par uzņemšanu citas valsts pilsonībā, vai reģistrācijas kārtībā, jākļūst par Latvijas pilsoni. Atbilstoši valsts nepārtrauktības doktrīnai, jābūt nepilsoņa lūgumam uzņemt pilsonībā, lai izvairītos no iespējas procedūru definēt kā uzpiestu, automātisku vai *en masse* uzņemšanu pilsonībā. Tāpat jānosaka pārejas noteikumi, paredzot saprātīgu laiku personām izlemt un pieņemt izvēlētais valsts pilsonību. Jāveic atbilstoši grozījumi visos saistītajos normatīvajos aktos. Jāveic regulējuma un ieguvumu no Latvijas pilsonības skaidrošanas darbs integrācijas pasākumu ietvaros. Jāskaidro esošajam pilsoņu lokam, kā šāds regulējums ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, ka ietverot izmaiņas saistītajos likumos, tas būtu atbilstošs gan nepārtrauktības doktrīnai, gan ANO konvencijai par bezvalstniecības samazināšanu, gan likumdevēja noteiktajam nepilsoņa statusa pagaidu raksturam.

Praktiski šādu regulējumu būtu iespējams panākt, pieņemot likumu “Par likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” atzīšanu par spēku zaudējušu”, šādā redakcijā:

“Atzīt likumu “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” par spēku zaudējušu ar 2025. gada 08. maiju.

Pārejas noteikumi

1. Ministru Kabinets līdz 2020. gada 01. janvārim izstrādā un iesniedz izskatīšanai Saeimā nepieciešamos likumprojektus, lai saskaņotu citus likumus ar šo likumu.

2. Līdz likuma spēkā stāšanās brīdim, noteikt atvieglojumus likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” subjektiem tikt uzņemtiem Latvijas pilsonībā reģistrācijas kārtībā, ja viņi nav izvēlējušies un pieņēmuši tādas valsts pilsonību, ar kuru Latvijai nav līgumu par dubultās pilsonības atzīšanu, izsakot Pilsonības likuma 21. panta (1) daļas 3. punktu šādā redakcijā:

21. pants. Latviešu valodas prasmes un Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta, Latvijas vēstures un kultūras pamatu zināšanas pārbaudes atvieglojumi un atbrīvojumi no šīs pārbaudes

(1) No latviešu valodas prasmes un Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta, Latvijas vēstures un kultūras pamatu zināšanas pārbaudes atbrīvo:

3) personu, kura izteikusi lūgumu tikt uzņemtai pilsonībā un ir likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” subjekts.”

Šāda uzņemšana reģistrācijas kārtībā izslēgtu himnās, Satversmes pamatnoteikumu, Latvijas vēstures un kultūras pamatu, kā arī latviešu valodas zināšanu pārbaudi. Diskutējot par atvieglotu pilsonības iegūšanas procedūru, bieži tiek pieminēta šī pilsoņa statusam nepieciešamā lojalitāte pret valsti un valsts valodas zināšanu nepieciešamība. Iepriekš minētajā Augstākās tiesas spriedumā cita starpā norādīta nepieciešamība pēc valsts valodas zināšanām, lai pilsoņi varētu pilnvērtīgi piedalīties valsts dzīvē – “tiem ir jāspēj saprast vienu otru un jāspēj veidot kopēju politisku diskusiju platformu. Jābūt iespējai saprast valstī notiekošos procesus, izprast politisko diskusiju būtību, nepieciešamības gadījumā paust un pārstāvēt noteiktus politiskus uzskatus vai vismaz izprast citu personu paustus politiskus uzskatus, lai par tiem spētu izteikt savu piekrišanu vai noraidījumu. Minimālā dalība demokrātijā iemieso spēju piedalīties vēlēšanās, vismaz aktīvo vēlēšanu tiesību īstenošanā - balsojot par pārstāvjiem parlamentā, kas savukārt tāpat nozīmē, ka jābūt spējai izprast kandidātu paustus politiskos uzskatus un rīcības programmas.”<sup>101</sup> Autoraprāt, šādiem uzstādījumiem ir deklaratīvs raksturs. Saistot pilsonības institūtu ar minimālu dalību demokrātijā, jāņem vērā gan Latvijas pilsoņu etniskais sastāvs<sup>102</sup>, kurš neliecina par katra individuāla pilsoņa valsts valodas prasmēm, gan zemos rādītājus minimālās dalības demokrātijā īstenošanā – dalībā Eiropas parlamenta,

<sup>101</sup> Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014. spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014. aprakstošās daļas 7.3.p. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4383> [aplūkots 20.04.2019.]

