NORAKSTS

Lieta Nr. SKA – 89/2007

S P R I E D U M S

Rīgā 2007.gada 8.martā

Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments šādā sastāvā:

priekšsēdētāja senatore D.Mita
senators N.Salenieks
senatore I.Skultāne

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz *J.R.* pieteikumu par Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes 2005.gada 21.februāra lēmuma Nr.62 atcelšanu, sakarā ar *J.R.* kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2006.gada 12.oktobra spriedumu.

Aprakstošā daļa

[1] Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde 2005.gada 21.februārī pieņēma lēmumu Nr.62, ar kuru iekļāva ziņas par *J.R.* to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijas Republikā aizliegta (turpmāk – Saraksts), nosakot ieceļošanas aizliegumu līdz 2010.gada 21.februārim. Lēmumā norādīts, ka Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde ir pieņēmusi lēmumu par *J.R.* piespiedu izraidīšanu, tāpēc atbilstoši Imigrācijas likuma 61.panta ceturtās daļas 3.punktam *J.R.* ir iekļaujams Sarakstā. Minētā tiesību norma ir imperatīva, tāpēc Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldei nav rīcības brīvības izdot vai neizdot administratīvo aktu par *J.R.* iekļaušanu Sarakstā.

[2] *J.R.* 2005.gada 21.martā Administratīvajā rajona tiesā iesniedza pieteikumu, lūdzot atcelt Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes 2005.gada 21.februāra lēmumu Nr.62. Pieteikumā norādīts, ka saskaņā ar Imigrācijas likuma 63.panta otro daļu Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldei ir tiesības neiekļaut *J.R.* Sarakstā. Līdz ar to

Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, izdodot pārsūdzēto administratīvo aktu, nav izdarījusi lietderības apsvērumus.

[3] Administratīvā rajona tiesa ar 2005.gada 28.novembra spriedumu *J.R.* pieteikumu noraidīja.

[4] Izskatot lietu sakarā ar *J.R.* apelācijas sūdzību, Administratīvā apgabaltiesa ar 2006.gada 12.oktobra spriedumu noraidīja *J.R.* pieteikumu. Spriedums pamatots ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[4.1] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 28.panta pirmajai daļai par trešo personu administratīvajā procesā tiesā var būt persona, kuru hipotētiski var skart tiesas spriedums lietā. Savukārt pamats pirmās instances tiesas sprieduma atcelšanai ir vienīgi tad, ja šādas personas nav pieaicinātas lietā un spriedums tieši nosaka minēto personu tiesības un pienākumus. Izskatāmajā lietā pirmās instances tiesas spriedums nenosaka pieteicēja sievas *Ž.R.* un viņu meitas tiesības vai pienākumus, tāpēc nav pamata atcelt pirmās instances tiesas spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai, pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 303.panta pirmās daļas 4.punktu. Turklāt Administratīvās apgabaltiesas tiesnese ar 2006.gada 13.septembra lēmumu ir pieaicinājusi *Ž.R.* par trešo personu lietā.

[4.2] Iestādei nepastāvēja rīcības brīvība izdot vai neizdot administratīvo aktu, un tai atbilstoši Imigrācijas likuma 61.panta ceturtās daļas 3.punktam bija jāpieņem lēmums par pieteicēja iekļaušanu Sarakstā.

[4.3] Saskaņā ar Imigrācijas likuma 61. un 63.panta mērķi vārda „var" lietošana Imigrācijas likuma 63.pantā neliecina par iestādes rīcības brīvību iekļaut vai neiekļaut ārzemnieku Sarakstā.

[4.4] Lēmuma par piespiedu izraidīšanu apstrīdēšana nav pamats tam, lai apturētu visas no šī lēmuma izrietošās sekas, tajā skaitā lēmuma par ārzemnieku iekļaušanu Sarakstā.

[4.5] Imigrācijas likuma 61.panta ceturtās daļas 3.punkts paredz obligātā administratīvā akta izdošanu, tāpēc atbilstoši Administratīvā procesa likuma 65. un 66.pantam iestādei nav jāveic lietderības apsvērumi, jo tos jau ir veicis likumdevējs.

[4.6] Pārsūdzētajā lēmumā nav norādīti pieteicēja argumenti un iebildumi, taču minētais trūkums ir nebūtisks. Iestādei bija jāizdod obligātais administratīvais akts, tāpēc pieteicēja paskaidrojumiem nebija izšķirošas nozīmes.

[4.7] Tas, ka pieteicējs tika administratīvi sodīts par ārvalstnieku uzturēšanās kārtības noteikumu neievērošanu, nenozīmē, ka citas institūcijas nedrīkst reaģēt uz konstatēto pārkāpumu, izdodot administratīvos aktus vai veicot faktisko rīcību. Tas vien, ka attiecībā uz pieteicēju izdoti vairāki viņam nelabvēlīgi administratīvie akti, nenozīmē, ka pieteicējs par vienu un to pašu pārkāpumu būtu sodīts vairākkārtīgi.

[4.8] Nav nepieciešams atsevišķi izvērtēt, vai ar pārsūdzēto lēmumu ir aizskartas pieteicēja tiesības uz ģimenes dzīvi, jo šādu izvērtēšanu jau ir veicis likumdevējs.

[5] *J.R.* par Administratīvās apgabaltiesas 2006.gada 12.oktobra spriedumu ir iesniedzis kasācijas sūdzību, lūdzot spriedumu atcelt un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai pirmās instances tiesai. Kasācijas sūdzība pamatota ar turpmāk norādītajiem argumentiem.

[5.1] Tiesa nepamatoti atzinusi, ka izskatāmajā lietā nav piemērojams Administratīvā procesa likuma 303.panta pirmās daļas 4.punkts. Tādējādi tiesa nepareizi secinājusi, ka *J.R.* piecu gadu ilga atrašanās ārpus Latvijas Republikas neietekmēs viņa sievas un nepilngadīgās meitas tiesības uz ģimenes dzīvi.

[5.2] Tiesa nepamatoti secinājusi, ka Imigrācijas likuma 61.panta ceturtās daļas 3.punkts paredz iestādes pienākumu izdot obligāto administratīvo aktu. Šāds secinājums ir pretrunā Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 8.pantam.

[6] Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde par kasācijas sūdzību ir iesniegusi paskaidrojumu, norādot, ka Administratīvās apgabaltiesas spriedums ir tiesisks un pamatots.

Motīvu daļa

[7] Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 347.panta pirmo daļu tiesa, izskatot lietu kasācijas kārtībā, pārbauda lietā esošā sprieduma tiesiskumu pārsūdzētajā daļā attiecībā uz administratīvā procesa dalībnieku, kurš spriedumu pārsūdzējis, un argumentus, kuri minēti kasācijas sūdzībā. Savukārt atbilstoši šā likuma 325.pantam kasācijas instances tiesas kompetencē ir pārbaudīt, vai apelācijas instances tiesa, izskatot lietu, nav pārsniegusi savas kompetences robežas un vai nav pārkāpusi procesuālo vai materiālo tiesību normas.

[8] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 65.pantam ir šādi administratīvo aktu veidi:

1) obligātais administratīvais akts (65.panta pirmā daļa);

2) izdošanas izvēles administratīvais akts (65.panta otrā daļa);

3) satura izvēles administratīvais akts (65.panta trešā daļa);

4) brīvais administratīvais akts (65.panta ceturtā daļa).

Obligāto administratīvo aktu iestāde izdod gadījumā, ja tiesību normā noteikts, ka izdodams attiecīgs administratīvais akts. Savukārt izdošanas izvēles administratīvā akta gadījumā iestādei ir jāizdara lietderības apsvērumi un jāizlemj, vai administratīvo aktu izdot vai neizdot.

Administratīvā apgabaltiesa ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā ir atzinusi par obligāto administratīvo aktu, turpretim kasācijas sūdzības iesniedzēja ieskatā ārzemnieka iekļaušana Sarakstā ir izdošanas izvēles administratīvais akts, jo iestādei konkrētajā gadījumā bija jāvērtē, vai tiek ierobežotas viņa tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību.

[9] Noteikumi par ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā ir paredzēti Imigrācijas likuma VIII nodaļā – tostarp likuma 61. un 63.pantā (tiesību normas izteiktas redakcijā, kas bija spēkā 2005.gada 21.februārī).

[9.1] Imigrācijas likuma 61.pantā noteikts:

„(1) Lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu to personu sarakstā, kurām ieceļošana Latvijas Republikā aizliegta (turpmāk — saraksts), pieņem iekšlietu ministrs, 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.

(2) Ja ārzemnieks ir Latvijas Republikai nevēlama persona (*persona non grata*), lēmumu par viņa iekļaušanu sarakstā pieņem ārlietu ministrs.

(3) Ja šajā likumā noteiktajā kārtībā pieņemts lēmums atteikt vīzas izsniegšanu, lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā pieņem Konsulārā departamenta direktors vai pārstāvniecības diplomātiskā amatpersona, kura ir pilnvarota veikt konsulārās funkcijas.

(4) Lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā pieņem Pārvaldes priekšnieks, ja:

1) pieņemts lēmums atteikt vīzas izsniegšanu, anulēt vai atcelt vīzu;

2) pieņemts lēmums atteikt uzturēšanās atļaujas izsniegšanu vai anulēt uzturēšanās atļauju;

3) izdots izbraukšanas rīkojums vai pieņemts lēmums par ārzemnieka piespiedu izraidīšanu;

4) ārzemnieks palīdzējis citam ārzemniekam nelikumīgi ieceļot Latvijas Republikā un tas ir konstatēts ar tiesas spriedumu;

5) ārzemnieks pēdējā gada laikā pārkāpis normatīvajos aktos noteikto ārzemnieku ieceļošanas un uzturēšanās kārtību Latvijas Republikā vai muitas noteikumus;

6) ārzemnieks izraidīts no Latvijas Republikas un valsts budžetā nav atlīdzināti ar izraidīšanu saistītie izdevumi.

(5) Lēmumu par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā pieņem Valsts robežsardzes priekšnieks, ja:

1) saskaņā ar šā likuma 18.panta pirmās daļas 2., 3., 4., 5., 7. vai 12.punktu pieņemts lēmums par atteikumu ieceļot Latvijas Republikā;

2) saskaņā ar šā likuma 46.panta pirmo daļu pieņemts lēmums par ārzemnieka piespiedu izraidīšanu;

3) ārzemnieks ir pārkāpis normatīvajos aktos noteikto ārzemnieku ieceļošanas un uzturēšanās kārtību Latvijas Republikā un tas konstatēts brīdī, kad viņš izceļo no Latvijas Republikas.

(6) Lēmums, kas pieņemts saskaņā ar šā panta pirmo vai otro daļu, nav pārsūdzams."

[9.2] Savukārt Imigrācijas likuma 63.pantā paredzēti šādi noteikumi:

„(1) Ārzemnieku var iekļaut sarakstā, nosakot ieceļošanas aizliegumu uz laiku no viena gada līdz trim gadiem, ja:

1) pieņemts lēmums atteikt vīzas izsniegšanu, anulēt vai atcelt vīzu;

2) pieņemts lēmums atteikt uzturēšanās atļaujas izsniegšanu vai anulēt uzturēšanās atļauju;

3) saskaņā ar šā likuma 18.panta pirmās daļas 2., 3., 4., 5., 7. vai 12.punktu pieņemts lēmums par atteikumu ieceļot Latvijas Republikā;

4) ārzemniekam izdots izbraukšanas rīkojums;

5) saskaņā ar šā likuma 61.panta ceturtās daļas 4., 5. un 6.punktu un piektās daļas 3.punktu pieņemts lēmums par ārzemnieka iekļaušanu sarakstā.

(2) Ārzemnieku var iekļaut sarakstā, nosakot ieceļošanas aizliegumu uz pieciem gadiem, ja pieņemts lēmums par viņa piespiedu izraidīšanu.

(3) Ārzemnieku var iekļaut sarakstā, nosakot ieceļošanas aizliegumu uz nenoteiktu laiku:

1) saskaņā ar šā likuma 61.panta pirmo vai otro daļu;

2) ja pēc viņa izraidīšanas no Latvijas Republikas valsts budžetā nav atlīdzināti ar izraidīšanu saistītie izdevumi."

[10] Senāta Administratīvo lietu departaments atzīst, ka apgabaltiesa ir pamatoti konstatējusi, ka Imigrācijas likuma 61.pants noteic gan amatpersonu kompetenci izdot administratīvo aktu par ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā, gan administratīvā akta izdošanas tiesisko pamatu. Ja pieņemtu, ka administratīvā akta izdošanas pamats ir ietverts Imigrācijas likuma 63.pantā, tad būtu jāatzīst, ka likuma 61.pantā ir noteikta vienīgi amatpersonu kompetence. Tomēr šāds pieņēmums neatbilstu citām Imigrācijas likuma tiesību normām.

Pirmkārt, atbilstoši Imigrācijas likuma 63.panta pirmās daļas 5.punktam ārzemnieku var iekļaut Sarakstā, nosakot ieceļošanas aizliegumu uz laiku no viena gada līdz trim gadiem, ja saskaņā ar šā likuma 61.panta ceturtās daļas 4., 5. un 6.punktu un piektās daļas 3.punktu pieņemts lēmums par ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā. No minētās tiesību normas izriet, ka vispirms ir jābūt pieņemtam lēmumam par ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā atbilstoši Imigrācijas likuma 61.pantam un tikai tad var tikt noteikts ieceļošanas aizlieguma termiņš atbilstoši likuma 63.pantam.

Otrkārt, pieņēmums, ka Imigrācijas likuma 63.pantā paredzēta iestādes rīcības brīvība noteikt ārzemniekam ieceļošanas aizliegumu, nonāktu pretrunā likuma 41.pantam, kurā ietverts iestādes pienākums ārzemnieka izraidīšanas gadījumā noteikt ieceļošanas aizliegumu.

Līdz ar to, interpretējot tiesību normas sistēmiski (t.i., kopsakarā ar citām tiesību normām), secināms, ka lēmums par ārzemnieka iekļaušanu Sarakstā ir obligātais

administratīvais akts, kura izdošanas tiesiskais pamats ir noteikts Imigrācijas likuma 61.pantā. Savukārt likuma 63.pantā ir noteikts ieceļošanas aizlieguma termiņš.

[11] Administratīvā apgabaltiesa atzinusi, ka sakarā ar to, ka Imigrācijas likuma 61.panta ceturtās daļas 3.punkts paredz obligātā administratīvā akta izdošanu, iestādei saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 65. un 66.pantu nav jāveic lietderības apsvērumi un nav nepieciešams arī izvērtēt, vai ar pārsūdzēto lēmumu ir aizskartas pieteicēja tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību, jo šādu izvērtēšanu jau ir veicis likumdevējs.

Senāta Administratīvo lietu departaments nepiekrīt minētajam secinājumam.

[11.1] Tiesības uz ģimenes dzīvi ir aizsargātas gan Latvijas Republikas Satversmes 110.pantā, gan Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 8.pantā, kas ir Latvijai saistošs starptautisks līgums. Kā atzinusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa, valstij saskaņā ar konvencijas 8.pantu ir jāpanāk taisnīgs līdzsvars starp indivīda tiesībām uz ģimenes dzīvi un sabiedrības interesēm imigrācijas kontroles jomā (*sk. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2005.gada 1.decembra sprieduma lietā „Tuquabo-Tekle un citi pret Nīderlandi" 42. un 51.punktu; 2006.gada 31.janvāra sprieduma lietā „Rodrigues da Silva un Hoogkamer pret Nīderlandi" 39.punktu*).

Senāta Administratīvo lietu departamenta ieskatā šādu līdzsvaru ne vienmēr spēj panākt likumdevējs, pieņemot tiesību normas, tāpēc pienākums ievērot līdzsvaru gulstas arī uz tiesību piemērotāju, kas izvērtē katru gadījumu individuāli. Līdz ar to iestādei, izdodot jebkura veida administratīvo aktu, ir jāvērtē, vai tas nesamērīgi neierobežo personas pamattiesības (*sal.: Senāta Administratīvo lietu departamenta 2006.gada 24.februāra sprieduma lietā Nr.SA-4 15.punktu; 2006.gada 26.aprīļa sprieduma lietā Nr.SA-2 11.punktu*).

[11.2] Šādu viedokli izteikusi arī Saeima lietā, kas bija ierosināta Satversmes tiesā par likuma „Par ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā" 35.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas neizsniedz" un Imigrācijas likuma 34.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. un 110.pantam". Saeima norādījusi, ka arī obligātā administratīvā akta gadījumā tiesību normu piemērotājam ir jāizvērtē samērīguma principa ievērošana un ka likumdevējs neesot vēlējies paredzēt, ka apstrīdētajās normās minētie lēmumi visos gadījumos pieņemami automātiski un bez jebkādas izvērtēšanas, it īpaši attiecībā uz cilvēktiesību ierobežošanu (*sk. Satversmes tiesas 2007.gada 28.februāra lēmuma lietā Nr.2006-41-01 „Par likuma „Par ārvalstnieku un*

bezvalstnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā" 35.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas neizsniedz" un Imigrācijas likuma 34.pantā ietverto vārdu „uzturēšanās atļaujas izsniegšanu atsaka" atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. un 110.pantam" 4.punktu). Senāta Administratīvo lietu departamenta ieskatā ir pamats šo Saeimas viedokli attiecināt arī uz izskatāmo lietu, jo, pirmkārt, Saeima ir vispārīgi izteikusies attiecībā uz samērīguma principa piemērošanu obligāto administratīvo aktu gadījumos un, otrkārt, savu viedokli izteikusi lietā, kurā kā neatbilstoša tiesībām uz privātās dzīves neaizskaramību tika apstrīdēta Imigrācijas likuma norma, kas paredz obligātā administratīvā akta izdošanu.

[11.3] Arī Satversmes tiesa ir norādījusi, ka tiesību piemērotājam tiesisko seku samērīgums ir jāapsver ikviena administratīvā akta izdošanas gadījumā un jāizvēlas sekas, kuras sasniedz tiesību mērķi – taisnīgumu. Netipiskajos gadījumos iestādei ir tiesības atkāpties no tiesisko seku īstenošanas. Tomēr šādai atkāpei ir jābūt pamatotai ar īpašiem, uzrādāmiem un pārliecinošiem argumentiem. Viens no šādiem gadījumiem varētu būt samērīguma pārbaude tad, ja ar obligāto administratīvo aktu tiek ierobežotas personas pamattiesības (*turpat, 13.-15.punkts*).

[11.4] Ņemot vērā iepriekš teikto, Senāta Administratīvo lietu departaments atzīst, ka Administratīvā apgabaltiesa, pārbaudot pārsūdzētā administratīvā akta tiesiskumu, nepamatoti nav vērtējusi, vai Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde konkrētajā gadījumā ir apsvērusi, vai netiek nesamērīgi ierobežotas pieteicēja tiesības uz privātās dzīves neaizskaramību.

[12] Nav pamatots kasācijas sūdzības arguments, ka Administratīvā apgabaltiesa nepamatoti nav piemērojusi Administratīvā procesa likuma 303.panta pirmās daļas 4.punktu, atbilstoši kuram apelācijas instances tiesa neatkarīgi no apelācijas sūdzības motīviem ar lēmumu atceļ pirmās instances tiesas spriedumu un nosūta lietu jaunai izskatīšanai pirmās instances tiesai. Pretēji kasācijas sūdzībā norādītājam pirmās instances tiesas spriedums tieši nenoteica *Ž.R.* tiesības un pienākumus, tāpēc apgabaltiesai nebija pamata atcelt pirmās instances tiesas spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai, pamatojoties uz minēto tiesību normu. Turklāt, pieaicinot *Ž.R.* kā trešo personu apelācijas instances tiesā, kurā lieta tika izskatīta vēlreiz pēc būtības, *Ž.R.* tika piešķirtas visas Administratīvā procesa likumā noteiktās trešās personas tiesības (*sal.: Senāta Administratīvo lietu departamenta 2007.gada 9.februāra sprieduma lietā Nr.SKA-37 12.punktu*).

[13] Ievērojot iepriekš teikto, Senāta Administratīvo lietu departaments atzīst, ka *J.R.* kasācijas sūdzība ir apmierināma, bet apgabaltiesas spriedums ir atceļams.

Rezolutīvā daļa

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta 2.punktu un 351.pantu, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments

n o s p r i e d a

Atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2006.gada 12.oktobra spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai Administratīvajai apgabaltiesai.

Spriedums nav pārsūdzams.

Priekšsēdētāja	senatore	*(paraksts)*	D.Mita
	senators	*(paraksts)*	N.Salenieks
	senatore	*(paraksts)*	I.Skultāne

NORAKSTS PAREIZS

Senatore D.Mita

Rīgā 2007.gada 8.martā