



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2004. gada 6. decembrī

Lietā Nr. 2004-14-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Gunārs Kūtris, Romāns Apsītis, Aija Branta, Ilma Čepāne, Juris Jelāgins un Andrejs Lapse,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 9. punktu un 28.¹ pantu,

pēc Administratīvās apgabaltiesas pieteikuma

rakstveida procesā 2004.gada 9. un 16. novembra tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Imigrācijas likuma 61. panta sestās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. Līdz 2003. gada 1. maijam ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanas, uzturēšanās un izraidīšanas kārtību Latvijas Republikā regulēja likums „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā”. Kārtību, kādā tika izsniegtas atļaujas ieceļot Latvijā, noteica Ministru kabineta 1999. gada 6. aprīļa noteikumi Nr. 131 „Latvijas Republikas vīzu izsniegšanas kārtība”. To 22.13. punkts noteica, ka vīzu neizsniedz, ja persona „ir dalībniece noziedzīgā, totalitārā, teroristiskā, pretvalstiskā vai citā organizācijā, kas izmanto vardarbīgas metodes, vai šī persona citā veidā rada draudus Latvijas Republikas, Igaunijas Republikas un Lietuvas Republikas valsts drošībai un sabiedriskajai kārtībai”. Savukārt šo pašu noteikumu 24. punkts paredzēja, ka lēmumu par personas iekļaušanu to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijas Republikā ir aizliegta, šajā gadījumā pieņem iekšlietu ministrs. Ne šie noteikumi, ne minētais likums neparedzēja iekšlietu ministra lēmuma apstrīdēšanas vai pārsūdzēšanas kārtību.

2. Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) 2002. gada 31. oktobrī pieņēma Imigrācijas likumu. Ar tā spēkā stāšanos 2003. gada 1. maijā spēku zaudēja gan likums „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā”, gan Ministru kabineta noteikumi Nr. 131 „Latvijas Republikas vīzu izsniegšanas kārtība”.

Imigrācijas likuma 61. pants paredz gadījumus, kad persona tiek iekļauta to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijas Republikā ir aizliegta (turpmāk – saraksts), un nosaka amatpersonas, kurām ir tiesības pieņemt lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu šajā sarakstā (turpmāk – lēmums). Pieņemt lēmumu likums pilnvaro: iekšlietu ministru, ārlietu ministru, Konsulārā departamenta direktoru vai attiecīgi pilnvarotu pārstāvniecības diplomātisko

amatpersonu, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes priekšnieku un Valsts robežsardzes priekšnieku. Katra no minētajām amatpersonām darbojas savas kompetences ietvaros.

Saskaņā ar Imigrācijas likuma 61. panta pirmo daļu iekšlietu ministrs lēmumu pieņem, ja:

„1) kompetentām valsts iestādēm ir pamats uzskatīt, ka ārzemnieks darbojas pretvalstiskā vai noziedzīgā organizācijā vai ir tās biedrs;

2) kompetentām valsts iestādēm ir pamats uzskatīt, ka ārzemnieks rada draudus valsts drošībai vai sabiedriskajai kārtībai un drošībai vai, ierodoties Latvijā, var traucēt pirmstiesas izmeklēšanu vai tiesībaizsardzības iestāžu darbu noziedzīga nodarījuma atklāšanā;

3) kompetentām valsts iestādēm ir pamats uzskatīt, ka ārzemnieks izdarījis vai plāno izdarīt smagu vai sevišķi smagu noziegumu;

4) ārzemnieks izdarījis noziegumu pret cilvēci, starptautisku vai kara noziegumu vai piedalījies masu represijās, ja tas konstatēts ar tiesas spriedumu;

5) kompetentas ārvalsts iestādes sniegušas informāciju, kas liedz ārzemniekam ieceļot un uzturēties Latvijas Republikā;

6) ārzemnieka ieceļošana un uzturēšanās Latvijas Republikā nav vēlama citu iemeslu dēļ, pamatojoties uz Latvijas Republikas kompetentu iestāžu sniegto atzinumu.”

Savukārt tad, ja ārzemnieks ir Latvijas Republikai nevēlama persona (*persona non grata*), saskaņā ar Imigrācijas likuma 61. panta otro daļu lēmumu par viņa iekļaušanu sarakstā pieņem ārlietu ministrs.

Imigrācijas likuma 61. panta sestā daļa noteic, ka „lēmums, kas pieņemts saskaņā ar šā panta pirmo vai otro daļu, nav pārsūdzams”.

3. Valsts drošības iestāžu likuma 6. pants paredz: „Ja persona uzskata, ka valsts drošības iestādes ar savu rīcību ir pārkāpušas tās likumīgās tiesības un brīvības, šī persona ir tiesīga iesniegt sūdzību prokuroram, kas, veicis pārbaudi, sniedz atzinumu par valsts drošības iestādes amatpersonas rīcības atbilstību likumam, vai arī griezties ar prasību tiesā.”

4. **Pieteikuma iesniedzējs** – Administratīvā apgabaltiesa 2004. gada 14. maijā tiesas sēdē sakarā ar Elvīras Petrjukas apelācijas sūdzību par Rīgas pilsētas Centra rajona tiesas 2004. gada 19. janvāra spriedumu izskatīja administratīvo lietu – Elvīras Petrjukas sūdzību (pieteikumu) par Iekšlietu ministrijas amatpersonu prettiesisku rīcību.

4.1. No pieteikuma un tam pievienotajiem dokumentiem izriet, ka iesniedzējs lūdz izvērtēt Imigrācijas likuma 61. panta sestās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 92. pantam. Turklāt tikai par lēmumu, kas pieņemts saskaņā ar Imigrācijas likuma 61. panta pirmo daļu (turpmāk – apstrīdētā norma).

4.2. Minētajā lietā konstatēts, ka Elvīra Petrjuka lūgusi izsniegt pastāvīgās uzturēšanās atļauju Latvijas Republikā, bet atļauja ar Iekšlietu ministrijas valsts sekretāra 2002. gada 13. septembra lēmumu (dokuments Nr. 1/33-188-p) ir atteikta, jo patiesībai nav atbilduši pieprasījumam pievienotie dokumenti.

2002. gada 13. decembrī Drošības policija vēstulē Nr. 21/1-2091 saskaņā ar Ministru kabineta noteikumu Nr. 131 22.13. punktu lūdza Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi iekļaut Moldovas pilsoni Elvīru Petrjuku (Elvīra Petriuca) to personu sarakstā, kurām iebraukšana Latvijas Republikā ir pastāvīgi liegta. Ievērojot to, iekšlietu ministrs 2002. gada 20. decembrī ar rīkojumu Nr. 937 „Par personas iekļaušanu to personu sarakstā,

kurām ieceļošana Latvijas Republikā ir aizliegta” uzdeva iekļaut Elvīru Petrjuku sarakstā.

2003. gada 28. februārī E. Petrjuka iesniegumā Iekšlietu ministrijas valsts sekretāram lūdza atcelt 2002. gada 13. septembra lēmumu par pastāvīgās uzturēšanās atļaujas neizsniegšanu.

2003. gada 26. martā Iekšlietu ministrijas valsts sekretārs paziņoja E. Petrjukai (dokuments Nr. 1/33-473-515-P), ka, pamatojoties uz iekšlietu ministra rīkojumu Nr. 937, E. Petrjukai ieceļošana Latvijas Republikā ir aizliegta uz nenoteiktu laiku un ir pieņemts lēmums par viņas iekļaušanu to personu sarakstā, kurām ieceļošanas atļauja Latvijas Republikā ir liegta.

Izskatot E. Petrjukas sūdzību par Iekšlietu ministrijas amatpersonu prettiesisku rīcību, 2004. gada 19. janvārī Rīgas pilsētas Centra rajona tiesa to noraidīja. Spriedums motivēts tādējādi, ka E. Petrjuka iekļauta to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijas Republikā ir aizliegta. Līdz ar to atbilstoši Imigrācijas likuma 34. panta pirmās daļas 7. punktam uzturēšanās atļauja nav izsniedzama un E. Petrjukas sūdzība nav apmierināma.

Drošības policija 2004. gada 14. maijā sniedza atbildi E. Petrjukas pārstāvim par veikto pārbaudi, kuras rezultātā ieceļošanas liegums E. Petrjukai noņemts (dokuments Nr. 21/1-1860). Arī Administratīvās apgabaltiesas sēdē Iekšlietu ministrijas pārstāve iesniedza Iekšlietu ministrijas 2004. gada 14. maija vēstuli Nr. 1/35-1214, kurā paskaidrots, ka E. Petrjukai aizliegums ir atcelts. Tomēr E. Petrjukas pārstāvis savu sūdzību uzturēja un lūdza tiesu izskatīt lietu pēc būtības un atcelt iekšlietu ministra rīkojumu Nr. 937.

4.3. Administratīvā apgabaltiesa savā lēmumā norāda, ka personai nav ļauts pārsūdzēt tiesā iekšlietu ministra lēmumu, kas nodibina konkrētas publiski tiesiskas attiecības, un nav arī nodrošināta alternatīvas efektīvas procedūras pieejamība.

Izskatot E. Petrjukas apelācijas sūdzību par Centra rajona tiesas spriedumu, Administratīvā apgabaltiesa 2004. gada 14. maijā nolēma apturēt tiesvedību administratīvajā lietā un iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu par Imigrācijas likuma 61. panta sestās daļas atbilstību Satversmes 92. pantam.

Administratīvā apgabaltiesa secina, ka „iekšlietu ministra rīkojums par personas iekļaušanu to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijā aizliegta, ir administratīvs akts Administratīvā procesa likuma izpratnē: tas ir uz āru vērsts akts, ko izdevusi valsts iestāde publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētās tiesiskās attiecības”.

5. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – atbildes rakstā norāda, ka apstrīdētā norma nav pretrunā ar Satversmes 92. pantu.

Valsts esot nodrošinājusi personai tik efektīvu tiesiskās aizsardzības līdzekli, cik vien iespējams, ņemot vērā faktu, ka informācijai, kas saistīta ar to personu sarakstu, kurām ieceļošana Latvijā ir aizliegta, ir noteikts ierobežots pieejamības informācijas statuss. Saeima paskaidro, ka „iekšlietu ministrs var pieņemt lēmumu par personas iekļaušanu sarakstā tikai Imigrācijas likumā paredzētajos gadījumos un tikai pamatojoties uz kompetentu iestāžu atzinumu vai tiesas spriedumu. Atbilstoši Valsts drošības iestāžu likumam par kompetentām iestādēm uzskatāmas visas šajā likumā minētās iestādes atbilstoši to kompetences apjomam”. Ja persona uzskata, ka valsts drošības iestādes ar savu rīcību ir pārkāpušas tās likumīgās tiesības un brīvības, šī persona esot tiesīga Valsts drošības iestāžu likuma 6. pantā noteiktajā kārtībā iesniegt sūdzību prokuroram, kurš attiecīgi izvērtē personas tiesību aizskārumu un tā samērīgumu ar tām valsts drošības interesēm, kuras jāaizsargā.

Apstrīdētās normas leģitīmais mērķis esot aizsargāt valsts un sabiedrības drošību, kā arī radīt ātru un efektīvu līdzekli gadījumiem, kad tiek apdraudēta

valsts un sabiedrības drošība. Saeima uzskata, ka apstrīdētā norma ir nepieciešama demokrātiskā sabiedrībā un ir samērīga ar tās mērķi – valsts un sabiedrības drošības aizsardzību, kā arī ierobežotas pieejamības informācijas neizpaušanas nodrošināšanu.

Turklāt atbildes rakstā ir norādīts, ka „lai gan apstrīdētā norma liedz ārzemniekam ieceļot Latvijā nenoteiktu laiku, vienlaicīgi citas likuma normas nodrošina šāda lēmuma pārskatīšanu jebkurā laikā pēc personas lūguma, līdz ar to tiek nodrošināts, ka ieceļošanas aizlieguma pamatojums tiek pārbaudīts un, mainoties apstākļiem, tiek atcelts”.

Saeima savu viedokli pamato ar vairākiem Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) spriedumiem, kuros ECT ir atzinusi valsts tiesības noteikt ārzemnieku ieceļošanas un uzturēšanās kārtību, kā arī tiesības izraidīt personu, ja tā rada draudus sabiedriskajai drošībai un šie draudi ir samērīgi ar personas tiesību ierobežojumu. Valstij esot tiesības izraidīt ārzemniekus, un tas atbilstot Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību konvencijai (turpmāk – Konvencija), ja izraidīšana neierobežo citas tiesības, kuras Konvencija garantē personai.

Kā argumentu Saeima norāda, ka „arī citās valstīs pastāv tāda pati norma, ka aizliegums ārzemniekam ieceļot valstī nav apstrīdams, proti, Ungārijas likumā attiecībā uz ārzemniekiem ir norma, kas ir analogiska apstrīdētajai normai”.

6. Iekšlietu ministrija (turpmāk – Ministrija), atbildot uz Satversmes tiesas uzdotajiem jautājumiem, norāda, ka iekšlietu ministrs lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā pieņem stingri reglamentētos gadījumos, kad „apdraudējums valsts un visas sabiedrības interesēm ir ļoti būtisks, un nepieciešama nekavējoša rīcība”. Ministrija vienlaikus atzīmē, ka minētā lēmuma pieņemšanas gadījumā personas tiesību aizskārums pamatā ir nevis pieņemtais lēmums, bet gan konkrētais tiesas spriedums vai kompetentās

iestādes (valsts drošības iestādes) atzinums. Šā iemesla dēļ visefektīvākais mehānisms, kā personai aizstāvēt savas tiesības, esot konkrētā tiesas sprieduma normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā pārsūdzēšana vai arī vēršanās ar sūdzību pie prokurora Valsts drošības iestāžu likuma 6. pantā noteiktajā kārtībā. Tādējādi tiek ievērotas Satversmes 92. pantā noteiktās personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

Ne Satversmes 116. pants, ne arī Konvencija neparedzot personas tiesību un brīvību absolutizāciju. Valsts pienākums esot saskaņā ar Konvencijas 13. pantu nodrošināt efektīvu Konvencijā ietverto personas tiesību un brīvību aizsardzības mehānismu valsts institūcijās.

Ministrija norāda, ka Imigrācijas likuma 61. panta sestajā daļā ietvertā norma ir saistīta ar migrācijas politiku. Ja valsts ārzemnieku izraida, pamatojoties uz sabiedriskās kārtības nodrošināšanas interesēm vai balstoties uz drošības interešu ievērošanu, saskaņā ar Konvencijas Septītā protokola 2. punktu valstij esot tiesības izraidīt ārvalstnieku, pirms viņš 1. punktā noteiktajā kārtībā ir realizējis šā lēmuma pārsūdzēšanas tiesības.

Demokrātiskas sabiedrības mērķis esot ne vien garantēt personai visplašākās tiesības pārsūdzēt attiecībā uz to pieņemtu lēmumu, bet arī sabalansēt šīs tiesības ar valsts drošības interesēm un citu valstī dzīvojošo personu tiesībām un brīvībām. Ministrija uzskata, ka „Imigrācijas likuma 61. panta sestā daļa ir Latvijas Republikas Satversmes 116. pantā noteikto interešu aizsardzības mehānisms”.

7. Valsts cilvēktiesību birojs uzskata, ka atsevišķas no Satversmes 92. pantā ietvertajām tiesībām var tikt ierobežotas, ja tiek apdraudēta valsts drošība, taču noteikti nevar ierobežot Satversmes 92. pantā ietverto garantiju – pieeju tiesai. Šī tiesība pēc būtības nepakļaujoties ierobežojumiem.

Secinājumu daļa

8. Satversmes 92. panta pirmais teikums noteic, ka „ikviens var aizstāvēt savas tiesības un likumiskās intereses taisnīgā tiesā”. Tomēr tas nenozīmē, ka personai tiek garantētas tiesības jebkuru tai svarīgu jautājumu izlemt tiesā.

Kā jau tas Satversmes tiesas spriedumos vairākkārt secināts, ja ir šaubas par Satversmē ietvertu cilvēktiesību normu saturu, tās tulkojamas pēc iespējas atbilstoši tai interpretācijai, kāda tiek lietota starptautisko cilvēktiesību normu piemērošanas praksē (*sk. piemēram, Satversmes tiesas 2000. gada 30. augusta sprieduma lietā Nr. 2000-03-01 secinājumu daļas 5. punktu*).

Satversmes 92. pantā ietvertā norma, līdzīgi kā Konvencijas 6. pants, paredz tiesības uz taisnīgu tiesu. Tomēr ECT atzīst, ka tiesības vērsties tiesā nav absolūtas. Šīs tiesības var tikt ierobežotas tiktāl, ciktāl tās netiek atņemtas pēc būtības (*sk. ECT sprieduma lietā „Golder v. The United Kingdom” 38. §, lietā „Stubbings and Others v. The United Kingdom” 50. §*).

Arī Satversmes tiesa ir norādījusi: lai gan Satversme tieši neparedz gadījumus, kuros tiesības uz taisnīgu tiesu varētu tikt ierobežotas, tās tomēr nav absolūtas. Satversme ir vienots veselums, un tajā ietvertās normas tulkojamas sistēmiski (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 2. punktu, 2002. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2002-09-01 secinājumu daļas 1. punktu un 2003. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 1.1. punktu*). Pieņemums, ka Satversmes 92. pantā paredzētajām katras konkrētas personas tiesībām vispār nevar noteikt ierobežojumus, nonāktu pretrunā gan ar Satversmē garantētajām citu personu pamattiesībām, gan arī citām Satversmes normām (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 26. novembra spriedumu lietā Nr. 2002-09-01 un 2003. gada 27. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-04-01 secinājumu daļas 1.1. punktu*).

9. Kā secinājusi ECT, tiesības vērsties tiesā var ierobežot, ja ierobežojums attiecībā uz Konvencijas 6. panta pirmajā daļā paredzētajām tiesībām ir noteikts ar likumu, ierobežojumam ir leģitīms mērķis un ierobežojums ir samērīgs ar leģitīmo mērķi (*sk. ECT sprieduma lietā „Fayed v. the UK” 65. §*).

9.1. Tiesības vērsties tiesā ir ierobežotas ar Imigrācijas likuma 61. panta sestajā daļā noteikto tiesību normu, kura ietver sevī aizliegumu tiesai izskatīt lietu pēc būtības.

Tādējādi ierobežojums ir noteikts ar likumu.

9.2. Apstrīdētās normas mērķis ir aizsargāt valsts un sabiedrības drošību. ECT atzinusi, ka nacionālās drošības aizsardzība ir leģitīms mērķis, kura dēļ var tikt noteikti ierobežojumi tiesībām vērsties tiesā (*sk. ECT sprieduma lietā „Devenney v. The United Kingdom” 26. §, lietā „Tinnelly & Sons Ltd and Other and McElduff and Others v. The United Kingdom” 76. §*).

Tādējādi ierobežojumam ir leģitīms mērķis.

9.3. Ja ir leģitīms mērķis, nepieciešams izvērtēt, vai ir nodrošināts līdzsvars starp nacionālās drošības aizsargāšanas interesēm, uz kurām atsaucas iestādes, un šajā nolūkā izmantoto līdzekļu ietekmi uz sūdzības iesniedzēja tiesībām vērties tiesā. Lai noteiktu ierobežojuma samērīgumu, jāizvērtē, vai tas ir iespējami saudzīgākais līdzeklis, proti, vai mērķi nevar sasniegt ar pamattiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem.

Eiropas Padomes Parlamentārā Asambleja savā rekomendācijā Nr. 1402 (1999) par iekšējās (nacionālās) drošības dienestu kontroli Eiropas Padomes dalībvalstīs ir norādījusi, ka nacionālie drošības dienesti bieži vien valsts intereses stāda augstāk par indivīda tiesībām un gadījumā, ja šie dienesti netiek pietiekami kontrolēti, pastāv risks, ka var tikt ļaunprātīgi izmantota vara un neievērotas cilvēktiesības [*Recommendation 1402 (1999) Control of internal*

security services in Council of Europe member states, para 2]. Iekšējiem drošības dienestiem jābūt pilnvarotiem izpildīt savu leģitīmo mērķi - sargāt valsts drošību, bet tiem nevar tikt dota nekontrolējama iespēja pārkāpt pamattiesības un brīvības. Ir jāpanāk līdzsvars starp demokrātiskas sabiedrības tiesībām uz nacionālo drošību un indivīda cilvēktiesībām.

Eiropas Padomes Parlamentārā Asambleja uzsver, ka „tiesu varai ir jābūt pilnvarotai īstenot plašu *a priori* un *ex post facto* kontroli [...]. Īstenojot *ex post facto* kontroli, svarīgs ir princips, ka personai, kura uzskata, ka tās tiesības ir aizskartas ar drošības iestāžu darbību (vai bezdarbību), ir jābūt tiesībām prasīt atlīdzību tiesā vai citā tiesu iestādē. Tiesai ir jābūt iespējai izvērtēt, vai darbības, uz kurām attiecas sūdzība, ir veiktas kompetences ietvaros un vai nav notikusi indivīda pārmērīga iespaidošana vai diskrecionārās varas ļaunprātīga izmantošana attiecībā uz indivīdu” [*Recommendation 1402 (1999) Control of internal security services in Council of Europe member states, Guidelines, para C.iii*].

10. Atbilstoši Imigrācijas likuma 61. pantam ministra lēmuma pamatā ir kompetentās (konkrētajā gadījumā – valsts drošības) iestādes atzinums. Persona, kas apstrīd savu iekļaušanu sarakstā, pēc būtības nepiekrīt atzinumā norādītajiem faktiem, kas bieži vien ir saistīti ar valsts drošības jautājumiem. Izskatot šādas sūdzības, var būt neizbēgama konfidenciālu materiālu izmantošana. Kaut arī ar nacionālo drošību saistītajās lietās tiesiskās pārbaudes iespēja ir lielā mērā ierobežota, iestādes tomēr nevar tikt atbrīvotas no efektīvas tiesu varas kontroles visos gadījumos, kad vien tās apgalvo, ka jautājums ir saistīts ar nacionālo drošību un terorismu (*sk. ECT sprieduma lietā „Chahal v. The United Kingdom” 131. §*).

Kaut arī Konvencijas 6. panta pirmajā daļā un Satversmes 92. panta pirmajā teikumā ietverta tiesību piemērošanas robežas šādās lietās var tikt

sašaurinātas, tas nenozīmē, ka nepastāvētu nekādas tiesību aizsardzības garantijas. Tādas ir noteiktas Konvencijas 13. pantā, kurš garantē aizsardzības līdzekli ikvienam, kas uzskata, ka ir aizskartas Konvencijā paredzētās tiesības un brīvības. Šis pants ir kā „papildinājums” citiem pantiem, jo neformulē konkrētas tiesības, bet kalpo par šo tiesību procesuālu garantiju (*sk., piemēram, ECT sprieduma lietā „Klass and others v. Germany” 64. §*).

ECT vairākkārt norādījusi, ka „gadījumos, kad ir iesaistīta nacionālā drošība, „efektīvai aizsardzībai” 13. panta izpratnē ir jānozīmē „aizsardzība, kas ir tik efektīva, cik vien tā var būt”, ņemot vērā nepieciešamību atsaukties uz slepeniem informācijas avotiem” (*sk. ECT sprieduma lietā „Chahal v. The United Kingdom” 142. §*).

Pamatojoties uz ECT praksi saistībā ar Konvencijas 13. pantu, var secināt, ka efektīvu aizsardzības prasību nodrošinājums nav atkarīgs vienīgi no iespējas vērsties tiesā, bet gan no visa kopējā uzraudzības mehānisma un tā darbības.

Ja personas aizskārums pamatā ir kompetentās iestādes (valsts drošības iestādes) atzinums, pamatojoties uz kuru iekšlietu ministrs pieņēmis lēmumu, var piekrist ministrijas vēstulē norādītajam, ka personai ir iespēja aizstāvēt savas tiesības, Valsts drošības iestāžu likuma 6. pantā noteiktajā kārtībā vērsties ar sūdzību pie prokurora. Valsts šajā gadījumā attiecībā uz drošības iestādes rīcības izvērtēšanu ir nodrošinājusi indivīdam aizsardzības līdzekli, kas ir tik efektīvs, cik vien efektīvs tas var būt apstākļos, kad runa ir par valsts drošību un, iespējams, konfidenciālas informācijas izmantošanu. Satversmes tiesa savos spriedumos jau ir norādījusi, ka „prokuratūru Latvijā var uzskatīt par efektīvu un pieejamu aizsardzības līdzekli, jo prokurora statuss un loma likumības uzraudzībā nodrošina sūdzību neatkarīgu un objektīvu izskatīšanu atbilstoši Konvencijas 13. pantam” (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 11. oktobra spriedumu lietā Nr. 2004-06-01, 2003. gada 23. aprīļa spriedumu lietā Nr. 2002-20-0103*).

Tādējādi attiecībā uz kompetentās (valsts drošības) iestādes atzinuma izvērtēšanu valsts ir nodrošinājusi efektīvu aizsardzību Konvencijas 13. panta izpratnē.

11. Savukārt Imigrācijas likuma 64. pants atļauj ārzemniekam lūgt iekšlietu ministru pieņemt lēmumu samazināt ieceļošanas aizlieguma termiņu vai atcelt ieceļošanas aizliegumu, ja mainījušies apstākļi, uz kuru pamata ārzemnieks tika iekļauts sarakstā. Lai gan Saeima norāda, ka šī norma nodrošina lēmuma pārskatīšanu jebkurā laikā pēc personas lūguma, tomēr tas attiecas tikai uz gadījumiem, kad ir mainījušies apstākļi.

12. Administratīvā procesa likuma 2. panta 2. punkts kā vienu no šā likuma pamatmērķiem noteic izpildvaras darbību pakļaušanu neatkarīgas, objektīvas un kompetentas tiesu varas kontrolei.

Saskaņā ar minētā likuma 103. panta pirmo daļu administratīvās tiesvedības būtība citastarp ir tiesas kontrole pār iestādes izdota administratīvā akta tiesiskumu un pamatotību. Pieteikumu par administratīvā akta atcelšanu var iesniegt tiesā, un tiesas process šādā gadījumā notiek saskaņā ar Administratīvā procesa likumu, nodrošinot tā pamatmērķus. Ar šīm normām likumdevējs ir nostiprinājis tiesas pieejamības principu.

Tādējādi likumdevējs ir noteicis personai plašas iespējas vērsties tiesā, ja valsts darbība (bezdarbība) aizskar tās likumiskās intereses.

13. Apstrīdētā norma attiecas uz ministra lēmumu, kura pārsūdzība nav pieļauta. Tāpēc jānoskaidro, vai minētais amatpersonas lēmums ir

administratīvais akts, kam atbilstoši Administratīvā procesa likumam jābūt pārsūdzamam.

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1. panta trešo daļu administratīvais akts ir uz āru vērsts tiesību akts, ko iestāde izdod publisko tiesību jomā attiecībā uz individuāli noteiktu personu vai personām, nodibinot, grozot, konstatējot vai izbeidzot konkrētas tiesiskās attiecības vai konstatējot faktisko situāciju. Iekšlietu ministra lēmums par personas iekļaušanu sarakstā ir uzskatāms par administratīvu aktu, ja tas atbilst visām piecām administratīvā akta pamatpazīmēm.

Pirmkārt, iekšlietu ministra lēmums ir iestādes izdots akts, jo lēmumu par personas iekļaušanu sarakstā izdod iekšlietu ministrs, kuram minētās pilnvaras ir piešķirtas ar Imigrācijas likuma 61. panta pirmo daļu un Valsts pārvaldes iekārtas likuma 1. panta 8. punktu un 19. pantu. Savukārt iestāde, kas izdod tiesību aktu, ir tiesību subjekts (institūcija, struktūrvienība vai amatpersona), kuram ar normatīvo aktu piešķirtas noteiktas valsts varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā.

Otrkārt, iekšlietu ministra lēmums ir publiski tiesisks, jo tā pieņemšanu regulējošās tiesību normas ir publisko tiesību normas, tas ir, attiecīgā tiesību norma pēc sava rakstura ir tāda, kuru var izmantot tikai ar valsts varu apveltīts tiesību subjekts. Tiesības pieņemt lēmumu par personas iekļaušanu sarakstā kā izņēmuma tiesības pieder iekšlietu ministram, kas šajā gadījumā ir valsts varas īstenotājs.

Treškārt, iekšlietu ministra lēmums attiecas uz individuāli noteiktu personu, jo ar savu lēmumu iekšlietu ministrs iekļauj sarakstā konkrētu personu, šajā gadījumā Elvīru Petrjuku.

Ceturtkārt, ar iekšlietu ministra lēmumu tiek konstatētas konkrētas tiesiskās attiecības, jo ar to tiek noteikts personas publiski tiesiskais stāvoklis.

Piektkārt, iekšlietu ministra lēmums ir tiesību akts, jo tas rada tiesiskas sekas. Administratīvs akts var būt tikai tāda rīcība, kam ir ietekme ārpus administratīvās iestādes (*sk. Paine Francs Jozefs. Vācijas vispārīgās administratīvās tiesības. Vācijas administratīvā procesa likums. – Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002 [XXVI], 116.lpp.*). Eiropas Kopienu tiesa (*Court of Justice*) ir noteikusi, ka katrā atsevišķā gadījumā jāvērtē, kāda ir attiecīgā lēmuma ietekme uz ārpusi, tas ir, jāvērtē attiecīgās tiesiskās sekas (*sk. Schwarze J. European Administrative Law. – London: Sweet and Maxwell, 1992, p.p. 958-960*). Ja aktam nav uz āru vērstu tiesisko seku, tas nav administratīvais akts. Iekšlietu ministra lēmuma tiesiskās sekas ir vērstas uz to, lai ietekmētu tiesiskās attiecības ārpus iestādes, tātad tas ir uz āru vērsts tiesību akts.

Jāatzīst, ka šīs lietas kontekstā ir iespējama situācija, kad persona iekļauta sarakstā, taču pati, iespējams, nekad šo faktu neuzzinās, jo attiecīgais lēmums nav jāpaziņo personai. Ministra lēmums ir spēkā ar tā izdošanas brīdi neatkarīgi no tā, vai persona par šo lēmumu ir informēta, taču attiecībā uz konkrēto personu tas stājas spēkā ar brīdi, kad to dara zināmu personai, tas ir, kad persona izteikusi vēlēšanos iebraukt valstī vai saņemt uzturēšanās atļauju.

Tādējādi iekšlietu ministra lēmums ir administratīvs akts un attiecībā uz konkrēto personu tas stājas spēkā ar brīdi, kad tiek piemērots konkrēto attiecību noregulēšanā un tiek paziņots adresātam.

14. Eiropas Kopienu tiesa ir arī noteikusi, ka gadījumos, kad ir grūti novilkt robežu starp administratīvajiem aktiem un tiesiskajiem līdzekļiem, kas nav saistoši, ir jāizšķiras par labu indivīdam, lai tas varētu maksimāli aizstāvēt savas tiesības.

Turklāt ne visos gadījumos valsts drošība kā mērķis var būt par pamatu personas tiesību ierobežošanai. Šā fakta izvērtēšana var būt pakļauta tiesai.

„Kaut arī procesuālie ierobežojumi var būt nepieciešami, lai nodrošinātu to, ka nenotiek nacionālajai drošībai kaitīga informācijas noplūde, un kaut arī varētu būt nepieciešams jebkurai neatkarīgai iestādei, kas izskata sūdzības par deportācijas lēmumiem, dot plašas izpildvaras izvērtēšanas robežas jautājumos par nacionālo drošību, tas nekādā gadījumā nevar attaisnot aizsardzības līdzekļu pilnīgu izslēgšanu visos gadījumos, kad izpildvara uzskata par labāku piesaukt terminu „valsts drošība”” (*ECT sprieduma lietā „Al Nashif v. Bulgaria” 137. §*).

ECT norāda, ka valsts drošības jomā ir arī tādi jautājumi, kuri pienācīgi izvērtēšanai var tikt iesniegti tiesā. Pieļaujot situāciju, ka tiesas kontrole vienmēr tiek pilnībā izslēgta, ja vien argumentos ir pieminēta valsts drošība, tiktu būtiski ierobežota tiesību aktos paredzētā cilvēktiesību aizsardzības iespēja un valsts iestādes būtu nepamatoti atbrīvotas no atbildības (*sk. ECT sprieduma lietā „Tinnelly & Sons Ltd and Other and McElduff and Others v. The United Kingdom” 62. §*).

Tādējādi noteiktais ierobežojums nav iespējami saudzīgākais ierobežojošais līdzeklis (mērķa sasniegšanai ir iespējams izmantot pamattiesības mazāk ierobežojošus līdzekļus). Tas nozīmē, ka ierobežojums nav samērīgs ar leģitīmo mērķi. Tātad apstrīdētā norma nesamērīgi ierobežo personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

15. ECT norāda, ka ikvienas valsts kompetencē ir noteikt kārtību, kā kontrolēt ārzemnieku ieceļošanu un uzturēšanos, jo īpaši, kā regulēt to ārzemnieku izraidīšanu, kuri ir atzīti par vainīgiem noziegumos (*sk. ECT sprieduma lietā „C. v. Belgium” 31. §*).

Kā Satversmes tiesa jau norādījusi savos spriedumos, 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 (sk. *Satversmes tiesas 2002. gada 5. marta spriedumu lietā Nr. 2001-10-01 un 2003. gada 23. aprīļa spriedumu lietā Nr. 2002-20-0103*).

Tas, ka iekšlietu ministra lēmums var būt saistīts ar valsts drošības interesēm, neliedz valstij noteikt tādu procedūru, kurā tiesu varas institūcijas noteiktos gadījumos un noteiktā kārtībā var iepazīties ar materiāliem, kas saistīti ar valsts drošību. Attiecīgā institūcija var pat lemt par atsevišķu materiālu uzrādīšanu personai nepieciešamajā apjomā, ja vien šie materiāli neietver valsts noslēpumu. Šādu risinājumu paredz arī Konvencijas 6. pants sasaistē ar 5. pantu, citastarp uzliekot valstīm sevišķu pozitīvu pienākumu, saskaņā ar kuru tām jāizveido institucionālas infrastruktūras, kas nepieciešamas taisnīgas tiesas īstenošanai, kā arī jāievieš tiesību normas, kas garantē, ka pati procedūra ir taisnīga un objektīva (sk. *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Council of Europe, 1996, p. 157*).

Kā piemēru ECT spriedumā *Čahals pret Apvienoto Karalisti* ir norādījusi Kanādas izstrādātu efektīvu kontroles mehānismu, kas nodrošina legītīmu drošības interešu aizsardzību attiecībā uz izlūkošanas ceļā iegūto informāciju un tās avotiem un tajā pašā laikā garantē indivīdam būtisku procesuālās aizsardzības līmeni (sk. *ECT sprieduma lietā „Chahal v. The United Kingdom” 131. §*). Minētais kontroles mehānisms paredzēts Kanādas Imigrācijas un bēgļu aizsardzības likumā (*Immigration and Refugee Protection Act, 2001, c. 27, <http://laws.justice.gc.ca/en/I-2.5/index.html>, aplūkots 05.10.2004.*), kura 9. nodaļā „Informācijas aizsardzība” noteikta kārtība, kādā tiesa nodrošina ierobežotas konfidencialitātes informācijas aizsardzību.

Tādējādi apstrīdētā norma nenodrošina Satversmes 92. pantā garantētās personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

16. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību normas, kuras Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošām augstāka juridiska spēka tiesību normām, uzskatāmas par spēkā neesošām no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Lemjot par brīdi, ar kuru apstrīdētā norma zaudē spēku, tiesa ņem vērā, ka šīs normas leģitīmais mērķis ir valsts drošība. Tādējādi likumdevēja rīcībā jābūt pietiekami ilgam laikam, lai tas noteiktu īpašu kārtību, kādā tiesa izskata lietas, kas saistītas ar lēmumiem, kuri skar valsts drošības jautājumus. Šai kārtībai vienlaikus gan jāaizsargā valsts drošības intereses, gan jānodrošina personas tiesības uz taisnīgu tiesu.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30. – 32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

Atzīt Imigrācijas likuma 61. panta sestās daļas vārdkopu „Lēmums, kas pieņemts saskaņā ar šā panta pirmo daļu, nav pārsūdzams” par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 92. pantam un spēkā neesošu no 2005. gada 1. maija.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš