



## LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

Baznīcas iela 25, Rīga LV 1010; Tālr.: 67686768; Fakss: 67244074; E-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

Rīgā

2008.gada .septembrī Nr.

**Frakcijas  
„Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā”  
priekšsēdētājam Jakovam Plineram  
Rīgā, Jēkaba ielā 11, LV-1811**

Atzinums pārbaudes lietā

Tiesībsarga birojā tika izskatīti Jūsu iesniegumi (saņemti 2007.gada 16.oktobrī un 2008.gada 4.februārī un reģistrēti ar Nr.1.1-5/11 un Nr.26A-15A/176 attiecīgi) par atšķirībām starp Latvijas Republikas pilsoņu un nepilsoņu tiesībām un par atļauju nepilsoņiem strādāt par advokātiem.

Analizējot Latvijas Republikas nepilsoņu (turpmāk – nepilsoņi) tiesību ierobežojumu atbilstību cilvēktiesībām, ir jāņem vērā tiesiskais un vēsturiskais situācijas konteksts, kā arī nepilsoņa statusa specifika Latvijā. Līdztekus ir jādomā par tālredzīgiem tiesiskiem risinājumiem nākotnē.

Satversmes tiesa savā 2005.gada 7.marta spriedumā lietā Nr. 2004–15–0106 ir nostiprinājusi vairākus konceptuālus atzinumus:

„Nepilsoņu tiesiskā saikne ar Latviju tiek atzīta un uz tās pamata ir radušies savstarpēji pienākumi un tiesības. Taču nepilsoņa statuss nav un nevar tikt uzskatīts par Latvijas pilsonības paveidu. 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”. (..)

Analizējot Latvijas nacionālo normatīvo bāzi un praksi pilsonības jomā, Eiropas Cilvēktiesību tiesa 2003.gada 9.oktobra spriedumā lietā *Slivenko v. Latvia*<sup>1</sup> atzina, ka nepilsoņi („*permanently resident non-citizens*”), kā personu grupa, kas pazaudēja PSRS pilsonību šīs valsts sabrukuma rezultātā un nav

<sup>1</sup> Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums lietā *Slivenko v. Latvia* (Nr. 48321/99)

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Slivenko&sessionid=7649250&skin=hudoc-en>

pieņēmusi citas valsts pilsonību, nav pielīdzināmi ārvalstnieku („*foreign nationals*”) un bezvalstnieku („*stateless persons*”) statusam. Eiropas Cilvēktiesību tiesa attiecībā uz nepilsoņiem lieto jēdzienu „bijušie (vai ex) PSRS pilsoņi” („*ex-USSR citizens*”), ar to pasvītrotot šo personu ciešāku saikni ar Latvijas Republiku, salīdzinot ar ārzemniekiem vai bezvalstniekiem.

Papildinot iepriekšminēto, jāatzīmē, ka nepilsoņu statusu nosaka 1995.gada likums “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”, un likuma mērķis nav 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.

Neskatoties uz iepriekšminētā likuma sākotnējo mērķi, pēc 13 gadiem Latvijā 372 421 persona jeb 17%<sup>2</sup> no visiem iedzīvotājiem pastāvīgi dzīvo nepilsoņa statusā.

Valsts mērķis, kas izriet arī no starptautiskajām tiesībām, ir samazināt personu bez pilsonības un arī nepilsoņu skaitu. Tādēļ valsts politika nolūkā veicināt naturalizāciju un nepilsoņu skaita samazināšanu ir leģitīma. Tā kā nepilsoņa statuss nav Latvijas pilsonības paveids, tad, izvēloties šo politiku, valsts mērķis nav pilsoņa un nepilsoņa statusa saplūšana tos maksimāli pielīdzinot savās tiesībās, bet gan personu motivēšana iegūt pilntiesīga pilsoņa statusu.

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 tika noteikts nepilsoņa statuss, varētu iegūt Latvijas pilsonību.

Taču ir svarīgi, lai valstij būtu pretimnākoša attieksme pret potenciālajiem pilsoņiem, un viņi būtu motivēti iegūt pilsonību. Diemžēl šāda attieksme nav bijusi konsekventa, 1994.gadā tika noteikti naturalizācijas ierobežojumi pa gadiem, kā arī politiķu retorika pret naturalizētajiem pilsoņiem nereti ir bijusi noraidoša, tādējādi neveicinot naturalizāciju.

Kopš 1999.gada 1.janvāra ir stājušies spēkā grozījumi Pilsonības likumā, kas nosaka pēc 1991.gada 21.augusta Latvijā dzimušu bezvalstnieku vai nepilsoņu bērniem iespēju tikt reģistrētiem par Latvijas pilsoņiem. Kritēriji un kārtība bērnu pilsonības reģistrēšanai ir noteikta Pilsonības likuma 3<sup>1</sup>. pantā. Līdz ar to tiesiski ir noregulēts, lai valstī nerastos jauni cilvēki ar šo nenoteikto nepilsoņa statusu. Tai pat laikā statistika rāda, ka joprojām ik gadu ap 800 Latvijā dzimušu bērnu iegūst šādu statusu<sup>3</sup>. Viens no veidiem kā valsts varētu mazināt nepilsoņu skaitu proporciju pret pilsoņiem, būtu informēt un motivēt bērnu vecākus reģistrēt savus jaundzimušos bērnu par pilsoņiem. Par efektīvu līdzekli uzskatāma šīs reģistrācijas vienkāršotas kārtības ieviešana, lai to būtu iespējams

<sup>2</sup> Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes informācija pēc Iedzīvotāju reģistra datiem uz 01.01.2008.g , <http://www.pmlp.gov.lv/images/documents/vpd1.pdf>

<sup>3</sup> Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes informācija pēc Iedzīvotāju reģistra datiem uz 01.01.2008.g , <http://www.pmlp.gov.lv/images/documents/dzgada.pdf>

izdarīt vienlaicīgi ar bērna reģistrēšanu nevis ar atsevišķu iesniegumu Naturalizācijas pārvaldei.

Tai pat laikā ir jāņem vērā reālā situācija, ka Latvijā joprojām dzīvo liels skaits nepilsoņu. Līdz ar to tiesību aktos noteiktie ierobežojumi rada praktiskus vai formālus šķēršļus salīdzinoši lielai daļai Latvijas iedzīvotāju realizēt savas politiskās, sociālās un darba tiesības, un būt par pilntiesīgiem sabiedrības locekļiem.

ANO Cilvēktiesību komiteja savā Noslēguma ziņojumā Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām izpildi Latvijā norāda: *Attiecībā uz nepilsoņu statusu Komiteja ņem vērā valdības politiku, lai veicinātu sabiedrības integrāciju naturalizācijas ceļā. Tomēr Komiteju uztrauc liels nepilsoņu īpatsvars dalībvalstī, kuri saskaņā ar likumu netiek uzskatīti ne kā ārvalstnieki, ne bezvalstnieki, bet gan kā atsevišķas kategorijas personas, kurām ir ilgstošas un noturīgas saiknes ar Latviju, kuri daudzos aspektos ir pielīdzināti pilsoņiem, bet citos aspektos tiem nav visu tiesību, ko paredz pilsonības esamība. Komiteja pauž bažas par šādas izslēgšanas situācijas turpināšanos, kā rezultātā iedzīvotāju nepilsoņu daļai nav efektīvi nodrošinātas daudzas šajā Paktā paredzētās tiesības, t.sk. politiskās tiesības, iespējas ieņemt atsevišķus valsts un sabiedriskos amatus, iespējas strādāt atsevišķās profesijās privātajā sektorā, ierobežojumi uz īpašumtiesībām uz lauksaimniecībā izmantojamo zemi, kā arī sociāliem pabalstiem<sup>4</sup>.*

No cilvēktiesību teorijas un starptautiskajiem cilvēktiesību dokumentiem izriet, ka atkarībā no personas pilsonības statusa valsts ir tiesīga brīvi noteikt tikai politisko tiesību apjomu. Tā Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25.pants nosaka to tiesību apjomu, kuram jābūt nodrošinātam tikai attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem, proti:

*“Katram pilsonim bez jebkādas 2.pantā minētās diskriminācijas un bez nepamatotiem ierobežojumiem jābūt tiesībām un iespējai:*

*1) piedalīties valsts lietu kārtošā gan tieši, gan ar brīvi izraudzītu pārstāvju palīdzību;*

*2) balsot un tikt ievēlētam īstās periodiskās vēlēšanās, kas notiek uz vispārēju un vienlīdzīgu vēlēšanu tiesību pamata, aizklāti balsojot, un kas nodrošina vēlētajū brīvas gribas izpaudumu;*

*3) ievērojot vispārēju vienlīdzību, pildīt valsts dienestu savā valstī.”*

Attiecībā uz visām pārējām pamattiesībām, tādām kā pilsoniskās, ekonomiskās, sociālās un kultūras tiesības, valstij ir pienākums ievērot diskriminācijas aizlieguma principu uz pilsonības pamata. No tā izriet, ka būtībā šajās tiesību jomās valstij ir pienākums garantēt vienlīdzīgu attieksmi neatkarīgi no personas pilsonības, izņemot gadījumus, ja atšķirīga attieksme ir noteikta ar likumu, tai ir leģitīms mērķis un tā ir samērīga.

<sup>4</sup> CCPR/CO/79/LVA, 05/11/2003 <http://www.mkparstavis.am.gov.lv/lv/?id=132> , 18.pkt.

## 1. Nodarbinātība

Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. pantā lietotais jēdziens „valsts dienests” pakta tekstā nav definēts. Kā atzīts, praksē piemērojot šo pakta normu, valsts dienests sevī ietver visus valsts amatus, kas izveidoti likumdošanas, izpildu un tiesu varas institūcijās<sup>5</sup>.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa<sup>6</sup> un Eiropas Kopienu tiesa<sup>7</sup> savā judikatūrā atzina, ka katrai dalībvalstij ir tiesības publiskajā nodarbinātības sektorā noteikt atšķirīgas prasības, salīdzinot ar privāto jomu. Šis atzinums tiek pamatots ar to, ka publiskajā sektorā nodarbinātās personas pilda valsts funkcijas, īsteno publisko varu un nodrošina valsts publisko iestāžu pastāvēšanas mehānismu.

Satversmes 101. panta pirmā daļa noteic: „Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.” Satversmes tiesa savā 2007.gada 18.oktobra spriedumā lietā Nr.2007-03-01 ar atsauci uz doktrīnu atzina, ka valsts dienests ir publiski tiesisks stāvoklis, kurā atrodas personas, kam uzticēta valsts uzdevumu pildīšana<sup>8</sup>. Darbs valsts dienestā no privātajā sektorā veicamā darba atšķiras gan pēc tiesisko attiecību nodibināšanas juridiskajiem aspektiem, gan pēc veicamā darba mērķa, kas ir cieši saistīts ar valsts uzdevumu pildīšanu. Valsts dienestu pildošās personas atrodas īpašās attiecībās ar valsti, proti – šo personu tiesības ir ierobežotas, un tām tiek uzlikti īpaši pienākumi.

Pamatojoties uz minēto, uzskatu, ka nepilsoniem uzlikto ierobežojumu tiesiskums nodarbinātības jomā un tiesībās piedalīties noteiktā veida uzņēmējdarbībā vērtējams, nošķirot publisko (valsts) un privāto sektoru.

### 1.1. Valsts sektors. Tiesības ieņemt valsts amatus

No Satversmes tiesas sprieduma lietā Nr. 2007-03-01 izriet vairākas atziņas: Satversmes 101. panta pirmajā daļā paredzētās tiesības pildīt valsts dienestu neaprobežojas tikai ar tiesībām uz ierēdņa amatu vai tam pielīdzinātiem amatiem valsts pārvaldē. Tiklab Latvijas starptautiskās saistības, kā Satversmes 101. panta pirmā daļa ietver tiesības pildīt valsts dienestu arī prokurora vai tiesneša amatā.

Tiesības pildīt valsts dienestu ietver tiesības uz vienlīdzīgu pieeju valsts dienestam, tiesības turpināt valsts dienestu, ja vien nepastāv saprātīgs un objektīvs pamats atbrīvošanai no valsts dienesta. Šīs pamattiesības regulē arī atsevišķus valsts dienesta pildīšanas nosacījumus, piemēram, paaugstināšanu amatā, atstādināšanu no amata pienākumu pildīšanas.

<sup>5</sup> Nowak M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. Kehl, Strasbourg, Arlington: N. P. Engel, 1993, p. 451

<sup>6</sup> 1993.gada 24.augusta spriedums lietā *Massa v. Italy* u.c.

<sup>7</sup> 1996.gada 2.jūlija spriedums lietā *European Commission v. the Grand Duchy of Luxembourg* u.c.

<sup>8</sup> Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 153. lpp.

Satversmes 101. panta pirmajā daļā noteiktās personas pamattiesības nav absolūtas, jo Satversmes 101. pants ietver nosacījumu “likumā paredzētā veidā”. Konstitucionālo tiesību teorijā atzīts, ka konstitūcija var atstāt likumdevēja ziņā konkrētu pamattiesību satura un šo tiesību robežas noteikšanu.

Valsts dienests parasti ietver jebkuru darbu valsts sektorā, taču Latvijas tiesību normas neparedz personu bez Latvijas pilsonības pilnīgu atstumšanu no valsts sfēras, bet ierobežo šīs personas tikai attiecībā uz darbu valsts civildienestā, speciālajā civildienestā, tiesā, prokuratūrā, valsts drošības sistēmā un zemessardzē.

Valsts sektora ietvaros analizēts jautājums par to, vai attiecīgs amats ir saistīts ar valstiski svarīgo funkciju veikšanu. Ja personas šādas funkcijas veic, tad pilsonības kritērijs ir nepieciešams, pamatojoties uz abpusēju tiesību, pienākumu un atbildības saikni ar valsti.

Izvērtējot Jūsu iesniegumam pievienoto normatīvo tiesību aktu sarakstu un sistēmiski interpretējot tiesību avotus (tajā skaitā pilsonības jomā), secināju, ka valsts sektorā atbildīgās valsts pārvaldes iestādes viedoklis ir pieprasāms par tiesībām ieņemt dzimtsarakstu nodaļas darbinieka amatu un veikt civilo darbu karaspēka daļā, jo tas neietilpst valsts civildienestā un nav saistīts ar valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanu.

#### a) dzimtsarakstu nodaļas darbinieki

Pārbaudes lietas ietvaros tika konstatēts, ka saskaņā ar Civilstāvokļa aktu likuma 3.panta otro daļu „Par dzimtsarakstu nodaļas vadītāju var būt tikai Latvijas pilsonis, kuram ir augstākā izglītība un kura personiskās un profesionālās īpašības atbilst šim amatam. Par dzimtsarakstu nodaļas darbinieku var būt tikai Latvijas pilsonis, kura personiskās un profesionālās īpašības atbilst šim amatam.”

Civilstāvokļa aktu likuma 3.panta trešā daļa nosaka, ka „Dzimtsarakstu nodaļas vadītājs ir atbildīgs par nodaļas darbību.” Ņemot vērā dzimtsarakstu nodaļas vadītāja kompetenci un atbildību, uzskatu šim amatam izvirzīto prasību par pilsonību par pamatotu. Vienlaicīgi atzīmēju, ka nedz Civilstāvokļa aktu likums, nedz arī Ministru kabineta 2005.gada 29.novembra noteikumi Nr.904 „Noteikumi par civilstāvokļa aktu reģistrācijas kārtību, civilstāvokļa aktu reģistru paraugiem, reģistru glabāšanas kārtību un termiņiem, kā arī to dokumentu paraugiem, kurus izsniedz, pamatojoties uz reģistru ierakstiem” detalizēti nenosaka dzimtsarakstu nodaļas darbinieku funkcijas, kā arī nesatur attiecīgo funkciju izpildei darbiniekiem izvirzīto prasību pamatojumu.

Dzimtsarakstu departaments pēc Tiesībsarga lūguma izvērtēja dzimtsarakstu nodaļu un to darbinieku funkcijas un uzdevumus, kā arī pilsonības prasības objektīvos iemeslus. Analizējot šī jautājuma tiesiskos apstākļus, Dzimtsarakstu departaments uzskata, ka pilsonības prasība dzimtsarakstu nodaļas darbiniekiem ir pamatota, secinot: „dzimtsarakstu nodaļas ne tikai reģistrē konkrētos aktus un izdara labojumus aktu reģistru ierakstos, veic personvārdu atveidi un pielīdzināšanu atbilstoši latviešu valodas prasībām, bet arī kopumā kārtu, uztur

un glabā personu radniecības saites apliecinošus valstiski nozīmīgus reģistrus, kas satur ar likumu aizsargātu ierobežotas pieejamības informāciju par personas privāto dzīvi. Vienlaikus ar ziņu sniegšanu Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldei to iekļaušanai Iedzīvotāju reģistrā, dzimtsarakstu nodaļu darbiniekiem ir tiesības saņemt informāciju no šī reģistra, kas ir viena no valstiski nozīmīgākajām datu bāzēm, kurā ievietota informācija par vairāk kā 3 miljoniem personu”. Dzimtsarakstu departaments rezumē, ka dzimtsarakstu nodaļas darbinieki veic valstiski svarīgas funkcijas, kas saistītas ar noteiktu atbildību un prasa ciešu saikni ar valsti.

Civilstāvokļa aktu likuma 2.panta pirmajā daļā noteikts, ka „Civilstāvokļa aktu reģistrācija ir valsts deleģēta funkcija pašvaldību dzimtsarakstu nodaļām.” Kopumā Latvijā šobrīd darbojas 530 dzimtsarakstu nodaļas. No tām vismaz 450 mazākajās nodaļās ir tikai viens darbinieks, kurš pilda visus dzimtsarakstu nodaļai veicamos uzdevumus. Un tikai tajās dzimtsarakstu nodaļās, kuru darbības iecirknī ir lielāks iedzīvotāju skaits un attiecīgi arī lielāks darba apjoms, strādā nodaļas vadītājs un viens vai vairāki darbinieki. Tātad, civilstāvokļa aktu reģistrāciju kā valsts funkciju pilda relatīvi neliels cilvēku skaits visā valsts teritorijā. No minētā izriet, ka katram no šiem darbiniekiem ir uzticētas diezgan plašas funkcijas un ar to pildīšanu saistīta atbildība. Dzimtsarakstu departaments pamatoti norāda, ka dzimtsarakstu nodaļu darbu regulē ne tikai Civilstāvokļa aktu likums, bet arī likums „Par vārda, uzvārda un tautības ieraksta maiņu”, Iedzīvotāju reģistra likums, Ministru kabineta noteikumi Nr.878 „Noteikumi par nederīgo dokumentu reģistru” un citi normatīvie tiesību akti. Starp normatīvajos tiesību aktos noteiktajām dzimtsarakstu nodaļu darbinieku funkcijām Dzimtsarakstu departaments min, piemēram, tiesības pieprasīt un saņemt ziņas un dokumentus, kas nepieciešami civilstāvokļa aktu reģistrācijai; tiesības apliecināt paraksta īstumu paternitātes atzīšanas iesniegumā, kā arī dokumentos par bērna un citu Civillikumā paredzēto personu piekrišanu paternitātes atzīšanai un pienākums pieņemt attiecīgo iesniegumu u.c.

Tiesībsargam nav pamata uzskatīt, ka likumā noteiktas dzimtsarakstu nodaļas darbinieku funkcijas un uzdevumi nav valstiski svarīgi, līdz ar to pilsonības prasība ir pamatota.

#### b) civilais darbs karaspēka daļās

Saskaņā ar Militārā dienesta likuma (turpmāk – Likums) 16.panta 1.daļas piekto punktu militārā dienesta vienību darba vietas civilajos amatos komplektē no Latvijas pilsoņiem. Tā paša likuma 60.pants nosaka, ka militārā dienesta civilpersonas ir: 1)militārie darbinieki un 2)civilie darbinieki. Sistēmiski interpretējot Likuma 61. un 62.pantu, secināms, ka konceptuālu atšķirību starp militārajiem un civilajiem darbiniekiem veido uz darba līguma pamata pildītas funkcijas, proti, militārie darbinieki uz darba līguma pamata pilda karavīru amatus, kurus vienībās (apakšvienībās) objektīvu apstākļu dēļ nav iespējams nokomplektēt ar karavīriem. Turpretim civilie darbinieki uz darba līguma pamata vienībās (apakšvienībās) veic noteiktu darbu (strādā) štata civilajos

amatos saskaņā ar darba tiesiskās attiecības reglamentējošajiem normatīvajiem aktiem. Pilnīgi atzīstot prasības tiesiskumu karavīru amatus komplektēt ar Latvijas pilsoņiem, uzskatu par nepieciešamu izvērtēt identiskās prasības pamatotību attiecībā uz civiliem darbiniekiem.

Nemot vērā visu augstākminēto, Aizsardzības ministrijai tika nosūtīta vēstule ar lūgumu sniegt pamatotu viedokli par objektīviem iemesliem, uz kuriem ir pamatota Likuma 16.pantā ietverta atšķirīgā attieksme attiecībā uz civilajiem darbiniekiem, kā arī par to, vai civilo darbinieku darbs civilajos amatos ir saistīts ar konceptuāli svarīgo valsts funkciju izpildi.

Aizsardzības ministrija uzskata, ka pilsonības kritērijs Nacionālo bruņoto spēku civilajos amatos ir pamatots. Savu viedokli Aizsardzības ministrija pamato ar šādiem apsvērumiem: „Nacionālās drošības likuma 3.panta pirmajā daļā nosaka, ka nacionālās drošības sistēmu veido valsts varu un pārvaldi realizējošās institūcijas un Latvijas pilsoņi, kam likums deleģē pienākumus un tiesības nacionālās drošības jomā noteiktas kompetences ietvaros, bet 5.pantā – katra Latvijas pilsoņa pienākumu aizstāvēt valsts neatkarību, brīvību un demokrātisko valsts iekārtu. Tikai Latvijas pilsoņi ir tiesīgi piedalīties nacionālās drošības plāna izstrādē, pildīt militāro dienestu un ieņemt amatus valsts drošības iestādēs [...] Ar mērķi aizsargāt Latvijas valsts suverenitāti, teritoriālo nedalāmību un tās iedzīvotājus no agresijas NBS spēku veidiem un citiem formējumiem ar likumu noteikti dažādi uzdevumi [...] NBS ir funkcijas, kuru izpildē nav nepieciešams iesaistīt profesionālas militārpersonas. Piemēram, finanšu un citu resursu plānošanas, aprites un uzskaites atsevišķos etapos, publiskā iepirkuma vai informācijas tehnoloģiju atsevišķās jomās, arī citur, sekmīgi strādā civilie darbinieki, lai tiktu nodrošināta NBS vienību kaujas un mobilizācijas gatavība[...] NBS struktūrā nav formējuma vai jomas, kurā tās personālsastāvam nebūtu jārespektē NATO noteiktie standarti un/vai tās dalībvalstīm saistoši citi normatīvi [...] Civilā amatā iecelts darbinieks savus darba pienākumus nepilda izolēti no militārās vienības, tās štāba vai struktūrvienības kopējiem uzdevumiem un funkcijām, viņš nevar izvairīties no sadarbības ar karavīru amatos ieceltajiem profesionālā dienesta karavīriem un militārajiem darbiniekiem un nespētu funkcionēt bez informācijas plūsmas, kas novadīta militārajam formējumam, kurā viņš strādā [...] likumdevēja mērķis, pieņemot šādu normu, bija ne vien aizsargāt Latvijas valsts intereses un sabiedrības drošību, bet arī novērst citu NATO dalībvalstu vai starptautiskās sadarbības partneru interešu iespējamu aizskārumu militārajā un valsts aizsardzības jomā.”

Izvērtējot lietas materiālus, secināju, ka Nacionālie bruņotie spēki veido vienotu sistēmu, kuras mērķis ir nacionālās drošības īstenošana. Militārais dienests ir šīs sistēmas sastāvdaļa. Kā organizētai varas un darbības struktūrai valstij piemīt funkcija garantēt bezpretrunu un droši sakārtotu cilvēku kopdzīvi, it sevišķi garantēt sabiedrisko mieru un tiesisko drošību. Šo uzdevumu var izpildīt tikai iedarbīga un homogēna izturēšanās kārtība<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dr. Reinholds Cipeliuss. Vispārējā mācība par valsti. Izdevniecība AGB, Rīga, 1998.g., 40.lpp.

Saskaņā ar Nacionālās drošības likuma 3.panta trešo daļu „Nacionālās drošības sistēmas darbība balstās uz civilmilitāro sadarbību. Civilmilitārā sadarbība ir plānota un saskaņota valsts pārvaldes iestāžu, sabiedrības un Nacionālo bruņoto spēku darbība valsts apdraudējuma pārvarēšanai. Civilmilitārās sadarbības pamatprincipi ir efektīva savstarpējās sadarbības koordinācija, vienota izpratne par kopējiem mērķiem un dalīta atbildība par mērķu sasniegšanas rezultātiem.” Vienlaikus vēlos atzīmēt, ka saskaņā ar tā paša likuma piekto pantu pienākums aizstāvēt valsts neatkarību, brīvību un demokrātisko valsts iekārtu ir uzlikts valsts pilsoņiem. No augstākminētā secināms, ka nacionālās drošības sistēmas izveides un funkcionēšanas nodrošināšanas pienākums gulstas uz valsts pilsoņiem. Ņemot vērā to, ka nacionālās drošības īstenošana ir iespējama tikai vienotās civilmilitārās sistēmas ietvaros, uzskatu, ka arī pamatprasības attiecībā uz atbildīgajām personām jābūt līdzīgām.

Ņemot vērā visu iepriekšminēto, atzīstams, ka nepilsoņiem uzliktais ierobežojums iegūt militārā dienesta civilo darbinieku statusu ir cilvēktiesībām atbilstošs.

## 1.2. Privātais sektors

Pieņemot, ka privātajā sektorā valstij ir mazākas iespējas uzlikt ierobežojumus noteiktai personu grupai, šīs kategorijas lietās tika analizēta ne tikai veicamo uzdevumu funkcionālā nozīme valsts interesēm, bet, galvenokārt, citu tiesiski svarīgu faktoru kopums, proti, vai amats un ierobežotās tiesības ir saistīts ar iespējām apdraudēt demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību (morāli).

Privātajā sektorā ir profesijas, kuras formāli pieskaitāmas pie privāttiesiskās sfēras, taču pēc būtības saistītas ar svarīgu valsts uzdevumu pildīšanu, kas reizē prasa atbildību pret valsti: *zvērināts mērnieks*, kura pienākumos ietilpst zemes jautājumu praktiskā risināšana, tādējādi skarot Latvijas zemes īpašumu jautājumus un tās bagātības; *zvērināts revidents*, kurš nodarbojas ar grāmatvedības revīzijām, tādējādi skarot valsts kases jautājumu; *zvērināts notārs un notāra palīgs*, t.i. personas, kas apliecina arī valstiski svarīgus dokumentus un amata darbībā pielīdzinātas valsts dienesta amatpersonām. Līdz ar to šie ierobežojumi uzskatāmi par pamatotiem un starptautiskajām tiesībām un paražām atbilstošiem.

a) darbs apsardzes dienestā un detektīvsabiedrībās

Detalizētāka analīze tika veikta par šādiem jautājumiem:

- 1) apsardzes dienesta vadītājs;
- 2) detektīvsabiedrības vadītājs un ikviena persona, kas ieņem amatu tās pārvaldes institūcijās.



Saskaņā ar Apsardzes darbības likuma 6.panta pirmo daļu „Par individuālo komersantu vai personu, kas tiesīga pārstāvēt komercsabiedrību, var būt Eiropas Savienības dalībvalsts vai Eiropas Ekonomikas zonas valsts pilsonis, kurš nav sodīts par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu un kuram nav konstatēta psihiska slimība, alkohola, narkotisko, psihotropo vai toksisko vielu atkarība.” Detektīvdarbības likuma 4.panta pirmais punkts nosaka, ka licenci ir tiesīga saņemt detektīvsabiedrība, kurā „tās vadītājs un ikviena persona, kas ieņem amatu pārvaldes institūcijās, ir Eiropas Savienības dalībvalsts vai Eiropas Ekonomikas zonas valsts pilsonis, kurš nav sodīts par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu un kuram nav konstatēta psihiska slimība vai atkarība no alkohola, narkotiskām, psihotropām vai toksiskām vielām”.

Komerclikuma 1.panta pirmajā daļā ir noteikts: „Komersants ir komercreģistrā ierakstīta fiziskā persona (individuālais komersants) vai komercsabiedrība (personālsabiedrība un kapitālsabiedrība).” Savukārt tā pašā likuma 74.pantā ir noteikts, ka „Individuālais komersants ir fiziskā persona, kura kā komersants ierakstīta komercreģistrā.” Sistēmiski interpretējot Komerclikuma tiesību normas, var secināt, ka nekādi speciāli pilsonības ierobežojumi attiecībā uz individuālā komersanta, sabiedrības vadītāja, pārvaldes institūciju dalībnieku vai personu, kurai ir tiesības pārstāvēt komercsabiedrību, statusu tajā nav minēti. Vienlaikus jāatzīmē, ka Komerclikuma 4.panta trešajā daļā ir ietverta norāde (deleģējums) uz citu, speciālu likumu, kurā var būt noteikta atsevišķu veidu komercdarbība, kuras veikšanai nepieciešama atļauja (licence) vai arī kuru drīkst veikt komersants atbilstoši likumā noteiktajām prasībām. Šajā gadījumā, nosakot individuālajam komersantam vai citām personām papildus prasības, Apsardzes darbības likums un Detektīvdarbības likums regulē komercdarbību un tiek ietverti Komerclikuma 4.panta trešās daļas juridiskajā konstrukcijā.

Analizējot lietas apstākļus, secināju, ka Apsardzes darbības likuma 6.panta pirmās daļas un Detektīvdarbības likuma ceturtā panta regulējums skar nepilsoņu tiesības, jo salīdzinājumā ar pilsoņiem ierobežo viņu tiesības saņemt speciālo atļauju (licenci) apsardzes darbības veikšanai, kā arī vadīt vai ieņemt amatu detektīvsabiedrības pārvaldes institūcijās.

Ņemot vērā minēto, Iekšlietu ministrijai tika nosūtīta vēstule ar lūgumu sniegt savu viedokli par objektīviem iemesliem, uz kuriem ir pamatota Apsardzes darbības likuma 6.panta pirmajā daļā noteikta atšķirīgā attieksme.

Atbildes vēstulē Iekšlietu ministrija norāda, ka, līdztekus Apsardzes darbības likumā noteiktiem ierobežojumiem, līdzīgs ierobežojums attiecībā uz uzņēmumu vadītājiem noteikts Stratēģiskas nozīmes preču aprites likumā un Ieroču aprites likumā. Iekšlietu ministrija secināja, ka „likumdevējs ir izvirzījis paaugstinātas prasības individuālajam komersantam vai personai, kura tiesīga pārstāvēt tādu komercsabiedrību, kas sniedz pilna spektra apsardzes pakalpojumus, nodarbojas ar ieroču, munīcijas, sprāgstvielu, spridzināšanas ietaišu, speciālo līdzekļu vai 1., 2., 3. vai 4.klases pirotehnisko izstrādājumu, atsevišķu šo priekšmetu sastāvdaļu vai palīgierīču ražošanu (izgatavošanu), kā arī nodarbojas ar Eiropas Savienības Kopējā militāro preču sarakstā minēto militāro preču komercdarbību.

Visas minētās jomas ir saistītas ar dažāda veida darbībām ar šaujāmieročiem.” Tāpat Iekšlietu ministrija norāda uz to, ka Saeimā 1.lasījumā tika pieņemts likumprojekts „Grozījumi Apsardzes darbības likumā”, kurā paredzēts papildināt likuma 2.panta trešo daļu un piešķirt valstij tiesības iesaistīt apsardzes komersantu sabiedriskās kārtības un drošības nodrošināšanas pasākumos, „kas prasīs paaugstinātu sabiedrības uzticību un augstāku atbildības pakāpi komersantiem un tos pārstāvošajām personām.”

Izvērtējot Iekšlietu ministrijas atbildes vēstuli, nonācu pie secinājuma, ka nepilsoņiem uzlikto ierobežojumu leģitīmais mērķis šajā gadījumā ir sabiedriskā drošība, ko var apdraudēt apsardzes komersanta darbības ar šaujāmieročiem.

Norādot uz leģitīmo mērķi, Iekšlietu ministrija atbildes vēstulē neanalizē tās tiesiskās atšķirības, kas izriet no divu kategoriju speciālajām atļaujām apsardzes darbības veikšanai, kā arī to apstākli, ka sabiedriskā drošība kā leģitīmais mērķis aizliegumam izsniegt speciālo atļauju (licenci) apsardzes darbības veikšanai ir ietverts Apsardzes darbības likuma 6.panta otrajā daļā.

Apsardzes darbības likuma 5.panta trešajā daļā ir noteikts, ka saskaņā ar pirmās kategorijas speciālo atļauju (licenci) apsardzes komersantam ir tiesības nodarboties ar apsardzes tehnisko sistēmu projektēšanu, uzstādīšanu, apkopi un remontu, kā arī sniegt konsultācijas par šiem jautājumiem, respektīvi, šī joma nav saistīta ar pilna spektra apsardzes pakalpojumiem, tajā skaitā, darbībām ar šaujāmieročiem. Turklāt no Apsardzes darbības likuma 8.panta izriet, ka tiesības ar Valsts policijas atļauju iegādāties un glabāt šaujāmieročus, kā arī izmantot un pielietot tos apsardzes darbības nodrošināšanai tiek piešķirtas tikai apsardzes komersantam, kas saņēmis otrās kategorijas speciālo atļauju (licenci). Nosakot atšķirīgu tiesību apjomu speciālo atļauju apsardzes darbības veikšanai kategorijām, likumdevējs abos gadījumos paredzējis vienādas prasības attiecībā uz pilsonības kritēriju individuāliem komersantiem, kā arī personām, kas ir tiesīgas pārstāvēt komercsabiedrību. Uzskatu, ka sabiedriskās drošības apdraudējums nav vērtējams *in abstracto* kā raksturīgs apsardzes darbības veikšanai kā tādai, bet vadoties no konkrētām un reālām iespējām to apdraudēt. Vērtējot problēmu no šī aspekta, secināms, ka pirmās un otrās kategorijas speciālās atļaujas (licences) apsardzes darbības veikšanai būtiski atšķiras savā starpā. Apsardzes tehnisko sistēmu projektēšana, uzstādīšana, apkope un remonts nav pielīdzināma darbībām ar šaujāmieročiem un no tām izrietošajām sekām. Iekšlietu ministrija nav norādījusi nevienu argumentu, kas liecinātu par to, ka ar apsardzes tehnisko sistēmu projektēšanu vai uzstādīšanu var tikt apdraudēta sabiedriskā kārtība. No tā secināms, ka apsardzes darbības, kuru veikšanai nepieciešama pirmās kategorijas atļauja, nav saistītas ar reālām iespējām apdraudēt sabiedrisko drošību un kārtību.

Vēršu īpašu uzmanību uz to, ka Apsardzes darbības likuma 6.panta otrajā daļā ir paredzēts tiesisks mehānisms ierobežojumu leģitīmā mērķa sasniegšanai, proti, valstij ir tiesības neizsniegt speciālo atļauju (licenci) apsardzes darbības veikšanai, „ja kompetentām valsts iestādēm ir pamats uzskatīt, ka individuālais komersants vai persona, kas tiesīga pārstāvēt komercsabiedrību, darbojas pretvalstiskā vai noziedzīgā organizācijā vai ir tās biedrs, rada draudus valsts vai

sabiedrības drošībai.” Saskaņā ar Ministru kabineta 2007.gada 30.janvāra noteikumu Nr.93 „Apsardzes darbības licencēšanas noteikumi” 8.punktu pēc iesnieguma saņemšanas Iekšlietu ministrijā licencēšanas komisija pārbauda, vai uz komersantu nav attiecināmi Apsardzes darbības likuma sestajā pantā noteiktie speciālās atļaujas (licences) izsniegšanas ierobežojumi; pieprasa no Valsts ieņēmumu dienesta ziņas, vai komersantam nav nodokļu parādu, kā arī pārbauda, vai komersants ir izpildījis citas likumīgas prasības. Rezumējot minēto, var secināt, ka tiesības un iespējamās tiesiskās sekas, kas saistītas ar speciālo atļauju (licenču) attiecīgo kategoriju apsardzes darbības veikšanai, būtiski atšķiras savā starpā, un, ņemot vērā Apsardzes darbības likuma 6.panta otrajā daļā paredzēto juridisko mehānismu, nav pamata izvirzīt identiskas pilsonības prasības attiecībā uz visiem ar apsardzes darbību veikšanu saistītiem individuālajiem komersantiem vai personām, kas tiesīgas pārstāvēt komercsabiedrību.

Ņemot vērā minēto, uzskatu, ka nepilsoņiem uzlikts ierobežojums saņemt pirmās kategorijas speciālo atļauju (licenci) apsardzes darbības veikšanai nav samērīgs ar sabiedrisko drošību kā leģitīmu mērķi un līdz ar to būtu pārskatāms.

Ņemot vērā Apsardzes darbības likumā un Detektīvdarbības likumā ietvertu tiesību ierobežojumu leģitīmā mērķa saturisku identitāti, pārbaudes lietas ietvaros tika analizētas detektīvsabiedrības vadītāja vai personas, kas ieņem amatu detektīvsabiedrības pārvaldes institūcijās, iespējas apdraudēt sabiedrisko drošību piešķirto tiesību ietvaros. Tāpat tika analizēts spēkā esošais mehānisms sabiedriskās drošības kā leģitīma mērķa nodrošināšanai.

Saskaņā ar Detektīvdarbības likuma 2.panta pirmo daļu detektīvdarbības mērķis ir fizisku vai juridisku personu tiesību un likumīgo interešu aizsardzība. Ņemot vērā to, ka pilsonības kritērijs likumā ir paredzēts noteiktām personām, proti, detektīvsabiedrības vadītājam un ikvienai personai, kas ieņem amatu pārvaldes institūcijās, jāizvērtē tās šīm personām piešķirtās tiesības, kuru prettiesiskas izmantošanas rezultātā var tikt apdraudēta sabiedriskā drošība. Savukārt svarīgi atzīmēt arī to, ka tajā pašā tiesību normā līdztekus pilsonības kritērijam licences saņemšanai ir izvirzīta arī cita, leģitīmā mērķa sasniegšanai būtiskā prasība, proti, attiecīga persona nav sodīta par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu un tai nav konstatēta psihiska slimība vai atkarība no alkohola, narkotiskām, psihotropām vai toksiskām vielām.

Detektīvdarbības likums neparedz dažādu kategoriju licences, un detektīvsabiedrība var uzsākt sniegt augstākminētos pakalpojumus pēc šī likuma ceturtajā pantā ietvertu nosacījumu izpildes. Saskaņā ar likumu detektīvsabiedrības piedāvātie pakalpojumi nav saistīti ar darbībām ar šaujamočiem. Vienlaikus jāuzsver, ka līdztekus Apsardzes darbības likumam, arī Detektīvdarbības likumā ir noteikts tiesisks regulējums par aizliegumu izsniegt licenci tām detektīvsabiedrībām, „kurās amatus pārvaldes institūcijās ieņem personas, par kurām Valsts policijas vai valsts drošības iestāžu rīcībā ir likumā noteiktajā kārtībā iegūtas un pārbaudītas ziņas, kas liecina par šo personu piederību pie aizliegtiem militarizētiem vai bruņotiem formējumiem,

politiskajām partijām vai sabiedriskajām organizācijām, to apvienībām vai kustībām, kuras uzsākušas publisko darbību pirms to reģistrācijas vai turpina darbību pēc tam, kad tā ir apturēta vai izbeigta ar tiesas nolēmumu, kā arī par piederību pie organizētās noziedzības grupām.” Tātad, sabiedriskās drošības kā leģitīmā mērķa sasniegšanai Detektīvdarbības likuma 5.panta pirmajā daļā jau ir paredzēts samērīgs mehānisms, kas nav saistīts ar attiecīgo personu pilsonību. Tiešā norāde uz aizliegumu apdraudēt sabiedrisko drošību un kārtību ir minēta arī Detektīvdarbības likuma 11.pantā, kas nosaka „Veicot detektīvdarbību, ir aizliegts radīt personām fizisku, morālu vai materiālu kaitējumu, apdraudēt cilvēku dzīvību un veselību, kā arī apkārtējo vidi, lietot vai draudēt lietot fiziskās ietekmēšanas līdzekļus, pamudināt personas uz noziedzīgu rīcību.” Sistēmiski interpretējot Detektīvdarbības likuma 5.panta pirmo daļu un 11.pantu, secināms, ka sabiedriskās drošības kā leģitīmā mērķa sasniegšanai likumdevējs jau ir paredzējis tādu samērīgu mehānismu, kas nav attiecināma uz personas pilsonību.

Nosakot pilsonības kritēriju pretstatā nepilsoņu statusam detektīvsabiedrības vadītājam un personām, kas ieņem amatu pārvaldes institūcijās, likumdevējs paredzējis papildus prasības leģitīmā mērķa sasniegšanai. Ņemot vērā detektīvsabiedrības tiesību un pakalpojumu būtību, galvenokārt attiecībā uz šaujāmieroču nepielietošanu, kā arī Detektīvdarbības likuma 5.panta pirmajā daļā un 11.pantā minēto, uzskatu, ka nav pamata izslēgt nepilsoņus no to personu kategorijas, kurām ir tiesības iegūt detektīvsabiedrības vadītāja vai personas, kas ieņem amatu pārvaldes institūcijās, statusu.

#### b) profesionālais patentpilnvarotais un zvērinātie advokāti

Saskaņā ar Patentu likuma 26.panta 4. daļas pirmo punktu profesionālo patentpilnvaroto reģistrā var iekļaut tikai fizisko personu datus, **ja persona ir Latvijas vai citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonis**. Profesionālo patentpilnvaroto reģistrā izdarāmo ierakstu saturu, reģistra uzturēšanas kārtību un profesionālo patentpilnvaroto kvalifikācijas eksāmena kārtību nosaka Ministru kabineta 2007.gada 4.septembra noteikumi Nr.602 „Noteikumi par profesionālo patentpilnvaroto reģistra saturu, reģistra uzturēšanas kārtību un patentpilnvaroto kvalifikācijas eksāmena kārtību” (turpmāk – Noteikumi). Noteikumu 2.3.punkts nosaka, ka profesionālo patentpilnvaroto reģistrā ieraksta profesionālā patentpilnvarota pilsonību. Savukārt Noteikumu pirmajā pielikumā ir pievienots iesnieguma paraugs profesionālo patentpilnvaroto kvalifikācijas eksāmena kārtošanai, kurā ir ietverta prasība norādīt pretendenta pilsonību („Latvijas vai citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsonība”). Rezumējot visu iepriekšminēto, secināms, ka Patentu likuma 26.pants un Noteikumu 2.3.punkts skar nepilsoņu tiesības, jo salīdzinājumā ar Latvijas vai citas Eiropas Savienības dalībvalsts pilsoņiem ierobežo viņu tiesības pretendēt uz profesionālā patentpilnvarota statusu.

Analizējot profesionālo patentpilnvaroto likumā noteiktās funkcijas, secināju, ka tās ir saistītas ar juridisko vai fizisko personu pārstāvēšanu Patentu

valdē. Ierobežojot nepilsoņu tiesības iegūt profesionālā patentpilnvarotā statusu, faktiski tiek ierobežotas arī Patentu likuma 26.panta pirmajā daļā minēto personu tiesības izvēlēties pārstāvja kandidātu.

Ņemot vērā minēto, Patentu valdei tika nosūtīta vēstule ar lūgumu sniegt pamatotu viedokli par objektīviem iemesliem, uz kuriem ir pamatota Patentu likuma 26.panta ceturtajā daļā ietvertā atšķirīgā attieksme.

Savā atbildes vēstulē Patentu valde norāda, ka pilsonības kritērijs attiecībā uz profesionālā patentpilnvarota amatu ir izvirzīts Konvencijā par Eiropas Patentu piešķiršanu, kuras dalībvalsts ir Latvijas Republika, kā arī 1993.gada 20.decembra Padomes regulā (EK) Nr.40/94 par Kopienas preču zīmi. Gan Konvencijas, gan Regulas tekstā angļu valodā tiek lietoti jēdzieni „*a national of one of the Member States*”, kas šo tiesību aktu tulkojumā latviešu valodā atbilst jēdzienam „*kādas dalībvalsts pilsonis*”<sup>10</sup>. Patentu likuma 26.panta ceturtais daļas noteikumu atbilstība Eiropas Patentu Konvencijas 134.panta otrajā daļā un Padomes regulas Nr.40/94 par Kopienas preču zīmi 89.panta otrajā daļā ietvertajiem noteikumiem nodrošina to, ka Latvijas Republikas profesionālo patentpilnvaroto reģistrā iekļautās personas atbilstoši profesionālās pārstāvības noteikumiem var tikt iekļautas Eiropas Patentu iestādes vai, attiecīgi, Iekšējā tirgus saskaņošanas biroja profesionālo patentpilnvaroto sarakstos un pārstāvēt pieteicējus vai tiesību īpašniekus ne tikai Latvijas Republikas Patentu valdē, bet arī Eiropas Patentu iestādē un/vai Iekšējā tirgus saskaņošanas birojā.

Teleoloģiskās interpretācijas rezultātā var secināt, ka gan augstākminētās Konvencijas, gan Regulas sākotnējais mērķis nebija noteikt atsevišķu regulējumu Latvijas Republikas nepilsoņiem, bet gan paredzēt iespējas iegūt profesionālā patentpilnvarota statusu dalībvalstu pilsoņiem pretstatā trešās valsts pilsoņiem. Uzskatu, ka **šajā gadījumā prevalē princips, saskaņā ar kuru personai ir tiesības izvēlēties pārstāvi savu tiesību un likumīgo interešu aizsardzībai, kā arī tas apstāklis, ka no tiesību teorijas viedokļa nepilsoņa statuss nav pielīdzināms bezvalstnieka vai ārvalstnieka statusam.** Tas, ka persona ir iekļauta profesionālo patentpilnvaroto sarakstā, nenozīmē, ka attiecīgs uzņēmējs izvēlēšies tieši viņu, respektīvi, uzņēmējam pašam ir izvēles iespējas ņemt vai neņemt sev par pārstāvi nepilsoni.

Līdzīgi kā Patentu likuma gadījumā, arī Advokatūras likumā iekļautās tiesību normas atbilst Eiropas Savienības regulējumiem, proti, tās izriet no Padomes direktīvas 77/249/EEC „Par pasākumiem, kas palīdz advokātiem sekmīgi īstenot brīvību sniegt pakalpojumus” un Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvas 98/5/EK „Par pasākumiem, lai atvieglotu advokāta profesijas pastāvīgu praktizēšanu dalībvalstī, kas nav tā dalībvalsts, kurā iegūta kvalifikācija”.

Saskaņā ar Advokatūras likuma piekto pantu advokāti ir tiesu sistēmai piederīgas personas, savukārt tiesu vara ir valsts varas sastāvdaļa. Taču atšķirībā

<sup>10</sup> Oficiāls Konvencijas tulkojums, kas tika izsludināts līdz ar likumu „Par 1973.gada 5.oktobra Konvenciju par Eiropas patentu piešķiršanu (Eiropas patentu Konvencija), 2000.gada 17.oktobra Vienošanās par Konvencijas par Eiropas patentu piešķiršanu 65.panta piemērošanu un 2000.gada 29.novembra Grozījumiem 1973.gada 5.oktobra Konvencijā par Eiropas patentu piešķiršanu (Eiropas patentu Konvencija)”

no zvērināta notāra vai zvērināta mērnika advokāts nerīkojas valsts vārdā, viņam primāras ir klienta, nevis valsts intereses, kā arī viņa lēmumi nav saistoši. Līdzīgi profesionālo patentpilnvaroto gadījumā klientiem ir brīvā izvēle attiecībā uz advokātu, kas nozīmē, ka valstij nav pamata iejaukties šajās tiesiskajās attiecībās ar papildus ierobežojumu uzlikšanu.

Var piekrist Patentu valdes paustajam viedoklim par to, ka „patentpilnvaroto profesionālie pienākumi specifiskajā rūpnieciskajā īpašuma tiesiskās aizsardzības jomā ir uzskatāmi par radniecīgiem advokāta pienākumiem.” Tomēr minēto profesiju tiesiskā regulējuma būtiska atšķirība ir tā, ka augstākminēto iemeslu dēļ nedz Eiropas, nedz arī citi starptautiskie tiesību akti nenosaka valstij pienākumu izvirzīt tās teritorijā kvalifikāciju ieguvušiem zvērinātiem advokātiem pilsonības kritēriju. No Eiropas Kopienas dibināšanas līguma principiem par Eiropas telpu bez iekšējām robežām un šķēršļu atcelšanu personu un pakalpojumu aprites brīvībai un direktīvas 98/5/EK izriet, ka būtiska nozīme ir tam, lai citas Eiropas Kopienas dalībvalsts pilsoņiem tiktu nodrošināta iespēja praktizēt Latvijas Republikas teritorijā. Saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvas 98/5/EK otro pantu „Jebkuram advokātam ir tiesības ar savas mītnes valsts profesionālo nosaukumu jebkurā citā dalībvalstī pastāvīgi veikt 5. pantā precizētās darbības.” Jāatzīmē, ka, piešķirot nepilsoņiem tiesības būt par zvērinātiem advokātiem, uz viņiem nebūs attiecināmi Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 39.pantā noteiktie brīvās darbaspēka kustības regulējumi.

Ņemot vērā visu iepriekšminēto, atzīstams, ka nepilsoņiem noteiktie ierobežojumi iegūt zvērināta advokāta un profesionālā patentpilnvarota statusu ir nesamērīgi. Uzskatu, ka sabiedrības interesēm atbilstošāk ir noteikt minētajām profesijām nevis prasību pēc pilsonības, bet gan pēc augstas profesionalitātes, kā arī pilnīgām latviešu valodas un vismaz vienas svešvalodas zināšanām.

### 3. Vēlēšanu tiesības

Pilsētas domes, rajona padomes un pagasta padomes vēlēšanu likuma 5.pants nosaka, ka tiesības vēlēti domi (padomi) ir tikai pilsoņiem. Eiropas Parlamenta vēlēšanu likuma 2.panta 1.daļā noteikts, ka Latvijas Republikā tiesības vēlēti Eiropas Parlamentu ir Latvijas pilsonim un Eiropas Savienības pilsonim, kurš nav Latvijas pilsonis, bet kurš uzturas Latvijā Republikā.

ANO Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām paredz pakta dalībvalstīm pašnoteikšanās tiesības, kuras atbilstoši minētā pakta 25.pantam tiek realizētas tieši ar pilsoņu starpniecību. Tiesības balsot un tikt ievēlētam vēlēšanās saskaņā ar minēto pantu garantētas tikai pilsoņiem. Vairākas Eiropas Padomes valstis šīs tiesības piešķirušas arī pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kas nav pilsoņi, tomēr tas ir katras valsts politikas un konkrētās valsts brīvas izvēles jautājums, par kuru likumīgi lemj valsts pilsoņu kopums.

Tas nozīmē, ka starptautiskajās cilvēktiesībās ir nostiprināts princips, ka vēlēšanu tiesības piemīt valsts pilsoņiem un Latvija to nav pārkāpusi. Šāda kārtība pastāv absolūtā vairākumā valstu.

Attiecībā uz Saeimas vēlēšanām Latvijā pastāv vienota izpratne, ka valsts politiskās varas ievēlēšana ir valsts pilsoņu uzdevums. Tai pat laikā ir aktuāla diskusija par pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem, jo praktiski Latvijā ir daudz cilvēku (atsevišķās pašvaldībās pat ¼ daļa), kam ir liegtas iespējas piedalīties pašvaldību vēlēšanās un tādējādi piedalīties lēmumu pieņemšanā par jautājumiem, kas nav politiski, taču ietekmē ikviena ikdienas dzīvi - saimniecisko darbību, vides attīstību, sociālos jautājumus. Pie tam Eiropas Savienības pilsoņiem pie konkrētiem nosacījumiem šādas tiesības Latvijā ir piešķirtas. Vairākas starptautiskās organizācijas ir norādījušas uz iespējamām problēmām no cilvēktiesību viedokļa.

ANO Rasu diskriminācijas izskaušanas komiteja savā noslēguma ziņojumā par Rasu diskriminācijas izskaušanas konvencijas izpildi Latvijā ir norādījusi: „Komiteja uzskata par tiesisku politisko tiesību piešķiršanu tikai pilsoņiem. Taču, ņemot vērā to, ka lielākā daļa nepilsoņu ir dzīvojuši Latvijā ilgu laiku, pat visu savu mūžu, Komiteja stingri iesaka dalībvalstij sekmēt integrācijas procesu, dodot iespēju piedalīties vietējo pašvaldību vēlēšanās visiem tiem nepilsoņiem, kas ilgu laiku ir bijuši pastāvīgie iedzīvotāji<sup>11</sup>”.

Līdzīgs uzskats pausts arī ANO Cilvēktiesību komitejas noslēguma ziņojumā par Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām izpildi Latvijā<sup>12</sup>.

Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisāra ziņojumā par vizīti Latvijā viena no rekomendācijām, ko komisārs piedāvā saskaņā ar EP (99.)50.Rezolūcijas 8. pantu, ir: *Lai atbalstītu naturalizācijas procesu un sekmētu nepilsoņu integrāciju, palielināt viņu dalību valsts politiskajā dzīvē, nepieciešams līdzās ar citām tiesībām piešķirt viņiem tiesības balsot vietējās vēlēšanās<sup>13</sup>.*

Tas nozīmē, ka arī starptautiskās institūcijas uzsver gan pamatmērķi - integrāciju, naturalizāciju un nepilsoņu skaita samazināšanu, kā arī vienlaikus norāda uz ierobežoto pārstāvību ar dalību lēmumu pieņemšanā pašvaldību līmenī. Kā jau minēts, valsts mērķis, kas izriet arī no starptautiskajām tiesībām, ir samazināt personu bez pilsonības un arī nepilsoņu skaitu, un tas ir ļoti būtiski Latvijas šī brīža situācijā. Tādēļ svarīgākais būtu pilnveidot valsts politiku nolūkā veicināt naturalizāciju un nepilsoņu skaita samazināšanu. Vēlēšanu tiesību piešķiršana nepilsoņiem nebūtu konsekventa valsts virzībā uz šo mērķi. Naturalizācijas pārvaldes veiktā pilsonības pretendentu aptauja rāda, ka galvenais iemesls, kāpēc nepilsoņi ir nolēmuši iegūt Latvijas pilsonību, ir piederības sajūta valstij un vēlēšanās būt pilntiesīgam sabiedrības loceklim, tikai pēc tam seko racionālie motīvi<sup>14</sup>. Piederība valstij, dalība vēlēšanās ir vēsturiski un tiesiski saistīta ar pilsonības institūtu. Tādēļ vēlēšanu tiesību piešķiršana nepilsoņiem, no vienas puses, tuvinātu šo statusu pilsoņa statusam un tai pat

<sup>11</sup> CERD/C/63/CO/7, 21/08/2003, 7.pkt. <http://www.mkparstavis.am.gov.lv/lv/?id=117>

<sup>12</sup> CCPR/CO/79/LVA, 05/11/2003, 18.pkt. <http://www.mkparstavis.am.gov.lv/lv/?id=132>

<sup>13</sup> Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisāra ziņojums par vizīti Latvijā, 2007.g. 5.pkt.

<sup>14</sup> Pilsonības pretendentu aptauja, 2003.g. oktobris – decembris, [http://www.np.gov.lv/lv/faili\\_lv/Pecreferenduma\\_aptauja.doc](http://www.np.gov.lv/lv/faili_lv/Pecreferenduma_aptauja.doc)

laikā tikai paildzinātu šo nenoteikto situāciju un "īpašo tiesisko statusu", kas ir apšaubāms no starptautisko tiesību viedokļa.

#### 4. Tiesības uz īpašumu

Normatīvajos aktos ir noteikti vairāki īpašuma tiesību ierobežojumi nepilsoņiem.

a) Lai noskaidrotu, vai likuma „Par privatizācijas sertifikātiem” 5.pantā noteiktie ierobežojumi sertifikātu piešķiršanā nepilsoņiem atbilst samērīgumam, vērtēts: 1) vai labums, ko sabiedrība iegūst ar ierobežojumiem, kas uzlikti adresātam, ir lielāks nekā viņa tiesību vai tiesisko interešu ierobežojums; 2) vai ir leģitīms mērķis; 3) vai rīcība ir atbilstīga jeb proporcionāla un vai ir pieņemts iespējami saudzējošāks lēmums.<sup>15</sup>

Latvijas Republikas Satversmes tiesa 2007.gada 29.novembra spriedumā secina, ka, atjaunojot neatkarīgās Latvijas tiesību sistēmu, likumdevējam, ievērojot tiesiskas valsts principus, bija pienākums veikt pasākumus, lai iespēju robežās izlīdzinātu arī iepriekšējā režīma nodarītos zaudējumus un atjaunotu taisnīgumu<sup>16</sup>. Sabiedrības interesēs likumdevējam, novēršot Latvijas okupācijas sekas, bija jāizveido kārtība, kādā Latvijas Republikas pilsoņi un nepilsoņi varētu iegūt savā īpašumā valsts un pašvaldību īpašumu.

Augstākā Padome 1991.gada 20.martā pieņēma lēmumu „Par valsts īpašumu un tā konversācijas pamatprincipiem”, kas paredzēja, ka Latvijas Republikas pastāvīgajiem iedzīvotājiem piešķir vienreizēju pabalstu vērtspapīru - sertifikātu veidā **atbilstoši viņu ieguldījumam republikas nacionālā īpašuma vairošanā**. Augstākā Padome 1992. gada 4.novembrī pieņēma likumu „Par privatizācijas sertifikātiem”, kura mērķis bija radīt tiesisku pamatu plašai Latvijas iedzīvotāju līdzdalībai valsts un pašvaldību īpašumu privatizācijas procesā, izmantojot privatizācijas sertifikātus par maksāšanas līdzekli. Saskaņā ar šī likuma 5.panta otro daļu katram Latvijas Republikas pilsonim, kuram bija Latvijas Republikas pilsonība 1940.gada 17.jūnijā, un katram Latvijas Republikas pilsonim (arī nepilngadīgam pilsonim), no kura priekštečiem kaut vienam bija Latvijas Republikas pilsonība pirms 1940.gada 17.jūnija, neatkarīgi no viņa dzīvesvietas un dzimšanas datuma piešķir 15 sertifikātus, tādejādi **ņemot vērā viņa priekšteču radīto valsts un pašvaldību īpašumu, kā arī to valsts īpašumu, kuru radījuši Latvijas Republikas pilsoņi līdz 1940.gada 17.jūnijam**. Savukārt, atbilstoši likuma „Par privatizācijas sertifikātiem” 5.panta ceturtajai daļai Latvijas iedzīvotājam (arī nepilngadīgam iedzīvotājam), kurš **nav dzimis Latvijā un nav Latvijas Republikas pilsonis, piešķir par pieciem sertifikātiem mazāk**, nekā viņam pienāktos atbilstoši laikam, ko viņš pēc ierašanās Latvijā nodzīvojis līdz 1992.gada 31.decembrim, tādejādi

<sup>15</sup> Skat.plašāk: Egils Levits: Samērīguma princips publiskajās tiesībās - jus commune europaeum un Satversmē ietvertais konstitucionāla ranga princips. Likums un Tiesības, 2000, Nr. 9, 262. - 263. lpp.

<sup>16</sup> LR Satversmes tiesas 2007.gada 27.novembra spriedums lietā Nr. 2007-10-0102, IV nodaļas 32.3. punkts.



**kompensējot jau izveidoto sociālās, komunālās un citu veidu infrastruktūras objektu izmantošanu.** Ja Latvijas iedzīvotājs ieradies Latvijā pēc vispārējā pensijas vecuma sasniegšanas un nav strādājis algotu darbu vismaz piecus gadus, sertifikātus par Latvijā nodzīvoto laiku viņam nepiešķir.

Likumdevējs, izveidojot šādu tiesisko regulējumu privatizācijas sertifikātu piešķiršanai, jau sākotnēji ir noteicis atsevišķām Latvijas Republikas iedzīvotāju kategorijām mazāk labvēlīgus privatizācijas sertifikātu piešķiršanas noteikumus.

Iepazīstoties ar likumprojekta „Par privatizācijas sertifikātiem” Saeimas stenogrammām, secinu, ka piešķiramo sertifikātu skaits nepilsoņiem ir rēķināts, ņemot vērā 1940.gada valsts un pašvaldību īpašuma vērtību un pastāvīgo iedzīvotāju skaitu. Pilsoņi līdz 1940.gada 17.jūnijam bija veidojuši Latvijas Republikas īpašumu, sociālo, komunālo un citu veidu infrastruktūru valstī. Savukārt nepilsoņi, ierodoties pēc 1940.gada 17.jūnija, Latvijā jau varēja izmantot izveidoto valsts un pašvaldību īpašumu. Tā kā nepilsoņi nepiedalījās Latvijas Republikas īpašuma un sociālās, komunālās un citu veidu infrastruktūras veidošanā līdz 1940.gada 17.jūnijam, tad nepilsoņiem piešķir mazāk privatizācijas sertifikātu, lai kompensētu jau Latvijas pilsoņu radīto valsts vai pašvaldības īpašumu.

Īpašuma konversācijas mērķis bija radīt apstākļus ekonomikas pārejai uz tirgus principiem, liekot saimniecības attīstības pamatā privāto iniciatīvu un likvidēt saimnieciskās darbības valsts monopolu.

Vēsturiski un teleoloģiski interpretējot, secinu, ka likumdevēja mērķis, diferencēti piešķirot privatizācijas sertifikātus Latvijas Republikas pilsoņiem un Latvijas Republikas iedzīvotājiem, ir bijis **atjaunot vēsturisko taisnīgumu.**

Tādējādi privatizācijas sertifikātu piešķiršanas kārtības mērķis ir legitīms. Ņemot vērā vēsturisko situāciju, uzskatu, ka noteiktie ierobežojumi sertifikātu piešķiršanā nepilsoņiem ir atbilstoši gūtajam sabiedrības labumam un likumdevēja rīcība ir proporcionāla. Vērtējot likuma „Par privatizācijas sertifikātiem” 5. pantā noteiktos ierobežojumus privatizācijas sertifikātu iegūšanā, esmu konstatējis, ka nepilsoņiem ir pamatoti noteikti mazāk labvēlīgi nosacījumi sertifikātu piešķiršanā.

b) Iesniegumā norādīts, ka saskaņā ar likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 12.panta pirmās daļas 1.punktu tikai LR pilsoņiem ir tiesības izpirkt par valsts garantēto cenu (par privatizācijas sertifikātiem) zemi, kas ir nepieciešama, lai nodrošinātu tiem piederošo ēku un būvju funkcionēšanu gadījumā, ja zeme denacionalizācijas gaitā tika atdota bijušajam īpašniekam, bet minētās celtnes tika nopirkta no bijušā īpašnieka pirms zemes atdošanas viņam. Saskaņā ar likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 12. panta pirmās daļas 2.punktu tikai LR pilsoņiem ir tiesības izpirkt par valsts garantēto cenu (par privatizācijas sertifikātiem) zemi, kas ir nepieciešama, lai nodrošinātu tiem piederošo dzīvojamo namu vai dārza zemesgabala funkcionēšanu, ja zeme denacionalizācijas gaitā tika atdota bijušajam īpašniekam, bet tiesības izmantot dzīvojamo namu vai dārza zemesgabalu ir radušās pirms denacionalizācijas procesa sākuma.

Likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” noteikts, ka zemes reformas pilsētās mērķis ir pakāpeniskas valsts īpašuma denacionalizācijas, konversijas, privatizācijas un nelikumīgi atsavinātās zemes īpašuma atdošanas gaitā pārkārtot zemes īpašuma un zemes lietošanas tiesiskās, sociālās un ekonomiskās attiecības pilsētās, lai veicinātu sabiedrības interesēm atbilstošas pilsētu apbūves veidošanos, zemes aizsardzību un racionālu izmantošanu. Likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 4.pantā minēts arī, ka zemes reforma aptver visas Latvijas Republikas pilsētu apbūvētās un neapbūvētās zemes un to lietojumus. Zemes reforma ir apjomīga gan sociālā, gan ekonomiskā reforma, **kuras mērķis ir atbilstoši iespējām panākt taisnīgumu**, kas ietver sevī taisnīgumu gan attiecībā uz katru indivīdu, gan attiecībā uz sabiedrību kopumā.

Latvijas okupācijas laikā PSRS mērķtiecīgi īstenoja genocīdu pret Latvijas tautu. Vienlaikus okupācijas vara prettiesiski un bez atlīdzības atsavināja Latvijas iedzīvotājiem īpašumus<sup>17</sup>. Atjaunojot neatkarīgās Latvijas tiesību sistēmu, likumdevējam, ievērojot tiesiskas valsts principus, bija pienākums veikt pasākumus, lai iespēju robežās izlīdzinātu arī iepriekšējā režīma nodarītos zaudējumus. Likumdevējam, izvēloties zemes reformas līdzekļus, bija jāpanāk iespējami taisnīgs līdzsvars starp dažādu sabiedrības locekļu pretrunīgajām interesēm<sup>18</sup>. No Satversmes 1.panta izrietošais taisnīguma princips un samērīguma princips zemes reformas laikā neprasa, lai Latvijas valsts visiem bijušajiem īpašniekiem vai viņu mantiniekiem atjaunotu īpašuma tiesības uz zemi vai atlīdzinātu tās vērtību pilnā apmērā.<sup>19</sup>

Īpašuma tiesību aizsardzība izriet arī no Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 1.Protokola 1.panta, kas nosaka, ka: „*Jebkurai fiziskai vai juridiskai personai ir tiesības uz īpašumu. Nevienam nedrīkst atņemt viņa īpašumu, izņemot, ja tas notiek sabiedrības interesēs un apstākļos, kas noteikti ar likumu vai atbilst vispārīgiem starptautisko tiesību principiem. Minētie nosacījumi nekādā veidā nedrīkst ierobežot valsts tiesības izdot tādus likumus, kādus tās uzskata par nepieciešamiem, lai kontrolētu īpašuma izmantošanu saskaņā ar vispārējām interesēm vai lai nodrošinātu nodokļu vai citu maksājumu, vai sodu samaksu.*” Lai noteiktu, vai valsts pamatoti noteikusi īpašuma tiesību ierobežojumus, jāpiemēro Konvencijas 1.Protokola 1.panta tulkojums atbilstoši Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksei, kas saistīta ar aizsargājamo īpašuma tiesību spektru un **valsts iejaukšanās pieļaujamajiem kritērijiem**. Eiropas Cilvēktiesību tiesa līdz pat šim laikam nav precīzi noteikusi Konvencijas 1.Protokola 1.pantā garantēto tiesību diapazona robežas. Vadoties no Konvencijas panta gara un jēgas, tiesa attīstīja un papildināja valsts iejaukšanās pieļaujamus kritērijus fizisko un juridisko personu īpašuma tiesībās. Nosakot valsts iejaukšanās kritērijus, **valstij piemīt pietiekami liela brīvība, nosakot sabiedrības interešu prasības**, un šī brīvība lielā mērā ir plašāka nevis politiskajā, bet tieši ekonomiskajā darbībā. Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse

<sup>17</sup> Sk. Saeimas 1996. gada 22. augusta “Deklarāciju par Latvijas okupāciju”.

<sup>18</sup> Satversmes tiesas 2003. gada 25.marta spriedums lietā Nr.2002 – 12 – 01.

<sup>19</sup> Turpat.

parāda, ka tiesa atzīst pārkāpumus tikai tad, ja konstatēts ievērojams disbalanss (nesamērojamība), kas nopietni ietekmējis personu īpašuma tiesības.<sup>20</sup> **Tiesību normā ietvertais jēdziens "sabiedrības intereses" katrai valstij dod iespējas šo jēdzienu piepildīt ar noteiktu saturu un tiesa lielā mērā paļaujas uz argumentāciju, ko nosaka katras valsts tiesību normas.**<sup>21</sup>

Valstiskās neatkarības atjaunošanas viens no svarīgākajiem uzdevumiem īpašuma tiesību jomā bija bijušo īpašnieku tiesību atjaunošana attiecībā uz nekustamajiem īpašumiem. Tā kā okupācijas sekas ir nasta, kas gulstas uz visu sabiedrību, un šīs sekas nav iespējams novērst pilnībā, taisnīguma princips prasa, lai zemes reformas gaitā tiktu ņemtas vērā ne vien bijušo zemes īpašnieku un viņu mantinieku, bet arī citu sabiedrības locekļu atsevišķās intereses un sabiedrības kopējās intereses. **Ir svarīgi visu pušu intereses samērot tā, lai tiktu nodarīti vismazākie aizskārumi.** Atjaunojot valstisko neatkarību un nodrošinot vēsturisko taisnīgumu īpašuma tiesībās uz zemi, **grūti un reizēm pat neiespējami bija nodrošināt pilnīgi visiem valsts iedzīvotājiem vienveidīgas tiesības iegūt īpašumā zemi.**<sup>22</sup> Lai realizētu šo uzdevumu, bija jāievēro konsekvence, atdodot kādreiz atņemto īpašumu, **paredzot minimālu skaitu izņēmumu, kuri nepieciešami īpašuma reformas secīgai un sabiedriski saskanīgai īstenošanai.**<sup>23</sup>

Vērtējot noteiktos nepilsoņu tiesību ierobežojumus izpirkt zemi par privatizācijas sertifikātiem likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 12.panta pirmās daļas 1.un 2.punktā noteiktajos gadījumos, secinu, ka likumdevējam bija pamats noteikt minētos ierobežojumus. Īstenojot galveno zemes reformas mērķi- zemes atdošanu bijušajiem īpašniekiem, bija pieļaujami pēc iespējas mazāk izņēmumi, kas liegtu īstenot reformas mērķi. Tāpēc likumdevējam, sabalansējot bijušo zemes īpašnieku un zemes lietotāju intereses, bija jāizvēlas objektīvs un pamatots kritērijs, pamatojoties uz ko tiktu ierobežotas bijušo zemes īpašnieku intereses. **Likumdevējam bija pamats primāri nodrošināt tikai to zemes lietotāju interesi, kas bija Latvijas Republikas pilsoņi, nevis visu zemes lietotāju intereses, jo tad netiktu sasniegts zemes reformas galvenais mērķis.** Līdz ar to minēto nepilsoņu ierobežojumu pamatā ir pamatota atšķirīga attieksme pret nepilsoņiem.

Turklāt likums „Par zemes reformu pilsētās” paredzēja, ka ēkas īpašniekam, kuram nav tiesību iegūt zemi īpašumā, ir garantētas zemes nomas tiesības tādā platībā, kādā šī zeme ir viņa likumīgā lietošanā (apbūvei), un zemes nomas maksa gadā nedrīkst pārsniegt 5 procentus no zemes kadastrālās vērtības. Tātad minētajos gadījumos nepilsoņiem bija iespējas iegūt zemi nomā pat uz 99 gadiem. Līdz ar to likumdevējs bija noteicis kārtību, lai nepilsoņiem būtu iespēja šo zemi lietot. Uzskatu, ka noteiktā kārtība ir samērīga.

<sup>20</sup> Levits E. Cilvēktiesības Eiropas Savienības tiesību sistēmā // Likums un Tiesības, 2000, nr.11.

<sup>21</sup> Neimane I. Īpašuma tiesības kā cilvēka pamattiesības. Jurista Vārds: 05.04.2005.

<sup>22</sup> Neimane I. Īpašuma tiesības kā cilvēka pamattiesības. Jurista Vārds: 07.12.2004 [Nr. 47 \(352\)](#).

<sup>23</sup> Grūtups A. Kā atgūt nolaupīto? Rīga, 1991, 31.lpp.// Neimane I. Īpašuma tiesības kā cilvēka pamattiesības. Jurista Vārds: 07.12.2004 [Nr. 47 \(352\)](#).

Tieslietu ministrija atbildes vēstulē skaidro, ka saskaņā ar likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 6.panta 1.punktu līdz 1992.gada 20.jūnijam bijušajiem zemes īpašniekiem, visiem pašreizējiem zemes lietotājiem un citiem zemes pieprasītājiem bija jāiesniedz pieprasījums par zemes īpašuma tiesību atjaunošanu, zemes nodošanu īpašumā vai par zemes piešķiršanu lietošanā tai pilsētas pašvaldībai, kuras teritorijā atrodas pieprasāmais zemes gabals.

Saskaņā ar likumu „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 9.panta pirmo daļu uz valsts vārda valsts akciju sabiedrības „Latvijas Hipotēku un zemes banka” personā zemesgrāmatā nostiprināmas īpašuma tiesības uz zemi, kura piešķirta dzīvojamās ēkas īpašniekiem vai augļu dārza ar apbūves tiesībām lietotājiem - Latvijas Republikas pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kā arī citām fiziskajām personām, kas nav Latvijas pilsoņi, ja minētās dzīvojamās ēkas un augļu dārzi ar apbūves tiesībām atrodas uz valstij vai pašvaldībai piekrītošas zemes, kā arī uz zemes, kuru nav pieprasījuši bijušie zemes īpašnieki vai viņu mantinieki vai viņi par to pieprasījuši kompensāciju, vai saņēmuši līdzvērtīgu zemi citā vietā. Minētos zemesgrāmatās nostiprināmos zemes gabalus, noslēdzot pirkuma līgumu, Latvijas Hipotēku un zemes banka pārdod Latvijas Republikas pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kā arī citām fiziskajām personām, kuras nav Latvijas Republikas pilsoņi un kuras uz pārdodamā zemes gabala ieguvušas dzīvojamās ēkas īpašumā vai augļu dārzu ar apbūves tiesībām lietošanā, atbilstoši zemes kadastrālajai vērtībai par īpašuma kompensācijas sertifikātiem vai latiem pēc pircēja izvēles. Tātad citos gadījumos, kad zemi nepieprasīja bijušais zemes īpašnieks, Latvijas nepilsoņiem, kuru īpašumā uz attiecīgās zemes atradās ēkas, būves vai augļu dārzi, bija iespēja iegūt šo zemi īpašumā.

**c) Likuma „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 3.panta pirmajā daļā noteiktais,** ka tikai Latvijas Republikas pilsoņiem, mantojot zemesgabalu vai saņemot dāvinājumā neizpirkto zemesgabalu, kuru aizņem dzīvojamais nams vai augļu dārzs, ir tiesības zemi izpirkt par privatizācijas vai kompensācijas sertifikātiem, nepamatoti nostāda nepilsoņus mazāk labvēlīgā situācijā.

Nav saskatāms objektīvs pamats ierobežojumam, ka nepilsoņiem netiek piešķirtas tiesības likuma „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 3.panta pirmajā daļā minētās tiesības. Šādam ierobežojumam nav leģitīma mērķa. Uzskatu, ka sabiedrība negūst labumu no minētā nepilsoņu tiesību ierobežojuma. Nav samērīgi un tiesiski likuma „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 3.panta pirmajā daļā noteiktajos gadījumos nepiešķirt nepilsoņiem tiesības zemi izpirkt par privatizācijas vai kompensācijas sertifikātiem, jo citos likumā noteiktajos gadījumos nepilsoņiem ir piešķirtas tiesības iegūt zemi īpašumā par īpašuma kompensācijas sertifikātiem vai latiem. Piemēram, likuma „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 9.panta pirmajā daļā noteikts, ka, ja nepilsoņiem īpašumā esošās dzīvojamās ēkas un augļu dārzi ar apbūves tiesībām atrodas uz valstij vai pašvaldībai piekrītošas zemes, kā arī uz zemes, kuru nav pieprasījuši bijušie zemes īpašnieki vai viņu mantinieki vai viņi par to

pieprasījuši kompensāciju, nepilsoņi var iegūt īpašumā par īpašuma kompensācijas sertifikātiem vai latiem.

d) Likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 20.pants nosaka, ka personas, kuras nav Latvijas Republikas vai Eiropas Savienības pilsoņi, kā arī kompānijas, kurās šīm personām pieder vairāk par pusi pamatkapitāla, var iegādāties zemi pilsētās un lauku apvidos tikai ar īpašu pašvaldības atļauju. Minētajām personām ir aizliegts iegādāties zemi pierobežas zonā, jūru un upju aizsargjoslās, kā arī lauksaimniecības un mežu zemi, zemesgabalus rezervātos un derīgo izrakteņu vietās. Gadījumos, kad Latvijas Republikas vai Eiropas Savienības pilsoņi zaudē kontroli pār kompānijas kapitālu, ar pašvaldības lēmumu agrāk iegādātā zeme tiek atsavināta divu gadu laikā.

Tieslietu ministrija, vērtējot noteiktos ierobežojumus, norāda, ka, pieņemot zemes reformu regulējošos likumus, notika aktīvas diskusijas Latvijas Republikas Augstākajā padomē un, izdarot šo likumu grozījumus, Latvijas Republikas Saeimā. Saeimas sēžu stenogrammas liecina, ka, no vienas puses, tika akceptēta kopēja vēlme atgriezties pie tādas īpašuma situācijas ar zemi, kāda tā bija Latvijā pirms padomju okupācijas, un nepieciešamību attīstīt īpašuma tirgu. Bet, ņemot vērā Latvijas padomju okupāciju, **tika norādīts uz nepieciešamību novērst Latvijas zemes iespējamo izpārdošanu** un primāri nodrošināt Latvijas pilsoņu ekonomiskas intereses.

Likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 20.un 21.pantā tika veikti grozījumi, kas piešķir tiesības Eiropas Savienības pilsoņiem iegūt īpašumā zemi saistībā ar Latvijas pievienošanos Eiropas Savienībai. Tieslietu ministrija norāda, ka zemes reformas likumos noteiktās atšķirības pilsoņu un nepilsoņu tiesībās primāri ir politisks lēmums, kas tika pieņemts saistībā ar Latvijā pastāvošo ekonomisko, demogrāfisko un ģeogrāfisko situāciju valstiskās neatkarības atjaunošanas un nostiprināšanās ceļā.

Likumā „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” noteiktie ierobežojumi nepilsoņiem veikt darījumus ar zemi nav samērīgi. Noteikto ierobežojumu sākotnējais mērķis - novērst Latvijas zemes iespējamo izpārdošanu - netiek sasniegts, ja pēc iestāšanās Eiropas Savienībā tās pilsoņi var brīvi veikt darījumus ar Latvijas zemi. Vairums no Latvijas nepilsoņiem ilgstoši dzīvo un strādā Latvijā, viņiem ir izveidojusies noturīga saikne ar Latvijas valsti. Vērtējot iespējamo zemes izpārdošanas risku, uzskatu, ka Latvijas nepilsoņiem pārsvarā ir lielāka saikne ar Latviju nekā Eiropas Savienības pilsoņiem. Tāpēc, ļaujot brīvi veikt darījumus ar zemi Eiropas Savienības pilsoņiem, pastāv lielāks zemes izpārdošanas risks.

Tāpat arī Eiropas Padome, vērtējot trešo valstu pilsoņu, kas ilgstoši dzīvo ES dalībvalstīs, jautājumus, ir norādījusi, ka nepieciešamas vienlīdzīgas tiesības trešo valstu pilsoņiem, kas “būtu pēc iespējas tuvākas ES pilsoņu tiesībām”.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Ziemele I. Eiropas Savienības pilsonība un Latvijas nepilsoņi. Latvijas Vēstnesis. Jurista Vārds.16.09.2003.

Iespējams, būtu pamatoti noteikt ierobežojumus veikt darījumus ar zemi nepilsoņiem salīdzinājumā ar pilsoņiem. Tomēr, Latvijai iestājoties Eiropas Savienībā un piešķirot Eiropas Savienības pilsoņiem tiesības brīvi veikt darījumus ar zemi, ir būtiski mainījušies apstākļi, kas ir nepilsoņiem noteikto ierobežojumu pamatā. **Uzskatu, ka likumdevējam būtu jāpārvērtē nepilsoņu ierobežojumu pamatotība un samērīgums.**

Lai nodrošinātu sekmīgu zemes reformas pabeigšanu un atrisinātu identificētās problēmas, 2006.gada 11.decembrī tika izveidota darba grupa. Darba grupā piedalījās Valsts kancelejas, Tieslietu ministrijas, Ekonomikas ministrijas, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas, Valsts zemes dienesta, Tiesu administrācijas, valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi”, Latvijas Pašvaldību savienības un Centrālās zemes komisijas pārstāvji. Darba grupa sagatavoja likumprojektus par grozījumiem Valsts un pašvaldības īpašuma privatizācijas un privatizācijas sertifikātu izmantošanas pabeigšanas likumā un citos zemes reformu un privatizācijas reglamentējošos likumos, kas tika pieņemti Saeimā 2007.gada jūnijā un jūlijā. Pašreiz darba grupa un tajā iesaistītās institūcijas strādā pie šajos likumos deleģēto Ministru kabineta noteikumu projektu izstrādes. Darba grupas darba ietvaros un likumprojektu apspriešanas gaitā Saeimas Agrārās, vides un reģionālās politikas komisijā tika akcentēta nepieciešamība zemes reformas noslēgumā nemainīt zemes reformas pamatprincipus, lai tādejādi neradītu nevienlīdzīgus nosacījumus attiecībā pret tām personām, kuras jau ir izmantojušas zemes reformas likumos noteiktās tiesības.

Tieslietu ministrija informē, ka izvērtēs nekustamā īpašuma tiesiskā regulējuma attīstības iespējas un veiks pētījumu par nekustamā īpašuma tiesību regulējumu pēc zemes reformas pabeigšanas un izstrādās koncepciju par nekustamā īpašuma tiesību regulējumu pēc zemes reformas pabeigšanas. Minēto dokumentu ietvaros tiks izvērtēts arī jautājums par nepilsoņu tiesību ierobežojumiem.

Tiesībsarga likuma 12.panta astotā daļa nosaka, ka Tiesībsargs, pildot savas funkcijas, sniedz Saeimai, Ministru kabinetam, pašvaldībām vai citām iestādēm ieteikumus attiecībā uz tiesību aktu izdošanu vai grozīšanu. Tādēļ savas kompetences ietvaros vērsīsim atbildīgās darba grupas uzmanību uz konstatētajiem nepilsoņu tiesību ierobežojumiem.

## 5. Līgumiskās attiecības ar ārvalstīm

Analizējot katru jautājumu atsevišķi, sniedzu šādas atbildes:

### 5.1.Pārvietošanās brīvība

Iesnieguma 67.punktā norādāt, ka Latvijas Republikas pilsoņiem ir bezvīzu režīms ar 77 valstīm un tikai 30 no tām nepilsoņi var iebraukt bez vīzas. Analizējot Jūsu iesniegumā norādītās atšķirības starp pilsoņiem un nepilsoņiem, nepieciešams izvērtēt ar pārvietošanās brīvību saistītos jautājumus gan no starptautisko, gan nacionālo tiesību viedokļa.

Pārvietošanās brīvība garantēta virknē starptautisko cilvēktiesību dokumentu. ANO Vispārējās cilvēka tiesību deklarācijas 13.pants, ANO Starptautiskā pakta par civilajām un politiskajām tiesībām 12., 13.pants, Eiropas Cilvēktiesību konvencijas Ceturtā protokola 2. pants nosaka, ka „1. Ikvienam cilvēkam, kurš likumīgi atrodas kādas valsts teritorijā, ir tiesības brīvi pārvietoties un tiesības brīvi izvēlēties dzīvesvietu šajā teritorijā. 2. Ikvienam cilvēkam ir tiesības brīvi atstāt jebkuru valsti, ieskaitot savu valsti. 3. Šo tiesību izmantošanai 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 tikumību vai lai aizsargātu citu cilvēku tiesības un brīvības”. Būtiski atzīmēt, ka minētajos starptautiskajos cilvēktiesību dokumentos tiek garantētas tiesības personām brīvi pārvietoties tās valsts teritorijā, kurā šī persona likumīgi atrodas. Šīs tiesības neietver tādas papildus garantijas, kā, piemēram, bezvīzu režīmu ar citām valstīm, līdz ar to no starptautiskajām saistībām Latvijas Republikai neizriet pienākums nodrošināt bezvīzu režīmu ar noteiktām valstīm nedz Latvijas Republikas pilsoņiem, nedz arī nepilsoņiem.

LR Satversmē brīvas pārvietošanās pamatprincipi formulēti 98. pantā: *“Ikvienam ir tiesības brīvi izbraukt no Latvijas. Ikviens, kam ir Latvijas pase, ārpus Latvijas atrodas valsts aizsardzībā un viņam ir tiesības brīvi atgriezties Latvijā. Latvijas pilsoņi nevar izdot ārvalstīm”*. Tādējādi šajā Satversmes pantā ir paredzētas tiesības brīvi izbraukt un atgriezties Latvijā ne tikai LR pilsoņiem, bet arī nepilsoņiem, kuri ir saņēmuši nepilsoņa pases likumā noteiktajā kārtībā. 2005.gada 7.marta spriedumā lietā Nr. Nr. 2004–15–0106 19.punktā Satversmes tiesa ir skaidrojusi Satversmes 98.panta nozīmi, atzīstot, ka *„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 apliecinājo 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”*. Šīs brīvas izbraukšanas un atgriešanās tiesības neietver sevī pārvietošanos atvieglotā kārtībā, proti, bezvīzu režīmu. Līdz ar to šī pārvietošanās brīvība atvieglotā kārtībā – bezvīzu režīmā tiek garantēta noteiktām personu kategorijām uz starptautisko līgumu pamata. LR Ārlietu ministrija 2008.gada 25.janvāra vēstulē Nr.41/103-637 skaidro, ka *„Latvijas Republika, slēdzot starptautiskos līgumus, ņem vērā visu tās iedzīvotāju, tajā skaitā Latvijas nepilsoņu, tiesības un intereses un nepieļauj to apzinātu diskrimināciju. Taču, ņemot vērā to, ka Latvijas Republikas nepilsoņa statuss ir īpašs tiesiskais statuss, kam nav analoga starptautiskajās tiesībās (zināmā mērā to var salīdzināt ar Igaunijā pastāvošo nepilsoņa statusu), rodas situācija, ka otrā līgumslēdzējvalsts uzņemas attiecībā pret Latviju lielākas saistības (t.i., attiecina līgumu uz plašāku iedzīvotāju kategoriju) nekā Latvija, tādējādi izejot ārpus savstarpīguma principa robežām. Latvija nevar piespiest kādu valsti spert šo soli pret tās gribu”*. Ņemot vērā minēto, nevar konstatēt pārkāpumu, ja valsts

starptautiskā līgumā garantējusi pārvietošanos uz citām valstīm pēc atvieglotākiem noteikumiem.

Jāatzīmē, ka gan Latvijas valsts gan citas ES dalībvalstis ir radušas risinājumu atvieglotiem ceļošanas noteikumiem, kas attiecas arī uz Latvijas nepilsoņiem. 2006.gada novembrī ar mērķi panākt risinājumu attiecībā uz visiem bezvalstniekiem, tostarp tiem, uz kuriem neattiecas 1954.gada Konvencijas par bezvalstnieku statusu, jo īpaši Baltijas valstīs<sup>25</sup> tika izstrādāti grozījumi 2001. gada 15. marta Eiropas Savienības Padomes Regulai (EK) nr. 539/2001. 2007.gada 19. janvārī stājas spēkā Eiropas Savienības Padomes 2006. gada 21. decembra Regula (EK) nr. 1932/2006, ar kuru groza Eiropas Savienības Padomes 2001. gada 15. marta Regulu (EK) nr. 539/2001 par to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas. Saskaņā ar šo regulu Latvijas nepilsoņi var ceļot bez vīzām uz Norvēģiju, Islandi un ES dalībvalstīm - ceļojot uz Austriju, Beļģiju, Bulgāriju, Čehiju, Dāniju, Franciju, Grieķiju, Igauniju, Itāliju, Kipru, Lietuvu, Luksemburgu, Maltu, Nīderlandi, Poliju, Portugāli, Rumāniju, Slovēniju, Slovākiju, Spāniju, Somiju, Ungāriju, Vāciju, Zviedriju, izņemot Lielbritāniju un Īriju, kas nepiemēro augstāk minēto regulu.<sup>26</sup> Šī regula paredz atbrīvot no vīzas prasības arī atzītus bēgļus un bezvalstniekus, kuri pastāvīgi uzturas kādā no Eiropas Savienības dalībvalstīm un kuriem ir šis dalībvalsts izdots ceļošanas dokuments.

## 5.2.Nepilsoņu statuss pēc iestāšanās ES

Iesnieguma 68.punktā norādāt, ka nepilsoņiem jākārtos eksāmens, lai varētu tikt atzīti par Eiropas Savienības pastāvīgajiem iedzīvotājiem.

Vēsturiski nepilsoņa statusa izveidē ir bijuši ne tikai tiesiskie, bet arī politiskie apsvērumi. Tiesībsarga institūta būtība ir saistīta ar visu cilvēku pamattiesību aizsardzības veicināšanu un integrācijas sekmēšanu, bet valsts politikas veidošana nav Tiesībsarga kompetencē.

Bijusī Valsts prezidente Vaira Vīķe-Freiberga ir norādījusi, ka „no Latvijas valsts puses ir nekonsekventi jautājumā par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusa Latvijas Republikā piešķiršanu nostādīt Latvijas nepilsoņus vienlīdzīgā situācijā ar ārvalstniekiem vai bezvalstniekiem.”<sup>27</sup> No minētā secināms, ka visos jautājumos, kur saskaņā ar Latvijas normatīvo bāzi noteikts tiesību apjoms ir paredzēts Eiropas Savienības pastāvīgajiem iedzīvotājiem, tās pašas tiesības jāparedz arī nepilsoņiem. Prezidente bija nosūtījusi likumu

<sup>25</sup> Ziņojuma projekts par priekšlikumu Padomes Regulai, ar kuru groza Regulu (EK)Nr.539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas. Grozījums Nr.2.  
[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-382.238+01+DOC+PDF+V0//LV&language=LV)

[//EP//NONSGML+COMPARL+PE-382.238+01+DOC+PDF+V0//LV&language=LV](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-382.238+01+DOC+PDF+V0//LV&language=LV)

<sup>26</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lv/oj/2006/l\\_405/l\\_40520061230lv00230034.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lv/oj/2006/l_405/l_40520061230lv00230034.pdf)

<sup>27</sup> [http://www.president.lv/pk/preview/?module=print\\_content&module\\_name=content&cat\\_id=603&rt\\_id=9626](http://www.president.lv/pk/preview/?module=print_content&module_name=content&cat_id=603&rt_id=9626)



otreizējai caurlūkošanai uz Saeimu, taču konceptuāli attiecībā uz nepilsoņiem tas netika grozīts.

Pēc iestāšanās Eiropas Savienībā Latvijai ir kļuvis saistošs ES regulējums attiecībā ES pilsoņiem un citām personām, kas uzturas Eiropas Savienībā. Jāņem vērā, ka ES līguma preambulā ES līgums attiecas uz ES iedzīvotājiem, nevis uz „pilsoņiem”. Arī ES uzdevumi, kas definēti ar līguma 2.pantu, neveido nekādas atšķirības starp pilsoņiem un nepilsoņiem. Tomēr ES pastāv būtiskas atšķirības pilsoņiem un personām ar citu tiesisko statusu – ārvalstniekiem un bezvalstniekiem.

No Pilsonības likuma izriet, ka nepilsoņu statuss nav pielīdzināms pilsonībai. Kā atzinusi Augstākā tiesa, nepilsoņa saikne ar Latvijas Republiku ir ciešāka nekā tā ir bezvalstniekam vai ārvalstniekam.<sup>28</sup> 1999.gadā ir ratificēta 1954.gada Konvencija par bezvalstnieka statusu, kur 1.panta pirmais punkts paredz, ka „šīs Konvencijas mērķiem, termins "bezvalstnieks" attiecināms uz personu, kurai nav nevienas valsts piederības saskaņā ar spēkā esošajiem valstu likumiem”, savukārt 1.panta 2.daļas ii) apakšpunkts paredz, ka „konvencija neattiecas uz personām, kurām kompetenti tās valsts varas orgāni, kurā šīs personas dzīvo, atzīst tiesības un pienākumus, kas saistīti ar rezidences valsts pilsonību”. Līdz ar to no starptautisko tiesību viedokļa nepilsoņu statuss nevar tik atzīts un pielīdzināts bezvalstnieku statusam. Šī atziņa ietverta Bezvalstnieku likuma 3. panta otrā daļā, kas nosaka, ka „personu, kura ir likuma “*Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības*” subjekts, nevar atzīt par bezvalstnieku”.

Analizējot ar nepilsoņu tiesībām saistītus jautājumus, Satversmes tiesa 2005.gada 7.marta spriedumā lietā Nr. Nr. 2004–15–0106 15.punktā atzina, ka „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”.

Eiropas Savienības Padomes 2003.gada 25.novembra Direktīvas 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, mērķis ir sekmēt personu brīvu kustību Eiropas Savienības teritorijā, kas, protams, paver jaunas iespējas ievērojamai Latvijā pastāvīgi dzīvojošai iedzīvotāju grupai ceļot un strādāt Eiropas Savienības dalībvalstīs. Ar pienākumu kārtot īpašu eksāmenu nepilsoņiem tiek kavēta šī mērķa sasniegšana. Tāpat jāņem vērā, ka nav pamata uzlikt nepilsoņiem par pienākumu, iesniedzot attiecīgos dokumentus, pierādīt savu nepārtrauktu un likumīgu uzturēšanos Latvijas Republikā, jo tas jau izriet no likumā “Par to

<sup>28</sup>Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2004.gada 24.augusta spriedums lietā Nr. SKA – 89

bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” noteiktā nepilsoņa statusa.

Nemot vērā minēto Satversmes tiesa atziņu un faktiskos apstākļus, ka nepilsoņi pastāvīgi dzīvo Latvijā pirms un pēc iestāšanās Eiropas Savienībā, likumā “Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā”, ar ko tiek ieviesta Eiropas Savienības Padomes 2003.gada 25.novembra Direktīva 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji (turpmāk tekstā – Direktīva), būtu ieteicams, balstoties uz tiesībpolitikas apsvērumiem, skatīt jautājumu par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusa piešķiršanu Latvijas Republikas nepilsoņiem bez atsevišķa eksāmena kārtošanas.

### 5.3.Starptautiski tiesiskā personu aizsardzība

Iesnieguma 69.punktā norādāt, ka nepilsoņiem nav garantiju pret izdošanu; 74.punktā norādāt, ka tikai Latvijas Republikas pilsoņiem un (dažos gadījumos) juridiskajām personām tiek garantēta tiesiskā palīdzība aiz valsts robežām.

Saistības, kas Latvijas Republikai ir pret nepilsoņiem attiecībā uz izdošanas jautājumiem un uz tiesisko palīdzību ārpus valsts robežām, vērtējusi Satversmes tiesa. 2005.gada 7.marta sprieduma 17.punktā lietā Nr. Nr.2004–15–0106 Satversmes tiesa atzina, ka „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”. Tomēr Satversmes tiesa konstatēja, ka šī nepilsoņu aizsardzība nav attiecināma uz visām jomām. Minētā sprieduma 19.punktā, vērtējot diplomātiskās aizsardzības jautājumus, Satversmes tiesa atzina, ka „ 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, tādējādi, 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”. Attiecībā uz personu diplomātisko aizsardzību Satversmes tiesa secina, ka „Satversmes 98. panta formulējums norāda uz to, ka Latvija diplomātisko aizsardzību noteic arī attiecībā uz Latvijas nepilsoņiem”. No minētā izriet, ka attiecībā uz nepilsoņiem būtu garantējama līdzvērtīga tiesiskā palīdzība, ko veic Latvijas Republikas vēstniecības un pārstāvniecības, kā Latvijas Republikas pilsoņiem. Tas pats princips attiecināms uz garantijām pret izdošanu.

### 5.4.Personu starptautiskās ekonomiskās tiesības

Iesnieguma 56.punktā norādāt, ka tikai pilsoņiem un juridiskām personām ar starptautiskajiem līgumiem tiek nodrošināta ieguldījumu aizsardzība ārvalstīs;

57.punktā norādāt, ka daži starptautiski līgumi garantē intelektuālā īpašuma aizsardzību tikai pilsoņiem; 61.punktā norādāt, ka Aviopārvadājumu licences ārvalstīs ar divpusēju līgumu tiek garantētas tikai tām kompānijām, kuras kontrolē Latvijas pilsonis; 62. punktā norādāt, ka vienlīdzība un diskriminācijas aizliegums dubultās nodokļu uzlikšanas novēršanas regulējumos tiek garantēts tikai pilsoņiem; 63.punktā norādāt, ka tikai Latvijas Republikas pilsoņiem dažos gadījumos tiek garantēts valsts atbalsts tirdzniecībā ārvalstīs.

Attiecībā uz atsevišķu tiesību aizsargāšanu, slēdzot starpvalstu līgumus ekonomisko attiecību jomā, jāņem vērā, ka ar iestāšanos ES, Latvija ir uzņēmusies noteiktas saistības, ko uzliek ES direktīvas un regulas attiecībā uz uzņēmējdarbības veikšanu ES teritorijā. Kā izriet no augstāk minētā, nepilsoņu statuss nav pielīdzināms pilsoņu statusam. Līgumos, kas slēgti ar valstīm, kas nav saistīti ar Eiropas ekonomisko zonu, valsts nepilsoņiem var garantēt tādas pašas tiesības kā pilsoņiem tikai tad, ja panākta tāda vienošanās ar otru līgumu slēdzēja pusi vai pusēm. Tomēr Tiesībsargs vēlas atzīmēt, ka līgumi, kuros netika vestas sarunas par kādu tiesību garantēšanu arī nepilsoņiem, iespēju robežās būtu pārskatāmi.

No minētā izriet, ka valstij nav pienākuma nodrošināt īpašu ieguldījumu aizsardzību, intelektuālā īpašuma aizsardzību, aviopārvadājumu licenču garantiju, aizsardzību pret dubulto nodokļu uzlikšanu un valsts atbalstu ārvalstīs nepilsoņiem, ja nav panākta konkrēta starptautiska vienošanās, kur minētās garantijas tiek attiecinātas arī uz nepilsoņiem.

### 5.5. Personu tiesības sociālo tiesību jomā

Iesnieguma 66.punktā norādāt, ka ar starptautisko līgumu tikai pilsoņiem tiek sniegta dažāda veida sociālā palīdzība un ieskaitīts apdrošināšanas stāžs Somijas teritorijā. Attiecībā uz sociālās apdrošināšanas jomu ES valstīs Latvijai ir saistoša Padomes 1971.gada 14.jūnija regula (EEK) Nr.1408/71 par sociālā nodrošinājuma programmu piemērošanu darba ņēmējiem, pašnodarbinātajiem un viņu ģimenes locekļiem, kuri pārvietojas Kopienas teritorijā, un Komisijas 1972.gada 21.marta Regula Nr.574/72 (Latvijā ir spēkā no 2004.gada 1.maija), ar ko nosaka ieviešanas kārtību regulai Nr.1408/71. Lai īstenotu brīvu personu kustību un nodrošinātu, lai personas, pārvietojoties ES teritorijā nezaudētu sociālās drošības tiesības, regula ietver saistošus noteikumus sociālās drošības jomā Eiropas Savienības un Eiropas Ekonomiskās zonas dalībvalstīs Islandē, Lihtenšteinā, Norvēģijā un Šveicē un attiecas uz darba ņēmējiem un pašnodarbinātajiem, kuri ir vai ir bijuši iekļauti sociālās apdrošināšanas sistēmā kādā Eiropas Savienības dalībvalstī un kuri ir kādas dalībvalsts pilsoņi, kā arī uz viņu ģimenes locekļiem un apgādnieku zaudējušām personām, kā arī uz trešo valstu pilsoņiem, ja viņi likumīgi dzīvo dalībvalsts teritorijā un nav saistīti tikai ar vienu dalībvalsti (Padomes 2003.gada 14.maija regulas (EK) Nr.859/2003 1.pants).

No minētā secināms, ka sociālās apdrošināšanas jomā Eiropas Savienībā arī nepilsoņi ir iekļauti vispārējā sociālās apdrošināšanas sistēmā un ir tiesīgi saņemt visas garantijas, ko nosaka minētā regula. Attiecībā uz citiem

starptautiskajiem līgumiem sociālo garantiju jomā nepieciešama īpaša vienošanās ar līgumslēdzējas valsti, ka līguma nosacījumi tiks attiecināti arī uz Latvijas nepilsoņiem.

#### 5.6. Personu tiesības kultūras jomā

Iesnieguma 47.punktā norādāt, ka kontakti ar ārvalstu pilsoņiem, pieeja kultūras vērtībām un masu saziņas līdzekļiem, apmācība un amatu iegūšana tiek garantēta tikai pilsoņiem. Kultūras ministrijas ES kultūras politikas nodaļas vadītāja J.Miķelsone atzinusi, ka „ES kultūras politikas būtība ir — saglabāt Eiropas valstu un tautu kultūru daudzveidību un veicināt dalībvalstu sadarbību dažādu kultūras projektu ietvaros. Runājot par tādām ar kultūru cieši saistītām nozarēm kā autortiesības, audiovizuālā politika un mākslas priekšmetu aprīte, dažādi reglamentējoši noteikumi, protams, pastāv. Bet šie jautājumi netiek regulēti kultūras politikas ietvaros, piemēram, mākslas priekšmetu aprīte tiek regulēta sarunu sadaļā “Brīva preču kustība”, savukārt autortiesības ietvertas sadaļā “Uzņēmējdarbība”. Šis kultūras saglabāšanas princips attiecināts arī uz Latvijā dzīvojošajiem nepilsoņiem, un valstij nebūtu jāierobežo kultūras brīvība. Attiecībā uz starpvalstu sadarbību kultūras jomā ievērojams vispārējais starptautisko līgumu slēgšanas princips.

Starptautiskie līgumi, kas garantē noteiktas tiesības kultūras jomā, tāpat kā citi starptautiski līgumi, tiek slēgti uz savstarpējas vienošanās pamata. Valstīm nepieciešams īpaši atrunāt, uz kādām personu grupām šis līgums tiks attiecināts, - uz pilsoņiem, Latvijas nepilsoņiem, pastāvīgajiem iedzīvotājiem vai bezvalstniekiem. Nepilsoņu iekļaušana šajos līgumos parādītu Latvijas valsts centienus veicināt dažādu kultūru izpausmi gan Latvijā, gan līgumslēdzējvalstīs.

#### 6. Citas tiesības

##### Dienesta dzīvokļi

Ministru kabineta 1996.gada 26.marta noteikumu Nr.52 „Par dienesta viesnīcu dzīvojamo telpu izīrēšanas un izmantošanas kārtību Rīgā” 4.punktā noteikts, ka „*dzīvojamo telpu īres līgumus var noslēgt: 4.1.1. ar Latvijas Republikas pilsoņiem (neatkarīgi no Rīgā nodzīvotā laika); 4.1.2. ar Latvijas Republikas iedzīvotājiem, kas Rīgā nodzīvojuši un nostrādājuši pēdējos desmit gadus; 4.1.3. ar pārējiem Latvijas Republikas iedzīvotājiem - tikai uz vienu gadu*”. Veicot pārbaudi jautājumā par dienesta dzīvokļu izīrēšanas atšķirībām pilsoņiem un nepilsoņiem, Tiesībsargs noskaidroja, ka minētie noteikumi praksē netiek piemēroti. Kā informēja Rīgas Domes pārstāvji, laika gaitā ir mainījusies reālā situācija un dienesta dzīvokļi vairs netiek izīrēti, līdz ar to šajos noteikumos paredzētie ierobežojumi netiek piemēroti. Lai situācija būtu korekta arī no tiesiskā viedokļa, šos noteikumus vajadzētu atcelt.

#### 7. Labas prakses piemēri

Analizējot situāciju par nepilsoņu tiesību ierobežojumiem kopumā, konstatējami arī būtiski uzlabojumi spēkā esošajos normatīvajos tiesību aktos. Tā, piemēram, pēc Valsts cilvēktiesību biroja viedokļa tika grozīti likuma „Par aviāciju” regulējumi, kas ierobežoja nepilsoņu tiesības reģistrēt civilās aviācijas gaisa kuģus Latvijas Republikas Civilās aviācijas gaisa kuģu reģistrā. Tāpat tika veiktas izmaiņas likuma „Par Valsts ieņēmumu dienestu” 17.panta 2.daļas pirmajā punktā, kas iepriekšējā redakcijā neparedzēja nepilsoņiem tiesības strādāt par Valsts ieņēmumu dienesta darbiniekiem.

Rezumējot visu augstākminēto, secināju:

1. Valsts mērķis, kas izriet arī no starptautiskajām tiesībām, ir samazināt personu bez pilsonības un arī nepilsoņu skaitu. Nepilsoņa statuss tika veidotā kā pagaidu statuss un nav Latvijas pilsonības paveids. Tādējādi, izvēloties šo politiku, valsts mērķis nav pilsoņa un nepilsoņa statusa saplūšana tos maksimāli pielīdzinot savās tiesībās, bet gan personu motivēšana iegūt pilsoņa statusu, kas tiem dotu pilnvērtīgu tiesisku saikni ar valsti un plašāku tiesību un pienākumu loku.

2. Latvijas valsts ir radījusi priekšnoteikumus, lai personas, kurām tika noteikts nepilsoņa statuss, varētu iegūt Latvijas pilsonību. Ir svarīgi, lai valstij būtu pretimnākoša attieksme pret potenciālajiem pilsoņiem un viņi būtu motivēti iegūt pilsonību. Viens no veidiem, kā valsts varētu mazināt nepilsoņu skaitu, ir informējot un motivējot bērnu vecākus reģistrēt savus jaundzimušos bērnus par pilsoņiem. Par efektīvu līdzekli uzskatāma šīs reģistrācijas kārtības vienkāršošana, lai to būtu iespējams izdarīt vienlaicīgi ar bērna reģistrēšanu.

3. Par nesamērīgiem atzīstami nepilsoņiem uzliktie ierobežojumi būt par zvērīnātiem advokātiem, profesionāliem patentpilnvarotiem, saņemt pirmās kategorijas speciālo atļauju (licenci) apsardzes darbības veikšanai, kā arī iegūt detektīvsabiedrības vadītāja un personas, kas ieņem amatu pārvaldes institūcijās, statusu.

4. Likuma „Par zemes reformas pabeigšanu pilsētās” 3.panta pirmajā daļā noteiktais, ka tikai Latvijas Republikas pilsoņiem, mantojot zemesgabalu vai saņemot dāvinājumā neizpirkto zemesgabalu, kuru aizņem dzīvojamais nams vai augļu dārzs, ir tiesības zemi izpirkt par privatizācijas vai kompensācijas sertifikātiem, ir nesamērīgs nepilsoņu tiesību ierobežojums. Likuma „Par zemes reformu Latvijas Republikas pilsētās” 20. un 21.pantā noteiktie ierobežojumi nepilsoņiem veikt darījumus ar zemi nav samērīgi.

5. Šobrīd pastāv vairākas jomas, piemēram, īpašumtiesības, dalība pašvaldību vēlēšanās, nodarbinātība u.c., kur normatīvajos aktos Eiropas Savienības pilsoņiem ir paredzētas plašākas tiesības nekā Latvijas nepilsoņiem. Tas rada situāciju, ka Latvijā citu Eiropas Savienības valstu pilsoņiem ir noteikts plašāks tiesību kopums nekā Latvijas nepilsoņiem, kuriem parasti ir ciešāka faktiskā saikne ar Latvija un nav tiesiskas saiknes ar citu valsti. Nepārkāpjot pirmajā punktā minēto valsts mērķi samazināt personu bez pilsonības un arī

nepilsoņu skaitu, būtu ieteicams, balstoties uz tiesībpolitiskiem apsvērumiem, pārvērtēt nepilsoņu tiesību apjomu un likumīgās intereses katru reizi, kad Latvijā kādas tiesības tiek piešķirtas Eiropas Savienības pilsoņiem.

6. Balstoties uz tiesībpolitiskiem apsvērumiem, būtu pārvērtējams likums „Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā”, kas pašlaik neparedz Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusa piešķiršanu nepilsoņiem bez atsevišķa eksāmena kārtošanas.

Ar cieņu  
Tiesībsargs

R.Apsītis