



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2005. gada 7. martā

lietā Nr. 2004-15-0106

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Aija Branta, Romāns Apsītis, Ilma Čepāne, Juris Jelāgins, Gunārs Kūtris un Andrejs Lapse,

pēc 20 Latvijas Republikas Saeimas deputātu – Valērija Agešina, Borisa Cileviča, Andreja Klementjeva, Jāņa Urbanoviča, Vitālija Orlova, Ivana Ribakova, Jāņa Jurkāna, Aleksandra Bartaševiča, Oļega Deņisova, Igora Solovjova, Aleksandra Golubova, Sergeja Fjodorova, Martijana Bekasova, Alekseja Vidavska, Jakova Plinera, Andreja Aleksejeva, Jura Sokolovska, Nikolaja Kabanova, Andra Tolmačova un Vladimira Buzajeva – pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. un 6. punktu, 17. panta pirmās daļas 3. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2005. gada 8. februārī tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 1. panta trešās daļas 5. punkta, 2. panta otrās daļas 2. punkta, 7. panta pirmās daļas 2. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 98. pantam, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas Ceturtā protokola 2. un 3. pantam, Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām

12. pantam un 1961. gada 30. augusta Konvencijas par apatrīdu skaita samazināšanu 8. panta 1. punktam”.

Konstatējošā daļa

1. 1995. gada 12. aprīlī Saeima pieņēma likumu „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” (turpmāk – Nepilsoņu likums).

Lietas ietvaros tiek vērtēta šādu Nepilsoņu likuma normu atbilstība Latvijas Republikas Satversmei (turpmāk – Satversme) un Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām:

1) Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punkts, kas noteic, ka Nepilsoņu likums neattiecas uz „personām, kuras pēc 1992. gada 1. jūlija ir bez termiņa ierobežojuma reģistrētas (pierakstītas) dzīvesvietā Neatkarīgo Valstu Sadraudzības [turpmāk – NVS] dalībvalstī vai kuras ir saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī”. Vārdi „vai kuras ir saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī” normā tika ietverti ar 2004. gada 20. maija grozījumiem likumā;

2) Nepilsoņu likuma 2. panta otrās daļas 2. punkts, kas noteic, ka nepilsonim ir tiesības „netikt izraidītam no Latvijas, izņemot gadījumu, kad izraidīšana notiek likumā noteiktajā kārtībā un ir saņemta kādas ārvalsts piekrišana uzņemt izraidāmo personu; izraidīšana uz valsti, kurā šī persona tiek vajāta rases, reliģijas vai etniskās piederības dēļ, kā arī kolektīva izraidīšana nav pieļaujama”;

3) Nepilsoņu likuma 7. panta pirmās daļas 2. punkts, kas noteic, ka personai var atņemt nepilsoņa statusu, ja „persona pieder pie kādas no šā likuma 1. panta trešajā daļā minētajām personu kategorijām. Šā likuma 1. panta trešās daļas 5. punktā minētajām personām, kuras saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī, nepilsoņa statusu atņem, ja pastāvīgās uzturēšanās

atļauja saņemta pēc 2004. gada 1. jūnija.” Citētais pēdējais teikums normā tika ietverts ar 2004. gada 20. maija grozījumiem Nepilsoņu likumā.

2. Pieteikuma iesniedzēji – Saeimas deputāti – lūdz izvērtēt Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punkta, 2. panta otrās daļas 2. punkta, 7. panta pirmās daļas 2. punkta (turpmāk – apstrīdētās normas) atbilstību Satversmes 98. pantam, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Cilvēktiesību konvencija) Ceturtā protokola 2. un 3. pantam, Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām (turpmāk – Pakts) 12. pantam un 1961. gada 30. augusta Konvencijas par apatridu skaita samazināšanu (turpmāk – Bezvalstnieku konvencija) 8. panta 1. punktam.

2.1. Pieteikuma iesniedzēji norāda, ka Nepilsoņu likuma uzdevums esot bijis, pirmkārt, nošķirt Latvijas nepilsoņus no ārvalstniekiem, otrkārt, noteikt šo personu īpašo statusu Latvijā, treškārt, izsniegt nepilsoņiem personu apliecinošu dokumentu – nepilsoņa pasi.

Laikā, kad tika pieņemts Nepilsoņu likums, potenciālajiem Latvijas nepilsoņiem esot pastāvējusi iespēja iegūt Krievijas vai citu bijušās Padomju Sociālistisko Republiku Savienības (turpmāk – PSRS) republiku pilsonību, saņemot vienīgi pastāvīgo pierakstu šo valstu teritorijā. Savukārt pašreiz pastāvīgā reģistrācija (pieraksts) Krievijā un citās NVS valstīs vairs nedodot personai automātiskas tiesības uz šo valstu pilsonību vai uz kādu citu noteiktu statusu.

Šobrīd, kad pagājuši desmit gadi kopš Nepilsoņu likuma pieņemšanas, esot nepieciešams pārskatīt nepilsoņa statusu Latvijā, jo nostiprinājusies tāda izpratne, ka nepilsoņi ir Latvijas valstspiederīgie. Turklāt ar 2004. gada 20. maija grozījumiem Nepilsoņu likumā Saeima nevis nostiprinājusi nepilsoņu statusu, bet to pasliktinājusi un papildus ierobežojusi nepilsoņu tiesības, nosakot, ka personai ir atņemams nepilsoņa statuss ne vien tad, ja tā ir bez termiņa ierobežojumiem reģistrēta (pierakstīta) dzīvesvietā NVS, bet arī tad, ja saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī.

2.2. Pieteikumā norādīts, ka apstrīdētās normas neatbilstot Satversmei un pārkāpjot saistības, ko Latvija uzņēmusies, pievienojoties ANO un Eiropas Padomes ietvaros pieņemtajiem starptautiskajiem līgumiem cilvēktiesību jomā.

Pieteikuma iesniedzēji norāda, ka apstrīdētās normas ierobežojot personas pārvietošanās brīvību. Šo tiesību ierobežojumam neesot leģitīma mērķa un tas neesot samērīgs.

Pieteikumā norādīts, ka esot nepamatoti un nesamērīgi atņemt personai nepilsoņa statusu tikai tāpēc, ka tā saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī. Pastāvīgās uzturēšanās atļauja ārvalstī negarantējot personai nekādu ar konkrētās valsts pilsonību vai pavalstniecību saistītu statusu.

Likumdevēja mērķis – ar administratīvām piespiedu metodēm samazināt Latvijas nepilsoņu skaitu – neesot pietiekami leģitīms. Pat ja likumdevēja mērķis tiek atzīts par leģitīmu, to varot sasniegt ar citiem, personas tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem.

Nepilsoņu likuma normas, kas attiecas uz nepilsoņa statusa atņemšanu, varot radīt ārvalstu negatīvu attieksmi pret Latvijas valstspiederīgajiem, jo nepilsoņa statusa atņemšana varot padarīt ārvalstīs dzīvojošos nepilsoņus par bezvalstniekiem. Arī norma, kas attiecas uz nepilsoņu izraidīšanu, varot padarīt šīs personas par bezvalstniekiem, jo izraidīšana uz citu valsti nedod tiesības uz šīs valsts pilsonību.

Pieteikuma iesniedzēji uzskata, ka tiekot ierobežotas nepilsoņu tiesības netikt izraidītiem Cilvēktiesību konvencijas 3. panta kontekstā, jo šis pants būtu attiecināms ne tikai uz Latvijas pilsoņiem, bet arī uz tās valstspiederīgajiem, proti, nepilsoņiem.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdētās normas – **Latvijas Republikas Saeima** (turpmāk – Saeima) – nepiekrīt pieteikumā paustajiem argumentiem.

3.1. Saeimas atbildes rakstā norādīts, ka Nepilsoņu likuma pieņemšanas nepieciešamība bijusi pamatota ar Latvijas Padomju Sociālistiskās Republikas

Augstākās padomes (turpmāk – Augstākā padome) 1991. gada 15. oktobrī pieņemto lēmumu „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem”, kura uzdevums bijis apzināt Latvijas pilsoņu kopumu līdz Pilsonības likuma spēkā stāšanās brīdim. To pašu prasīja Augstākās padomes 1992. gada 9. jūnijā pieņemtais likums „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā”, kā arī apstāklis, ka 1994. gada 22. jūlijā pieņemtajā Pilsonības likumā nereglamentēts palicis jautājums par tiem ārvalstniekiem un bezvalstniekiem, kuri līdz likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” spēkā stāšanās brīdim (1992. gada 1. jūlijam) bija ieguvuši pastāvīgu pierakstu Latvijas Republikā un reģistrēti Iedzīvotāju reģistrā atbilstoši spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem.

Tādējādi 1994. gadā Latvijā bija izveidojusies tāda situācija, ka tās teritorijā uzturējās personas, kuras šeit bija ieceļojušas no PSRS Latvijas okupācijas laikā, sākot ar 1940. gadu, un kuras pēc PSRS sabrukuma bija zaudējušas savu padomju pilsonību.

3.2. Ņemot vērā Latvijas vēsturisko situāciju, Nepilsoņu likums bijis nepieciešams, lai noteiktu sevišķu statusu tām personām, kuras neatbilda starptautiskajos dokumentos noteiktajam bezvalstnieka vai ārvalstnieka statusam.

Saeima atgādina, ka jau sākotnēji būtisks bijis jautājums par to, pie kādas starptautiski atpazīstamas personu kategorijas pieskaitāmi bijušās PSRS pilsoņi. Deputāti pauduši dažādus viedokļus, salīdzinot šīs personas ar ārvalstniekiem, bezvalstniekiem, pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kā arī ierosinājuši noteikt tām citu – īpašu statusu.

Tai pašā laikā nepārprotams esot bijis deputātu viedoklis, ka Nepilsoņu likuma regulējums attiecināms tikai uz tām personām, kurām izveidojusies ilgstoša saikne ar Latvijas valsti, un tieši šis viedoklis arī tika nostiprināts Nepilsoņu likuma 1. pantā. Definējot to personu loku, uz kurām attiecināmas apstrīdētās normas, esot noteiktas vairākas prasības, proti – persona ir bijušās

PSRS pilsonis un dzīvoja Latvijā pirms 1992. gada 1. jūlija, tās pasē ir atzīme par pierakstu Latvijas teritorijā bez termiņa ierobežojuma, un šī persona dzīvo Latvijas Republikā. Šādām personām nolemts noteikt tādu tiesību apjomu, kādu bauda ikviena persona valstī.

Saeima norāda, ka, nosakot konkrētai personu grupai nepilsoņa statusu, Latvija uzņēmusies garantēt šīm personām īpašu statusu un noteikusi tām īpašas tiesības un pienākumus, taču ar nosacījumu, ka šīs personas saglabās saikni ar Latvijas Republiku. No otras puses, šīm personām tika radīta iespēja iegūt Latvijas pilsonību naturalizācijas ceļā saskaņā ar Pilsonības likuma noteikumiem.

Saeima uzsver, ka likumdevējam esot absolūtas tiesības noteikt Latvijas pilsonības subjektu loku, savukārt persona var izvēlēties – iegūt Latvijas pilsonību un ar to saistītās garantijas vai ne. 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. Atbildes rakstā norādīts, ka Latvijas nepilsonis esot uzskatāms par Latvijas pastāvīgo iedzīvotāju – ilgtermiņa rezidentu, jo šis statuss paredz noturīgu tiesisku saikni ar Latvijas valsti un vērsts uz to, ka šādas personas, pastāvīgi dzīvojot Latvijā, var iegūt pilsonību naturalizācijas kārtībā.

Saeima īpaši uzsver, ka kopš 1998. gada, kad tika atcelti nepilsoņiem noteiktie naturalizācijas ierobežojumi, viņiem esot tiesības jebkurā brīdī naturalizēties, iegūt Latvijas pilsonību un baudīt Latvijas pilsoņa tiesības. Ja nepilsonis vēlas pastāvīgi dzīvot ārvalstī, bet saglabāt arī tiesiskās saiknes ar Latviju, nepastāv ne tiesiski, ne administratīvi šķēršļi naturalizācijai un to tiesību izmantošanai, kuras garantē Latvijas Republikas pilsoņa statuss, arī tiesības bez termiņa ierobežojuma uzturēties ārpus Latvijas teritorijas.

3.3. Atbildes rakstā norādīts, ka 2004. gada 20. maija grozījumu mērķis bija juridiski korekti atrisināt situāciju, kad nepilsoņi ieguvuši pastāvīgās

uzturēšanās atļauju ārvalstī un atbilstoši 1954. gada Konvencijai par bezvalstnieku statusu šīm personām tiek izsniegti ceļošanas dokumenti. Pārceļoties uz dzīvi citā valstī, nepilsoņi zaudējot saikni ar Latviju. Kā arguments, kas pamato šīs saiknes zaudēšanu, tiek minēta valstu prakse, atbilstoši kurai personām, lai tās varētu saņemt pastāvīgās uzturēšanās atļauju, parasti ir jānodzīvo attiecīgajā valstī vairāki gadi.

Saeima norāda, ka starptautiskajā praksē personas, kuras no Latvijas izceļojušas ar nepilsoņa pasi un saņēmušas pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī, tiek uzskatītas nevis par Latvijas nepilsoņiem Nepilsoņu likuma izpratnē, bet gan par bezvalstniekiem 1954. gada Konvencijas par bezvalstnieku statusu izpratnē. Līdz ar to šādām personām tiek piemērotas iepriekšminētās konvencijas normas par bezvalstnieka statusu, arī 27. pantā noteiktais par mītnes valsts pienākumu izsniegt ceļošanas dokumentus personām, kuras likumīgi uzturas šīs valsts teritorijā.

To apstiprinot Iekšlietu ministrijas apkopotā informācija. Valstis, kurās Latvijas nepilsoņi likumīgi uzturas ar pastāvīgās uzturēšanās atļauju, izsniedzot šīm personām bezvalstnieku ceļošanas dokumentus. Turklāt šajās valstīs dzīvojošie Latvijas nepilsoņi jaunas pases saņemšanai vēršoties nevis attiecīgajā ārvalstī esošajās Latvijas iestādēs, bet gan attiecīgās valsts iekšlietu iestādēs. Tādējādi personas apliecinot savu izvēli uzturēties šajā valstī kā tās piederīgie, nevis kā Latvijas nepilsoņi.

Nepilsoņu likuma mērķis neesot bijis saglabāt nepilsoņu statusu pilnīgi visiem nenoteiktu laiku, bet gan tikai noteiktu periodu, lai persona, kurai ir šāds statuss, ja tā vēlas, varētu iegūt Latvijas pilsonību vai arī izvēlēties kādu citu valsti, kur ilgstoši dzīvot, tādējādi apstiprinot saikni ar šo valsti, nevis ar Latviju. Likuma uzdevums esot bijis noteikt šo Latvijā dzīvojošo vai terminētā prombūtnē esošo personu statusu Latvijas Republikā un reglamentēt to tiesības un pienākumus līdz brīdim, kad šīs personas iegūst Latvijas vai citas valsts pilsonību.

Saeima norāda – ja Latvijas nepilsonis pastāvīgi uzturas citā valstī, viņam nav objektīvas nepieciešamības baudīt īpašās nepilsoņa tiesības, kas tam garantētas vienīgi Latvijas Republikā.

Atbildes rakstā argumentēts, ka Nepilsoņu likumā noteiktajai nepilsoņu izraidīšanas kārtībai netrūkst leģitimitātes. Personu var izraidīt tikai likumā noteiktajā kārtībā un tikai tad, ja ir saņemta kādas ārvalsts piekrišana uzņemt izraidāmo personu. Cilvēktiesību konvencijas Ceturtā protokola 3. pants neesot attiecināms uz Latvijas nepilsoņiem, jo tas piemērojams tikai valsts pilsoņiem.

Saeima uzskata, ka Bezvalstnieku konvencija neesot attiecināma uz Latvijas nepilsoņiem, jo tā noteic tikai aizliegumu atņemt personai pilsonību.

4. Lietas sagatavošanas laikā tika pieprasīta informācija no Ārlietu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes, Īpašo uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta, kā arī lūgti atzinumi no Rīgas Juridiskās augstskolas profesores Dr. iur. Inetas Ziemeles, Ministru kabineta pārstāves starptautiskajās cilvēktiesību institūcijās Ingas Reines un Valsts cilvēktiesību biroja.

5. **Ārlietu ministrija** atbildē norāda, ka pilsonības jautājumi tiek uzskatīti par katras valsts kompetences sfēru. Lai gan saskaņā ar Latvijas tiesību aktiem nepilsoņus nav iespējams uzskatīt par Latvijas Republikas pilsoņiem, tomēr viņu faktisko tiesību apjoms ir tuvs pilsoņa tiesību apjomam.

6. **Iekšlietu ministrija** atbildē uzsver, ka nepilsoņiem ir tiesības brīvi izbraukt no Latvijas un personas šīs tiesības izmanto. Tomēr ne visas šīs personas pilda likuma prasību informēt Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi par izceļošanu uz pastāvīgu dzīvi ārvalstī. Šīs ziņas fragmentāri tiek saņemtas no Latvijas Republikas diplomātiskajām un konsulārajām pārstāvniecībām ārvalstīs vai ārvalstu iestādēm.

7. Īpašo uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts atbildē norādīja, ka nepilsoņa statuss personai var tikt atņemts tādēļ, ka tai zūd saikne ar Latvijas Republiku, kas nospraudusi mērķi integrēt nepilsoņus Latvijas sabiedrībā, veicot naturalizāciju un īstenojot virkni pasākumu pilsoniskās sabiedrības stiprināšanai. Latvijas valstij faktiski nav iespējas samazināt nepilsoņu skaitu ar naturalizāciju veicinošu pasākumu palīdzību, ja šo pasākumu mērķauditorija neatrodas Latvijā.

8. Ministru kabineta pārstāve starptautiskajās cilvēktiesību institūcijās Inga Reine analizējusi apstrīdēto normu atbilstību Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām un aplūkojusi nepilsoņa statusu starptautisko tiesību kontekstā, īpašu uzmanību vēršot uz to, kā Latvijas pārstāvji starptautiskajām institūcijām adresētajos ziņojumos ir vērtējuši Latvijas nepilsoņa statusu. Atbildē norādīts, ka nepilsoņa statuss nav pilnībā pielīdzināms nevienam starptautiskajās tiesībās noteiktajam fiziskās personas statusam. Atbildes autore uzsver, ka cilvēktiesību ierobežošanas gadījumā ir jābūt skaidri norādītam ierobežojumu legītimajam mērķim.

9. Valsts cilvēktiesību birojs (turpmāk – Cilvēktiesību birojs), atbildot uz Satversmes tiesas jautājumiem, vērtē apstrīdēto normu atbilstību Satversmei un starptautiskajām tiesību normām, kā arī nepilsoņa statusu starptautisko tiesību kontekstā. Cilvēktiesību birojs norāda, ka Latvijas nepilsoņa statuss ir īpašs tiesiskais statuss, kas atšķiras gan no pilsoņa, gan ārvalstnieka, gan bēgļa, gan arī bezvalstnieka statusa. Cilvēktiesību birojs vērš uzmanību uz Latvijas pienākumu pildīt starptautiskās saistības, ko tā uzņēmusies.

10. Rīgas Juridiskās augstskolas profesore Dr. iur. Ineta Ziemele atbildē, vērtējot nepilsoņa statusu starptautiskajās tiesībās un tā saikni ar Latviju, uzsver, ka Latvijas okupācijas fakts deva tiesības Saeimai regulēt okupācijas sekas tādā veidā, ka personām, kuras Latvijas teritorijā ieceļojušas

padomju laikā, netika automātiski piešķirts pilsoņa statuss. Piešķirot šīm personām nepilsoņa statusu, tika radīta jauna, līdz šim starptautiskajās tiesībās nezināma personu kategorija – Latvijas Republikas nepilsoņi ar nepilsoņa pasi.

Atbildes autore analizējusi arī pieteikuma iesniedzēju uzskaitīto starptautisko saistību saturu un sekas attiecībā uz nepilsoņiem, norādot, ka Pakta 12. pants citastarp paredz tiesības ikvienam atgriezties savā valstī, arī valstī, kas nav pilsonības valsts.

Atbildē uzsvērts, ka Cilvēktiesību konvencijas Ceturtais protokols attiecas uz personām ar likumīgu statusu valsts teritorijā, ko nosaka atbilstoši nacionālajiem likumiem, taču Cilvēktiesību konvencija neiejaucas jautājumā par kritērijiem, pēc kādiem valsts nosaka tiesības uzturēties tās teritorijā, tajā iebrukt un izbrukt no tās.

Atbildes autore norāda, ka Latvijas Republikas pienākums ir nepieņemt tādus likumus un procedūras, kas varētu radīt bezvalstnieku skaita pieaugumu, uzsverot, ka valsts nevar atņemt nepilsoņa statusu tikai tāpēc, ka persona pastāvīgi uzturas ārpus valsts teritorijas.

Secinājumu daļa

11. Lai izvērtētu apstrīdēto normu atbilstību Satversmei un Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām, ir jāanalizē nepilsoņa statusa noteikšanas vēsturiskie un politiskie apstākļi, kā arī nepilsoņa statusa noteikšanas tiesiskās sekas. Lai secinātu, kādas ir Latvijas starptautiskās saistības pret Latvijas nepilsoņiem, ir jāvērtē nepilsoņa statuss un tas, cik lielā mērā starptautiskā sabiedrība (ārvalstis un starptautiskās organizācijas) to ir atzinusi.

12. Nepilsoņu likuma pieņemšanu Latvijā noteica vēsturiskā un politiskā situācija pēc PSRS sabrukuma.

Bijušās PSRS republikas izvēlējās dažādu pilsoņu kopuma noteikšanas kārtību. Pilsoņu kopums tika noteikts, gan balstoties uz teritoriālo izcelsmi, gan pastāvīgu uzturēšanos attiecīgā teritorijā pirms neatkarības atgūšanas brīža. Dažās bijušajās PSRS republikās pieraksts dzīvesvietā bija pietiekams pamats automātiskai jaunās valsts pilsonības iegūšanai. Citās par galveno kritēriju pilsonības noteikšanā tika izvirzīts zināms pastāvīgās uzturēšanās gadu skaits (*sk.: Ziemeļe I. Pilsonība un cilvēktiesības valstu pēctecības kontekstā.// Likums un Tiesības, 2002, Nr. 8, 234. lpp.*). Salīdzinot ar citām bijušajām padomju republikām, Latvijā un Igaunijā pilsoņu kopuma noteikšanas pamatprincipi bija atšķirīgi.

Neatkarības atgūšana pēc Latvijas okupācijas perioda deva likumdevējam iespēju noteikt Latvijas pilsoņu kopumu. Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāte radīja tiesisku pamatu tam, lai noteiktai personu grupai netiktu automātiski piešķirts pilsoņa statuss.

Latvijas kontinuitātes juridiskais pamats ir nostiprināts Augstākās padomes 1990. gada 4. maija Deklarācijā par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu (turpmāk – Neatkarības deklarācija). Tā regulē gan Latvijas tiesisko statusu starptautisko tiesību izpratnē, gan valststiesiskus pamatjautājumus.

Neatkarības deklarācijas preambula, kas ietver vēsturisko faktu izklāstu un to juridisko novērtējumu, citastarp noteic: „[...] Latvijas Republikas iekļaušana Padomju Savienībā no starptautisko tiesību viedokļa nav spēkā, un Latvijas Republika joprojām pastāv kā starptautisko tiesību subjekts, ko atzīst vairāk kā 50 pasaules valstis.” Pamatots ir tiesību doktrīnā izteiktais viedoklis, ka par Neatkarības deklarācijas preambulas galveno funkciju ir uzskatāma tieši Latvijas valsts nepārtrauktības doktrīnas nostiprināšana Latvijas tiesību sistēmā (*sk.: Levits E. 4. maija deklarācija Latvijas tiesību sistēmā.// 4. maijs. Rakstu, atmiņu un dokumentu krājums par Neatkarības deklarāciju, Rīga: Latvijas Universitātes žurnāla „Latvijas Vēsture” fonds, 2000, 57. lpp.*).

13. Latvijas valsts pilsoņu kopums tika noteikts ar Augstākās padomes 1991. gada 15. oktobra lēmumu „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem”. Lēmumā norādīts: kaut gan Latvijas Republika 1940. gada 17. jūnijā tika okupēta un valsts zaudēja suverēno varu, tās pilsoņu kopums saskaņā ar Latvijas Republikas 1919. gada 23. augusta „Likumu par pavalstniecību” turpina pastāvēt. Lēmums paredzēja gan Latvijas Republikas pilsoņu kopuma noteikšanas kārtību, gan arī naturalizācijas pamatnoteikumus.

Ņemot vērā Latvijas kā starptautisko tiesību subjekta kontinuitāti, bija pamats atjaunot Latvijas pilsoņu kopumu tādu, kāds tas bija noteikts ar 1919. gada „Likumu par pavalstniecību”. Tādējādi Latvija nevis piešķīra pilsonību personām, kurām tā jau bija pirms Latvijas okupācijas, bet gan atjaunoja šo personu tiesības *de facto* (sk.: *Ziemele I. Starptautiskās tiesības un cilvēktiesības Latvijā: abstrakcija vai realitāte. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2005, 103. lpp.*).

Gan no 1991. gada Augstākās padomes lēmuma „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem”, gan no 1994. gadā pieņemtā Pilsonības likuma izriet, ka pilsoņu kopums tika atjaunots, nevis noteikts no jauna.

Līdz ar to nav pamatots viedoklis, ka Latvijai bijis pienākums automātiski garantēt pilsonību tiem indivīdiem un viņu pēctečiem, kuri nekad nav bijuši Latvijas pilsoņi un Latvijā ieceļojuši okupācijas laikā. Turklāt šīm personām tika dotas tiesības iegūt Latvijas pilsonību naturalizācijas kārtībā.

14. Atbildes rakstā Saeima pamatoti norāda, ka nepieciešamību pieņemt Nepilsoņu likumu noteica gan 1991. gada Augstākās padomes lēmums „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem”, gan 1992. gada 9. jūnija likums „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā”, gan arī 1994. gadā 22. jūlijā pieņemtais Pilsonības likums.

1994. gada Pilsonības likumā nereglamentēts palika jautājums par tiem ārvalstniekiem un bezvalstniekiem, kuri līdz likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku iecelšanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” spēkā stāšanās brīdim (1992. gada 1. jūlijam) bija ieguvuši pastāvīgu pierakstu Latvijas Republikā un reģistrēti Iedzīvotāju reģistrā atbilstoši spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem. Līdz ar to bija nepieciešams noteikt īpašu tiesisko statusu tām personām, kuras Latvijas teritorijā bija ieceltojušas okupācijas laikā un pēc PSRS sabrukuma zaudējušas PSRS pilsonību, neiegūstot nekādu citu pilsonību.

Nepilsoņa statusa piešķiršana noteiktai personu grupai bija sarežģīta politiskā kompromisa rezultāts. Turklāt, pieņemot Nepilsoņu likumu, Latvijai bija jāievēro arī starptautiskie cilvēktiesību standarti, kas aizliedz palielināt bezvalstnieku skaitu valstu kontinuitātes gadījumos.

15. Līdz ar Nepilsoņu likuma pieņemšanu radās jauna, līdz šim starptautiskajās tiesībās nezināma personu kategorija – Latvijas nepilsoņi. Latvijas nepilsoņi nav pielīdzināmi nevienam fiziskās personas statusam, kas noteikts starptautiskajos tiesību aktos, jo nepilsoņiem noteikto tiesību apjoms pilnībā neatbilst nevienam šādam statusam. Latvijas nepilsoņi nav uzskatāmi ne par pilsoņiem, ne ārvalstniekam, ne arī bezvalstniekiem, bet par personām ar „īpašu tiesisko statusu”.

Latvija ir skaidri norādījusi, ka nepilsoņi nav uzskatāmi par bezvalstniekiem, jo Bezvalstnieku likuma 3. panta otrā daļa noteic, ka personu, kura ir likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” subjekts, nevar atzīt par bezvalstnieku. Arī Latvijas pārstāvji starptautiskajās institūcijās konsekventi aizstāvējuši pozīciju, ka nepilsoņa statuss nevar tikt pielīdzināts bezvalstnieka statusam.

Nepilsoņi nav uzskatāmi par ārvalstniekiem, jo saskaņā ar Imigrācijas likuma 1. pantu ārvalstnieks ir persona, kura nav Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis.

Arī Eiropas Savienības neatkarīgo ekspertu grupa pamattiesību jautājumos (*EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights*) pārskatā par pamattiesību jautājumiem Eiropas Savienībā un tās dalībvalstīs 2003. gadā norāda, ka likumā „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” noteiktie nepilsoņi nav nedz pilsoņi, nedz ārvalstnieki, nedz arī bezvalstnieki. Ekspertu grupa norāda, ka Latvijas nepilsoņi pieder pie līdz šim starptautiskajās publiskajās tiesībās nezināmas personu kategorijas (*Synthesis Report: Conclusions and Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003, 4 February 2004, p. 90*).

16. 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.

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.

Jāuzsver, ka kopš 1998. gada, kad tika atcelti nepilsoņiem noteiktie naturalizācijas ierobežojumi, viņiem ir tiesības jebkurā brīdī naturalizēties, iegūt Latvijas pilsonību un baudīt Latvijas pilsoņa tiesības. Līdz ar to Latvija ir radījusi priekšnoteikumus, lai personas, kurām ar Nepilsoņu likumu tika noteikts nepilsoņa statuss, varētu iegūt Latvijas pilsonību. Tomēr tā ir katras personas brīva izvēle – izmantot šīs tiesības vai ne.

17. Nepilsoņa statuss nav un nevar tikt uzskatīts par Latvijas pilsonības paveidu. Tomēr nepilsoņiem noteiktās tiesības un starptautiskās saistības, ko Latvija uzņēmusies pret šīm personām, liecina, ka nepilsoņu tiesiskā saikne ar Latviju tiek zināmā mērā atzīta un uz tās pamata ir radušies savstarpēji

pienākumi un tiesības. Tas izriet no Satversmes 98. panta, kas citastarp noteic, ka ikvienam, kam ir Latvijas pase, ir tiesības uz valsts aizsardzību un tiesības brīvi atgriezties Latvijā.

Tiesības, ko Latvija noteikusi tās nepilsoņiem, var ietekmēt citu valstu imigrācijas politiku attiecībā uz šīm personām, jo citas valstis rēķinās ar to, ka Latvija attiecībā uz šīm personām uzņemas noteiktas saistības, piemēram, garantē nepilsoņiem diplomātisko aizsardzību ārvalstīs, kā arī tiesības atgriezties Latvijā.

Tādējādi Saeimai, izdarot grozījumus Nepilsoņu likumā, bija jāapsver to potenciālās starptautiskās sekas. Līdz ar to nepieciešams analizēt apstrīdēto normu atbilstību tiesībām, kas izriet no Satversmes 98. panta, proti – ikviena tiesībām brīvi izbraukt no Latvijas, kā arī ikviena, kam ir Latvijas pase, tiesībām uz valsts aizsardzību, atrodoties ārpus Latvijas, un tiesībām atgriezties Latvijā. Tāpat jāizvērtē, vai apstrīdētās normas atbilst saistībām, ko Latvijai noteic Cilvēktiesību konvencijas Ceturtā protokola 2. un 3. pants, Pakta 12. pants, kā arī Bezvalstnieku konvencijas 8. panta 1. punkts.

18. No pieteikuma izriet, ka jāizvērtē apstrīdēto normu atbilstība tikai Satversmes 98. panta pirmajiem diviem teikumiem, kas noteic: „Ikvienam ir tiesības brīvi izbraukt no Latvijas. Ikviens, kam ir Latvijas pase, ārpus Latvijas atrodas valsts aizsardzībā, un viņam ir tiesības brīvi atgriezties Latvijā.”

Satversmes tiesa jau iepriekš norādījusi, ka gadījumos, kad ir šaubas par Satversmē ietverto cilvēktiesību normu saturu, tās tulkojamas pēc iespējas atbilstoši interpretācijai, kāda tiek lietota starptautisko cilvēktiesību normu praksē (*sk. Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punktu*). Turklāt no Satversmes 89. panta, kas noteic, ka „valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem”, izriet, ka likumdevēja mērķis bija panākt Satversmē ietverto tiesību normu un starptautisko cilvēktiesību normu savstarpēju harmoniju (*sk., piemēram,*

Satversmes tiesas 2003. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003–04–01 secinājumu daļas 1. punktu un 2005. gada 17. janvāra sprieduma lietā Nr. 2004–10–01 7. 1. punktu). Tādēļ noskaidrojams, cik lielā mērā Paktā un Cilvēktiesību konvencijā noteiktās tiesības un to īstenošanas prakse ir piemērojama, interpretējot Satversmes 98. pantā ietverto tiesību saturu.

Pakta 12. panta 2. punktā ietvertās tiesības izbraukt no valsts, arī savas valsts, attiecas uz jebkuru personu, ne tikai uz attiecīgās valsts pilsoni. Līdz ar to šīs normas saturs ir piemērojams, vērtējot apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 98. pantam.

Pakta 12. panta 4. punktā ir noteiktas tiesības atgriezties savā valstī. Cilvēktiesību komiteja norādījusi, ka šajā normā ietvertās tiesības ir interpretējamas, ņemot vērā personas īpašo saikni ar valsti. Šajā pantā noteikto tiesību piemērošana nav ierobežota ar pilsonības valsti tās formālajā izpratnē. Tiesības atgriezties savā valstī attiecas arī uz valsti, ar kuru personai ir īpaša saikne [*sk.: Joseph S., Schultz J., Castan M. (ed.) The International Covenant in Civil and Political Rights. Cases, materials and commentary, 2nd ed., Oxford University Press, 2004, p. 366*]. Līdz ar to arī Pakta 12. panta 4. punktā ietverto tiesību saturs ir piemērojams, vērtējot apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 98. pantam.

Cilvēktiesību konvencijas Ceturtais protokola 2. panta 2. punkts noteic ikviena tiesības brīvi atstāt jebkuru valsti, arī savu valsti. Eiropas Cilvēktiesību tiesa līdz šim nav norādījusi, ka šajā pantā ietvertās tiesības būtu attiecināmas tikai uz attiecīgās valsts pilsoņiem. Līdz ar to šī norma ir piemērojama, interpretējot Satversmes 98. pantā ikvienam nostiprinātās tiesības izbraukt no valsts.

Cilvēktiesību konvencijas Ceturtais protokola 3. panta 2. punkts noteic, ka nevienam cilvēkam nedrīkst liegt tiesības atgriezties tās valsts teritorijā, kuras pilsonis viņš ir. Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir norādījusi, ka „Konvencija negarantē personai tiesības iebraukt un uzturēties valstī, kuras pilsonis attiecīgā persona nav, kā arī negarantē tiesības netikt izraidītam no šīs valsts.

Līgumslēdzējām valstīm saskaņā ar starptautiskajās tiesībās iedibinātu principu ir tiesības kontrolēt tādu personu iebraukšanu, uzturēšanos un izbraukšanu, kuras nav tās pilsoņi (*non-nationaux*)” (*Cour européenne des Droits de l’Homme, Décision finale sur la recevabilité de la requête n° 50183/99 présentée par Aleksandr Kolosovskiy contre la Lettonie, le point B.c*). Tātad šī Cilvēktiesību konvencijas norma garantē tiesības tikai attiecīgās valsts pilsoņiem un nav piemērojama attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem, interpretējot Satversmes 98. pantā noteiktās tiesības atgriezties Latvijā.

No iepriekšminētā izriet, ka Paktā un Konvencijā noteikto tiesību apjoms ir atšķirīgs, bet no Latvijas tiesību viedokļa Latvijai ir saistošs plašākais starptautiskais cilvēktiesību standarts.

19. Satversmes 98. pants noteic ikviena tiesības brīvi izbraukt no Latvijas. Šīs tiesības sevī ietver vairākus aspektus. Tiesības atstāt valsts teritoriju nevar tikt ierobežotas, prasot iemeslu, kāpēc persona vēlas atstāt valsti. Tāpat šīs tiesības nevar tikt ierobežotas, nosakot, cik ilgu laiku indivīds drīkst atrasties ārpus valsts (*sk.: Joseph S., Schultz J., Castan M., p. 355*). Tās sevī ietver arī indivīda tiesības brīvi izbraukt uz citu valsti pēc savas izvēles, ja vien attiecīgā valsts šo personu uzņem (*sk. Eiropas cilvēktiesību tiesas 2004. gada 13. februāra sprieduma lietā „Napijalo v. Croatia” 68.š*).

Satversmes 98. pants noteic arī **ikviena, kam ir Latvijas pase, tiesības brīvi atgriezties Latvijā.** To personu loks, kurām ir konstitucionāli noteiktas tiesības brīvi atgriezties Latvijā, nosakāms Personu apliecinošo dokumentu likuma kontekstā. Šā likuma 4. pants paredz, kāda veida pases izsniedzamas Latvijā. Atbilstoši šim pantam Latvijas pase tiek izsniegta ne tikai pilsoņiem, bet arī nepilsoņiem. Līdz ar to tiesības brīvi atgriezties Latvijā ir attiecināmas arī uz Latvijas nepilsoņiem.

Satversmes 98. pants noteic, ka **ikviens, kam ir Latvijas pase, ārpus Latvijas atrodas valsts aizsardzībā.** Tas nozīmē, ka Latvija īsteno diplomātisko aizsardzību attiecībā uz personām, kam ir Latvijas pase.

Diplomātiskā aizsardzība nepieder pie pamattiesībām, bet ir uzskatāma par cilvēktiesību īstenošanas mehānismu un var izpausties, piemēram, tādejādi, ka personai tiek nodrošināta pieeja konsulārajām institūcijām. Tā ir valsts rīcības brīvība – īstenot diplomātisko aizsardzību attiecībā uz indivīdu vai ne. Tomēr valstij var būt pienākums īstenot diplomātisko aizsardzību, ja attiecībā uz indivīdu ir pārkāptas *ius cogens* normas.

Pastāv atšķirīgi viedokļi par to, vai diplomātiskā aizsardzība īstenojama tikai attiecībā uz personām, kuras starptautisko tiesību kontekstā tiek uzskatītas par attiecīgās valsts valstspiederīgajiem. *Nottebohm* lietas [*Nottebohm judgement (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase, [1955] ICJ Reports*] izpratnē, vai arī tikpat nozīmīgs apstāklis var būt pastāvīgā uzturēšanās attiecīgajā valstī [sk.: *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May to 9 June and 10 July to 18 August 2000 (A/55/10), Chapter V; <http://www.un.org/law/ilc/reports/2000/english/chp5e.pdf>*]. Satversmes 98. panta formulējums norāda uz to, ka Latvija diplomātisko aizsardzību noteic arī attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem.

20. Apstrīdētās normas pēc satura ir atšķirīgas, tādēļ noskaidrojams, vai to saturs uzskatāms par Satversmes 98. pantā noteikto tiesību ierobežojumu.

Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punkts noteic to personu loku, kuras nevar pretendēt uz nepilsoņa statusu. Šī norma, it īpaši tad, ja tiek vērtēta kopsakarā ar tā paša likuma 7. panta pirmās daļas 2. punktu, var ietekmēt citu valstu imigrācijas politiku attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem. Ņemot vērā, ka ar 2004. gada 20. maija grozījumiem Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punktā tika paplašināts to personu loks, uz kurām neattiecas Nepilsoņu likums, šīs normas saturs uzskatāms par tādu, kas var ierobežot Satversmes 98. pantā noteikto pārvietošanās brīvību, kā arī valsts garantēto aizsardzību, kas ir noteikta ikvienam, kam ir Latvijas pase.

Nepilsoņu likuma 2. panta otrās daļas 2. punkts noteic nepilsoņu izraidīšanas kārtību. Šīs normas atbilstība Satversmes 98. pantam nav vērtējama, jo šis pants vispār neskar izraidīšanu.

Nepilsoņu likuma 7. panta pirmās daļas 2. punkts paredz iespēju atņemt nepilsoņa statusu un līdz ar to arī īpašo valsts aizsardzību personām, kam ir izveidojusies ilgstoša un noturīga saikne ar Latviju. Tādējādi var tikt ierobežotas Satversmes 98. pantā noteiktās tiesības. Tāpat apstrīdētā norma var ietekmēt citu valstu imigrācijas politiku attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem.

Līdz ar to Nepilsoņu likuma 7. panta pirmās daļas 2. punkts, kas vērtējams saistībā ar Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punktu, ir uzskatāms par Satversmes 98. pantā noteikto tiesību ierobežojumu.

21. Lielākā daļa Satversmē noteikto pamattiesību nav absolūtas, un, pastāvot noteiktiem nosacījumiem, valsts var tās ierobežot. Atbilstoši Satversmes 116. pantam personas tiesības, kas noteiktas Satversmes 98. pantā, var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Arī Cilvēktiesību konvencijas Ceturtnā protokola 2. panta 3. punkts paredz, ka tiesībām brīvi atstāt jebkuru valsti, arī savu valsti nedrīkst noteikt nekādus ierobežojumus, izņemot tos, ko nosaka likums un kas demokrātiskā sabiedrībā ir nepieciešami valsts un sabiedriskās drošības interesēs, lai uzturētu sabiedrisko kārtību, nepieļautu noziegumus, aizsargātu veselību un morāli vai arī citu cilvēku tiesības un brīvības.

Līdzīgi Pakta 12. panta 3. punkts noteic, ka ikviena tiesībām atstāt jebkuru, arī savu, valsti nedrīkst būt nekādu ierobežojumu, izņemot tos, kas paredzēti likumā, ir nepieciešami valsts drošības, sabiedriskās kārtības, iedzīvotāju veselības, tikumības vai citu cilvēku tiesību un brīvību aizsardzībai un ir savienojami ar citām Paktā atzītajām tiesībām.

Attiecībā uz tiesībām iebraukt savā valstī Pakta 12. panta 4. punkts noteic, ka šīs tiesības nevienam nedrīkst atņemt patvaļīgi.

Tātad Satversmes 98. pantā noteiktās tiesības var tikt ierobežotas, ja ierobežojums ir noteikts ar likumu, atbilstošs leģitīmam mērķim un nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā.

22. Satversmes 98. pantā ietverto tiesību ierobežošana noteikta ar likumu, proti – ar Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punktu un 7. panta pirmās daļas 2. punktu. Šis likums ir, pirmkārt, izsludināts likumā noteiktajā kārtībā, ir spēkā un ir publiski pieejams. Otrkārt, tiesību norma ir pietiekami skaidra, lai indivīds varētu paredzēt tās piemērošanas sekas.

Līdz ar to apstrīdētajās normās ietvertais pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

23. Ministru kabineta iesniegtajā Nepilsoņu likuma grozījumu projekta anotācijā norādīts, ka grozījumi bijuši nepieciešami, pirmkārt, lai atceltu priekšrocības tiem nepilsoņiem, kuri pārceļas uz pastāvīgu dzīvi valstīs, kas nav NVS dalībvalstis, un, otrkārt, lai paredzētu iespēju personai atteikties no nepilsoņa statusa, ja tā pastāvīgi dzīvo citā valstī un ir saņēmusi tajā ceļošanas dokumentus (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”” anotāciju, IEMAnot_190503; lietas materiālu 1. sējuma 49. lpp.*).

Izdarot grozījumus Nepilsoņu likumā, likumdevējs nav norādījis citu šo grozījumu mērķi.

Arī Valsts prezidente, nosūtot likumprojektu otrreizējai caurlūkošanai, minējusi, ka ir nepamatoti un nesamērīgi atņemt personai nepilsoņa statusu tikai tāpēc, ka tā ārvalstī saņēmusi pastāvīgās uzturēšanās atļauju, kas personai negarantē nekādu ar konkrētās ārvalsts pilsonību vai pavalstniecību saistītu statusu. Prezidente uzsvērusi, ka, likumdevējs nolemjot attiecināt šādu

nepilsoņa statusa atņemšanas priekšnoteikumu uz personām, kuras pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņēmušas pirms 2004. gada likuma grozījumu pieņemšanas, ir pārkāpis tiesiskās palāvības principu [sk.: *Prasot otrreiz caurlūkot likumu „Grozījumi likumā „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”*“]. *Latvijas Vēstnesis, 2004. 25. marts, Nr. 47 (2995)*].

Tomēr likumdevējs, izskatot Nepilsoņu likuma grozījumus otrreizējās caurlūkošanas kārtībā, tikai daļēji ņēma vērā Valsts prezidentes iebildumus un, grozot 7. panta pirmās daļas 2. punktu, noteica, ka nepilsoņa statuss tiek atņemts tikai tām personām, kuras pastāvīgās uzturēšanās atļauju ārvalstī saņēmušas pēc 2004. gada 1. jūnija. Tādējādi šie grozījumi saglabāja pieeju, ka nepilsoņa statusa atņemšana var tikt saistīta ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujas iegūšanu ārvalstī vai reģistrāciju (pierakstu) dzīvesvietā NVS dalībvalstī bez termiņa ierobežojuma.

Ne Saeimas Juridiskā komisija, ne deputāti Saeimas sēdē pirms grozījumu pieņemšanas otrreizējās caurlūkošanas kārtībā nenorādīja to leģitīmo mērķi. Līdz ar to likumdevējs neizmantoja tam doto iespēju pieņemt Nepilsoņu likuma grozījumus tādā redakcijā, kas atbilstu Satversmei un Latvijai saistošajām starptautisko tiesību normām.

Grozījumu leģitīmais mērķis nav norādīts arī Saeimas atbildes rakstā.

Ņemot vērā to, ka pamattiesību ierobežojumam, kas izriet no Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punkta un 7. panta pirmās daļas 2. punkta, trūkst leģitīmā mērķa, nav nepieciešams izvērtēt šo ierobežojumu nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā, kā arī atbilstību samērīguma principam.

24. No pieteikuma izriet, ka tiek apstrīdēta Nepilsoņu likuma 2. panta otrās daļas 2. punkta atbilstība Cilvēktiesību konvencijas Ceturtā protokola 3. panta 1. punktam, kas noteic, ka nevienu nedrīkst izraidīt nedz individuāli, nedz kolektīvi no tās valsts teritorijas, kuras pilsonis viņš ir.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir norādījusi, ka šis pants nodrošina vienīgi tādu personu absolūtas un neapstrīdamas tiesības netikt izraidītām, kuras ir uzskatāmas par attiecīgās valsts *nationals* (angļu val.). Taču šā jēdziena saturs ir nosakāms nacionālajos likumos (*sk. Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmuma par sūdzības Nr. 48321/99 „Sļivenko un citi pret Latviju” pieņemšanu izskatīšanai 77.§ un 78.§*).

Tas, vai Latvijas nepilsoņi būtu uzskatāmi par *nationals* (angļu val.) starptautisko tiesību izpratnē, ir ne tikai juridisks, bet galvenokārt politisks jautājums, kas būtu jāizskata valstī pastāvošā demokrātiski politiskā procesa ietvaros.

Tomēr, vērtējot šajā konvencijas pantā ietverto izraidīšanas aizlieguma principu attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem, secināms, ka Nepilsoņu likumā noteiktā izraidīšanas kārtība nerada cilvēktiesību aizskārumu.

Nepilsoņu likuma 2. panta otrās daļas 2. punkts noteic, ka nepilsonim ir tiesības netikt izraidītam no Latvijas, izņemot gadījumus, kad izraidīšana notiek likumā noteiktajā kārtībā un ir saņemta kādas ārvalsts piekrišana uzņemt izraidāmo personu. Nepilsoņa izraidīšana uz valsti, kurā šī persona tiek vajāta rases, reliģijas vai etniskās piederības dēļ, kā arī kolektīva izraidīšana nav pieļaujama.

Tātad Nepilsoņu likumā noteiktā izraidīšanas kārtība ir stingri regulēta un nepieļauj patvaļīgu izraidīšanas aizlieguma principa pārkāpšanu. Analizējot apstrīdētajā normā lietoto jēdzienu „likumā noteiktajā kārtībā”, norādāms, ka Latvijā personu izraidīšana var notikt vai nu Imigrācijas likumā vai arī Krimināllikumā noteiktajā kārtībā.

Imigrācijas likumā paredzētā personu izraidīšanas kārtība neattiecas uz Latvijas nepilsoņiem. Pirmkārt, Imigrācijas likuma mērķis ir noteikt ārzemnieku ieceļošanas, uzturēšanās, tranzīta, izceļošanas un aizturēšanas kārtību, kā arī kārtību, kādā ārzemniekus tur apsardzībā Latvijas Republikā un izraida no tās, lai nodrošinātu starptautiskajām tiesību normām un Latvijas valsts interesēm atbilstošas migrācijas politikas īstenošanu (Imigrācijas likuma

2. pants). Otrkārt, Imigrācijas likuma izpratnē ārzemnieks ir persona, kura nav Latvijas pilsonis vai Latvijas nepilsonis.

Krimināllikums ļauj notiesātā izraidīšanu no Latvijas Republikas piemērot kā papildsodu (Krimināllikuma 36. pants). Krimināllikuma 43. pants savukārt noteic, ka citas valsts pilsoni vai personu, kurai ir pastāvīgās uzturēšanās atļauja citā valstī, var izraidīt no Latvijas Republikas, ja tiesa atzīst, ka, ievērojot lietas apstākļus un vainīgā personību, nav pieļaujama viņa atrašanās Latvijā. Tādējādi šis pants var attiekties vienīgi uz tiem nepilsoņiem, kam ir pastāvīgās uzturēšanās atļauja citā valstī. Būtiski, ka tiesnesim, piemērojot izraidīšanu kā papildsodu, ir noteikts pienākums izvērtēt attiecīgās lietas apstākļus un vainīgā personību. Līdz ar to tiesnesim katrā konkrētajā gadījumā ir jāpārbauda, vai izraidīšana no Latvijas kā papildsods nerada nepamatotu cilvēktiesību ierobežojumu.

Līdz ar to secināms, ka Nepilsoņu likuma 2. panta otrās daļas 2. punkts atbilst personas izraidīšanas aizlieguma principam.

25. Pieteikuma iesniedzēji norāda, ka nepieciešams izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību arī Bezvalstnieku konvencijas 8. panta 1. punktam.

Bezvalstnieku konvencijai Latvija pievienojusies ar 1990. gada 4. maija deklarāciju „Par Latvijas Republikas pievienošanos starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos”. Šī konvencija Latvijā ir spēkā no 1992. gada 13. jūlija. Lai arī Bezvalstnieku konvencija Latvijas valstij ir saistoša, tās oficiālais tulkojums latviešu valodā nav publicēts. Tādējādi konvencijas neoficiālais tulkojums latviešu valodā atbilstoši 1969. gada Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 33. pantam ir izmantojams tiktāl, ciktāl tas nav pretrunā ar šīs konvencijas autentisko tekstu.

Konvencijas autentiskie teksti – konkrēti, angļu un franču valodā – norāda, ka šīs konvencijas 8. panta 1. punkts attiecas uz aizliegumu atņemt *nationality* (angļu val.) jeb *nationalité* (franču val.). Jautājums par to, kāds būs

nepilsoņa statuss Bezvalstnieku konvencijas un starptautisko tiesību izpratnē, ir lemjams šā sprieduma 24. punktā norādītajā kārtībā.

Tomēr jāņem vērā, ka Bezvalstnieku konvencijā ir ietverts vispārējs bezvalstnieku skaita palielināšanas aizlieguma princips. Šī konvencija ir starptautisks līgums, kas pieņemts, lai īstenotu valstu pienākumu samazināt bezvalstnieku skaitu.

Izvērtējot apstrīdēto normu saturu, secināms, ka Nepilsoņu likuma 7. panta pirmās daļas 2. punkts tā pašreizējā redakcijā potenciāli pieļauj bezvalstnieku skaita palielināšanos. Šī norma nepilsoņa statusa atņemšanu saista ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņemšanu ārvalstī vai ar pastāvīgu pierakstu NVS dalībvalstī. Kā šajā spriedumā iepriekš norādīts, ne pastāvīgās uzturēšanās atļaujas iegūšana ārvalstī, ne arī pastāvīgs pieraksts NVS dalībvalstī personai nenoteic tādu statusu, ko nodrošinātu pilsonības (pavalstniecības) iegūšana.

Līdz ar to Nepilsoņu likuma 7. panta pirmās daļas 2. punkts uzskatāms par neatbilstošu bezvalstnieku skaita palielināšanas aizlieguma principam.

26. Nepilsoņu likuma 1. panta trešās daļas 5. punkts un 7. panta pirmās daļas 2. punkts nepamatoti ierobežo Satversmē, kā arī Latvijai saistošajās starptautisko tiesību normās noteiktās cilvēktiesības.

Apstrīdēto normu atcelšana ar sprieduma pasludināšanas brīdi, kā to lūdz pieteikuma iesniedzēji, radītu tādu situāciju, ka zustu jebkāds konkrēto attiecību tiesiskais regulējums.

Tādēļ, lemjot par brīdi, ar kuru apstrīdētās normas zaudēs spēku, Satversmes tiesa ņem vērā, ka ir nepieciešams noteikts laika periods, lai izteiktu šīs normas tādā redakcijā, kas atbilst Satversmē noteiktajiem un Latvijai saistošajiem cilvēktiesību standartiem.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30. – 32. pantu, Satversmes tiesa **nosprieda**:

1. Atzīt likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 1. panta trešās daļas 5. punktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 98. pantam un spēkā neesošu no 2005. gada 1. septembra.

2. Atzīt likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 7. panta pirmās daļas 2. punktu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 98. pantam un spēkā neesošu no 2005. gada 1. septembra.

3. Atzīt likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 2. panta otrās daļas 2. punktu par atbilstošu Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas Ceturtā protokola 3. panta 1. punktam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš