

**LATVIJAS NEPIĻSONI UN
BALSTIESĪBAS:
KOMPROMISI UN RISINĀJUMI**

Rīga, 2009

Pētījuma autori: **Viktors Makarovs** un **Aleksejs Dimitrovs**

Pētījumu finansē Sorosa fonds – Latvija biedrības „EuroCivitas” īstenota pētnieciska projekta ietvaros.

IEVADS

Kopš Latvijas republikas atjaunošanas, nepilsonība paliek viens no sāpīgākajiem jautājumiem, kas joprojām rada spriedzi sabiedrībā. Kā viens no nepilsonības radītās spriedzes mazināšanas veidiem vairakkārt publiskajā telpā minēts risinājums: piešķirt nepilsoņiem iespēju piedalīties pašvaldību līmeņa vēlēšanās. Pētījuma uzdevums bija modelēt efektu, kādu dotu politisko tiesību piešķiršana nepilsoņiem pašvaldību mērogā. Pētījuma ietvaros tika veikts tiesiskās situācijas pārskats, kā arī sabiedriskās domas aptauja.

Tiesiskās situācijas pārskatā aplūkots nepilsoņu juridiskais statuss Latvijā, starptautisko organizāciju rekomendācijas, kā arī Igaunijas un citu ES valstu pieredze, nodrošinot nepilsoņu līdzdalību pašvaldību vēlēšanās.

Aptaujas mērķis bija noskaidrot, kā balsstiesību pašvaldību līmenī piešķiršanu uztvertu gan paši nepilsoņi, gan Latvijas pilsoņi. Līdztekus formulēti pētījuma jautājumi:

- Nepilsoņu attieksmes:
 - Kādu iemeslu dēļ liela daļa Latvijas nepilsoņu nenaturalizējas?
 - Vai nepilsoņi vēlas piedalīties pašvaldību vēlēšanās?
 - Kādas būtu nepilsoņu politiskās prioritātes, ja viņiem tiktu piešķirtas balsstiesības pašvaldību mērogā?
- Latvijas pilsoņu attieksmes:
 - Vai LR pilsoņi atbalstītu / akceptētu balsstiesību piešķiršanu nepilsoņiem pašvaldību vēlēšanās?
 - Kā tiek motivētas attieksmes šajā jautājumā?

Tiesiskās situācijas pārskata autors ir Mg.iur. Aleksejs Dimitrovs. Sabiedriskās domas aptaujas sadaļas autors ir Mg.Pol.Sc. V. Makarovs. Socioloģe, Mg. Soc.zin. Ieva Strode sniedza konsultācijas pētījuma dizaina izstrādes un datu analīzes posmā. Projektu finansiāli atbalstīja Sorosa Fonds – Latvija.

PĒTĪJUMA REZULTĀTU KOPSAVILKUMS

- Ja Latvijas nepilsoņiem tiktu dota iespēja balsot pašvaldību vēlēšanās, vairākums izmantotu šo iespēju.
- Sabiedriskā doma nav šķērslis balsstiesību piešķiršanai nepilsoņiem pašvaldību līmenī. Šādu iespēju nenoliedz arī Latvijas Republikas pilsoņi – latvieši.
- Ja nepilsoņiem tiktu piešķirtas balsstiesības pašvaldību vēlēšanās, tas nenāktu automātiski par labu partijām, kas orientējas uz krievvalodīgajiem vēlētājiem. Vairākums nepilsoņu apsvērtu iespēju balsot arī par citiem politiskiem spēkiem.
- Balsstiesību piešķiršana pašvaldību līmenī Latvijas nepilsoņiem būtu saskaņā ar starptautisko organizāciju rekomendācijām Latvijai.
- Tā arī atkārtotu Igaunijas pieredzi, kur nepilsoņiem ir iespēja balsot pašvaldību līmenī. Pašvaldību funkcijas Igaunijā ir līdzīgas pašvaldību funkcijām Latvijā.

TIESISKĀS SITUĀCIJAS PĀRSKATS

1. Latvijas nepilsoņa statuss

Nepilsonis ir likuma „Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” (turpmāk – Nepilsoņu likums) subjekts. 2009.gada 1.janvārī Latvijā dzīvoja 357811 nepilsoņu (15,8% iedzīvotāju).

Nepilsoņu likuma 1.panta pirmā daļa paredz:

Šā likuma subjekti — nepilsoņi ir tie Latvijas Republikā dzīvojošie, kā arī terminētā prombūtnē esošie bijušās PSRS pilsoņi un viņu bērni, kuri vienlaikus atbilst šādiem nosacījumiem:

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

2) viņi nav Latvijas pilsoņi;

3) viņi nav un nav bijuši citas valsts pilsoņi.

Izņēmumi norādīti 1.panta trešajā daļā:

Šis likums neattiecas uz:

1) Latvijas teritorijā dislocētā Krievijas Federācijas militārā objekta funkcionēšanā un demontāžā nodarbinātajiem militārajiem speciālistiem, kā arī šajā nolūkā uz Latviju komandētajām civilpersonām;

2) personām, kuras pēc 1992. gada 28. janvāra atvaļinātas no aktīvā militārā dienesta, ja šīs personas dienestā iesaukšanas brīdī pastāvīgi nedzīvoja Latvijas teritorijā vai nav Latvijas pilsoņu ģimenes locekļi;

3) šā panta trešās daļas 1. un 2. punktā norādīto personu laulātajiem un kopā ar viņiem dzīvojošajiem ģimenes locekļiem — bērniem un citiem apgādājamajiem, ja šīs personas ieradušās Latvijā sakarā ar Krievijas Federācijas (PSRS) bruņoto spēku militārpersonas dienestu neatkarīgi no tā, kad tās ieradušās Latvijā;

4) personām, kuras saņēmušas atlīdzību (kompensāciju) par izbraukšanu uz pastāvīgu dzīvi ārvalstīs, neatkarīgi no tā, vai šo atlīdzību (kompensāciju) ir izmaksājušas Latvijas Republikas valsts vai pašvaldību iestādes vai starptautiskie (ārvalstu) fondi vai iestādes.

No Latvijas nacionālo tiesību viedokļa nepilsoņi nav Latvijas Republikas pilsoņi, bet nav arī bezvalstnieki (Bezvalstnieku likuma 3.panta otrā daļa) vai ārzemnieki (Imigrācijas likuma 1.panta 1.punkts). Pats par sevi nepilsoņa statuss paredz tiesības saņemt personu apliecinošu dokumentu Latvijā (nepilsoņa pasi) un uzturēties Latvijā. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (turpmāk – ST) norādīja:

Nepilsoņa statuss nav un nevar tikt uzskatīts par Latvijas pilsonības paveidu. Tomēr nepilsoņiem noteiktās tiesības un starptautiskās saistības, ko Latvija uzņēmusies pret šīm

*personām, liecina, ka nepilsoņu tiesiskā saikne ar Latviju tiek zināmā mērā atzīta un uz tās pamata ir radušies savstarpēji pienākumi un tiesības.*¹

No starptautisko tiesību viedokļa situācija ir sarežģītāka. Latvijai ir saistoša 1954.gada 28.septembra Konvenciju par bezvalstnieka statusu. Konvencijas 1.panta pirmā daļa paredz:

Šīs Konvencijas mērķiem, termins "bezvalstnieks" attiecināms uz personu, kurai nav nevienas valsts piederības saskaņā ar spēkā esošajiem valstu likumiem.

Neskatoties uz to, Latvijas Republika neatzīst, ka nepilsoņi ir bezvalstnieki. ST uzskata:

*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".*²

2. Nepilsoņa statusa rašanās

Atjaunojot Latvijas Republikas neatkarību, tika nolemts nepaplašināt pilsoņu loku (atšķirībā, piemēram, no Lietuvas) un neatzīt par Latvijas pilsoņiem tos Latvijas iedzīvotājus, kas nav bijuši Latvijas Republikas pilsoņi 1940.gada 17.jūnijā un nav Latvijas Republikas pilsoņu pēcnācēji. Pēc Pilsonības likuma pieņemšanas 1994.gadā bija nepieciešams noregulēt šo cilvēku tiesisko statusu, jo tas palika neskaidrs jau no PSRS sabrukuma brīža.

Nepilsoņu likuma pieņemšanu ietekmēja dažādi apstākļi. Pilsonības likums neparedzēja iespēju naturalizēties visiem un uzreiz, līdz ar to minētās personas nevarēja iegūt Latvijas pilsonību. PSRS vairs neeksistēja, tāpēc šīs personas nevarēja palikt PSRS pilsoņi. Krievijas Federācijas likuma „Par Krievijas Federācijas pilsonību” 18.pants paredzēja, ka persona var iegūt Krievijas Federācijas pilsonību reģistrācijas kārtībā, nevis atzīšanas kārtībā, tādējādi šīs personas nebija arī Krievijas Federācijas pilsoņi. Arī likums “Par ārvalstnieku un bezvalstnieku iecelšanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” attiecās tikai uz tiem bezvalstniekiem, kas iebrukuši Latvijā pēc likuma spēkā stāšanās (1992.gada 1.jūlijs), turklāt Latvijai bija saistoša 1961.gada 30.augusta Konvencija par apatrīdu skaita samazināšanu. Citiem vārdiem:

Nepilsoņa statusa piešķiršana noteiktai personu grupai bija sarežģīta politiskā kompromisa rezultāts. Turklāt, pieņemot Nepilsoņu likumu, Latvijai bija jāievēro arī

¹ Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 secinājumu daļas 17.punkts

² Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 secinājumu daļas 17.punkts

starptautiskie cilvēktiesību standarti, kas aizliedz palielināt bezvalstnieku skaitu valstu kontinuitātes gadījumos.³

3. Nepilsoņa tiesības

Nepilsoņu likuma 2.pants paredz, ka nepilsonim ir Latvijas Republikas Satversmē noteiktās cilvēka tiesības un pienākumi; turklāt nepilsonim ir tiesības saglabāt savu dzimto valodu un kultūru kultūrnacionālās autonomijas ietvaros, tradīcijas, ja tās nav pretrunā ar Latvijas likumiem, kā arī netikt izraidītam no Latvijas (ar dažiem izņēmumiem).

Latvijas Cilvēktiesību komiteja regulāri aktualizē pilsoņu un nepilsoņu tiesību atšķirību sarakstu. Uz 2008.gada 1.janvāri eksistēja 75 atšķirības. Svarīgākās ir šādas:

- ierobežotas tiesības strādāt publiskā sektorā (ierēdņi, tiesneši, policisti, ugunsdzēsēji, u.tml.);
- ierobežotas tiesības strādāt privātā sektorā – pārsvarā ar tiesu varu saistītajos amatos (advokāti, detektīvsabiedrību vadītāji);
- ierobežotas tiesības piedalīties politiskā darbībā (nav tiesību piedalīties vēlēšanās, tautas nobalsošanā, dibināt politiskās partijas);
- ierobežotas tiesības uz īpašumu (mazāks privatizācijas sertifikātu skaits, nepieciešams saņemt pašvaldības atļauju, lai iegūtu īpašumā zemi);
- ierobežotas sociālās tiesības (aprēķinot apdrošināšanas stāžu vecuma pensijas izmaksas nolūkā, netiek ņemti vērā ārpus Latvijas nostrādātie gadi, ja nav attiecīga starptautiskā līguma).⁴

Tiesībsargs uzskata, ka dažas atšķirības ir nesamērīgas.⁵

4. Igaunijas nepilsoņu statuss

Igaunijas nepilsoņa statuss būtiski atšķiras no Latvijas nepilsoņa statusa, jo Igaunijā nepilsoņu tiesiskā saikne ar valsti tiek atzīta mazākā mērā. Igaunijas nepilsoņi nav īpaša kategorija; viņi tiek uzskatīti par personām ar nenoteiktu pilsonību, kuru statusu regulē Ārzemnieku likums (*Välismaalaste seadus*). Tādējādi Igaunijas nepilsoņiem jāsaņem uzturēšanās atļauja. 2009.gada 2.janvārī Igaunijā dzīvoja 110284 personas ar nenoteiktu pilsonību (8,2% iedzīvotāju).

³ Satversmes tiesas 2005.gada 7.marta sprieduma lietā Nr. 2004-15-0106 secinājumu daļas 14.punkts

⁴ Citizens of a Non-Existent State. Riga: Latvian Human Rights Committee, 2008, p.24-31

⁵ Atzinums pārbaudes lietā,
http://www.tiesibsargs.lv/files/downloads/Par_pilsonu_un_nepilsonu_atkiribam_Latvija.doc

Atbilstoši Ārzemnieku likuma 20.panta pirmajai daļai, ja ārzemnieks (tai skaitā, persona ar nenoteiktu pilsonību) vērsies pēc uzturēšanās atļaujas pirms 1995.gada 15.jūlija un to saņēmis, viņš saglabā tiesības un pienākumus, ko nodrošināja agrāk spēkā bijušie normatīvie akti (ar dažiem izņēmumiem). Likuma 21.pants nosaka, ka uz ārzemniekiem, kas apmetušies Igaunijā pirms 1990.gada 1.jūlija un kas neapdraud Igaunijas valsts intereses, neattiecas imigrācijas kvotas.

Ierobežojumi, kas saistīti ar Igaunijas nepilsoņu statusu, salīdzināmi ar ierobežojumiem Latvijas nepilsoņiem. Tomēr Vietējo pašvaldību vēlēšanu likuma (*Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus*) 5.panta otrā daļa paredz, ka ārzemniekam (tai skaitā personai ar nenoteiktu pilsonību), kurš dzīvo Igaunijā uz pastāvīgās uzturēšanās atļaujas pamata, ir tiesības balsot pašvaldību vēlēšanās.

5. Pašvaldības Latvijā un Igaunijā

Latvijā likums „Par pašvaldībām” 15.panta pirmā daļa paredz, ka pašvaldībām ir šādas autonomās funkcijas:

1) organizēt iedzīvotājiem komunālos pakalpojumus (ūdensapgāde un kanalizācija; siltumapgāde; sadzīves atkritumu apsaimniekošana; notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana) neatkarīgi no tā, kā īpašumā atrodas dzīvojamais fonds;

2) gādāt par savas administratīvās teritorijas labiekārtošanu un sanitāro tīrību (ielu, ceļu un laukumu būvniecība, rekonstruēšana un uzturēšana; ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju apgaismošana; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošana un uzturēšana; atkritumu savākšanas un izvešanas kontrole; pretplūdu pasākumi; kapsētu un beigto dzīvnieku apbedīšanas vietu izveidošana un uzturēšana);

3) noteikt kārtību, kādā izmantojami publiskā lietošanā esošie meži un ūdeņi, ja likumos nav noteikts citādi;

4) gādāt par iedzīvotāju izglītību (iedzīvotājiem noteikto tiesību nodrošināšana pamatzglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanā; pirmsskolas un skolas vecuma bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs; organizatoriska un finansiāla palīdzība ārpuskolas mācību un audzināšanas iestādēm un izglītības atbalsta iestādēm u.c.);

5) rūpēties par kultūru un sekmēt tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību (organizatoriska un finansiāla palīdzība kultūras iestādēm un pasākumiem, atbalsts kultūras pieminekļu saglabāšanai u.c.);

6) nodrošināt veselības aprūpes pieejamību, kā arī veicināt iedzīvotāju veselīgu dzīvesveidu;

7) nodrošināt iedzīvotājiem sociālo palīdzību (sociālo aprūpi) (sociālā palīdzība maznodrošinātām ģimenēm un sociāli mazaizsargātām personām, veco ļaužu nodrošināšana ar vietām pansionātos, bāreņu un bez vecāku gādības palikušo bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs, bezpajumtnieku nodrošināšana ar naktsmītni u.c.);

8) gādāt par aizgādību, aizbildnību, adopciju un bērnu personisko un mantisko tiesību un interešu aizsardzību;

9) sniegt palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā;

- 10) sekmēt saimniecisko darbību attiecīgajā administratīvajā teritorijā, rūpēties par bezdarba samazināšanu;
- 11) izsniegt atļaujas un licences komercdarbībai, ja tas paredzēts likumos;
- 12) piedalīties sabiedriskās kārtības nodrošināšanā, apkarot župību un netiklību;
- 13) saskaņā ar attiecīgās pašvaldības teritorijas plānojumu noteikt zemes izmantošanas un apbūves kārtību;
- 14) nodrošināt savas administratīvās teritorijas būvniecības procesa tiesiskumu;
- 15) veikt civilstāvokļa aktu reģistrāciju;
- 16) savākt un sniegt valsts statistikai nepieciešamās ziņas;
- 17) organizēt tiesu piesēdētāju vēlēšanas un veikt nepieciešamos pasākumus domes (padomes) vēlēšanās;
- 18) piedalīties civilās aizsardzības pasākumu nodrošināšanā;
- 19) organizēt sabiedriskā transporta pakalpojumus;
- 20) nodrošināt pašvaldības pārstāvību reģionālajā slimokasē;
- 21) organizēt pedagoģisko darbinieku tālākizglītību un izglītības metodisko darbu;
- 22) veikt attiecīgajā administratīvajā teritorijā dzīvojošo bērnu uzskaiti;
- 23) īstenot bērnu tiesību aizsardzību attiecīgajā administratīvajā teritorijā.

Igaunijas Vietējo pašvaldību organizācijas likuma (*Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus*) 6.pants paredz līdzīgas funkcijas: nodrošināt sociālo palīdzību un pakalpojumus, labklājības pakalpojumus veciem cilvēkiem, darbu ar jaunatni, mājokļus un komunālos pakalpojumus, ūdens piegādi, kanalizāciju, publisko pakalpojumu sniegšanu, labierīcības darbus, atkritumu apsaimniekošanu, teritoriālo plānošanu, sabiedrisko transportu, ceļu un ielu uzturēšanu, kā arī bērnu dārzus, skolu, bibliotēku, sabiedrisko centru, muzeju, sporta infrastruktūras, patversmju, pansionātu, veselības aizsardzības iestāžu un citu iestāžu uzturēšana.

Pašvaldību darbības finansiālais pamats arī ir līdzīgs. Latvijā likuma „Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” 26.panta pirmā daļa paredz, ka nodokļa summas tiek ieskaitītas maksātāja dzīvesvietas pašvaldības budžetā un valsts pamatbudžetā atbilstoši gadskārtējā valsts budžeta likumā noteiktajam sadalījumam (2009.gadā – attiecīgi 83% un 17%, vadoties no likuma „Par valsts budžetu 2009.gadam” 19.panta). Tāpat likuma „Par nekustamā īpašuma nodokli” 8.panta

pirmā daļa nosaka, ka nekustamā īpašuma nodoklis tiek iemaksāts pašvaldības budžetā. Igaunijā Ienākuma nodokļa likuma (*Tulumaksuseadus*) paredz, ka pašvaldība saņem 11,9% no apliekamā ienākuma⁶. Zemes nodokļa likuma (*Maamaksuseadus*) 6.pants paredz, ka zemes nodoklis tiek maksāts pašvaldības budžetā.

Līdzīgi ir arī pašvaldību budžeti. Piemēram, Rīgas budžeta ieņēmumi 2009.gadā prognozēti aptuveni 474 milj. latu apmērā, Tallinas budžeta ieņēmumi – 7395 milj. kronu (332 milj.latu) apmērā.

6. Starptautisko organizāciju ieteikumi Latvijai sakarā ar nepilsoņu piedalīšanos pašvaldību vēlēšanās

Kaut arī starptautiskās organizācijas nav tiesīgas pieņemt juridiski saistošu lēmumu par Latvijas nepilsoņu tiesībām balsot pašvaldības vēlēšanās, tās aktīvi adresēja Latvijai ieteikumus piešķirt nepilsoņiem šādas tiesības vai izvērtēt šādu tiesību piešķiršanu. To ieteica ANO Cilvēktiesību komiteja⁷, ANO Rasu diskriminācijas izskaušanas komiteja⁸, Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja⁹, Eiropas Padomes Vietējo un reģionālo pašvaldību kongress¹⁰, Eiropas Padomes Cilvēktiesību komisārs¹¹, Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību¹², EDSO Parlamentārā asambleja¹³ un EDSO Demokrātisko institūciju un cilvēktiesību birojs¹⁴. Eiropas

⁶ Kopējā nodokļa likme 2009.gadam ir 20%, bet apliekamā ienākuma noteikšanai tiek piemērota sarežģīta formula, tāpēc reāli pašvaldība var saņemt aptuveni 50% no nodokļa.

⁷ Concluding observations of the Human Rights Committee: Latvia. 06/11/2003. CCPR/CO/79/LVA, para.18

⁸ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Latvia. 10/12/2003. CERD/C/63/CO/7, para.12

⁹ Resolution 1527(2006) „Rights of national minorities in Latvia”, 17/11/2006, 17.5

¹⁰ Recommendation 257(1998) „Local democracy in Latvia: the participation of non-citizens in public and political life at local level”, 03/12/2008, para.11

¹¹ Memorandum to the Latvian Government: Assessment of the progress made in implementing the 2003 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. CommDH(2007)9, 16/05/2007, para.43

¹² Third report on Latvia. CRI(2008)2, 29/06/2007, para.132

¹³ Resolution on national minorities, 2004 Edinburgh declaration, para.16

¹⁴ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Republic of Latvia: Parliamentary Elections. 08/02/2007, para.2

Parlaments arī piedāvāja Latvijas varas iestādēm paredzēt iespēju atļaut nepilsoņiem piedalīties pašvaldību vēlēšanās.¹⁵

7. Situācija citās ES dalībvalstīs

Eiropas Padomes ietvaros izstrādāta Konvencija par ārzemnieku piedalīšanos sabiedriskā dzīvē vietējā līmenī. Konvencijas 6.pants paredz ārzemnieka tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās, ja viņš dzīvojis attiecīgā valstī vismaz piecus gadus. Šo konvenciju ratificējušas piecas dalībvalstis: Dānija, Somija, Itālija, Nīderlande un Zviedrija. Daudzās citās valstīs ārzemnieki balso, pamatojoties uz nacionālo normatīvo aktu. Piemēram, Lietuvas Pašvaldību vēlēšanu likuma (*Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas*) 2.panta trešā daļa paredz šādas tiesības ārzemniekiem, kas dzīvo uz pastāvīgās uzturēšanās atļaujas pamata.

Kopumā 2007.gada jūnijā 17 ES dalībvalstīs pašvaldību vēlēšanās varēja piedalīties personas, kas nav ES pilsoņi (Beļģija, Čehija, Dānija, Igaunija, Spānija, Somija, Ungārija, Īrija, Lietuva, Luksemburga, Malta, Nīderlande, Portugāle, Zviedrija, Slovēnija, Slovākija, Lielbritānija); 10 dalībvalstīs šādas tiesības neparedzēja (Austrija, Bulgārija, Kipra, Vācija, Francija, Grieķija, Itālija, Latvija, Polija, Rumānija). 13 dalībvalstīs tiesības piedalīties vēlēšanās ietvēra gan aktīvas, gan pasīvas tiesības (tiesības tikt ievēlētam). Tomēr dažās dalībvalstīs (piemēram, Čehija, Spānija, Malta, Portugāle un Lielbritānija) tiesības piedalīties vēlēšanās bija ierobežotas (piemēram, garantētas tikai atsevišķu valstu pilsoņiem uz savstarpējās vienošanās pamata vai bijušo koloniālo teritoriju pilsoņiem)¹⁶.

ES padomes apstiprinātie „Kopīgie pamatprincipi imigrantu integrēšanas politikai Eiropas Savienībā” paredz, ka imigrantu piedalīšanās demokrātiskā procesā, īpaši vietējā līmenī, veicina integrāciju¹⁷.

¹⁵ European Parliament resolution on the comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia. 11/03/2004. P5_TA(2004)0180, para.74

¹⁶ Geyer F. Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life. Briefing paper, the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

¹⁷ Council of the European Union, Press release, 2618th Council meeting, Justice and Home Affairs, 14615/04 (Presse 321), 19.11.2004, pp. 19-25

NEPILSONŪ LĪDZDALĪBA PASVALDĪBU VĒLĒŠANĀS SABIEDRISKĀS DOMAS SPOGULĪ

PAR APTAUJU

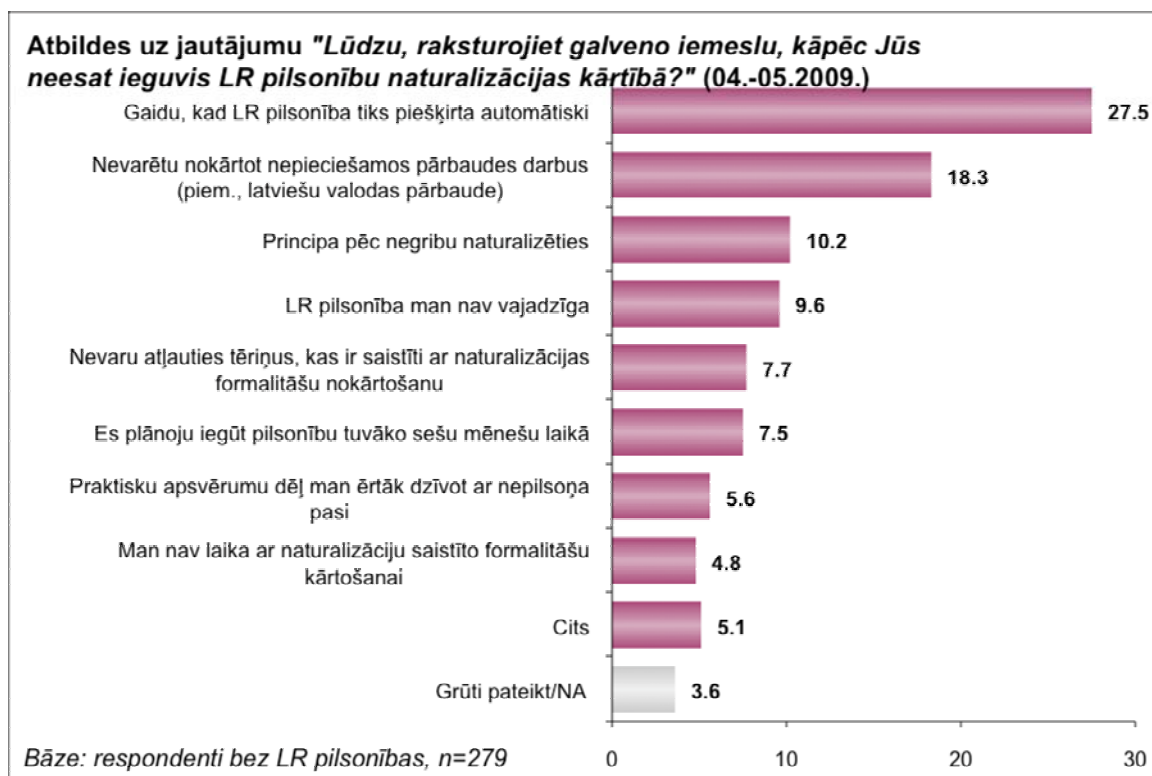
Pētījuma ietvaros tika veikta sabiedriskā domas aptauja, kuras respondenti bija Latvijas iedzīvotāji vecumā no 18 līdz 74 gadiem, kas tika izvēlēti pēc nejaušās izlases principa. Anketēšana notika 2009. gada aprīlī un maijā. Aptaujā piedalījās 862 LR pilsoņi un 279 Latvijas pastāvīgie iedzīvotāji, kuriem nav LR pilsonības. Datu vākšanu un datu apstrādi veica pētījumu centrs SKDS.

KO DOMĀ NEPILSONĪ?

Kāpēc nepilsoņi nenaturalizējas?

Jautāti par galveno iemeslu, kāpēc viņi nav ieguvuši Latvijas Republikas pilsonību naturalizācijas kārtībā, apmēram puse aptaujāto nepilsoņu izvēlējās atbildi, kas ir saistāma ar principiālu nostāju: 28% atbildēja, ka gaida, kad LR viņiem piešķirs automātiski, 10% negrib naturalizēties principā. 10% uzskatīja, ka LR pilsonība viņiem nav vajadzīga un vēl 6% - ka ar nepilsoņa pasi dzīvot ir ērtāk. Trešdaļa aptaujāto nepilsoņu norādīja uz praktiska rakstura grūtībām: 18% uzskatīja, ka nevarētu nokārtot nepieciešamās pārbaudes (piem., latviešu valodas pārbaudi), citi minēja naudas vai laika trūkumu (respektīvi, 8% un 5%). 8% aptaujāto atbildēja, ka plāno iegūt LR pilsonību tuvāko sešu mēnešu laikā (1. grafiks).

1. grafiks

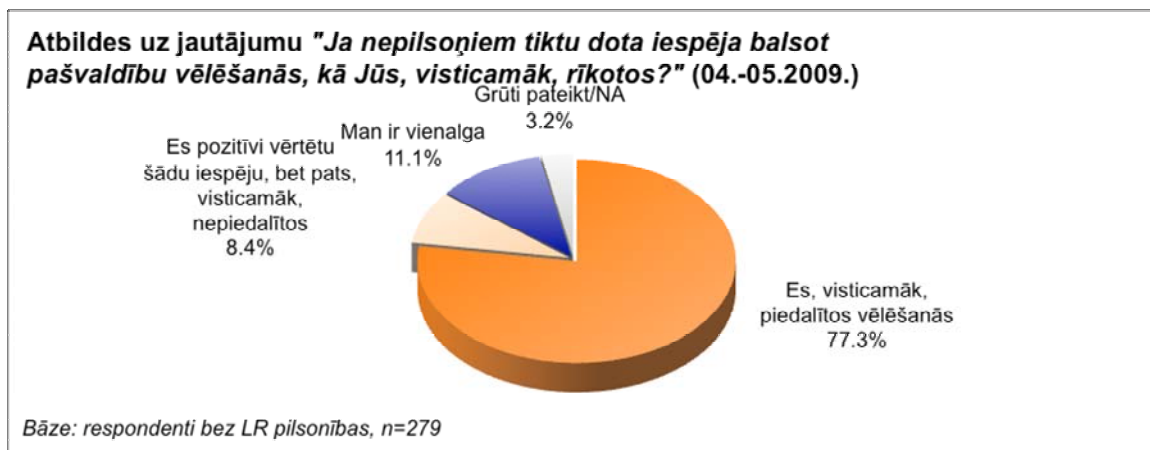


Lielākā daļa Latvijas nepilsoņu nenaturalizējas, jo nevēlas to darīt principiāli, vai nu neuzskata to par nepieciešamu. Praktiskā rakstura grūtības par galveno šķērslī uzskata tikai apmēram trešdaļa nepilsoņu.

Vai nepilsoņi izmantotu balsstiesības pašvaldību vēlēšanās?

Vairākums aptaujāto respondentu – nepilsoņu piedalītos pašvaldību vēlēšanās, ja šāda iespēja viņiem tiktu dota. Trīs no četriem respondentiem (77%) “visticamāk” piedalītos vēlēšanās. 11% respondentu – nepilsoņu pret šādu iespēju izturētos vienaldzīgi un 8% nepiedalītos vēlēšanās, taču šādu iespēju vērtētu pozitīvi (2. grafiks).

2. grafiks

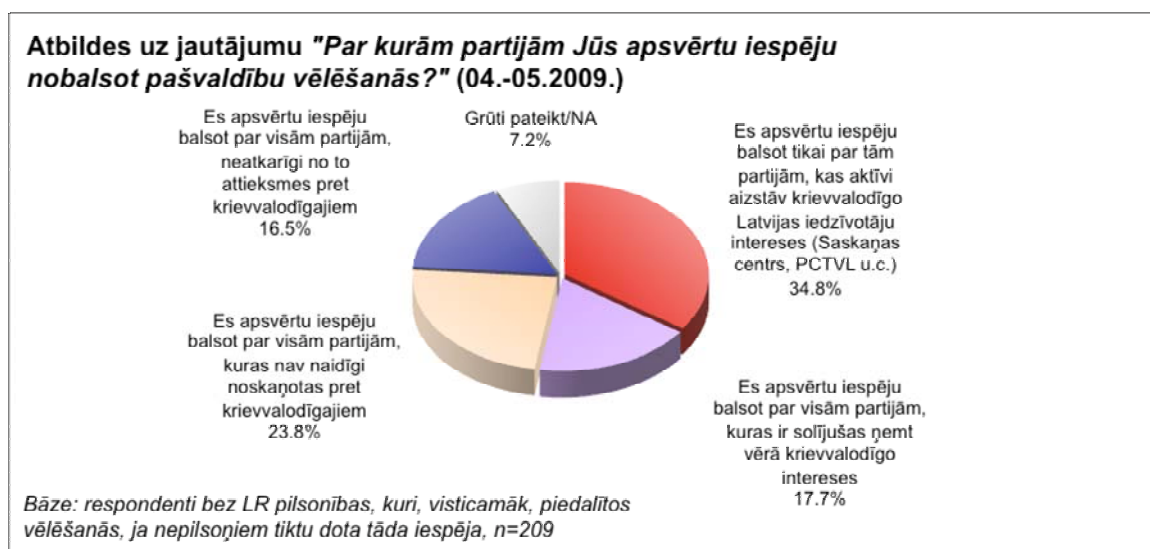


Spriežot pēc aptaujas datiem, vairākums Latvijas pilsoņu un gandrīz visi Latvijas nepilsoņi pozitīvi uztvertu nepilsoņiem dotu iespēju balsot pašvaldību vēlēšanās un apmēram trīs ceturtdaļas nepilsoņu šo iespēju izmantotu.

Par kādām partijām balsotu nepilsoņi?

Respondentiem - nepilsoņiem, kas pauda gatavību piedalīties pašvaldību vēlēšanās, bija jautāts, par kurām partijām viņi apsvērtu iespēju nobalsot. Apmēram trešdaļa (35%) teica, ka apsvērtu iespēju balsot “tikai par partijām, kas aktīvi aizstāv krievvalodīgo Latvijas iedzīvotāju intereses (Saskaņas centrs, PCTVL u.c.)”. 18% no viņiem apsvērtu iespēju balsot “par visām partijām, kuras ir solījušas ņemt vērā krievvalodīgo intereses” un vēl 24% - “par visām partijām, kuras nav naidīgi noskaņoti pret krievvalodīgajiem”. 17% respondentu apsvērtu iespēju balsot “par visām partijām, neatkarīgi no to attieksmes pret krievvalodīgajiem” (3. grafiks).

3. grafiks



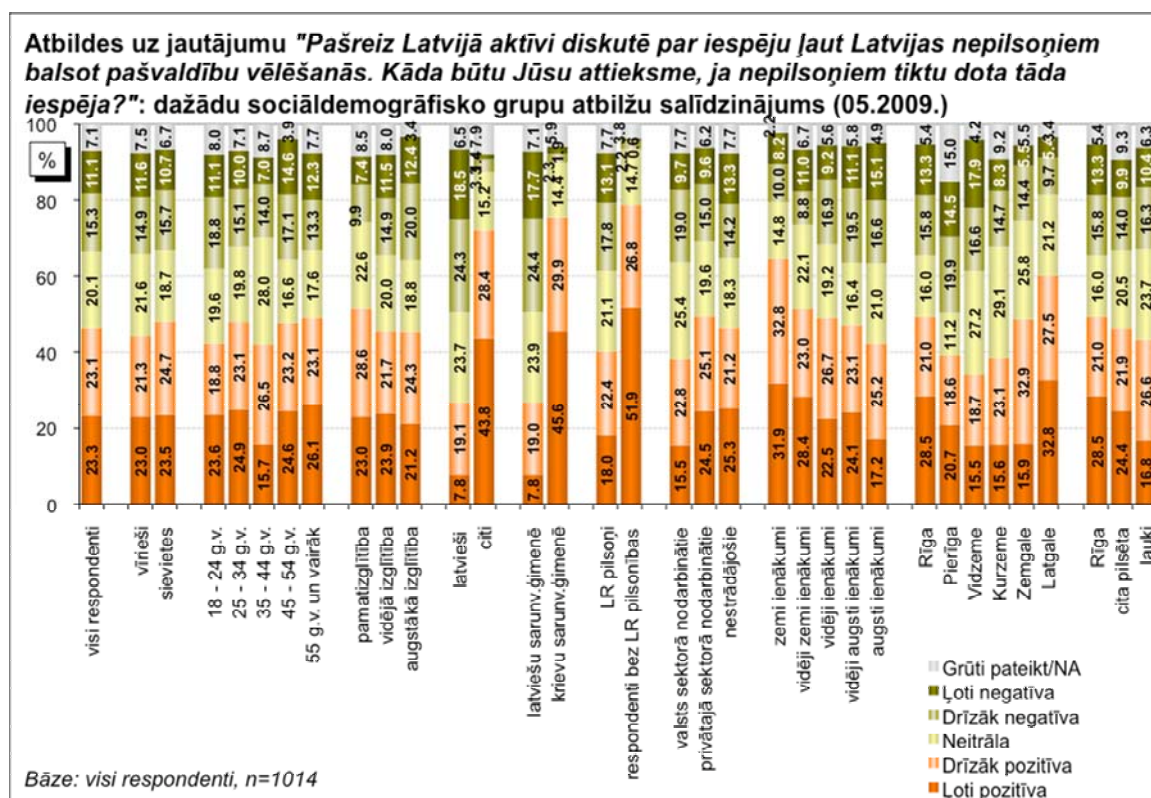
Tikai apmēram trešdaļa Latvijas nepilsoņu jau iepriekš orientējas tikai uz politiskajiem spēkiem, kas tradicionāli tiek uzverti kā krievvalodīgo iedzīvotāju interešu aizstāvji (galvenokārt, Saskaņas centrs un PCTVL). Lielāks ir to nepilsoņu skaits, kas ir gatavi apsvērt iespēju balsot arī par jebkuru politisko spēku, kas ņem vērā krievvalodīgo iedzīvotāju intereses vai nav naidīgi noskaņots pret krievvalodīgajiem iedzīvotājiem.

NEPILSOŅI UN PAŠVALDĪBU VĒLĒŠANAS: PILSOŅU VIEDOKLIS

Pilsoņu attieksme: pozitīva, negatīva vai neitrāla?

Iespēju nepilsoņiem piedalīties pašvaldību vēlēšanās pozitīvi vērtētu 46% respondentu (23% ļoti pozitīvi un 23% drīzāk pozitīvi). 20% aptaujāto attieksme pret šādu soli būtu neitrāla, kamēr 26% tā būtu negatīva (11% ļoti negatīva un 15% drīzāk negatīva). Vislielākās viedokļu atšķirības parādījās starp respondentiem – latviešiem un nelatviešiem, kā arī starp respondentiem ar Latvijas pilsonību un nepilsoņiem. Citās sociāldemogrāfiskajās grupās viedokļu atšķirības bija mazākas. Pozitīvāku attieksmi šajā jautājumā biežāk pauda valsts sektorā nodarbinātie, respondenti ar zemiem ienākumiem un respondenti, kas dzīvo Latgalē, un retāk – respondenti ar augstiem ienākumiem, valsts sektorā nodarbinātie un respondenti, kas dzīvo Kurzemē (4. grafiks).

4. grafiks



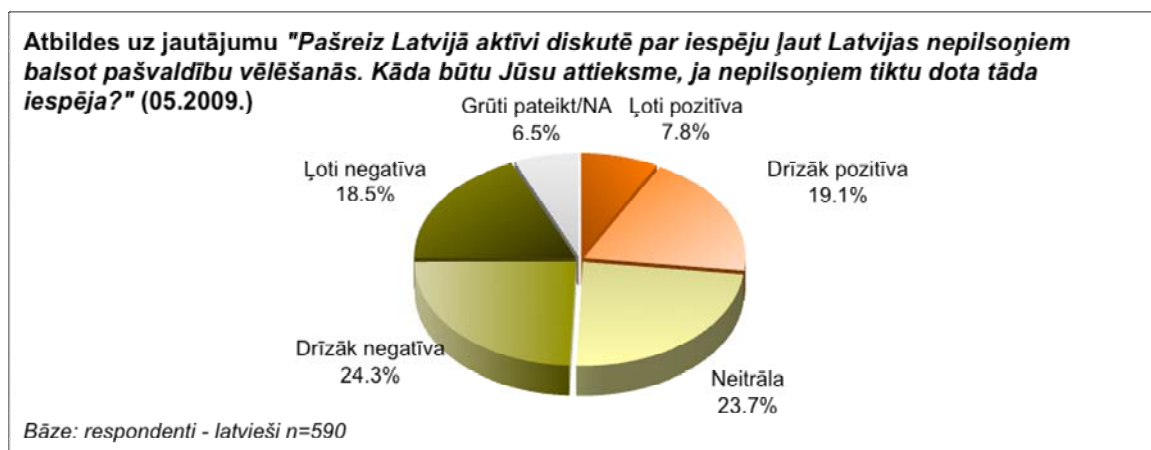
Ja nepilsoņiem tiktu dota iespēja piedalīties pašvaldību vēlēšanās, pozitīvi to vērtētu 40% respondentu – Latvijas pilsoņu (18% ļoti pozitīvi un 22% drīzāk pozitīvi). 21% aptaujāto attieksme pret šādu soli būtu neitrāla, kamēr 31% tā būtu negatīva (13% ļoti negatīva un 18% drīzāk negatīva) (5. grafiks).

5. grafiks



Kamēr pozitīvu attieksmi pret balsstiesību pašvaldībās piešķiršanu nepilsoņiem pauda 72% respondentu nelatviešu (sk. 4. grafiku), līdzīgi atbildēja 27% respondentu latviešu (8% - ļoti pozitīvu un 19% drīzāk pozitīvu). 24% latviešu respondentu attieksme pret šo soli būtu neitrāla un 43% - negatīva (19% - ļoti negatīva un 24% - drīzāk negatīva) (6. grafiks).

6. grafiks



Latvijas pilsoņu domas par balsstiesību piešķiršanu nepilsoņiem pašvaldību vēlēšanās dalās, taču pozitīva attieksme ir sastopama biežāk, nekā negatīvā. Spriežot pēc aptaujas datiem, vairākums Latvijas pilsoņu šādu soli uztvertu pozitīvi un neitrāli, kamēr negatīva attieksme būtu apmēram trešdaļai pilsoņu. Nepilsoņu tiesību paplašināšanai atbalsts latviešu vidū ir zemāks: negatīvā attieksme ir sastopama biežāk, nekā pozitīvā. Taču liela daļa latviešu ir noskaņota neitrāli un pozitīva vai neitrālā attieksme kopā šajā iedzīvotāju grupā ir izplatītāka, nekā negatīvā.

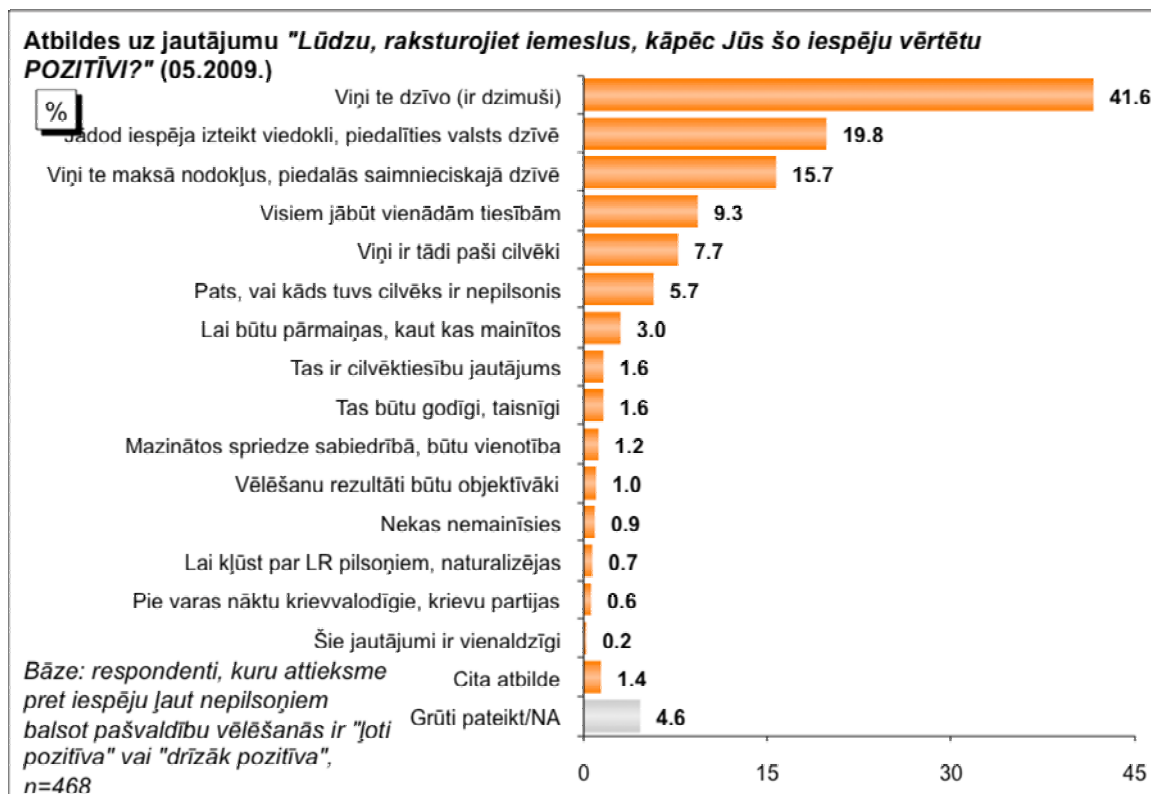
Kā tiek pamatotas attieksmes?

Respondenti, kas pozitīvi vērtētu balsstiesību piešķiršanu nepilsoņiem pašvaldību vēlēšanās, visbiežāk savu attieksmi motivēja ar to, ka nepilsoņi Latvijā dzīvo vai nu ir dzimuši (42%). 20% norāda, ka nepilsoņiem ir jādod iespēja izteikt viedokli un piedalīties sabiedriskajā dzīvē un 16% - ka nepilsoņi maksā nodokļus un piedalās saimnieciskajā dzīvē. 9% norāda, ka visiem cilvēkiem ir jābūt vienādām tiesībām un 8% - ka "nepilsoņi ir tādi paši cilvēki" (7. grafiks).

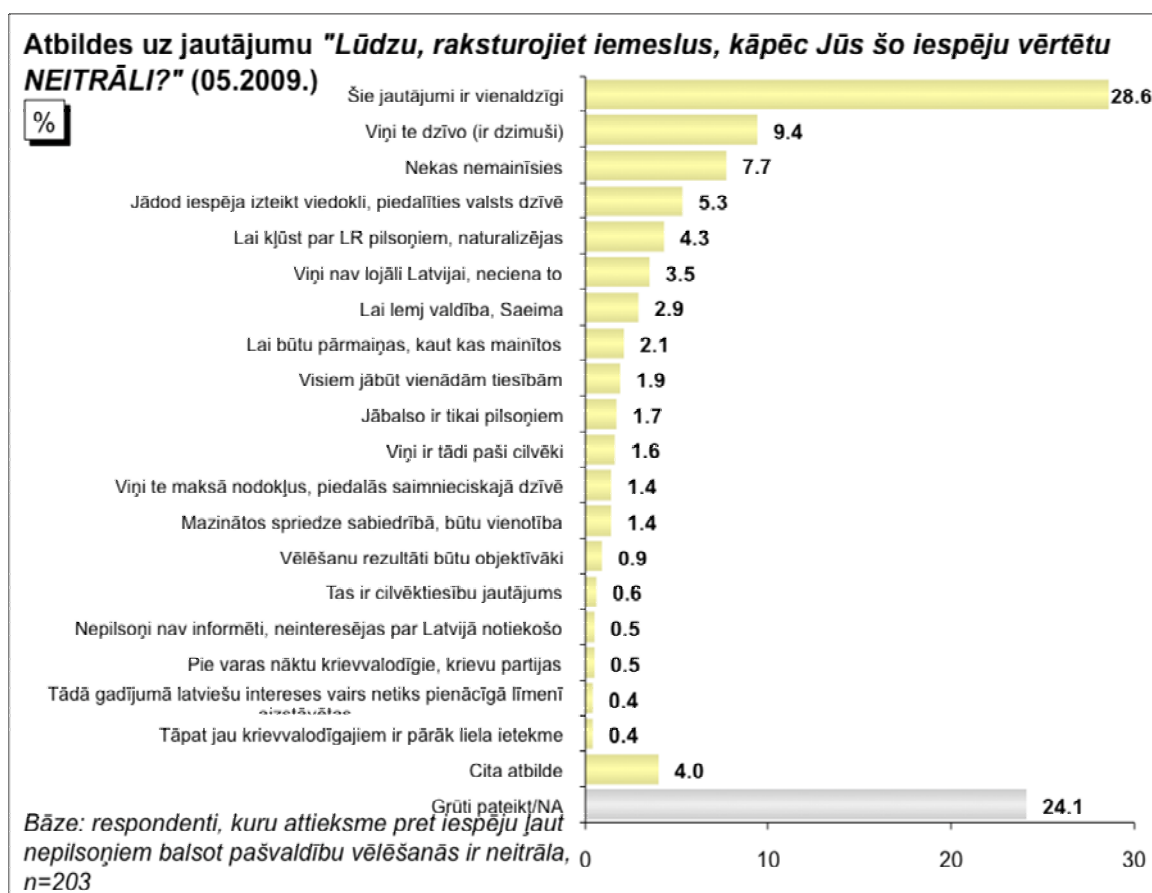
Respondenti, kas pauda neitrālu attieksmi, visbiežāk norādīja, ka viņiem šis jautājums ir vienaldzīgs (29%). 9% aptaujāto neitrālo attieksmi motivēja ar to, ka nepilsoņi Latvijā dzīvo, vai ir dzimuši un 8% - ar to, ka nekas nemainītos (8. grafiks).

Negatīvā attieksme pret balsstiesību piešķiršanu nepilsoņiem visbiežāk tika saistīta ar to, ka nepilsoņiem būtu jāklūst par Latvijas pilsoņiem, naturalizējoties (34%) un vēl 19% atsaucās uz to, ka jābalso tikai pilsoņiem. 20% negatīvi noskaņoto respondentu savu nostāju motivēja ar nepilsoņu nelojālo attieksmi pret Latviju un 12% pauda bažas par to, kas notiktu, ja pie varas nāktu krievvalodīgie un krievu partijas (9. grafiks).

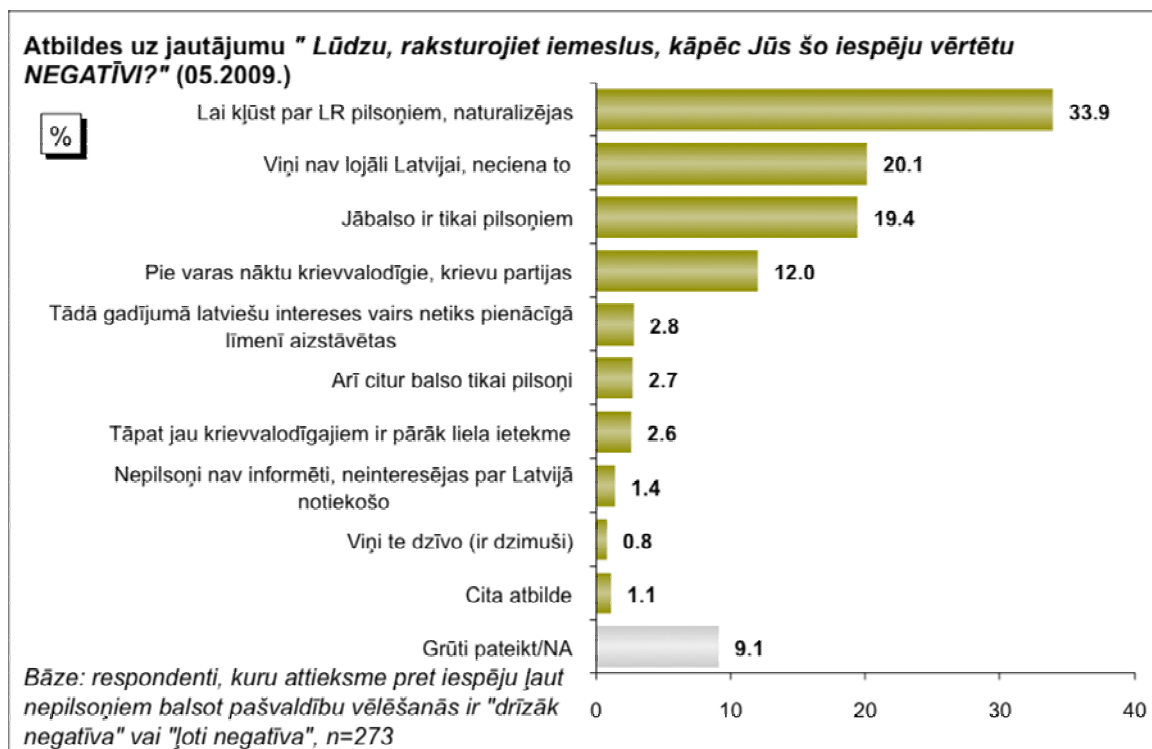
7. grafiks



8. grafiks



9. grafiks



Ja pozitīvā attieksme pret nepilsoņu līdzdalību pašvaldību vēlēšanās pārsvarā tiek pamatota ar nepilsoņu faktisko saikni ar Latviju (nepilsoņi dzīvo Latvijā un piedalās tās

ekonomiskajā dzīvē), un ļoti reti – ar cilvēktiesību argumentiem. Negatīvā attieksme visbiežāk saistās ar to, ka pat pašvaldību līmenī politiskā līdzdalība ir pilsoņu privilēģija. Mazāk, taču arī izplatīta ir motivācija, kas ir saistīta ar bailēm no nepilsoņiem (nelojāla attieksme pret Latviju), un viņu iespējamās politiskās ietekmes palielināšanos.

SECINĀJUMI: INTEGRĀCIJA CAUR LĪDZDALĪBU

Pētījuma ietvaros iegūtie socioloģiskie dati norāda gan uz nepilsoņu vēlmi piedalīties pašvaldību vēlēšanās, gan uz to, ka vairākums Latvijas pilsoņu pieļautu šādu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem. Sabiedrības latviešu daļa ir noskaņota kritiskāk, taču arī tajā nedominē noraidoša attieksme. Uz šāda sabiedriskās domas fona atbilstošas likumdošanas izmaiņas ir politiski iespējamas, ievērojot dažus nosacījumus.

Pirmkārt, šādam lēmumam būtu nepieciešams vismaz daļas “latviešu” politisko partiju atbalsts, skaidrojot, kāpēc nepilsoņu politiskās līdzdalības iespēju paplašināšana ir izdevīga visai sabiedrībai un valstij (sk. zemāk). Būtu jāskaidro, kādas īstenībā ir pašvaldību kompetences jomas un jāklieidē priekšstats, ka nepilsoņu līdzdalība vietējā demokrātijā varētu transformēties nacionālās likumdošanas izmaiņās etnopolitiski jūtīgās jomās.

Otrkārt, jautājums par nepilsoņu balsstiesībām ir daļa no plašāka etnopolitisko jautājumu klāsta un ir atrisināms politiska kompromisa ceļā. Šāda kompromisa noformējumam varētu būt dažādi veidi. Piemēram, balsstiesības varētu tikt piešķirtas tikai Latvijas nepilsoņiem, bet ne trešo valstu pilsoņiem (izņemot ES valstu pilsoņus). Nepilsoņu līdzdalība pašvaldību vēlēšanās varētu tikt ierobežota ar tiesībām vēlēties, bet ne tikt ievēlētam.

Politiskais kompromiss, kas paplašinātu nepilsoņu līdzdalības iespējas vietējā līmeņa demokrātijā, būtu iespējams. Bet vai tas būtu vēlams? Nav šaubu, ka balsstiesību piešķiršana pašvaldību līmenī Latvijas nepilsoņiem atbilst pašu nepilsoņu vēlmēm. Pētījuma ietvaros veiktais tiesiskās situācijas apskats liecina, ka tas atbilst arī vairāku starptautisko organizāciju rekomendācijām. Strīdīgāks ir jautājums par to, vai tas palīdzētu sasniegt integrācijas politikas mērķus - saliedētu sabiedrību, “kurā ir augsts sabiedrības locekļu līdzdalības un sadarbības līmenis, kas balstās uz iecietību, savstarpēju saprašanos un cieņpilnu attieksmi”.¹⁸

Pamataruments pret daļējo balsstiesību piešķiršanu nepilsoņiem ir, ka tiktu bremsēts integrācijas process, jo mazinātos nepilsoņu motivācija naturalizēties un tādējādi iekļauties pilsoņu kopā. Šo argumentu apgāž naturalizācijas procesa gaita pēdējos gados: kopš 1995. gada naturalizācijas kārtībā LR pilsonībā ir uzņemti 132 tūkst. cilvēku, taču uz šī gada sākumu paliek vēl 358 tūkst. nepilsoņu.¹⁹ Kopš 2005. gada naturalizācijas temps ir krities dramatiski: pēdējos gados un, visticamāk arī 2009. gadā, naturalizējas vidēji 3 tūkst. gadā.²⁰ Latvijas nepilsoņi

¹⁸ “Sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādnes 2010. – 2019.gadam”. LR Bērnu un ģimenes lietu ministrija. http://www.bm.gov.lv/lat/sabiedrības_integrācija/aktualitates/?doc=11890, 5. lpp.

¹⁹ “Naturalizācijas gaita līdz 2009.gada 31.maijam”. Naturalizācijas pārvalde. <http://www.np.gov.lv/?id=418&sa=418&top=440>.

²⁰ “Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc dzimšanas gada un valstiskās piederības”. Iedzīvotāju reģistrs. http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/dokuments/ISVG_Latvija_pec_DZGada_VPD.pdf.

nepiedalās vēlēšanās, bet arī nenaturalizējas. Pētījuma rezultāti liecina, ka tie Latvijas iedzīvotāji, kas vēl nav ieguvuši Latvijas pilsonību, lielā mērā to nedara principiālu apsvērumu dēļ. Naturalizācija vairs nav uzskatāma par galveno politiskās integrācijas instrumentu. Taču pat noraidot naturalizāciju, Latvijas nepilsoņi nenoraida integrāciju: par to liecina vairākuma nepilsoņu gatavība piedalīties pašvaldību vēlēšanās, ja šādas tiesības viņiem tiktu piešķirtas.

Kā atzīmē pētnieks Daniels Manro (*Daniel Munro*), “balsstiesību piešķiršana politiskā kopienā ir atzīšanas akts, un atzīšanas akti sekmē abpusējo cieņu un politisko vienlīdzību”.²¹ Turklāt, līdzdalība “var iepazīstināt nepilsoņus ar politisko kultūru un izraisīt viņos piederības sajūtu, kas viņiem padara atraktīvāku naturalizācijas iespēju”.²² Pētnieki norāda arī uz pozitīvajiem psiholoģiskajiem efektiem, kas ir saistīti ar iespēju balsot. Kā norāda Manro, nepilsoņu formālā politiskā līdzdalība var sekmēt šo potenciālo pilsoņu spēju piedalīties demokrātiskajā procesā un stiprināt viņu uzticību demokrātijai.²³ Tas, ka Latvijas nepilsoņi gandrīz jau divdesmit gadus tieši nepiedalās politiskajā procesā, aktualizē argumentus par labu to līdzdalībai vietējā līmenī – tas būtu ceļš uz politisku integrāciju. Nepilsoņu iesaistīšana vietējā līmeņa politikā būtu arī simbolisks solis valsts attiecību attīstībā ar nepilsoņiem un krievvalodīgajiem iedzīvotājiem kopumā. Pretimnākšana no sabiedrības vairākuma puses mazinātu vienu no līdz šim sensitīvākajiem faktoriem Latvijas politikā, mazinot plaisu un neuzticēšanos starp divām etnolingvistiskām kopienām. Nepilsoņu tiesību paplašināšana netraucētu, bet, tieši otrādi, veicinātu nepilsoņu politisko integrāciju.

Atsevišķi jāskata jautājums par to, kā nepilsoņu līdzdalība pašvaldību vēlēšanās ietekmētu politisko situāciju Latvijā. Kā parāda Igaunijas pieredze, kur nepilsoņi jau vairākus gadus bauda tiesības balsot pašvaldību vēlēšanās un kur pašvaldības kompetences jomu ziņā ir visnotaļ līdzīgas Latvijas pašvaldībām, nepilsoņu un krievvalodīgo vēlētāju skaita paplašināšanās neizraisīja spriedzi jūtīgajos etnopolitiskajos jautājumos.

Bažas par spriedzes rašanos Latvijā ir nepamatotas. Pirmkārt, Latvijā (līdzīgi Igaunijai) valsts valodas statuss, izglītības saturs, ārpolitika, nacionālā simbolika un citi etnopolitiski jūtīgie jautājumi atrodas Satversmes un parlamenta - Saeimas - kompetencē. Pēdējos gados panāktais etnopolitiskais *status quo* nevarētu tikt mainīts līdz ar politisko spēku pārgrupēšanos un maiņu dažās pašvaldībās.

²¹ Munro, Daniel (2008). Extending The Franchise To Non-Citizen Residents: Is a democratic deficit really all that bad? Paer prepared for the Democratic Deficit Conference May 9-10 2008.

²² Aleinikoff, Alexander and Klusmeyer, Douglas B. (2001). *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, DC: Carnegie Endowment For International Peace, 43. lpp. Citēts no Munro, Daniel. Extending The Franchise To Non-Citizen Residents: Is a democratic deficit really all that bad? Paper prepared for the Democratic Deficit Conference May 9-10 2008, 9. lpp.

²³ Munro, Daniel (2008). Integration Through Participation: Non-Citizen Resident Voting Rights in an Era of Globalization. *International Migration and Integration* 2008, 9:43–80.

Otrkārt, kā parāda pētījuma dati, nepilsoņi nav nolemti etniskajam balsojumam. Vairākums nepilsoņu ir atvērti dažādiem politiskiem piedāvājumiem un, vismaz nodomu līmenī, būtu gatavi atbalstīt visai plašu politisko partiju loku. Vai nodomu atvērtība realizētos balsojumos vēlēšanu dienā? Tas lielā mērā būtu atkarīgs no politisko partiju vēlmes un spējas uzrunāt plašāku vēlētāju loku un piedāvāt pragmatisku politiku. Nepilsoņu līdzdalība vietējā demokrātijā, kur etnolingvistiskās kopienas šķeļošie jautājumi ir samērā mazsvarīgi, varētu veicināt pāreju no “etniskās balsošanas” modeļa uz integrētu partiju sistēmu.