



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

Datums skatāms laika zīmogā Nr. 1-6/11
Uz Nr.1-04/80-pav 20.02.2020

**Latvijas Republikas Satversmes tiesas
tiesnesim Aldim Laviņam**

tiesa@satv.tiesa.gov.lv

*Par tiesībsarga viedokli Satversmes tiesas
lietā Nr.2019-35-01*

Tiesībsargs ir saņēmis Satversmes tiesas lēmumu lietā Nr.2019-35-01 „Par Imigrācijas likuma 61.panta astotās daļas un 63.panta septītās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.panta pirmajam teikumam”, kurā tiesībsargs tiek aicināts rakstveidā izteikt viedokli par apstrīdēto normu atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.panta pirmajam teikumam.

Pamata fakti Satversmes tiesas lietā

No lūgumam pievienotās pieteicēja A (turpmāk – A) pilnvarotās pārstāves B (turpmāk – pieteicējs) konstitucionālās sūdzības izriet, ka pieteicējs uzskata, ka Imigrācijas likuma (turpmāk – Likums) 61.panta astotā daļa un 63.panta septītā daļa neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 92.panta pirmajam teikumam.

No konstitucionālās sūdzības izriet, A pastāvīgi dzīvoja Latvijā kopš 1989.gada. Latvijā A ieceļoja no Lietuvas [..]. A pēc tautības ir krievs, dzimis Baltkrievijā, kur ir ieguvis vidējo izglītību. Latvijā A noslēdza laulību [..]. Laulībā ir dzimusi meita [..]. Ieceļošanas sākumposmā A saņēma Krievijas Federācijas pilsonību un noformēja termiņuzturēšanās atļauju kā Latvijas pilsoņa/nepilsoņa laulātais. 2016.gada 6.aprīlī iekšlietu ministrs R.Kozlovskis, pamatojoties uz Likuma 61.panta pirmās daļas 2.punktu, 61.¹panta pirmo daļu un 63.panta trešo daļu, pieņēma lēmumu [..] “Par ārzemnieka iekļaušanu to ārzemnieku sarakstā, kuriem ieceļošana Latvijā aizliegta”, ar kuru nolēma iekļaut sarakstā ziņas par Krievijas Federācijas pilsoni [..], nosakot ieceļošanas aizliegumu uz nenoteiktu laiku. 2016.gada 6.aprīlī lēmumā tika ietverta atsauce uz Drošības policijas atzinumiem, kur tika norādīts, ka A uzturēšanās un aktivitāte Latvijā rada potenciālu apdraudējumu valsts drošībai (nacionālās drošības interesēm).

Nepiekrītot lēmumam, A apstrīdēja lēmumu [..] ģenerālprokuroram. 2016.gada 1.jūnijā ar ģenerālprokurora atbildi [..] A lūgums par iekšlietu ministra R.Kozlovska 2016.gada 6.aprīļa lēmumu [..] atcelšanu tika noraidīts, norādot, ka saskaņā ar Likuma 61.panta astoto daļu atbildē ietvertais lēmums ir galīgs.

2019.gada 19.martā A vērsās Iekšlietu ministrijā ar lūgumu pārskatīt iekšlietu ministra R.Kozlovska 2016.gada 6.aprīļa lēmumu [..] un atcelt ieceļošanas aizliegumu Latvijas Republikā. 2019.gada 9.maijā iekšlietu ministrs S.Ģirģens ar lēmumu [..] nolēma atstāt spēkā Iekšlietu ministra 2016.gada 6.aprīļa lēmumu [..]. 2019.gada 31.maijā pieteicējs apstrīdēja iekšlietu ministra lēmumu [..] ģenerālprokuroram.

2019.gada 8.jūlijā ģenerālprokurors ar lēmumu [..] noraidīja pieteicēja sūdzību, norādot, ka saskaņā ar Likuma 61.panta astoto daļu atbildē ietvertais lēmums ir galīgs. Pieteicējs apstrīdēja ģenerālprokurora lēmumu Administratīvās rajona tiesas Rīgu tiesu namā.

2019.gada 7.augustā Administratīvās rajona tiesas Rīgas tiesu nams pieņēma lēmumu atteikt pieņemt pieteicēja pieteikumu, kurā lūgts atcelt ģenerālprokurora lēmumu [..] un uzdot ģenerālprokuroram izdot labvēlīgu administratīvo aktu. Lēmums tika pieņemts, pamatojoties uz Imigrācijas likuma 61.panta astoto daļu, secinot, ka ģenerālprokurora 2019.gada 8.jūlija lēmums [..] nav pārsūdzams tiesā administratīvā procesa kārtībā. Minēto lēmumu pieteicējs pārsūdzēja Augstākās tiesas Senātā, kurš 2019.gada 22.oktobrī pieņēma lēmumu, ar kuru nolēma atstāt negrozītu Administratīvās rajona tiesas 2019.gada 7.augusta lēmumu, bet A blakus sūdzību noraidīt.

Apstrīdētā tiesību norma

Likuma 61.panta astotā daļa nosaka “Ja šā panta pirmajā daļā minētais lēmums pieņemts, pamatojoties uz valsts drošības iestādes izlūkošanas vai pretizlūkošanas darbību rezultātā iegūto informāciju, to var pārsūdzēt ģenerālprokuroram, kura lēmums ir galīgs”.

Likuma 63.panta septītā daļa nosaka, ka “iestāde, kas pieņēma lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā, nosakot ieceļošanas aizlieguma termiņu, kas pārsniedz trīs gadus, pārskata pieņemto lēmumu ik pēc trim gadiem no attiecīgā lēmuma pieņemšanas dienas un, ja ir zudusi nepieciešamība ārzemnieka iekļaušanai sarakstā uz attiecīgo termiņu, pieņem lēmumu saīsināt aizlieguma termiņu vai atcelt ieceļošanas aizliegumu.”

Satversmes 92.panta pirmais teikums noteic, ka ikviens var aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses taisnīgā tiesā.

Ārzemniekiem Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā garantētās tiesības izraidīšanas gadījumos

Konstitucionālajā sūdzībā pieteicējs ir norādījis, ka apstrīdēt lēmumu par ieceļošanas aizliegumu uz nenoteiktu laiku un viņa iekļaušanu to ārzemnieku sarakstā, kam ieceļošana valstī ir aizliegta, viņš varēja tikai vienu reizi un tikai ģenerālprokuroram, turklāt normatīvajā regulējumā nav skaidri noteikta kārtība, kādā var apstrīdēt lēmumu, kas pieņemts pamatojoties uz Imigrācijas likuma 63.panta septīto daļu.

Pieteicēja ieskatā nav pareizi, ka tiesas kontrolei nav pakļauta sūdzības izskatīšana par to, vai persona pamatoti iekļauta ārzemnieku sarakstā, kam ieceļošana valstī aizliegta. Tāpat tiesas kontrolei nav pakļauta lēmuma izvērtēšana, ja tiek atteikts

saīsināt vai atcelt noteikto iecelšanas aizliegumu. Pieteicējs uzskata, ka ģenerālprokurora kontroli iepriekš minēto lēmumu pārskatīšanā nevar uzskatīt par efektīvu tiesību aizsardzības līdzekli, kurš var aizstāt tiesas kontroli.

Izvērtējot konstitucionālajā sūdzībā izklāstītos apstākļus, jānoskaidro, kāda rakstura strīds ir pastāvējis starp sūdzības iesniedzēju un valsti, un kādas procesuālās garantijas valstij būtu šādā gadījumā pieteicējam jānodrošina, jo procesuālās garantijas, kas ietvertas Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk - ECK) 6.pantā nav identiskas tām, ko garantē ECK Protokola Nr.7 1.pants.

ECK 13.pants nosaka, ka "ikvienam, kura tiesības un brīvības, kas noteiktas šajā Konvencijā, tiek pārkāptas, ir efektīvas aizsardzības nodrošinājums valsts institūcijās, neskatoties uz to, ka pārkāpumu ir izdarījušas personas, pildot dienesta pienākumus".

Gadījumā, ja tiesības vērsties tiesā netiek atzītas, saskaņā ar ECK 13.pantu un taisnīguma principu būtu nepieciešams, lai ir nodrošināta maksimāli efektīva alternatīva procedūra, kas dod iespēju personai īstenot savu tiesību aizsardzību. Valsts pienākums ir noteikt tādu lietas izskatīšanas kārtību, lai personas varētu taisnīgā un objektīvā tiesā efektīvi aizsargāt savas tiesības un likumiskās intereses.

Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk - ECT) ir secinājusi, ka lēmumi par ārzemnieku iecelšanu, uzturēšanos un izraidīšanu neattiecas uz personas civiltiesiskajām tiesībām vai pienākumiem vai kriminālas apsūdzības noteikšanu pret personu ECK 6. panta 1.punkta nozīmē, tādēļ aplūkot sūdzību minētā panta kontekstā nav iespējams. Tomēr tas nenozīmē, ka ārzemniekiem, attiecībā uz kuriem ir pieņemts iecelšanas aizliegums, nav paredzētas garantijas pret iespējamām cilvēktiesību pārkāpumiem citos ECK protokolos. ECT ir norādījusi, ka ārzemniekiem izraidīšanas gadījumā papildus aizsardzībai, ko viņiem īpaši nodrošina ECK 3., 5. un 8. pants kopā ar 13. pantu, īpašas garantijas paredzētas ECK Protokola Nr.7 1. pantā.

ECK Protokola Nr. 7 1.pants paredz:

"1. Ārvalstnieku, kurš likumīgi uzturas kādas valsts teritorijā, nedrīkst izraidīt no šīs valsts, izņemot gadījumus, kad tiek īstenots lēmums, kurš pieņemts saskaņā ar likumu, un viņam ir atļauts:

- a. iesniegt iemeslus, uz kuru pamata viņu nedrīkst izraidīt;
- b. pieprasīt savas lietas pārskatīšanu, un
- c. šajā nolūkā tikties ar atbildīgu amatpersonu vai šīs amatpersonas nozīmētu personu vai personām.

2. Ārvalstnieku var izraidīt pirms viņš izmanto savas tiesības, kas noteiktas šī panta 1. apakšpunkta a., b. un c. punktus, ja izraidīšana ir nepieciešama sabiedriskās kārtības nodrošināšanai vai balstās uz valsts drošības interešu ievērošanu."

ECK Protokola Nr.7 1.panta garantijas attiecas tikai uz ārzemniekiem (tai skaitā arī tiem, kas tiek izraidīti no valsts drošības un sabiedriskās kārtības nodrošināšanas apsvērumu dēļ), kuri likumīgi uzturas valsts teritorijā, kas ir ratificējusi šo protokolu. Latvija minēto protokolu ir parakstījusi 1997.gada 21.martā un ratificējusi 1997.gada 27.jūnijā.

Ņemot vērā, ka pieteicējs Latvijas Republikā līdz izraidīšanai uzturējās legāli, un Latvija ir ratificējusi un parakstījusi ECK Protokolu Nr.7, šajā Satversmes tiesas lietā iespējama pieteicēja cilvēktiesību aizskārums būtu aplūkojams, izvērtējot ECK Protokola Nr.7 1.pantā ārzemniekiem noteiktās garantijas.

ECK protokola Nr.7 Paskaidrojošajā ziņojumā attiecībā uz 1.panta 1.punkta tvērumu ir norādīts sekojošais:

a) apakšpunktam “tiesības iesniegt iemeslus, uz kuru pamata viņu nedrīkst izraidīt” - šī garantija ir attiecīgās personas tiesības iesniegt iemeslus viņa neizraidīšanai. Nosacījumi, kas reglamentē šo tiesību īstenošanu, ir valsts tiesību aktu jautājums. Iekļaujot šo garantiju atsevišķā punktā, mērķis ir skaidri norādīt, ka ārzemnieks to var izmantot, pirms viņš var izskatīt savu lietu;

b) apakšpunktam “pieprasīt savas lietas pārskatīšanu” - šī garantija ir attiecīgās personas tiesības uz viņa lietas izskatīšanu. Tam nav obligāti nepieciešama divu posmu procedūra dažādās iestādēs, bet tikai tas, ka kompetentajai iestādei būtu jāpārskata lieta, ņemot vērā attiecīgās personas iesniegtos iemeslus neizraidīšanai. Ievērojot šo un c) apakšpunktu, lietas izskatīšanas veids ir atstāts valsts tiesību aktu ziņā. Dažās valstīs ārzemniekam pēc viņa lietas izskatīšanas ir iespēja pārsūdzēt pieņemto lēmumu. Šis pants neattiecas uz šo tiesvedības posmu un tāpēc nenosaka prasību attiecīgajai personai atļaut palikt valsts teritorijā, gaidot pēc lietas izskatīšanas pieņemtā lēmuma pārsūdzības rezultātu;

c) apakšpunktam “šajā nolūkā tikties ar atbildīgu amatpersonu vai šīs amatpersonas nozīmētu personu vai personām” - šis apakšpunkts nosaka prasību, lai attiecīgajai personai būtu tiesības uz to, ka viņa vārdā viņa lieta tiek iesniegta kompetentajai iestādei vai šīs iestādes izraudzītai personai vai personām. “Kompetentā iestāde” var būt valsts pārvaldes vai tiesu iestāde. Turklāt “kompetentajai iestādei” lietas izskatīšanas nolūkā nav jābūt iestādei, kuras kompetencē ir pieņemt galīgo lēmumu par izraidīšanu. Tādējādi kārtība, kādā tiesa, kas izskatījusi lietu saskaņā ar b) apakšpunktu, izteic izraidīšanas ieteikumu valsts pārvaldes iestādei, kuras kompetencē ir pieņemt galīgo lēmumu, atbilstu šim pantam. Tāpat šāda kārtība nebūtu pretrunā šā panta vai Konvencijas 14. panta prasībām attiecībā uz valsts tiesību aktiem noteikt atšķirīgas procedūras un noteikt atšķirīgas iestādes noteiktām lietu kategorijām ar nosacījumu, ka pantā ietvertās garantijas visādā citādā ziņā tiek ievērotas. Papildus Paskaidrojošā ziņojumā tiek uzsvērts, ka pants negarantē ārzemniekam vai viņa pārstāvim tiesības fiziski piedalīties viņa lietas izskatīšanā. Visa procedūra var būt noteikta rakstveidā, mutiska uzklaušanās nav vajadzīga.

Ņemot vērā, ka konkrētajā Satversmes tiesas lietā izskatīšanas fokusā ir gadījums, kur ārzemnieks tiek izraidīts no valsts sabiedriskās kārtības un valsts drošības apsvērumu dēļ, svarīgi būtu atzīmēt, ka parasti izraidāmajiem ārzemniekiem, pirms viņi tiek izraidīti, ir jābūt tiesībām izmantot savas tiesības saskaņā ar Protokola Nr. 7 1.panta 1.punkta a), b) un c) apakšpunktiem. Tomēr Protokola Nr.7 1.panta 2. punkts pieļauj izņēmumus, paredzot gadījumus, kad izraidīšana pirms šo tiesību izmantošanas tiek uzskatīta par atļautu un nepieciešamu sabiedriskās kārtības interesēs vai kad tiek piemēroti valsts drošības apsvērumi. Šie izņēmumi ir jāpiemēro, ņemot vērā samērīguma principu, kas definēts ECT judikatūrā. Valstij, kas atsaucas uz sabiedrisko kārtību un valsts drošību, lai izraidītu ārvalstnieku pirms iepriekš minēto tiesību īstenošanas, jāspēj pierādīt, ka šis ārkārtas pasākums konkrētajā gadījumā vai lietu kategorijā bija nepieciešams. No otras puses, ja izraidīšana notiek valsts drošības apsvērumu dēļ, tas pats par sevi jāuzskata par pietiekamu pamatojumu. Tomēr abos gadījumos attiecīgajai personai pēc izraidīšanas būtu jābūt tiesīgai izmantot ECK Protokola Nr.7 1.panta 1. punktā noteiktās procesuālās garantijas.

Par Imigrācijas likuma 61.panta astotās daļas un 63.panta septītās daļas atbilstību Satversmes 92.panta pirmajam teikumam

Satversmes 92.pantā minētais jēdziens “taisnīga tiesa” ietver divus aspektus, proti, “taisnīga tiesa” kā neatkarīga tiesu varas institūcija, kas izskata lietu, un “taisnīga tiesa” kā pienācīgs, tiesiskai valstij atbilstošs process, kurā šī lieta tiek izskatīta. Tātad šai Satversmes normai ir gan materiāls, gan procesuāls raksturs. Tas nozīmē, ka ikvienam ir tiesības ne tikai uz taisnīgu tiesas procesu, bet arī uz pieeju tiesai. Satversme tieši neparedz gadījumus, kuros tiesības uz taisnīgu tiesu var ierobežot, tomēr tās nav absolūtas. Šīs tiesības var tikt ierobežotas tiktāl, ciktāl tās netiek atņemtas pēc būtības.

Pieeja ierobežotas pieejamības, slepenai informācijai neietilpst jebkura cilvēka tiesībās, un valstij ir plaša rīcības brīvība, izvēloties pasākumus valsts noslēpuma aizsardzībai. Tomēr tas nenozīmē, ka valsts noslēpuma aizsardzības procesā valsts drīkst pilnībā ierobežot personu subjektīvās tiesības un likumiskās intereses, kuras noteiktas Satversmes 92.pantā.

Lai noskaidrotu, vai apstrīdētajās tiesību normās noteiktais pamattiesību ierobežojums atbilst Satversmes 92.pantam, nepieciešams noteikt, vai šis pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, vai tam ir leģitīms mērķis un vai ierobežojums noteikts samērīgi.

Pirmā garantija, kas piešķirta ārzemniekiem, kuri minēti ECK Protokola Nr.7 1.pantā, paredz, ka viņus var izraidīt tikai izpildot lēmumu, kas pieņemts saskaņā ar likumu. ECT norādījusi, ka valsts tiesiskajam regulējumam jābūt paredzamam, lai ārzemnieks varētu īstenot ECK Protokola Nr.7 1.panta 1.punktā paredzētās tiesības. Vārds “likums”, kas apzīmē valsts likumu, attiecas ne tikai uz pamata esamību valsts tiesību aktos, bet skar arī likuma kvalitāti: tas prasa tā pieejamību un paredzamību, kā arī zināmu aizsardzību pret valsts iestāžu patvaļīgu konvencijā garantēto tiesību aizskārums.

Satversmes tiesas lietā Nr.2019-23-01 apstrīdētās tiesību normas paredz ierobežojumu pieteicējam apstrīdēt iekšlietu ministra lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu to personu sarakstā, kam ieceļošana valstī ir aizliegta, kā arī lēmumu par ieceļošanas aizliegumu un tā pārskatīšanu tiesā.

Satversmes 92.pants negarantē personai tiesības jebkuru tai svarīgu jautājumu izlemt tiesā. Tomēr valstij ir jānodrošina efektīva aizsardzība ikvienai personai, kuras tiesības vai likumiskās intereses ir aizskartas. Personas tiesību uz taisnīgu tiesu nodrošināšana ir svarīgākais līdzeklis šā mērķa sasniegšanai, jo tieši no šo tiesību pienācīgas nodrošināšanas ir atkarīga arī citu personas pamattiesību aizsardzība.

Lietā nepastāv strīds, ka apstrīdētās normas, kas satur ierobežojumu, ir pieņemtas un izsludinātas Satversmē un Saeimas kārtības rullī noteiktajā kārtībā.

Valsts drošības apsvērumi un nepieciešamība aizsargāt ierobežotas pieejamības un klasificētu informāciju ir leģitīms mērķis, lai noteiktu likumā personai noteiktus pamattiesību ierobežojumus.

Skaidrojot, vai ar apstrīdētajām normām noteiktais pamattiesību ierobežojums ir samērīgs, tiek vērtēts, vai izmantotie ierobežojošie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem, indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem un vai labums, ko gūst sabiedrība no noteiktā ierobežojuma, ir lielāks par indivīdam nodarīto zaudējumu. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska.

ECK paredz cilvēktiesību un pamatbrīvību minimālo standartu, taču valsts var garantēt plašāku šo tiesību tvērumu un augstāku aizsardzības standartu savos likumos, visupirms – valsts konstitūcijā. Interpretējot Satversmes normas, Satversmes tiesai ir

jāņem vērā ECK un ECT judikatūra, tomēr tas neliedz Satversmes tiesai nonākt pie secinājuma, ka Satversme paredz augstāku pamattiesību aizsardzības līmeni nekā ECK.

Izvērtējot Imigrācijas likuma VIII nodaļu, kas regulē jautājumu par ārzemnieku iekļaušanu to ārzemnieku sarakstā, kuriem ieceļošana Latvijā aizliegta, jāsecina, ka lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā un ieceļošanas aizliegumu uz noteiktu vai nenoteiktu laiku var pieņemt iekšlietu ministrs, ārlietu ministrs, PMLP priekšnieks, Ārlietu ministrijas Konsulārais departaments un Valsts robežsardzes priekšnieks. Visus lēmumus, izņemot ārlietu ministra lēmumu par Latvijas Republikai nevēlamas personas (*persona non grata*) iekļaušanu sarakstā, var apstrīdēt.

Atšķirība iezīmējas Imigrācijas likuma VIII nodaļas 61.panta pirmā, trešā, ceturtā un piektā daļā noteikto lēmumu pārsūdzēšanas kārtībā – visus lēmumus, izņemot tos, kurus pieņēmis iekšlietu ministrs, pamatojoties uz valsts drošības iestādes izlūkošanas vai pretizlūkošanas darbību rezultātā iegūto informāciju, var apstrīdēt Administratīvā procesa likumā noteiktā kārtībā, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamentā.

Iekšlietu ministra lēmums par ārzemnieka iekļaušanu to personu sarakstā, kuriem ieceļošana valstī ir aizliegta, ir administratīvs akts.

Šajā Satversmes tiesas lietā Saeima atbildes rakstā ir norādījusi, ka Imigrācijas likuma 61.panta astotās daļas redakcija noteikta, pamatojoties uz Satversmes aizsardzības biroja 2006.gadā pausto lūgumu, konkrēti, ka tiesa nevar lemt par izlūkošanas un pretizlūkošanas darbībām, pirmkārt, otrkārt, šādas pārsūdzības kārtības ieviešanas mērķis ir neļaut valstī iekļūt personām, kas nodara būtisku kaitējumu, kā arī tiesas ceļā kārtot jautājumus par ārzemnieku iekļaušanu “melnajā sarakstā”, kuri ir saistīti ar citiem izlūkdienestiem.

Vērtējot šo Imigrācijas likuma 61.panta astotajā daļā noteikto izņēmumu, būtu jāmin, ka ECT atzīst, ka gadījumos, kad runa ir par nacionālo drošību, konfidencialu materiālu izmantošana ir neizbēgama. Tomēr tas nenozīmē, ka valsts varas atzari ir atbrīvoti no efektīvas kontroles, ko veic nacionālās tiesas visos gadījumos, kad paziņo, kad lieta saistīta ar nacionālo drošību un terorismu.

ECT pastāvīgi ir uzsvērusi, ka saskaņā ar ECK 6.panta pirmo punktu ir nepieciešams, lai administratīvo iestāžu lēmumi, kuri paši par sevi neatbilst ECK 6.panta prasībām, būtu sekojošās kontroles priekšmets “tiesu orgānā, kuram piemīt pilna jurisdikcija”.¹ Šim “tiesu orgānam” jāpiemīt jurisdikcijai, kas ļauj pārbaudīt visus faktus un tiesību jautājumus, kuri ir saistīti ar tajā izskatāmo strīdu. Vienkāršots kontroles mehānisms administratīvo iestāžu lēmumu pārskatīšanas procesā būtu pieļaujams, ja procesuālās garantijas ir pilnībā nodrošinātas iepriekšējā administratīvajā procesā.²

No vienas puses, lai liegtu personai pieeju tiesai, apsvērumiem vajag būt īpaši svarīgiem un samērīgiem. No otras puses, ECK Protokola Nr.7 Paskaidrojošā ziņojumā, valstīm ir noteikta rīcības brīvība, nosakot kārtību, kādā ārzemniekam tiek garantēta lēmuma par ieceļošanas aizliegumu un iekļaušanu sarakstā, kuriem ieceļošana valstī aizliegta, apstrīdēšana - nav obligāti nepieciešama divu posmu procedūra dažādās iestādēs, bet tiek izvirzītas konkrētas prasības kompetentajai iestādei un attiecīgajai lēmuma pārskatīšanas procedūrai.

¹ Skat. ECT 1994.gada 25.oktobra sprieduma lietā *Ortenberg v. Austria*, (case Nr. 33/1993/428/507) 31.punkts.

² Skat. ECT *Bryan v. The United Kingdom* (application Nr.19178/91).

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka prokuratūru noteiktās jomās Latvijā var uzskatīt par efektīvu un pieejamu tiesību aizsardzības līdzekli³, tomēr jāatzīmē, ka prokuratūras funkcijas ierobežo Prokuratūras likuma 2.pants.

Tiesībsargs neapšaubā, ka prokuratūra uzrauga valsts drošības iestāžu izlūkošanas un pretizlūkošanas procesu un valsts noslēpuma aizsardzības sistēmas atbilstību likumiem. Tiesībsargs vēlas vērst Satversmes tiesas uzmanību uz tiesas secinājumiem lietā Nr.2016-06-01, kur tiesa uzsvēra: “prokuratūras statuss un vieta valsts konstitucionālajā sistēmā jānosaka atbilstoši valsts varas dalīšanas principam. Nav iespējams analizēt valsts varas īstenošanas kārtību, kādas valsts varas institūcijas statusu vai kompetenci, apejot jautājumu par varas dalīšanu [...] Tiesas objektīvā neitralitāte nozīmē, ka jābūt izslēgtām jebkādam pamatotām lietas dalībnieku vai sabiedrības šaubām par tiesas objektivitāti. Turklāt nozīme var būt pat šķietamībai, un ir nepieciešams novērst pat šķietamu neobjektivitāti. Minētās atziņas par tiesas neitralitāti vienlīdz ir attiecināmas arī uz prokuratūru kā tiesu varas institūciju”⁴.

Tāpat tiesībsargs vēlas norādīt, ka personas iekļaušana to ārzemnieku sarakstā, kam ieceļošana valstī ir aizliegta, un lēmuma pieņemšana par ārzemnieka izraidīšanu no valsts un ieceļošanas aizliegumu var būt saistīta ne tikai ar ECK 5. un 8.panta iespējamo aizskārumu. Izraidīšanas procesā ir obligāti jāņem vērā ECK 3.panta prasības un jāievēro *non-refoulement* princips. Tāpat jāuzsver, ka lēmumu, kas pieņemti pamatojoties uz Imigrācijas 61.panta pirmo un astoto daļu, apstrīdēšanas pamatā nav valsts drošības iestādes izlūkošanas vai pretizlūkošanas darbību likumības izvērtējums, bet gan ārzemnieka iekļaušanas to personu sarakstā, kam ieceļošana valstī ir aizliegta, un izraidīšanas pamatojuma apstrīdēšana.

Tiesībsarga ieskatā efektīvu aizskarto tiesību aizsardzības mehānismu konkrētajā lietā jāveido sistēmai, kas veidota uz varas atzaru šķirtības principu, kur kompetentās iestādes, kurai ir atbilstošs pilnvarojums un pieeja visiem lietas materiāliem, lēmums kā galīgais nolēmums ir saistošs iekšlietu ministram.

Pētot ECT judikatūru un meklējot labās prakses piemērus līdzīga jautājuma noregulējumā, tiesībsargs secina, ka būtu vērtīgi iepazīties ar labās prakses piemēru, kas tika analizēts līdzīgā lietā.

Lietā *Chahal* pret Apvienoto Karalisti ECT piešķīra lielu nozīmi faktam, uz ko norādīja *amici curiae* - nevalstiskās un starptautiskās organizācijas, kas iestājās lietā, vērsa ECT uzmanību uz Kanādas piemēru, kur Federālās tiesas tiesnesis rīko slēgtas tiesas sēdes, kur tiek izvērtēti visi pieejamie pierādījumi un iesniedzējs saņem īsu gala dokumentu; iesniedzējam ir tiesības pilnvarot pārstāvēt viņa intereses sēdē aizstāvim, kā arī uzaicināt lieciniekus un iesniegt pierādījumus. Slepno materiālu konfidencialitāti nodrošina prasība, ka šādi materiāli tiek izskatīti bez pieteicēja un viņa aizstāvja klātbūtnes. Šādos gadījumos viņu vietā iestājas tiesas instruēts advokāts, kura kandidatūra ir saskaņota ar valsts drošības dienestu; viņš veic liecinieku iztaujāšanu un kopumā palīdz tiesai pārbaudīt apsūdzības patiesumu, kas iesniegta valsts vārdā. Īss pierādījumu izklāsts, kas iegūts šādas iztaujāšanas rezultātā, tiek izsniegts pieteicējam. Sprieduma 145.punktā ECT tāpat norādīja, ka ECK 13.pants nacionālajā līmenī garantē efektīvus tiesiskos līdzekļus, lai realizētu ECK noteiktās tiesības un brīvības, neatkarīgi no tā, kādā veidā tās izteiktas tās vai citas valsts tiesiskajā sistēmā. Tādā veidā šī panta būtība izpaužas prasībā piešķirt cilvēkam nacionālajā līmenī tādus tiesiskās aizsardzības

³ Skat. Satversmes tiesas 2004.gada 11.oktobra sprieduma lietā Nr.2004-06-01 19. punktu.

⁴ Skat. Satversmes tiesas 2017.gada 10.februāra sprieduma lietā Nr.2016-06-01 31.2-31.2.2.punkti.

līdzekļus, kas ļautu kompetentam valsts orgānam izskatīt pēc būtības sūdzības par ECK pārkāpumu un piešķirt atbilstošu tiesas aizsardzību.

Tā kā iekšlietu ministra lēmums par ieceļošanas liegumu un ārzemnieka iekļaušanu to personu sarakstā, kam ieceļošana valstī aizliegta, var būtiski ierobežot personas pamattiesības, institūcijai, kurā tiek apstrīdēts iekšlietu ministra lēmums, jābūt tiesīgai un kompetentai vērtēt sūdzības par iespējamo cilvēktiesību aizskārums, jānovērš visi ar lēmuma pamatotību saistītie riski un jebkuras šaubas par galīgā lēmuma pieņēmēja neatkarību un objektivitāti.

Imigrācijas jomā pieņemto administratīvo aktu likumības kontrole nav raksturīga joma, kurā ģenerālprokurors veic pārbaudi. Ņemot vērā, ka kontroli par Imigrācijas likuma 61.panta pirmajā daļā pieņemto administratīvo aktu tiesiskumu pamatā visos gadījumos veic Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments, kas uzskatāms par augstāku standartu aizskarto tiesību aizsardzībai, tiesībsargs nesaskata pamatu kontroles standarta pazemināšanai atsevišķam gadījumam, kas noteikts Imigrācijas likuma 61.panta astotajā daļā.

Procesuālo tiesību nodrošināšana apstrīdētajā regulējumā

Satversmes tiesas praksē ir nostiprināta atziņa, ka Satversmes 92.pants uzliek valstij pozitīvu pienākumu, saskaņā ar kuru tai ne vien jāizveido un jā saglabā institucionālās infrastruktūras, kas nepieciešamas taisnīgas tiesas realizēšanai, bet arī jāpieņem un jāievieš tiesību normas, kas garantē, ka pati procedūra ir taisnīga un objektīva. Kopsakarā ar Satversmes 90.pantu šis pienākums nozīmē likumdevēja pienākumu tiesību normās nepārprotami paredzēt tādu procedūru, kas indivīdam radītu skaidru un drošu pārliecību par iespējam aizstāvēt savas pamattiesības⁵.

Tiesiskas valsts princips prasa, lai lietas tiktu izskatītas tādā kārtībā, kas nodrošinātu to taisnīgu un objektīvu izspiešanu.

Tiesiskā valstī tiesībām tikt uzklautam, cita starpā, ir būtiska nozīme tiesību uz taisnīgu tiesu īstenošanā, proti, pilnvērtīgā tiesību aizstāvībā un iesaistīto pušu interešu līdzsvarošanā⁶. Tiesības tikt uzklautam tiek īstenotas vairākos veidos, piemēram, kā tiesības saņemt pilnīgu informāciju par pretējās puses izteikto viedokli, savāktajiem pierādījumiem un faktiem, kā arī tiesības sagaidīt, ka tiesas nolēmums, ievērojot pušu izteikto viedokli, tiks argumentēts. Turklāt tiesības tikt uzklautam ietver arī personas tiesības izteikties par faktiem un tiesību jautājumiem. Šo tiesību īstenošana jānodrošina vismaz rakstveidā⁷.

ECT atzinusi, ka ECK mērķis ir garantēt nevis teorētiskas vai iluzoras, bet gan praktiskas un efektīvas tiesības, tāpēc tiesības tikt uzklautam ir uzskatāmas par efektīvām tikai tādā gadījumā, ja persona tiek faktiski "uzklautā", proti, tās apsvērumi tiek pienācīgi izvērtēti⁸. Personas tiesības tikt uzklautai ir saistītas ar tiesībām tikt informētai par apstākļiem, kas ir lēmuma pamatā.⁹

Attiecībā uz konstitucionālajā sūdzībā pausto iebildumu, ka ārzemniekiem, attiecībā uz kuriem ir pieņemts lēmums par ieceļošanas aizliegumu un iekļaušanu to

⁵ Skat. Satversmes tiesas 2002.gada 5.marta sprieduma lietā Nr.2001-10-01 secinājumu daļas 2.punktu un 2013.gada 24.oktobra sprieduma lietā Nr.2012-23-01 14.4.punktu.

⁶ Skat. Satversmes tiesas 2009.gada 21.oktobra sprieduma lietā Nr.2009-01-01 11.3.punktu.

⁷ Skat. Satversmes tiesas 2003. gada 27.jūnija sprieduma lietā Nr.2003-03-01 secinājumu daļas 6.1.punktu.

⁸ Skat. ECT 2014.gada 29.aprīļa sprieduma lietā Ternovskis pret Latviju, pieteikumsNr.33637/02, 66.punktu.

⁹ Skat. Satversmes tiesas 2017.gada 10.februāra sprieduma lietā Nr.2016-06-01 33.3 punktu.

ārzemnieku sarakstā, kam ieceļošana valstī ir aizliegta, iekšlietu ministra lēmuma pārsūdzēšanas procesā nav nodrošinātas procesuālās tiesības, jānorāda uz sekojošo.

Valstij ārzemnieku izraidīšanas gadījumā un ieceļošanas lieguma noteikšanā jāspēj pierādīt, ka šis ārkārtas pasākums konkrētajā gadījumā vai lietu kategorijā bija nepieciešams un nepārkāpa indivīdam ECK 3.pantā, 5.pantā, 8.pantā garantētās tiesības. ECK absolūtā izteiksmē aizliedz valstij izraidīt ārzemnieku, ja izceļošana draud izraidāmajam ar spīdzināšanu un necilvēcīgu vai pazemojošu izturēšanos vai sodīšanu¹⁰. ECT spriedumā lietā X. v. Sweden norādīja, ka ECK 3. pantā ir iekļauta viena no pamatvērtībām demokrātiskā sabiedrībā. Pat vissarežģītākajos apstākļos, piemēram, cīņā pret terorismu un organizēto noziedzību, ECK absolūtā izteiksmē aizliedz spīdzināšanu un necilvēcīgu vai pazemojošu izturēšanos vai sodīšanu. ECT norādīja, ka līdzīgās lietās tiesai rūpīgi jāpārbauda visi lietas dalībnieku iesniegtie materiāli un pierādījumi, kā arī iegūtie materiāli proprio motu.¹¹

Tāpat ECT ir norādījusi, ka nav pieļaujams, ka ārzemniekam nav nekādu ziņu par faktiem, kas inkriminēti izraidīšanas gadījumā¹². ECT arī secināja, ka iesniedzēju izraidīšanas juridiskajam pamatojumam jāsniedz minimālas garantijas pret varas iestāžu patvaļu¹³. Pat ja runa ir par valsts drošības nodrošināšanu, izraidīšanas pasākumi jāpamato. Ja izraidāmais ārzemnieks nav saņēmis pat minimālos paskaidrojumus par to, kāpēc viņš apdraud valsts drošību, viņš nevar iesniegt pienācīgus argumentus sūdzībā vai turpmākajā tiesu pārbaudē. Nav pieļaujams, ka izraidīšanas lēmuma ar ieceļošanas liegumu pārbaude ir formāla, bez pierādījumu pārbaudes, un lēmums satur tikai atsauci uz normatīvo regulējumu.

Ja personas procesuālās tiesības nav nostiprinātas normatīvajos aktos, tad šo tiesību nodrošināšana tiek atstāta tiesību normu piemērotāju ziņā un ir atkarīga no viņu izpratnes par procesuālo taisnīgumu. Tādējādi personai netiek nodrošinātas Satversmes 92.panta pirmajā teikumā noteiktās procesuālās tiesības¹⁴.

Tiesībsarga ieskatā Imigrācijas likuma VIII nodaļas regulējums, piemēram 61.¹ pants, varētu tikt pilnveidots, nostiprinot tajā ECK Protokola Nr.7 1.pantā minētās procesuālās garantijas, t.i. iespēju tikt pārstāvētam aizskarto interešu aizstāvībā ar aizstāvja starpniecību, kā arī saņemt informāciju par izraidīšanas iemesliem.

Tiesībsarga ieskatā Imigrācija likuma 61.panta astotā daļa, līdzīgi kā 63.panta septītā daļa, negarantē efektīvu aizskarto tiesību aizsardzības mehānismu, jo formālā pārbaudē indivīds nevar panākt, ka viņa lieta tiktu pārbaudīta, ņemot vērā iemeslus, kas ierobežo viņa izraidīšanu. Lai arī iekšlietu ministra un ģenerālprokurora lēmumu pārskatīšana ir iespējama ik pēc trim gadiem, tiesībsarga ieskatā tas nemaina sākotnējā lēmuma pārsūdzības kvalitāti un bez pamatojuma saņemšanas nenodrošina procesuālās tiesības.

¹⁰ Skat. ECT sprieduma lietā Selmouni v. France [GC] (application Nr. 25803/94) 95. punktu, ECHR 1999-V; 1998. gada 28. oktobra sprieduma lietā Assenov u.c. pret Bulgāriju 93. punktu, sprieduma lietā Chahal v. United Kingdom 79. punktu.

¹¹ Skat. ECT sprieduma lietā Hirsi Jamaa un citi pret Itāliju [GC] (application Nr. 27765/09) 116.punktu.

¹² Skat. ECT 2006. gada 12. oktobra sprieduma lietā Kaya pret Rumāniju (application Nr. 33970/05) 59. punktu un 2006. gada 8. jūnija sprieduma lietā Lupsa pret Rumāniju (application Nr. 10337/04) 59. punktu.

¹³ Skat. ECT 2006.gada 12.oktobra sprieduma lietā Kaya v. Roumanie (application Nr. 33970/05) 59.punktu, 2006.gada 8.jūnija sprieduma Lupsa v. Roumanie (application Nr. 10337/04) 59.punktu, 2010.gada 13.jūlija sprieduma lietā Ahmed v. Roumanie (application Nr. 34621/03) 53.punktu.

¹⁴ Skat. Satversmes tiesas 2017.gada 10.februāra sprieduma lietā Nr.2016-06-01 33.6.punkts.

Apkopojot iepriekš minēto, tiesībsarga ieskatā Imigrācijas likuma 61.panta astotā daļa un 63.panta septītā daļa ierobežo pieteicējam Satversmes 92.panta pirmajā teikumā noteiktās tiesības.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu