



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

15.0.2023. Nr. 1-8/18

**Latvijas Republikas Saeimas
Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisija**
aizsardzibas.komisija@saeima.lv

Par priekšlikumiem likumprojektā “Grozījumi Valsts robežsardzes likumā” (Nr.278/Lp14) otrajam lasījumam

Saeimā pirmajā lasījumā ir pieņemts likumprojekts “Grozījumi Valsts robežsardzes likumā” (Nr.278/Lp14). Termins priekšlikumu iesniegšanai uz otro lasījumu ir 2023.gada 15.jūnijs.

Likumprojekta tekstā paredzēts Valsts robežsardzes likuma 15.panta pirmo daļu papildināt ar 5.¹ punktu šādā redakcijā: “neļaut personai ieceļot valstī tam neparedzētā vietā un laikā (ja nepieciešams, atbilstoši iespējām sniedzot primāro nodrošinājumu), ja nepastāv objektīvi pamatoti apstākļi par tūlītēju ieceļošanas nepieciešamību”.

Pamatojoties uz Tiesībsarga likuma 11.pantu un 12.panta 8.punktu, izsaku priekšlikumu 15.panta pirmās daļas 5.¹ punktu izteikt šādā redakcijā: “neļaut personai ieceļot valstī tam neparedzētā vietā un laikā (ja nepieciešams, atbilstoši iespējām sniedzot primāro nodrošinājumu), izņemot situācijas, kad pastāv objektīvi pamatoti apstākļi par tūlītēju ieceļošanas nepieciešamību, vai arī persona, atrodoties Latvijas teritorijā, ir lūgusi patvērumu.”

Priekšlikums veidots ar mērķi, lai novērstu piedāvātā regulējuma neatbilstību Eiropas Savienības tiesību normām. Jo, lai gan nav šaubu, ka valstij ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums novērst nelegālo migrāciju un rūpēties par valsts robežu apsardzību, šī pienākuma izpilde nedrīkst nonākt pretrunā tām saistībām, ko Latvijas valsts ir brīvprātīgi uzņēmusies patvēruma jomā. Arī Eiropas Savienības Tiesa ir uzsvērusi, ka, lai gan dalībvalstīm, protams, ir jānodrošina it īpaši ārējo robežu likumīga šķērsošana saskaņā ar Regulu 2016/399 [Šengenas Robežu kodekss], šāda pienākuma ievērošana tomēr nevar pamatot to, ka dalībvalstis neievēro Direktīvas 2013/32 6.pantu.¹ Tāpat jāatzīmē, ka likumprojektā piedāvātais regulējums neattiektos uz ārkārtējo situāciju, bet gan būtu piemērojams pastāvīgi, neatkarīgi no jebkādiem ārējiem apstākļiem.

¹ Sk. Eiropas Savienības Tiesas 2020.gada 17.decembra sprieduma lietā Komisija pret Ungāriju Nr. C-808/18 127.punktu.

Kārtību, kādā Eiropas Savienības dalībvalstīs tiek nodrošināta piekļuve patvēruma procedūrai, noteic Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/32/ES (2013.gada 26.jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (pārstrādāta redakcija) (turpmāk – Direktīva 2013/32/ES). Šo direktīvu Latvija ir pārņēmusi Patvēruma likumā. Vienlaikus Eiropas Savienības dalībvalstīm ir ne tikai pienākums direktīvas pārņemt jeb transponēt nacionālajos tiesību aktos, bet arī neradīt tādas jaunas nacionālo tiesību normas, kas ir pretrunā Eiropas Savienības tiesību normām, tostarp, direktīvās noteiktajām.

Direktīva 2013/32/ES izsmeloši skaidro, kādai ir jābūt dalībvalsts rīcībai no brīža, kad persona ir izteikusi lūgumu piešķirt patvērumu. Pirmkārt, šī direktīva paredz, ka no brīža, kas persona ir sagatavojusi starptautiskās aizsardzības pieteikumu līdz brīdim, kad tās lietā tiks pieņemts galīgais lēmums, tā ir uzskatāma par pieteikuma iesniedzēju (jeb patvēruma meklētāju). Savukārt jebkuram pieteikuma iesniedzējam ir tiesības palikt tās dalībvalsts teritorijā, tostarp pie robežas vai tranzīta zonā, kurā sagatavots starptautiskās aizsardzības pieteikums vai kurā tas tiek izskatīts². Direktīvas 2013/32/ES 3.panta 1.punktā arī skaidri noteikts, ka šo direktīvu piemēro visiem starptautiskās aizsardzības pieteikumiem, kas sagatavoti teritorijā, tostarp pie dalībvalsts robežas, teritoriālajos ūdeņos vai tranzīta zonās. Tas nozīmē, ka procesuālās garantijas, kas paredzētas direktīvā, attiecas uz visiem pieteikuma iesniedzējiem, neatkarīgi no tā, kur sagatavots viņu lūgums piešķirt patvērumu, un neatkarīgi no tā, vai viņi ir iecerējuši legāli vai nelegāli.

Likumprojekta anotācijā ir ietverta atsauce uz Direktīvas 2013/32/ES 6.panta 3.punktu, kas noteic, ka, neskarot šīs direktīvas 2.punktu, dalībvalstis var prasīt, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumi tiktu iesniegti personiski un/vai tam paredzētā vietā. Ar šo punktu pamatoti plānotie grozījumi, kas paredzētu, ka personām, kas tikko ienākušas Latvijas teritorijā, patvēruma pieteikuma iesniegšanu faktiski ir iespējams veikt tikai robežkontroles punktos. Šeit jāuzsver, ka tāda prasība, lai gan ir iespējama, neizslēdz šī panta 2.punktā noteikto pienākumu nodrošināt, lai personai, kura sagatavojusi starptautiskās aizsardzības pieteikumu, būtu reāla iespēja to iesniegt iespējami īsā laikā.

Šai kontekstā jāņem vērā, ka Direktīvā 2013/32/ES lietotais termins “iesniegšana” juridiski nenozīmē to pašu, ko citviet šai pašā direktīvā lietotais termins “sagatavošana”. Tas nozīmē, ka, lai gan šādu prasību var uzlikt attiecībā uz pieteikuma iesniegšanu, tā vienalga neattieksies uz pieteikumu sagatavošanu. Sagatavošana nozīmē gribas izteikumu, kas nav pakļauts nekādām formālām prasībām, ne attiecībā uz tā izteikšanas veidu, ne vietu. Faktiski, ja persona, atrodoties Latvijas teritorijā, izsaka lūgumu piešķirt patvērumu, starptautiskās aizsardzības pieteikums ir uzskatāms par sagatavotu un uz šo personu attiecas gan procesuālās tiesības pieteikuma izskatīšanas laikā (tiesības tikt uzklausītam, iesniegt pierādījumus utt.), gan arī tādas fundamentālas tiesības kā palikt dalībvalsts teritorijā, līdz viņa lietā tiks pieņemts lēmums vismaz pirmās instances tiesā.

Šo atšķirību vairākās lietās nepārprotami ir skaidrojusi arī Eiropas Savienības Tiesa. Piemēram, lietā C-808/18 tiesa norādīja, ka Direktīvas 2013/32/ES “7.pants, to lasot kopā ar šīs direktīvas 3.panta 1.punktu, ikvienam trešās valsts valstspiederīgajam vai bezvalstniekam piešķir tiesības sagatavot starptautiskās aizsardzības pieteikumu, tostarp pie dalībvalsts robežas vai tās tranzīta zonā. Šajā ziņā, lai gan ir taisnība, kā norāda Ungārija, ka šīs direktīvas 6.panta 3.punktā dalībvalstīm ir atļauts pieprasīt, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumi tiktu iesniegti noteiktā vietā, ir jānorāda, ka neviens

² Sk. Direktīvas 2013/32/ES 2., 3., un 9.pantu.

šīs pašas direktīvas tiesību norma neparedz līdzīgu noteikumu attiecībā uz starptautiskās aizsardzības pieteikumu sagatavošanu. Turklāt šāds pieteikums tiek uzskatīts par sagatavotu, tiklīdz attiecīgā persona kādai no Direktīvas 2013/32 6.panta 1.punktā minētajām iestādēm ir izteikusi savu gribu saņemt starptautisko aizsardzību, un šīs gribas izpaušme nav pakļauta nekādai administratīvai formalitātei.”³ Šai pašā lietā tiesa arī uzsvēra, ka trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks iegūst starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēja statusu Direktīvas 2013/32 2. panta c) punkta izpratnē, tiklīdz viņš šādu pieteikumu sagatavo.

Tāpat jānorāda, ka atbilstību Eiropas Savienības tiesību aktiem nenodrošinātu arī jēdziena “objektīvi apstākļi tūlītējai ieceļošanai” tāda interpretēšana, kas izriet no likumprojekta anotācijas un pieļautu tūlītējas tiesības palikt valstī, lai lūgtu patvērumu mazaizsargātajām grupām (piemēram, vientuļam vecākam ar mazu bērnu, ievainotai personai u.tml.). Proti, lietā C-72/22 Eiropas Savienības Tiesa cita starpā norādīja arī, ka “saskaņā ar Direktīvas 2013/32 7.panta 1.punktu un Tiesas judikatūru “katrs pieaugušais” un “visi trešo valstu valstspiederīgie” ir tiesīgi iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu. Tādējādi tāda valsts tiesību norma kā Likuma par ārvalstniekiem 140.¹² panta 2.punkts, kurā kompetentajai iestādei paredzēta rīcības brīvība ņemt vērā tikai noteiktu ieinteresēto personu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, pieteikumus šo personu neaizsargātības dēļ, neatbilst Direktīvas 2013/32 7.panta 1.punktā paredzētajiem nosacījumiem.”⁴ Attiecīgi ir pamats secināt, ka arī Latvijas situācijā šāda rīcības brīvība neatbilstu Direktīvas 2013/32 nosacījumiem.

Papildus, kā jau tas tika minēts Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas 2023.gada 6.jūnija sēdē, jāatceras, ka Eiropas Cilvēktiesību konvencija pati par sevi negarantē tiesības uz patvērumu, bet iespējamus pārkāpumus vērtēs neizraidīšanas principa jeb *non-refoulement* principa pārkāpšanas kontekstā.

Proti, vērtējot, vai ar personas izraidīšanu vai atgriešanu netiek pārkāpts Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 2. vai 3.pants (tiesības uz dzīvību un spīdzināšanas un necilvēcīgas izturēšanās aizliegums), vai arī 4.Protokola 4.pants (kolektīvās izraidīšanas aizliegums). Eiropas Cilvēktiesību tiesa vērtē, vai tieši pret konkrēto personu, kas vērsusies tiesā, ir noticis pārkāpums. Savukārt Eiropas Savienības tiesības paredz, ne tikai aizsardzību no kolektīvās izraidīšanas un ietver neizraidīšanas principu, bet noteic arī tiesības uz patvērumu. Tās regulētas ne tikai ar sekundāriem tiesību aktiem, bet arī noteiktas Eiropas Savienības Pamattiesību hartā⁵, kas ir primārs tiesību akts. Eiropas Savienības Pamattiesību harta ir tieši piemērojama situācijās, kad tiek piemērotas Eiropas Savienības tiesības, tostarp, attiecībā uz migrāciju un patvērumu.

Attiecīgi Eiropas Savienības Tiesā valsts nacionālais regulējums tiek vērtēts nevis saistībā ar sekām, ko tas ir radījis kādam konkrētam indivīdam, bet abstrakti, vērtējot to caur Eiropas Savienības tiesību prizmu. Tādējādi, Latvijai kā Eiropas Savienības dalībvalstij ir jānodrošina, ka tās pieņemtais regulējums atbilst gan Eiropas Savienības tiesībām, gan arī Eiropas Cilvēktiesību konvencijai. Un nav pamata uzskatīt, ka prakses atbilstība vienām automātiski garantētu arī atbilstību otrām.

³ Sk. Eiropas Savienības Tiesas 2020.gada 17.decembra sprieduma lietā Komisija pret Ungāriju Nr. C-808/18 96. un 97.punktu.

⁴ Sk. Eiropas Savienības Tiesas 2022.gada 30.jūnija sprieduma lietā C-72/22 67.punktu.

⁵ Sk. Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 18. un 19.pantu.

Līdzšinējā Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse, uz ko ietvertas atsauces likumprojekta anotācijā, norāda, ka tiesa vērtēs, vai personas ieceļoja valstī lielā grupā un apzināti izvairījās no legālas ieceļošanas, lai gan valsts šādu iespēju bija nodrošinājusi ne tikai tiesiskā līmenī, bet arī to padarījusi faktiski pieejamu. Attiecīgi valstij ir jābūt pārliecinātai, ka šāda opcija bija patiesi pieejama arī praksē, bet persona to neizmantoja savas vainas dēļ. Ir gadījumi, kad Eiropas Cilvēktiesību tiesa pārkāpumus valstu rīcībā ir konstatējusi, bet ir arī gadījumi, kad pārkāpums konkrētā situācijā nav konstatēts.⁶ Vienlaikus vēlreiz jāuzsver, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa abstrakti nevērtē valsts regulējuma atbilstību Eiropas Savienības tiesību normām, kā to darīs Eiropas Savienības Tiesa, turklāt Eiropas Cilvēktiesību prakse ietver arī valstis, kas nemaz nav Eiropas Savienības dalībvalstis.

Noslēgumā jānorāda, ka Direktīva 2013/32 43.pants paredz, ka valstīm ir iespējas piemērot robežprocedūras. Proti, pantā noteikts, ka dalībvalstis var nodrošināt procedūras saskaņā ar pamatprincipiem un garantijām, kas minētas direktīvas II nodaļā, lai pieņemtu lēmumu pie dalībvalsts robežas vai tranzīta zonā par: a) to pieteikumu pieņemamību saskaņā ar 33.pantu, kas sagatavoti šādās vietās; un/vai b) pieteikumu būtību, ja tiek piemērota 31.panta 8.punktā minētā procedūra.

Savukārt šī panta otrā un trešā daļa noteic, ka dalībvalstis nodrošina, ka lēmums saistībā ar 1.punktā paredzētajām procedūrām tiek pieņemts saprātīgā laikā. Ja lēmums nav pieņemts četrās nedēļās, pieteikuma iesniedzējam tiek atļauts ieceļot dalībvalsts teritorijā, lai viņa pieteikums tiktu izskatīts saskaņā ar citiem šīs direktīvas noteikumiem. Savukārt, ja ierodas liels skaits trešās valsts valstspiederīgo vai bezvalstnieku, kas iesniedz starptautiskās aizsardzības pieteikumus pie robežas vai tranzīta zonā, un tas 1.punkta noteikumu piemērošanu praksē padara neiespējamu, minētās procedūras var arī tikt piemērotas, ja un kamēr šie trešās valsts valstspiederīgie vai bezvalstnieki ir izmitināti vietās, kas atrodas netālu no robežas vai tranzīta zonas.

Tāpat, ja tas ir nepieciešams un Saeima kopā ar izpildvaru to atzīst par lietderīgu, var, piemēram, Patvēruma likumā noteikt Valsts robežsardzei plašākas pilnvaras patvēruma pieteikuma izskatīšanā, ja vien tas neierobežo personu tiesības patvēruma procesā pēc būtības. Piemēram, var diskutēt par tiesībām Valsts robežsardzei pieņemt Patvēruma likuma 30.pantā paredzēto lēmumu par pieteikuma atstāšanu bez izskatīšanas vai, piemēram, 33.pantā paredzēto iesnieguma izskatīšanu saīsinātā kārtībā. Šādi piemērojot Direktīvā 2013/32 paredzētās robežprocedūras un palielinot amatpersonu loku, kas tiesīgas tās veikt (nepieciešamības gadījumā iesaistot arī ES atbildīgās institūcijas, piemēram Patvēruma aģentūru), valstij būtu iespējas vēl operatīvāk izskatīt patvēruma pieteikumus, samazināt sekundāro migrāciju, kas nereti rodas ierastajā procesā, un pēc tam bez nepamatotas kavēšanās atgriezt tās personas, kuru patvēruma pieteikumi bija nepamatoti. Turklāt šīs procedūras, kā norādīts, var tikt veiktas pie valsts robežas.

Tādējādi arī neveidosies pretrunas starp Patvēruma likumā noteikto regulējumu, kas paredz, ka patvēruma lietu pēc būtības skata un jebkādus galīgo lēmumus pieņem Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, un regulējumu, kas paredzētu, ka būtībā Valsts robežsardzei ir jāveic patvēruma pieteikuma vērtēšana jau pēc būtības.

Tādējādi aicinu risinājumu šai nenoliedzami sarežģītajai situācijai rast Eiropas Savienības tiesību piedāvāto un jau esošo mehānismu ietvarā, lai neveidotos situācija, kurā

⁶ Salīdzinājumam sk. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2021. gada 8.jūlija spriedumu lietā Nr.12625/17 Shahzad v. Hungary un 2022.gada 5.jūlija spriedumu lietā A.A. and others v North Macedonia.

tiek pieņemts Eiropas Savienības tiesībām neatbilstošs regulējums un pēc laika to par tādu atzīst Satversmes tiesa vai Eiropas Savienības Tiesa.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

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