

Nepilsoņu jautājuma risināšanas problemātika no starptautisko tiesību viedokļa

Dr. iur. Jānis Grasis

*Rīgas Stradiņa universitāte,
Juridiskā fakultāte,
Tiesību zinātņu katedra, Latvija
Janis.Grasis@rsu.lv*

Kopsavilkums

Rakstā ir analizēta Latvijas Republikas Valsts prezidenta likumdošanas iniciatīva – likumprojekts “Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem” no starptautisko tiesību aspekta. Tiek apšaubīta sagatavotā likumprojekta kvalitāte un lietderība, jo nepilsoņu jautājuma tiesiskais regulējums pilnībā atbilst Latvijas Republikas starptautiskajām saistībām.

Atslēgvārdi: Latvijas Republikas pilsonība, nepilsoņa statuss, automātiska pilsonības iegūšana.

Latvijas Republikas prezidents Raimonds Vējonis 2017. gada 11. septembrī iesniedza Saeimai likumprojektu “Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem” (turpmāk tekstā – likumprojekts) [7]. Tas saturēja tikai divus pantus:

“1. Izbeigt piešķirt nepilsoņa statusu bērniem kopš 2018. gada 1. jūnija dzimušiem bērniem. 2. Atzīt pēc 2018. gada 1. jūnija dzimušos bērnus, kuriem saskaņā ar likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” 8. panta otro daļu būtu tiesības uz nepilsoņa statusu, par Latvijas pilsoņiem, ja vien bērna vecāki nav vienojušies par citas valsts pilsonības piešķiršanu bērnam un bērns nav citas valsts pilsonis.”¹

¹ Valsts prezidenta piedāvātā likumprojekta teksts un visi pavadošie dokumenti ir atrodami Saeimas mājaslapā: <http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/webSasaiste?OpenView&restricttocategory=1023/Lp12> [sk. 17.11.2017.].

Saeima tomēr noraidīja šo Valsts prezidenta priekšlikumu [9]. Pēc šī balsojuma R. Vējonis pauda nožēlu par Saeimas lēmumu noraidīt viņa iesniegto likumprojektu par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem. “Esmu pārliecināts, ka Saeimas balsojums tikai atliek lēmuma pieņemšanu uz kādu laiku,” uzsvēra R. Vējonis, piebilstot, ka šis padomju mantojums traucē Latvijai iet uz priekšu kā mūsdienīgai un stiprai valstij [9].

Jau pēc negatīvā Saeimas balsojuma uzradās cits pilsonības jautājumu “eksperts” – Saeimas deputāts Boriss Cilevičs, kurš rakstā “Boriss Cilevičs: Hēroda mantinieki” kaunināja Saeimas deputātu vairākumu un savā interpretācijā mēģināja pierādīt, ka, nepieņemot šo likumprojektu, Latvijas Republika pārkāpj savas starptautiskās saistības pilsonības jautājumos [3].

Šajā *Socrates* numurā tiks analizēts Valsts prezidenta sagatavotais likumprojekts: vai tas atbilst Latvijas Republikas starptautiskajām saistībām, kā arī likumprojekta kvalitāte.

Sākšu ar “eksperta” B. Cileviča argumentiem, kāpēc šāds likums Latvijas Republikā ir nepieciešams:

- 1) Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) 1961. gada konvencija par bezvalstnieku skaita samazināšanu nosaka principu: valstij ir pienākums piešķirt pilsonību cilvēkam, kas piedzimis tās teritorijā, ja pretējā gadījumā persona kļūs par apatridu (bezvalstnieku);
- 2) analogisks princips ir iekļauts arī Eiropas Konvencijā par pilsonību, kas pieņemta 1997. gadā. Šo konvenciju Latvija parakstīja 2001. gadā, Saeima pat to pirmajā lasījumā ratificēja, bet turpmāka ratifikācija ir uz daudziem gadiem aizkavējusies;
- 3) vēl nozīmīgāka šajā kontekstā ir ANO 1989. gada Konvencija par bērnu tiesībām. Tās 7. pants nosaka, ka ikvienam bērnam ir tiesības uz pilsonību no dzimšanas brīža [3].

Diemžēl jāatzīst, ka B. Cilevičs jauc divus jēdzienus: tiesības un pienākums, kā arī demagoģiski izdara secinājumus, nepilnīgi citējot starptautiskās konvencijas.

1. ANO 1961. gada konvencijas par bezvalstniecības samazināšanu 1. panta 1. punktā noteikts, ka līgumslēdzēja valsts pilsonību piešķir personai, kas dzimusi tās teritorijā un pretējā gadījumā būtu bezvalstnieks. Šādu pilsonību piešķir:
 - a) saskaņā ar likumu, personai piedzimstot;
 - b) attiecīgajai personai pašai vai tās vārdā iesniedzot pieteikumu kompetentajai iestādei valsts tiesību aktos noteiktajā kārtībā.

Saskaņā ar šā panta 2. punkta noteikumiem iesniegtus pieteikumus nedrīkst noraidīt. Līgumslēdzēja valsts, kas paredz pilsonības piešķiršanu atbilstoši šā punkta b) apakšpunktam, var paredzēt arī pilsonības piešķiršanu saskaņā ar likumu tādā vecumā un ievērojot tādus nosacījumus, kādus paredz valsts tiesību akti.

2. Līgumslēdzēja valsts pilsonības piešķiršanai atbilstoši šā panta 1. punkta b) apakšpunktam var piemērot vienu vai vairākus šādus nosacījumus:
 - a) pieteikums jāiesniedz līgumslēdzējas valsts noteiktā laika posmā, kas sākas ne vēlāk kā 18 gadu vecumā un beidzas ne agrāk kā 21 gada vecumā, bet tā, lai attiecīgajai personai būtu vismaz viens gads laika pašai iesniegt pieteikumu bez vajadzības saņemt pilnvarojumu, lai to darītu;

- b) attiecīgā persona ir pastāvīgi dzīvojusi līgumslēdzēja valsts teritorijā šīs valsts noteiktu laika posmu, kas nepārsniedz piecus gadus tieši pirms pieteikuma iesniegšanas vai kopā desmit gadus;
 - c) attiecīgā persona nav bijusi notiesāta par noziegumu pret valsts drošību vai sodīta par noziegumu ar brīvības atņemšanu uz pieciem vai vairāk gadiem;
 - d) attiecīgā persona vienmēr ir bijusi bezvalstnieks.
3. Neatkarīgi no šā panta 1. punkta b) apakšpunkta un 2. punkta noteikumiem bērns, kas piedzimis laulībā līgumslēdzēja valsts teritorijā un kura māte ir šīs valsts pilsonība, piedzimstot iegūst šo pilsonību, ja pretējā gadījumā viņš būtu bezvalstnieks.
4. Līgumslēdzēja valsts piešķir pilsonību personai, kas pretējā gadījumā būtu bezvalstnieks un kas nevar iegūt tās līgumslēdzēja valsts pilsonību, kuras teritorijā šī persona piedzīmusi, tāpēc ka viņa pārsniegusi pieteikuma iesniegšanai paredzēto vecumu vai nav ievērojusi vajadzīgos pastāvīgās uzturēšanās nosacījumus, ja vienam no vecākiem šīs personas piedzimšanas laikā ir bijusi iepriekš minētās līgumslēdzēja valsts pilsonība. Ja vecākiem bērna piedzimšanas laikā nav bijusi viena un tā pati pilsonība, jautājumu par to, vai attiecīgajam bērnam piešķirama tēva vai mātes pilsonība, nosaka šīs līgumslēdzēja valsts tiesību akti. Ja pilsonības iegūšanai jāiesniedz pieteikums, to iesniedz kompetentajā iestādē attiecīgā persona vai tas tiek iesniegts viņas vārdā saskaņā ar šīs valsts tiesību aktiem. Saskaņā ar šā panta 5. punkta noteikumiem iesniegtus pieteikumus nedrīkst noraidīt.
5. Līgumslēdzēja valsts pilsonības piešķiršanai atbilstoši šā panta 4. punkta noteikumiem var piemērot vienu vai vairākus šādus nosacījumus:
- a) pieteikums ir jāiesniedz, pirms attiecīgā persona sasniegusi līgumslēdzēja valsts noteikto vecumu, kas nav mazāks par divdesmit trīs gadiem;
 - b) attiecīgā persona tieši pirms pieteikuma iesniegšanas ir pastāvīgi dzīvojusi līgumslēdzēja valsts teritorijā šīs valsts noteiktu laika posmu, kas nepārsniedz trīs gadus;
 - c) attiecīgā persona vienmēr ir bijusi bezvalstnieks [6].

Kā redzams no citētā konvencijas teksta, ANO 1961. gada konvencijas par bezvalstniecības samazināšanu neuzliek par pienākumu automātiski piešķirt pilsonību bērniem, kuri kļūst par bezvalstniekiem. Tas ir politisks valsts lēmums, vai piešķirt pilsonību bērniem automātiski piedzimšanas brīdī vai vēlāk, ievērojot minētās ANO konvencijas 1. panta noteikumus. Diemžēl sagatavotā likumprojekta anotācijā šī konvencija pat netiek pieminēta.

Latvijas Republikas Pilsonības likuma 3.1. pants pilnībā atbilst ANO konvencijas 1. panta noteikumiem [8]. Gadījumā, ja neviens no vecākiem nepilsoņa statusā neizmanto iespēju piešķirt automātiski Latvijas Republikas pilsonību savam bērnam ar iesniegumu, tad Pilsonības likuma 3.1. panta 2. daļā paredzēts, ka bērns atzīstams par Latvijas pilsoni līdz 15 gadu vecuma sasniegšanai, pamatojoties uz viena vecāka iesniegumu, ja vienlaikus pastāv šādi nosacījumi:

- 1) bērns pirms tam visu laiku bijis bezvalstnieks vai nepilsonis;
- 2) bērna pastāvīgā dzīvesvieta ir Latvijā;

- 3) abi bērna vecāki ir bezvalstnieki vai nepilsoņi;
- 4) tā vecāka pastāvīgā dzīvesvieta, ar kuru kopā bērns dzīvo, ne mazāk kā pēdējos piecus gadus ir Latvijā (personai, kura Latvijā ieradies pēc 1992. gada 1. jūlija, piecu gadu termiņš tiek skaitīts no pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņemšanas dienas) [8].

Ja nu tomēr viens no vecākiem neizmanto arī šo iespēju, tad bērns ar nepilsoņa statusu atzīstams par Latvijas pilsoni pēc 15 gadu vecuma sasniegšanas, pamatojoties uz viņa iesniegumu, ja vienlaikus pastāv šādi nosacījumi:

- 1) abi viņa vecāki ir bezvalstnieki vai nepilsoņi;
- 2) viņa pastāvīgā dzīvesvieta ne mazāk kā pēdējos piecus gadus līdz iesnieguma iesniegšanai ir Latvijā;
- 3) uz viņu neattiecas Pilsonības likuma 11. panta pirmās daļas 1. punktā minētie ierobežojumi (ar savu uzvedību vai darbībām rada draudus Latvijas valsts un sabiedriskajai drošībai, valsts demokrātiskajai konstitucionālajai iekārtai, valsts neatkarībai un teritoriālajai neaizskaramībai);
- 4) viņš nav notiesāts par smaga vai sevišķi smaga nozieguma izdarīšanu Latvijā vai kādā citā valstī, kur izdarītais noziegums arī Latvijā kvalificējams kā smags vai sevišķi smags. Šis nosacījums neattiecas uz personu, kura notiesāta par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu ārvalstī, ja Ministru kabineta noteiktajā kārtībā atzīts, ka attiecībā uz šo personu notiesājošs spriedums ticis pieņemts, neievērojot taisnīgas tiesas vai soda samērīguma principu;
- 5) viņš apliecina savu latviešu valodas prasmi saskaņā ar Pilsonības likuma 20. pantu (pilnībā saprot sadzīves un oficiāla rakstura informāciju; brīvi var stāstīt, sarunāties un atbildēt uz jautājumiem par sadzīves rakstura tēmām; var tekoši lasīt un saprast jebkuras sadzīves rakstura instrukcijas, pamācības un citus sadzīves rakstura tekstus; prot uzrakstīt rakstu darbu par komisijas uzdoto sadzīves rakstura tematu) vai iesniedz kādu no Pilsonības likuma 21. pantā minētajiem dokumentiem (piemēram, kura ieguvusi pamatizglītību latviešu valodā, apgūstot tajā vairāk nekā pusi no pamatizglītības programmas) [8].

Eiropas Padomes pieņemtās Eiropas Konvencijas par pilsonību² 4. pantā uzskaitīti principi, kas valstīm jāievēro saistībā ar pilsonību. Ikvienas līgumslēdzējas valsts noteikumiem par pilsonību ir jābalstās uz šādiem principiem:

- a) ikvienam ir tiesības uz pilsonību;
- b) jāvairās no bezvalstniecības;
- c) nevienam nedrīkst patvaļīgi atņemt pilsonību;
- d) ne starp līgumslēdzējas valsts pilsoni un ārvalstnieku noslēgtā laulība, ne šādas laulības šķiršana, ne pilsonības maiņa, ko izdara viens no laulātajiem laulības laikā, nedrīkst automātiski ietekmēt otra laulātā pilsonību [4].

² Eiropas Konvenciju par pilsonību (*European Convention on Nationality* – angļu val.) Latvijas Republika parakstīja 2001. gadā, bet Saeima joprojām to nav ratificējusi. Latviešu valodā nav oficiālas publikācijas.

Eiropas Konvencijas par pilsonību 6. panta 2. daļa attiecas uz bezvalstniecības gadījumiem. Tajā noteikts, ka ikviena līgumslēdzēja valsts paredz savās iekšējās tiesībās, ka pilsonību iegūst bērni, kuri ir dzimuši tās teritorijā, ja vien viņi piedzimstot neiegūst citas valsts pilsonību. Šāda pilsonība jāpiešķir:

- a) piedzimstot *ex lege* (saskaņā ar likumu);
- b) vai vēlāk bērniem, kuri palikuši bezvalstnieki. Šādā gadījumā bērns pats iesniedz vai viņa vārdā tiek iesniegts iesniegums attiecīgajai institūcijai tādā veidā, kā to paredz līgumslēdzējas valsts iekšējās tiesības. Var tikt izvirzīta prasība, lai šāds iesniegums atbilst nosacījumam par likumīgu un pastāvīgu uzturēšanos šīs valsts teritorijā noteiktu laiku, kas nepārsniedz piecus gadus tieši pirms iesnieguma iesniegšanas [4]. Kā redzams, tad Latvijas Republikas Pilsonības likuma normas pilnībā atbilst Eiropas Konvencijas par pilsonību prasībām saistībā ar bezvalstniecības gadījumiem.

Bērnu tiesību konvencijas 7. pantā paredzēts, ka ikvienu bērnu reģistrē tūlīt pēc dzimšanas un viņam kopš piedzimšanas brīža ir tiesības uz vārdu, tiesības iegūt pilsonību, kā arī, ciktāl iespējams, tiesības zināt savus vecākus un būt viņu aizgādībā. Dalībvalstis nodrošina šo tiesību īstenošanu saskaņā ar saviem tiesību aktiem un saistībām, ko tām uzliek attiecīgi starptautiski dokumenti šajā jomā, jo īpaši tad, ja citādi bērns varētu kļūt par bezvalstnieku [2]. Kā redzams, tad Bērnu tiesību konvencijas nosaka tikai vispārīgas tiesības uz pilsonību, bet speciālās tiesību normas bezvalstniecības gadījumos ir atrodamas ANO Konvencijā par bezvalstniecības samazināšanu un Eiropas Konvencijā par pilsonību.

Turklāt juridiski ir atzīts, ka nepilsoņi pat nav bezvalstnieki. Kā savulaik norādīja Satversmes tiesa, nepilsoņi ir jauna, līdz šim starptautiskajās tiesībās nezināma personu kategorija. 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 ārvalstniekiem, ne arī bezvalstniekiem, bet par personām ar “īpašu tiesisko statusu” [10]. Šis atzinums tika balstīts uz Rīgas Juridiskās augstskolas profesores *Dr. iur.* Inetas Ziemeles atbildes Satversmes tiesai. Viņa, vērtējot nepilsoņa statusu starptautiskajās tiesībās un tā saikni ar Latviju, uzsvēra, ka Latvijas okupācijas fakts deva tiesības Saeimai regulēt okupācijas sekas tādā veidā, ka personām, kuras Latvijas teritorijā ieceļojušas padomju laikā, netiktu 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 [10].

Latvija ir skaidri norādījusi, ka nepilsoņi nav uzskatāmi par bezvalstniekiem, jo Bezvalstnieku likuma 3. panta otrajā daļā noteikts: personu, kura ir likuma “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” subjekts, nevar atzīt par bezvalstnieku [1]. 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 norādīja, 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 [11].

Likumprojektam tika pievienots arī Londonas Universitātes koledžas pasniedzēja Mārtiņa Paparinska atzinums, kas lielākoties attiecas uz valsts kontinuitātes jautājumiem, ja tiktu pieņemts Valsts prezidenta sagatavotais likumprojekts.³ Var pilnībā piekrist M. Paparinska viedoklim, ka nepilsoņa statusa izbeigšana Latvijā dzimušajiem bērniem ar sagatavoto likumprojektu neietekmētu Latvijas Republikas kontinuitāti. Tomēr šis atzinums un arī citi likumprojektam pievienotie pavadošie dokumenti nedod atbildi par sagatavotā likumprojekta lietderību un nepieciešamību.

Secinājumi

Diemžēl jāatzīst, ka Valsts prezidenta sagatavotais likumprojekts ir ar zemu lietderību un nepieciešamību šādu iemeslu dēļ:

- 1) jau šobrīd Latvijas Pilsonības likums pilnībā atbilst starptautiskajām normām par bezvalstniecības novēršanu, tāpēc nav juridiski saprotama šāda likumprojekta lietderība;
- 2) sagatavotais likumprojekts neparedz automātisku pilsonības piešķiršanu nepilsoņu bērniem, jo valstij tāpat ir jāpārlicinās, vai bērna vecāki nav vienojušies par citas valsts pilsonības piešķiršanu bērnam un bērns nav citas valsts pilsonis;
- 3) no juridiskās tehnikas viedokļa ir apšaubāms, vai par šo tiesisko problēmu ir nepieciešams pieņemt jaunu likumu. Ja Valsts prezidents grib pilnveidot tiesisko pilsonības iegūšanas regulējumu, tad no juridiskās tehnikas viedokļa labāk ir sagatavot grozījumus esošajā Pilsonības likumā.

³ Ar atzinumu var pilnībā iepazīties: <http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/webSasaiste?OpenView&restricttocategory=1023/Lp12> [sk. 17.11.2017.].

Problems of Resolution of Problems with Aliens from the Point of View of International Law

Abstract

The article provides an overview of the new legislation initiative by the President of Latvia to grant automatic citizenship to children of aliens of the Republic of Latvia. The prepared draft-law is without expediency as existing regulation of the Citizenship Law of the Republic of Latvia fully corresponds with international obligations in the field of stateless persons.

Keywords: citizenship of the Republic of Latvia, status of aliens, automatic acquisition of citizenship.

Literatūra

1. Bezvalstnieku likums. Latvijas Republikas likums, 2004. *Latvijas Vēstnesis*, 2004. gada 17. februāris.
2. Bērnu tiesību konvencija. Starptautisks līgums, 1989. *Latvijas Vēstnesis*, 2014. gada 28. novembris.
3. Cilevičs, B. 21.09.2017. Boriss Cilevičs: Hēroda mantinieki. *Delfi*. Iegūts no: <http://www.delfi.lv/news/comment/comment/boriss-cilevics-heroda-mantinieki.d?id=49260717> [sk. 21.09.2017.].
4. *European Convention on Nationality*. Starptautisks līgums. Konvencija spēkā kopš 2000. gada 1. marta. Iegūts no: <https://rm.coe.int/168007f2c8> [sk. 24.11.2017.].
5. Imigrācijas likums. Latvijas Republikas likums, 2002. *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 20. novembris.
6. Konvencija par bezvalstniecības samazināšanu. Starptautisks līgums, 1961. *Latvijas Vēstnesis*, 2011. gada 30. augusts.
7. Par nepilsoņa statusa piešķiršanas izbeigšanu bērniem. Likumprojekts, 2017. *Jurista Vārds*, 2017. gada 19. septembris.
8. Pilsonības likums. Latvijas Republikas likums, 1994. *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 11. augusts.
9. Saeima noraida Vējoņa ierosinājumu Latvijā dzimušajiem bērniem nepiešķirt nepilsoņu statusu. Iegūts no: <http://www.delfi.lv/news/national/politics/saeima-noraida-vejona-ierosinajumu-latvija-dzimusajiem-berniem-nepieskirt-nepilsonu-statusu.d?id=49262291> [sk. 21.09.2017.].
10. Satversmes tiesas 2005. gada 7. marta spriedums lietā Nr. 2004-15-0106. Iegūts no: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2004-15-0106_Spriedums.pdf [sk. 24.11.2017.].
11. 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. Iegūts no: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/cfr_cdf_synthesisrep2003_en.pdf [sk. 24.11.2017.].