<sup>102</sup> Atbilstoši PMLP datiem uz 01.01.2019, 28% pilsoņu ir krievu, baltkrievu, poļu, ukraiņu, lietuviešu vai neizvēlētas tautības.

Saeimas un pašvaldību vēlēšanās<sup>103</sup>. Tāpat jāņem vērā valstī esošā mediju telpa, kas valsts medijos nodrošina ziņas nacionālajām minoritātēm piemērotajā krievu valodā, tādējādi izslēdzot argumentu par valsts valodas zināšanu līmeni kā ierobežojumu piedalīties demokrātijas procesos. Pilsoņu valsts valodas prasmju līmeni indikatīvi norāda Saeimas kārtības rullī<sup>104</sup> paredzētā iespēja nosūtīt deputātu valsts valodas prasmju pārbaudei un Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likumā<sup>105</sup> noteiktās iespējas anulēt deputāta pilnvaras, ja deputāta valsts valodas zināšanas neatbilst Ministru kabineta noteiktajam prasmes līmenim. Valsts civildienesta likuma 7. panta (1) daļa nosaka: Uz ierēdņa amatu var pretendēt persona: 1) kura ir Latvijas Republikas pilsonis; 2) kura pārvalda latviešu valodu.<sup>106</sup> Attiecīgi valsts valodas zināšanu līmenis nevarētu būt par šķērslī pilsonības iegūšanai, pamatojoties uz faktu, ka normatīvo aktu kopums, kas regulē valsts pārvaldi, paredz iespējamību, ka Latvijas pilsonim nav pietiekamas valsts valodas zināšanas, lai veiktu valsts pārvaldes pienākumus.

Ņemot vērā, ka nepilsoņa statusu regulējumu vienmēr ir pavadījušas asas politiskās debātes, tā likvidēšanai nepieciešamās politiskās gribas iespējamība ir vērtējama kā kritiska, lai arī šobrīd likumdevējs ir radījis iespādu, ka atkārtotā Valsts prezidenta iniciatīva par automātisku pilsonības piešķiršanu nepilsoņu bērniem, iespējams, tiks realizēta pieņemot grozījumus regulējumā. Šāda nepilsoņa institūta attīstība, lai arī skartu minimālu nepilsoņu skaitu – jaundzimošos nepilsoņu bērnus, būtu būtisks pavērsiens – tā izslēgtu iespēju jaunām personām tikt reģistrētām kā nepilsoņiem. Šāds rezultāts gan iespējams tikai situācijā, kad ir attiecīga politiskā griba jautājuma risināšanai. Bez politiskās gribas, iespējas atcelt diskriminējošo regulējumu ir apstrīdot normu atbilstību Satversmes tiesā.

Satversmes tiesas likuma 17. pants<sup>107</sup> nosaka, kas ir tiesīgs iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā. Lai arī atbilstoši likumam, ir noteikts plašs iespējamais pieteicēju loks, lielākoties tam jābūt apveltītam ar politisko gribu šāda jautājuma risināšanai, attiecīgi, persona Satversmē noteikto pamattiesību aizskāruma gadījumā un tiesībsargs, ir daudzsoļākās iespējas apstrīdēt esošo regulējumu. Personai atbilstoši Satversmes tiesas likumam ir jābūt izmantojušai visas iespējas aizstāvēt minētās tiesības ar vispārējiem tiesību aizsardzības līdzekļiem (sūdzība augstākai institūcijai vai augstākai amatpersonai, sūdzība vai prasības pieteikums vispārējās jurisdikcijas tiesai u.c.). Tiesībsarga gadījumā nav nepieciešams

<sup>103</sup> Atbilstoši CVK datiem, 13. Saeimas vēlēšanās piedalījās 54,56% balsstiesīgo, kas ir zemākā vēlētajū aktivitāte pēc neatkarības atjaunošanas. 2014. gada Eiropas Padomes vēlēšanās piedalījās 30,24% balsstiesīgo.

<sup>104</sup> Saeimas kārtības rullis 28.07.1994. [14.06.2016. red.]

<sup>105</sup> Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums 17.03.1994 [25.02.2015. red.]

<sup>106</sup> Valsts civildienesta likums 07.09.2000 [01.01.2019. red.]

<sup>107</sup> Satversmes tiesas likums: LV likums, pieņemts 05.06.1996. [30.03.2017. red.]

konkrētas personas tiesību aizskārums, viens no tiesībsarga uzdevumiem ir sniegt Saeimai, Ministru kabinetam, pašvaldībām vai citām iestādēm ieteikumus attiecībā uz tiesību aktu izdošanu vai grozīšanu. Atbilstoši Satversmes tiesas likumam, gadījumā, kad institūcija vai amatpersona, kas izdevusi apstrīdēto aktu, nav tiesībsarga norādītajā termiņā novērsusi konstatētos trūkumus, tiesībsargam ir tiesības vērsties ar pieteikumu Satversmes tiesā.

Tiesībsarga likums<sup>108</sup> nosaka, ka tiesībsarga funkcijas ir veicināt privātpersonas cilvēktiesību aizsardzību; sekmēt vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu un jebkāda veida diskriminācijas novēršanu; jautājumos, kas saistīti ar cilvēktiesību un labas pārvaldības principa ievērošanu, atklāt trūkumus tiesību aktos un to piemērošanā, kā arī veicināt šo trūkumu novēršanu; sekmēt sabiedrības informētību un izpratni par cilvēktiesībām, par šo tiesību aizsardzības mehānismiem. Ikvienai privātpersonai ir tiesības vērsties Tiesībsarga birojā ar iesniegumu, izskatījis personas iesniegumu, tiesībsargs ierosina pārbaudes lietu, ja tas atbilst tiesībsarga funkcijām un uzdevumiem un personas norādīto jautājumu ir iespējams risināt. Attiecīgi privātpersonas tiesības vērsties pie tiesībsarga ir plašākas nekā vērsties Satversmes tiesā, tiesībsargs pieņems arī *actio popularis* sūdzību, kas nozīmē, ka ar ierosinājumiem vai norādījumiem par neatbilstībām nepilsoņa statusa vai jebkura cilvēktiesību aizskaroša regulējuma gadījumā, pie tiesībsarga var vērsties jebkura privātpersona, neatkarīgi, vai ar apstrīdēto normu ir vai nav aizskartas konkrētās personas tiesības.

Tiesībsarga uzdevums ir rīkoties atbilstoši zvērestam, ko tiesībsargs dod stājoties amatā – “uzņemoties tiesībsarga pienākumus, apzinos man uzticēto atbildību un zvēru (svinīgi solu) būt godīgs un taisnīgs, aizstāvot personu tiesības un brīvības saskaņā ar Latvijas Republikas Satversmi, likumiem un starptautiskiem līgumiem.”<sup>109</sup> Attiecīgi tiesībsarga tiešs pienākums būtu ne tikai sniegt komentārus un atzinumus par nepilsoņa statusa, tāpat kā jebkuru citu normu diskriminējošo dabu, bet aktīvi rīkoties šīs diskriminācijas novēršanai. Šobrīd tiesībsarga birojs, lai arī jau ilglaicīgi norāda uz nepieciešamību uzlabot un izbeigt īpašo tiesisko statusu nepilsonis, ar aktīvu rīcību situācijas uzlabošanā izcēlies nav. Apsveicams ir tiesībsarga atbalsts Valsts prezidenta iniciatīvai vairs nepiešķirt nepilsoņa statusu bērniem, kaut gan šādam atbalstam ir vairāk deklaratīvs raksturs – tiesībsargs gan 2011. gadā<sup>110</sup>, gan 2017. gadā<sup>111</sup> jau ir norādījis, ka īpašais stautss izbeidzams 5. - 10. gadu periodā, tanī pat laikā tiesībsarga darbības

---

<sup>108</sup> Tiesībsarga likums: LV likums, pieņemts 06.04.2006. [01.01.2015. red.]

<sup>109</sup> turpat

<sup>110</sup> Sk. arī Tiesībsarga vēstule Latvijas sabiedrisko organizāciju padomei nr. 1-5/271, 08.11.2011

<sup>111</sup> Sk. arī Tiesībsarga vēstule Saeimas priekšsēdētājam Inārai Mūrniecei un Ministru prezidentam Mārim

Kučinskim pieejams:  
[http://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/jaunumi/par\\_nepilsoniem\\_saeima\\_mk\\_vp\\_1508159100.pdf](http://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/jaunumi/par_nepilsoniem_saeima_mk_vp_1508159100.pdf) [aplūkots  
15.05.2019]

šā statusa izbeigšanas virzīšanā aprobežojas ar atzinumu un ieteikumu sniegšanu. Iespējams, šis fakts saistāms ar pilsonības jautājumu politisko dabu – kā zināms, Tiesībsarga likums ne tikai paredz Tiesībsarga neatkarību, bet arī definē maksimālo pieļaujamo darba termiņu, pirms Saeimā tiesībsargu amatā jāapstiprina atkārtoti. Šāda tiesībsarga apstiprināšanas kārtība ne tikai nodrošina profesionalitāti, bet var arī ierebežot tiesībsarga efektivitāti tādos politiski sensitīvos jautājumos, kuri, piemēram, skar balstiesīgo vēlētāju skaita izmaiņas.

Personu brīvību un tiesību aizstāvība, nodrošinot Satversmei neatbilstoša regulējuma izslēgšanu no Latvijas normatīvo aktu bāzes, attiecīgi ir iespējama ar tiesu varas vai likumdevējvaras starpniecību un iesaisti. Cik spēcīga un attīstīta demokrātiskā valsts iekārta un tās cilvēktiesību izpratne ir Latvijā, var pierādīt veids kādā šī Satversmei neatbilstošā ierobežojuma novēršana tiks pārnesta no teorijas praksē.

## KOPSAVILKUMS

Sasniedzot darbā izvirzīto mērķi un uzdevumus, autors darba aizstāvēšanai izvirza šādas tēzes, kas izteiktas secinājumu un priekšlikumu formā:

- 1) Nepilsoņa statuss ir mākslīgi radīts politisks kompromisa risinājums, meklējot vidusceļu starp kategorisku nacionālo nosakaņojumu, kas rodas mēģinājumos atbrīvoties no ilgstošas okupācijas radītajām sekām un starptautisko organizāciju norādījumiem liberālas demokratizācijas virzienā;
- 2) Nepilsoņu likuma pieņemšanā un pirmo gadu grozījumos, nepārprotami dominējusi atbildība pret rietumiem dotajiem solījumiem un eiropizācijas centieni. Šī atbildība un centieni būtu nepieciešami arī vēlākā laika cilvēktiesību konvenciju ratificēšanā un uz nepilsoņiem attiecināmo ieteikumu iedzīvināšanā;
- 3) Nepilsoņa statuss ir politisks statuss. Gramatiski tulkojot statusu nosakošās normas, iezīmējas normu juridiskais mērķis – pagaidu statuss pirms Latvijas vai citas valsts pilsonības pieņemšanas, kurš sasniegts netiek. Teleoloģiski tulkojot iezīmējas politiskais mērķis, kurš ir sasniegts – iestāšanās Eiropas Savienībā, Eiropas Padomē, NATO, Eiropas Drošības un sadarbības organizācijā;
- 4) Pilsoņi un nepilsoņi ir salīdzināmas personu grupas vienādos apstākļos – valstspiederīgie ar ilgstošu saikni ar valsti. Valsts, paredzot atšķirīgu attieksmi pilsonības un mazākumtautību jautājumos, pārkāpj Satversmē noteikto vienlīdzības principu;
- 5) Nepilsoņi un bezvalstnieki ir salīdzināmas personu grupas dažādos apstākļos – bezvalstnieki nav valstspiederīgie ar ilgstošu saikni ar valsti. Valsts, paredzot vienādu attieksmi naturalizēšanās jautājumos, pārkāpj Satversmē noteikto vienlīdzības principu;
- 6) Normatīvo aktu bāzē nav vienotas izpratnes par terminu “valstspiederīgais”. Nepilsoņu pieskaitīšana valstspiederīgajiem dažādos likumos un institūciju ziņojumos tiek traktēta atšķirīgi. Valstspiederības jēdzienu, ņemot vērā tā plašo pielietojumu, būtu ieteicams definēt, vienotai tā izpratnei un pielietojumam;
- 7) Nepilsoņa statuss ierobežo atsevišķas personu grupas tiesības pamatojoties uz to izcelsmi. Ar nepilsoņa statusu noteiktie pamattiesību ierobežojumi, lai arī tādi bija statusa pieņemšanas brīdī, mūsdienās nav attaisnojami un samērīgi ar leģitīmu mērķi un nav nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, attiecīgi Nepilsoņu likuma 1. pants nav atbilstošs Satversmes ievadam, 91. un 114. pantam;

- 8) Nepilsoņa statusa pagaidu rakstura netieša izpaušanās naturalizācijas procesa kārtībā valstij uzliek pienākumu proaktīvi veicināt un attīstīt naturalizācijas iespējas un tempus, kas ņemot vērā naturalizācijas tempu kritumu, līdz šim nav novērots;
- 9) Valsts nepārtrauktības doktrīna neliedz iespēju juridiski korektā veidā paplašināt nepilsoņu tiesības vai uzņemt pilsoņu lokā tādu nepilsoņu skaitu, kāds šobrīd ir Latvijā. Atteikšanās no īpašā statusa nepilsonis neapdraud Latvijas neatkarību valsts nepārtrauktības principa ietvaros;
- 10) Ar nepilsoņa statusu noteikto pammattiesību ierobežojumu iespējams atcelt ar jaunu likumu atzīstot Nepilsoņu likumu par spēku zaudējušu, pārejas noteikumos nosakot saskaņošanu ar citiem likumiem un līdz likuma spēkā stāšanās brīdim atbrīvojot no latviešu valodas prasmes un Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta, Latvijas vēstures un kultūras pamatu zināšanas pārbaudes personas, kuras izteikušas lūgumu tikt uzņemtām pilsonībā un kuras ir Nepilsoņu likuma subjekti.

## IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN AVOTU SARAKSTS

### Literatūra

- 1) Achiron M. Pilsonība uz bezvalstniecību: Rokasgrāmata parlamentāriešiem Nr. 11 – 2005., Rīga, Apgāds Mantojums, 2009
- 2) Augstāks pār visu - cilvēks. Latvijas Vēstnesis, 16.07.1998., Nr. 211 (1272)
- 3) Brands - Kehre I. Pūce I. Politiskā nācija un pilsonība. Cik demokrātiska ir Latvija, demokrātijas audits. LU akadēmiskais apgāds, Rīga, 2005, 21.lpp.
- 4) Brikmāne E. Egils Levits: Valsts idejai izkūpot, sačākst arī pati valsts. LV portāls, 03.05.2018. Pieejams: <https://lvportals.lv/viedokli/295292-egils-levits-valsts-idejai-izkupot-sacakst-ari-pati-valsts-2018> [aplūkots 20.04.2019.]
- 5) Cerūzis R. Tautas nobalsošanas Latvijā starpkaru periodā 20.gadsimta 20. - 30.gados, Centrālās vēlēšanu komisijas un LU konference “Tautas gribas aritmētika: vēlēšanas un referendumi Latvijā” LU Lielajā aulā 20.07.2012.
- 6) Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia: Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Pieņemts 30.08.2019.
- 7) Dišlers K. Ievads Latvijas valststiesību zinātnē. Rīga: A. Gulbis, 1930
- 8) Dišlers K. Tautu pašnoteikšanās principa tiesiskais saturs. Latvijas Universitāte, Rīga, 1932
- 9) Dmitrovs A. Makarovs V. Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromisi un risinājumi , Rīga, 2009, Pieejams: [http://providus.lv/article\\_files/1047/original/Nepilsoni\\_petijums\\_makarovs2009.pdf?1326899914](http://providus.lv/article_files/1047/original/Nepilsoni_petijums_makarovs2009.pdf?1326899914) [aplūkots 20.04.2019.]
- 10) Ījabs I. Latvijas pilsonības politika. Pieejams: <http://okupacijasmuzejs.lv/lv/latvijas-okupācijas-vesture/neatkariga-latvija/latvijas-pilsonibas-politika-> [aplūkots 20.04.2019.]
- 11) Jundzis T. Latvijas neatkarības atjaunošanas dažādie ceļi: tiesiskais pamatojums un īstenošana (1989-1991). Latvijas Zinātņu akadēmijas vēstis 2013., 67. sējums 1./2. Numurs
- 12) Kam tiesība uz Latvijas pavalstniecību? Latvijas Kareivis, 09.09.1928 Nr. 204
- 13) Kučs A. Likums par pavalstniecību (23,08,1919) Latvijas valsts tiesību avoti. Valsts dibināšana - neatkarības atjaunošana. Dokumenti un komentāri. Sagatavojis autoru kolektīvs Pleps J., Lazdiņš J., Kučs A., Kusiņš G. Rīga: Tiesu nama aģentūra, 2015, 144.lpp.

- 14) Kūris E. Report on Lithuania, EUDO Citizenship observatory, Robert Schuman Centre of Advance Studies, Badia Fiesolana, 2010,
- 15) Latvijas nepilsoņu attieksme pret Latvijas pilsonības iegūšanu. Pētījums, PMLP Naturalizācijas pārvalde, Rīga, 2017 Pieejams: <https://bit.ly/2PfyJsw> [aplūkots 20.04.2019.]
- 16) Latvijas Republikas 5.Saeimas ārkārtas plenārsēdes 1994. gada 20. aprīlī stenogramma. Pieejama: [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st2004.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st2004.html) [aplūkota 20.04.2019.]
- 17) Latvijas Republikas 5. Saeimas plenārsēdes 1994. gada 9. jūnijā stenogramma. Pieejama: [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st0906.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st0906.html) [aplūkota 20.04.2019.]
- 18) Levits E. Satversmes 91. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011
- 19) Mits M. Eiropas Cilvēktiesību standarti: rutīna vai izaicinājums. Augstākās tiesas konference. Pieejams <http://at.gov.lv/files/uploads/files/docs/conferences/martins%20mits%20jubilejas%20konf.doc> [aplūkots 20.04.2019.]
- 20) Nepilsoņi un bezvalstnieki – kāda ir atšķirība? 28.09.2017. Pieejams: <http://www.tiesibsargs.lv/news/lv/nepilsoni-un-bezvalstnieki-kada-ir-atskiriba> [aplūkots 20.04.2019.]
- 21) Noslēguma apsvērumi par Latvijas trešo līdz piekto periodisko ziņojumu: ANO Bērnu tiesību komiteja. Pieņemts 29.01.2016.
- 22) Pamats ir un paliek Latvijas drošība. Latvijas Vēstnesis, 14.01.1995., Nr. 6 (289)
- 23) Pilsonības politika Latvijā. Latvijas Republikas Ārlietu ministrija. 27.07.2018. Pieejams: <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/sabiedribas-integracija-latvija/pilsoniba-latvija/pilsonibas-likums> [aplūkots 20.04.2019.]
- 24) Pleps J. Pastars E. Plakane I. Konstitucionālās tiesības Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2014., 144lpp
- 25) Puriņš G. Latvijas pilsonība *ab ovo*. 2000. Pieejams: <http://home.lu.lv/~politics/raksti/Pilsoniba/pilsoniba.htm> [aplūkots 20.04.2019.]
- 26) Ronen Y. Status of Settlers Implanted by Illegal Territorial Regimes. British Yearbook of International Law. 2008, Vol. 79 194-263.
- 27) Stafeca L. Mēs demokrātijā, Sabiedrība par atklātību – Delna, Rīga, 2010, 61.lpp.

- 28) Taurēns J. 1991. gada 3. marta referendums un tā nozīme Latvijas neatkarības atjaunošanā. Pieejams [https://www.cvk.lv/upload\\_file/Konference\\_J\\_Taurens\\_1991\\_gada\\_3\\_marta\\_referendums.pdf](https://www.cvk.lv/upload_file/Konference_J_Taurens_1991_gada_3_marta_referendums.pdf) [aplūkots 20.04.2019.]
- 29) Tautas balsojums. Likumīgs, skaidrs. Latvijas Vēstnesis, 23.10.1998., Nr. 308/312 (1369/1373)
- 30) Tiesībsarga vēstule Latvijas sabiedrisko organizāciju padomei nr. 1-5/271, 08.11.2011
- 31) Tiesībsarga vēstule Saeimas priekšsēdētājam Inārai Mūrniecei un Ministru prezidentam Mārim Kučinskim pieejams: [http://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/jaunumi/par\\_nepilsoniem\\_saeima\\_mk\\_vp\\_1508159100.pdf](http://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/jaunumi/par_nepilsoniem_saeima_mk_vp_1508159100.pdf) [aplūkots 15.05.2019]
- 32) Treijs R. Latvijas valsts un tās vīri. Latvijas Vēstnesis, 24.09.1998., Nr. 278 (1339)
- 33) Ziemele I. Satversmes 114. panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Sagatavojis autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011
- 34) Ziemele I. Latvijas Republikas starptautiski tiesiskais statuss. Grām.: Latvija. Starptautiskās organizācijas. Starptautiskie līgumi. Rīga: Latvijas Republikas 5.Saeimas Ārlietu komisija un Saeimas Kanceleja, 1995
- 35) Ziņojums par Latviju (ceturtais posms): Eiropas Komisijas pret rasismu un neiecietību ziņojums. Pieņemts 09.12.2011. [21.02.2012.]
- 36) Zunda A. Baltijas jautājums un Rietumvalstis: 40. gadu otrā puse – 50. gadu sākums. Grām.: Latvijas Vēsture 20. gadsimta 40.-90. gados, Latvijas vēsturnieku komisijas raksti 21. Sējums Sagatavojis autoru kolektīvs, sastādītāja Dr.his R.Vīksna, Latvijas vēstures institūta apgāds
- 37) Zunda A. Zem politisko lielvaru riteņiem. Latvijas Vēstnesis. 11.05.2005., Nr. 74 (3232)

### **Normatīvie akti**

- 1) Bērnu tiesību konvencija: Starptautisks tiesību akts. Pieņemta 20.11.1989.
- 2) Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija Starptautiska konvencija. Pieņemta 04.11.1950.

- 3) Eiropas konvencija par pilsonību: Starptautisks tiesību akts. Pieņemta 06.11.1997.
- 4) Eiropas Padomes Konvencija par izvairīšanos no bezvalstniecības valstu pēctecības gadījumā. Starptautisks tiesību akts. Pieejams: <https://rm.coe.int/1680083747> [aplūkots 20.04.2019.]
- 5) Konvencija par bezvalstniecības samazināšanu: Starptautisks tiesību akts. Pieņemta: 30.08.1961. [13.07.1992. red.]
- 6) Par Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību: LV likums. Pieņemts 26.05.2005. [01.07.2009. red.]
- 7) Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām: Starptautisks tiesību akts. Pieņemts 16.12.1966
- 8) Vispārējā cilvēktiesību deklarācija: Starptautisks tiesību akts. 10.12.1948 [10.12.1948. red.]
- 9) Ženēvas konvencija par civilpersonu aizsardzību kara laikā: Starptautisks tiesību akts. Pieņemta 12.08.1949.
- 10) Miera līgums starp Latviju un Krieviju: Starptautisks līgums. Pieņemts 11.08.1920. [04.10.1920. red.]
- 11) Par Latvijas Republikas un Krievijas Padomju Federatīvās Sociālistiskās Republikas starpvalstu attiecību pamatiem: Starptautisks līgums. Parakstīts 13.01.1991. [nav stājies spēkā]
- 12) Grozījumi pilsonības likumā: LV likums. Pieņemts 09.05.2013. [01.10.2013. red.]
- 13) Kārtība, kādā bērni šķērso valsts robežu: MK noteikumi. Pieņemti: 03.08.2010. [30.03.2019. red.]
- 14) Konsulārās palīdzības un konsulāro pakalpojumu likums: LV likums. Pieņemts: 03.05.2018. [16.05.2018. red.]
- 15) Latvijas Republikas Satversme: LV likums. Pieņemts 15.02.1922. [07.11.1922. red.]
- 16) Latvijas Republikas Satversme: LV pamatlikums. Pieņemta 15.02.1922 [01.01.2019. red.]
- 17) Likumprojekts “Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem” (Nr. 274/Lp13) Pieejams: <https://bit.ly/2GAY6Tf> [aplūkots 20.04.2019.]
- 18) Par četrdesmitajos un piecdesmitajos gados no Latvijas PSR teritorijas izsūtīto pilsoņu rehabilitāciju: LPSR AP dekrēts. Pieņemts 08.06.1989.

- 19) Par juridisko terminu pilsonis, pavalstnieks, valstspiederīgais un pilsonība, pavalstniecība, valstspiederība izpratni: LZA Terminoloģijas komisijas lēmums Nr.75. Pieņemts: 27.05.2008. [27.05.2008. red.]
- 20) Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu: LV likums. Pieņemts 04.05.1990. [04.05.1990. red.]
- 21) Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem: Latvijas Republikas Augstākās Padomes lēmums. Pieņemts 15.10.1991. [15.10.1991. red.]
- 22) Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības: LV likums. Pieņemts 12.04.1995. [19.07.2007. red.]
- 23) Pārgrozījumi un papildinājumi likumā par pavalstniecību. Valdības vēstnesis, 02.06.1927. Nr. 121
- 24) Republikas pilsētas domes un novada domes deputāta statusa likums: LV Likums, pieņemts 17.03.1994 [25.02.2015. red.]
- 25) Satversmes tiesas likums: LV likums, pieņemts 05.06.1996. [30.03.2017. red.]
- 26) Saeimas kārtības rullis: LV Likums, pieņemts 28.07.1994. [14.06.2016. red.]
- 27) Tiesībsarga likums: LV likums, pieņemts 06.04.2006. [01.01.2015. red.]
- 28) Valsts civildienesta likums: LV Likums, pieņemts 07.09.2000 [01.01.2019. red.]
- 29) Valsts nodrošinātās juridiskās palīdzības likums: LV likums. Pieņemts: 17.03.2005. [01.01.2019. red.]
- 30) Kodakondsuse seadus [Igaunijas Republikas Pilsonības likuma 13. Pants]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/961169> [aplūkots 20.04.2019.]
- 31) Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus [Igaunijas Vietējo pašvaldību vēlēšanu likums]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13177007> [aplūkots 20.04.2019.]
- 32) Vālismaalaste seadus [Igaunijas Ārzemnieku likums]. Pieejams: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018076> [aplūkots 20.04.2019.]
- 33) Lietuvos Respublikos teritorijoje galiojančių teisės aktų, priimtų iki 1990 m. kovo 11 d., pripažinimo netekusiai galios įstatymo pakeitimo įstatymas [Likums par Lietuvos Respublikos tiesību aktu, kas ir spēkā līdz 1990. gada 11. Martam atcelšanu] 27.12.1997 Pieejams <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/TAIS.47890> [aplūkots 20.04.2019.]

## **Juridiskās prakses materiāli**

- 1) ECT 25.03.1985. spriedums lietā Barthold case (iesnieguma Nr. 8734/79)
- 2) Grozījumi Naturalizācijas noteikumiem Kostarikas Konstitūcijā: Starp-Amerikas Cilvēktiesību tiesas Ieteikuma atzinums, 32.-34.panti,
- 3) Satversmes tiesas 03.04.2001. spriedums lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 1. punkts, Latvijas Vēstnesis, 04.04.2001., Nr. 54 (2441)
- 4) Satversmes tiesas 07.03.2005. spriedums lietā Nr. 2004-15-0106, 16.p. Latvijas Vēstnesis, 09.03.2005., Nr. 40 (3198)
- 5) Satversmes tiesas 13.05.2010. spriedums lietā Nr.2009-94-01, 7.p. Latvijas Vēstnesis, 18.05.2010., Nr. 77 (4269)
- 6) Satversmes tiesas 02.07.2015. spriedums lietā Nr.2015-01-01, 11.1.p. Latvijas Vēstnesis, 06.07.2015., Nr. 129 (5447)
- 7) Satversmes tiesas 14.10.2015. spriedums lietā Nr.2015-05-03, Latvijas Vēstnesis, 15.10.2015., Nr. 202 (5520)
- 8) Satversmes tiesas 29.06.2018. spriedums lietā Nr.2017-25-01, 25.2.p. Latvijas Vēstnesis, 02.07.2018., Nr. 130 (6216)
- 9) Satversmes tiesas tiesnešu Endziņa A. Jelāgina J. Ušackas A. Atsevišķās domas lietā Nr. 2000-03-01 Pieejams: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01\\_Atseviskas\\_domas.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-03-01_Atseviskas_domas.pdf) [aplūkots 20.04.2019.]
- 10) Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 12.02.2014.spriedums lietā Nr.A420577912 SA-1/2014. aprakstošās daļas 7.3.p. Pieejams: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/4383> [aplūkots 20.04.2019.]

## Dokumentārā lapa

Bakalaura darbs "Par likuma "Par to bijušās PSRS pilsoņu status, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības" 1. Panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes ievadam, 91. un 114. pantam" izstrādāts Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Valststiesību zinātņu katedrā.

Ar savu parakstu apliecinu, ka pētījums veikts patstāvīgi, izmantoti tikai tajā norādītie informācijas avoti un iesniegtā darba elektroniskā kopija atbilst izdrukai.

Autors: \_\_\_\_\_ Didzis Apinis

Rekomendēju/nerekomendēju darbu aizstāvēšanai.

Darba vadītājs: \_\_\_\_\_ profesors Ringolds Balodis

Recenzents: \_\_\_\_\_

Darbs iesniegts Valststiesību zinātņu katedrā 20.05.2019.

Dekāna pilnvarotā persona: \_\_\_\_\_

Darbs aizstāvēts bakalaura gala pārbaudījuma komisijas sēdē

Komisijas

sekretāre: \_\_\_\_\_