

EIROPAS SAVIENĪBAS ĀRĒJO UN IEKŠĒJO ROBEŽU RAŠANĀS TIESISKIE PRIEKŠNOSACĪJUMI

LEGAL PRINCIPLES OF THE CREATION OF THE INTERNAL AND EXTERNAL BORDER OF THE EUROPEAN UNION

Artūrs GAVEIKA

Mg. iur., docents, Valsts robežsardzes koledža, pasniedzējs, Latvijas Universitāte,
viesdocents Rēzeknes Augstskola

Tālrunis: 29218920, e-pasts: argavs@inbox.lv

Rēzekne, Latvija

Abstract. *The proposed theme is topical from the perspective of state and public security as well as the perspectives of the law enforcement institutions tasks in regard to the Schengen Area. Tasks of law enforcement institutions should be based on harmonized international legislation as well as the Latvian and the European Union legislation. Taking into account the socio-economic development level, the small size and quantity of the population in the Republic of Latvia, law enforcement institutions can not afford to tolerate any mistakes in the control of migration process. Such mistakes are not permissible since in 2012 Latvian law enforcement institutions will have to prove the Schengen evaluation committee the ability to implement the Schengen acquis requirements on free movement of persons. The research was done during 2007 and 2012. The research emphasizes the fact that further strengthening of the status of Latvia in the European Union and the Schengen Area is possible upon the improvement of legislation, harmonization of basic concepts in legislation and terminology, standardization of the practice of law according to uniform internationally accepted principles in the context of internal and external borders legislation*

Keywords: *external border, foreigner, immigrant, internal border, refugee, Schengen acquis.*

Ievads

Piedāvātais temats ir aktuāls no valsts un sabiedrības drošības viedokļa un iekšlietu iestāžu darbības perspektīvajiem uzdevumiem Šengenas telpā, kuriem jābalstās uz harmoniski sakārtotu starptautisko, Eiropas Savienības (ES) un Latvijas normatīvo regulējumu. Latvijas Republika, ņemot vērā tās sociālekonomisko attīstības līmeni, nelielo teritoriju un iedzīvotāju daudzumu, nevar atļauties pieļaut rupjas kļūdas migrācijas procesu kontrolē, vienlaicīgi apliecinot kārtējā Šengenas novērtēšanā 2012.g. spēju īstenot Šengenas *acquis* prasības personu brīvas pārvietošanās jomā. Pētījuma laika periods 2007. – 2012.g. Veicot ES, Šengenas *acquis* un Latvijas Republikas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu, šī regulējuma juridisko pamatjēdzienu un terminoloģijas harmonizēšanu, juridiskās prakses standartizēšanu pēc vienotiem starptautiski atzītiem tiesību principiem ārējās valsts robežas tiesiskā

regulējuma klāstā, būs iespējama turpmāka Latvijas kā tiesiskas valsts statusa nostiprināšana Eiropas un Šengenas telpā.

Raksta mērķis – izpētīt un izanalizēt starptautisko, Šengenas *acquis* un citu normatīvo aktu prasības personu brīvas pārvietošanās jomā un Šengenas *acquis* attīstības gaitu, normatīvā regulējuma problemātiku juridiskajā praksē, atspoguļot migrācijas politikas veidošanas tiesiskos instrumentus ņemot vērā Latvijas un citu valstu uzkrāto pieredzi ES integrācijas procesā.

Raksta uzdevumi ir: izpētīt Šengenas līguma rašanās vēsturiskos un tiesiskos priekšnoteikumus; izpētīt Šengenas līguma un Šengenas *acquis* starptautisko nozīmi cilvēktiesību aspektā; atklāt tiesību normu un jēdzienu problemātiku un piedāvāt iespējamus risinājumus.

Pētījumā tiek izmantotas šādas metodes:

1. Vēsturiskā metode – izpētīt normatīvā regulējuma attīstību vēsturiskā kontekstā, izpētīt Šengenas *acquis* normatīvā regulējuma evolūciju raksta kontekstā.
2. Analītiskā metode – analizējot starptautisko, ES un Šengenas normatīvo regulējumu, tiesu praksi un informāciju no Valsts robežsardzes darbības rezultātīvajiem rādītājiem.
3. Salīdzinošā metode – salīdzinot starptautisko, ES, Latvijas Republikas un kaimiņvalstu normatīvo regulējumu valsts robežas jēdziena izpratnē.
4. Monogrāfiskā jeb aprakstošā metode – aprakstot starptautisko, ES un Šengenas normatīvo regulējumu un tiesu praksi valstu robežu un personu robežšķērsošanas kontekstā.

Veicot ES, Šengenas *acquis* un Latvijas Republikas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu, šī regulējuma juridisko pamatjēdzienu un terminoloģijas harmonizēšanu, juridiskās prakses standartizēšanu pēc vienotiem starptautiski atzītiem tiesību principiem ārējās valsts robežas tiesiskā regulējuma klāstā, būs iespējama turpmāka Latvijas kā tiesiskas valsts statusa nostiprināšana Eiropas un Šengenas telpā Latvijas tiesībsargājošām iestādēm to kompetences ietvaros īstenojot valsts robežas drošības, personu brīvas pārvietošanās un tiesiskās kārtības nodrošināšanas funkcijas, tādejādi apliecinot Latvijas kā uzticamas un atbildīgas ES un Šengenas dalībvalsts lomu kopējā drošības un demokrātijas telpā.

Pamatteksts

Latvijas pievienošanās Šengenas telpai ir viens no svarīgākajiem ES integrācijas etapiem. Latvijas, tāpat kā citu dalībvalstu, iedzīvotājiem pavērušās plašas brīvas pārvietošanās iespējas Eiropā, kas ir būtisks vēsturisks sasniegums cilvēktiesību garantēšanā un demokrātijas

tradīciju nostiprināšanā, kam ir svarīga nozīme Eiropas valstu turpmākajā straujākā ekonomiskās attīstībā, ekonomiskajā un politiskajā sadarbībā ar trešajām valstīm, kopējās drošības un miera politikas konsekventā realizācijā. Taču brīvas personu pārvietošanās iespējām ir arī negatīvas sekas – transnacionālās noziedzības un nekontrolētas migrācijas izplatība, kas kopumā var negatīvi ietekmēt atsevišķu dalībvalstu ekonomiku un iekšējo drošību un šo seku novēršanai izšķiroša loma ir visu dalībvalstu iekšlietu iestāžu saskaņotai rīcībai.

Jebkurā personu migrācijas procesā tiek skartas cilvēktiesības un ES dalībvalstu amatpersonām, kuras veic ārējo un iekšējo robežu uzraudzību un kontroli, jāievēro tās. Tāpēc turpmāk pētītie starptautiskie normatīvie akti ir svarīgi personu brīvas pārvietošanās un līdz ar to arī valstu robežu šķērsošanas kontekstā. Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) Ģenerālā Asambleja ar 1948.g. 10.decembrī pieņemto „Vispārējo cilvēktiesību deklarāciju” pasludināja, ka „Visi cilvēki ir vienlīdzīgi likuma priekšā, un viņiem ir tiesības uz vienādu likuma aizsardzību bez jebkādas diskriminācijas. Katram cilvēkam ir tiesības atstāt jebkuru, arī savu valsti, un atgriezties savā valstī. Katram cilvēkam ikvienas valsts teritorijā ir tiesības brīvi pārvietoties un izvēlēties dzīvesvietu. Katram cilvēkam ir tiesības meklēt patvērumu no vajāšanas citās valstīs un izmantot šo patvērumu. Nevienu nedrīkst patvaļīgi arestēt, aizturēt vai izraidīt.”(12.).

Taču ANO „Vispārējā cilvēktiesību deklarācijā” autors konstatē arī netiešu migrācijas procesus ierobežojošo faktoru 29.panta 2.apakšpunktā: „Īstenojot savas tiesības un brīvības, katram cilvēkam ir jāpakļaujas tikai tiem ierobežojumiem, kas noteikti likumā un kuru vienīgais mērķis ir pienācīgi atzīt un cienīt citu cilvēku tiesības un brīvības, kā arī apmierināt morāles, sabiedriskās kārtības un vispārējas labklājības taisnīgās prasības demokrātiskā sabiedrībā” (12.).

Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā 1950.g., it īpaši tās 4.protokolā (18.), kā viena no cilvēka tiesībām un pamatbrīvībām tika pasludināta personas brīva pārvietošanās. Arī Latvijas Republikas Satversmes VIII nodaļā „Cilvēka pamattiesības” ir deklarētas cilvēku tiesības uz pārvietošanās brīvību: „Ikvienam ir tiesības brīvi izbraukt no Latvijas. Ikviens, kam ir Latvijas pase, ārpus Latvijas atrodas valsts aizsardzībā, un viņam ir tiesības brīvi atgriezties Latvijā....” (1.).

Visi šie un arī citi starptautiskie normatīvie akti cilvēktiesību jomā satur universālu normu, kura nosaka, ka valstu pienākums ir cienīt un ievērot cilvēka pamattiesības un brīvības neatkarīgi no rases, dzimuma, valodas un reliģijas. Tas nozīmē, ka cilvēka tiesības un brīvības ir jāievēro visās valstīs un attiecībā pret visiem

cilvēkiem bez jebkādas diskriminācijas. Šiem nolūkiem starptautiskajās tiesībās tiek izstrādāti standarti, pēc kuriem valstis veido nacionālo normatīvo regulējumu cilvēktiesību jautājumos. Līdz ar ko dabiskās tiesības kā cilvēktiesības parādās vairuma valstu tiesību sistēmās (⁵¹).

Mūsdienu starptautiskajās tiesībās pastāv arī cilvēka tiesību un brīvību sekmēšanas un ievērošanas princips, kas ir viens no starptautisko tiesību pamatprincipiem, kura nostiprināšanās galvenokārt saistīta ar ANO statūtu pieņemšanu (⁵⁶).

Arī Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības Konvencijas 4. protokols paredz pārvietošanās brīvību – ikvienam cilvēkam, kurš likumīgi atrodas kādā valsts teritorijā, ir tiesības brīvi pārvietoties un tiesības brīvi izvēlēties dzīvesvietu šajā teritorijā. Ikvienam cilvēkam ir tiesības brīvi atstāt jebkuru valsti, ieskaitot savu valsti. Šo tiesību izmantošana nedrīkst noteikt nekādus ierobežojumus, izņemot tos, ko nosaka likums un kuri demokrātiskā sabiedrībā ir nepieciešami valsts un sabiedriskās drošības interesēs, lai uzturētu sabiedrisko kārtību, nepieļautu noziegumus, aizsargātu veselību un morāli vai lai aizsargātu citu cilvēku tiesības un brīvības (¹⁸).

Kaut arī “Vispārējā cilvēktiesību deklarācija” paredz, ka nevienu nedrīkst patvaļīgi arestēt, aizturēt vai pakļaut izraidīšanai (¹²), tomēr brīvības atņemšana ir paredzēta “Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības Konvencijā” gadījumos, ja likumīgi tiek aizturēta vai apcietināta persona, ar nolūku neļaut šai personai nelikumīgi ieceļot valstī, vai ja attiecībā pret kādu personu tiek veiktas darbības ar nolūku šo personu deportēt vai izraidīt no valsts (¹⁸).

Cilvēktiesības pieļauj ārvalstnieku izraidīšanu, ja tas nepieciešams, lai īstenotu lēmumu, kurš pieņemts saskaņā ar likumu (¹⁸). Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības Konvencija un tās septītais protokols paredz procesuālās garantijas ārvalstnieka izraidīšanas gadījumā. Arī šajā gadījumā ārvalstniekam ir atļauts aizstāvēt savas tiesības kompetentās instancēs un pieprasīt savas lietas pārskatīšanu.

ANO 1966.g. 16.decembra Starptautiskais pakts „Par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām ar fakultatīvo protokolu” (Latvijai ir saistošs kopš 1992.g. 14.jūlija) (29) nosaka, ka katrai dalībvalstij jāapņemas respektēt un garantēt visām tās teritorijā un jurisdikcijā esošajām personām šajā paktā atzītās tiesības bez jebkādas atšķirības – neatkarīgi no rases, ādas krāsas, dzimuma, valodas, reliģijas, politiskās vai citas pārliecības, nacionālās vai sociālās izcelšanās, mantiskā stāvokļa,

dzimšanas vai citiem apstākļiem. Atbilstoši pakta 12.pantam katram cilvēkam, kurš likumīgi atrodas kādas valsts teritorijā, ir tiesības brīvi pārvietoties un izvēlēties dzīvesvietu šajā teritorijā un minētajām tiesībām nedrīkst būt nekādu ierobežojumu, atskaitot tos, kas paredzēti likumā. No iepriekš minētā izriet vēl viens migrācijas procesus ierobežojošais faktors: katram cilvēkam, kurš atrodas kādas valsts teritorijā nelikumīgi, nav brīvās pārvietošanās un dzīves vietas izvēles tiesību šajā teritorijā. Protokola 12.panta 3.apakšpunkts konkretizē migrācijas papildus ierobežojumus, un nosaka, ka pastāv likumīgi pamatotie tiesību ierobežojumi jautājumos, kas saistīti ar valsts drošības, sabiedriskās kārtības, iedzīvotāju veselības un tikumības, vai citu cilvēku tiesību un brīvības aizsardzību (14.).

ANO 1985.g. 13.decembrī pieņemtā „Deklarācija par to personu tiesībām, kuras nav tās valsts pilsoņi, kurā viņas dzīvo” 2.pants nosaka, ka deklarācijas tekstu nevar iztulkot kā ārvalstnieka prettiesiskās iebraukšanas un atrašanās kādā valstī attaisnošanu. Deklarācijas tekstu nedrīkst iztulkot kā tādu, kas ierobežo šīs valsts tiesības pasludināt likumus un noteikumus par ārvalstnieku iebraukšanu un to uzturēšanās noteikumus un apstākļus vai noteikt atšķirības starp pilsoņiem un ārvalstniekiem. Tomēr šādi likumi un noteikumi nedrīkst būt neatbilstoši valsts starptautiskajām saistībām, cilvēka tiesību jomu ieskaitot (15.). Deklarācijas 5.pants nosaka, ka „saskaņā ar nacionālo likumdošanu un attiecīgu atļauju valsts teritorijā likumīgi dzīvojoša ārvalstnieka dzīvesbiedram, nepilngadīgajiem vai apgādībā esošajiem bērniem ir jāļauj pievienoties un palikt kopā ar ārvalstnieku” (15.). No iepriekš minētā izriet arī imigrāciju ierobežojošais faktors – ja nav speciālās ar likumdošanu paredzētās atļaujas, robežkontroles institūciju amatpersonām nav tiesību ielaist ārvalstnieku valsts teritorijā.

Eiropas Sociālā harta (62.), kura stājās spēkā 2000.g., un kurai Latvija pievienojusies 2002.g. 3.martā, vienotā dokumentā II daļā skaidri izklāsta individuālās, civilās, politiskās, ekonomiskās un sociālās tiesības (36.), kuras bauda ES iedzīvotāji, un kuru realizācijai ir nepieciešams vispirms atrisināt personu brīvas pārvietošanās jautājumus ES telpā. Harta tiks iekļauta arī jaunajā ES Konstitūcijā (36.) un kalpos kā juridisks kritērijs, ar kuru tiks vērtētas un garantētas cilvēka tiesības. Valstīm, kuras tiecas pievienoties ES, jābūt gatavām aizsargāt cilvēktiesības un pamattiesības. Patiesībā, tas ir viens no kritērijiem, ar ko jāstopas valstīm, pirms tās var uzsākt iestāšanās sarunas.

Viens no būtiskākajiem starptautiskajiem regulējumiem un kā nākošais migrācijas procesus ierobežojošais faktors ir ANO Ģenerālās asamblejas 2000.g. 15.novembra pieņemtā Konvencija 55/25 „Pret transnacionālo organizēto noziedzību” (16.), kuras mērķis ir

starptautiskās sadarbības organizēšana efektīvākai transnacionālās organizētās noziedzības apkarošanai (16.). Konvencijas trešais pielikums ir „Protokols pret migrantu kontrabandu pa sauszemes, jūras un gaisa ceļu, kas papildina Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju pret organizēto noziedzību”. Tā mērķis ir starptautiskās sadarbības organizēšana efektīvākai transnacionālās organizētās noziedzības apkarošanai, kas saistīta ar nelikumīgu migrantu kontrabandu, cīņa ar to, lai panāktu migrantu tiesību aizsardzību. Protokols nosaka informācijas apmaiņas organizēšanu dalībvalstu starpā, kā arī sociāli ekonomiskos pasākumus, īpaši tos, kas saistīti ar nabadzības izskaušanu atbilstoši ANO Ģenerālās asamblejas nostādņēm (16.). Pēc autora viedokļa, šim protokolam ir būtiska nozīme arī no valstu robežu šķērsošanas tiesiskuma viedokļa, jo Protokola 11.panta 4.daļā dalībvalstīm ir uzlikts pienākums veikt nepieciešamos pasākumus, lai noteiktu sankcijas komercpāravadātājiem par Protokola 11.panta 3.daļā minēto saistību pārkāpumiem. LR Imigrācijas likuma 21.pantā ir noteikts, ka komercpāravadātājs par saviem līdzekļiem nogādā ārzemnieku atpakaļ valstī, no kuras viņš atvests, vai valstī, kas izsniegusi ceļošanas dokumentu, vai jebkurā citā valstī, kurā ārzemnieka ieceļošana ir garantēta (2.). Diemžēl jākonstatē, ka ne starptautisko tiesību, ne Latvijas mērogā jēdziens *imigrācija* un no tā atvasinātais jēdziens – *imigrants* nav pietiekoši skaidri definēti, neskatoties uz to, ka daudzās valstīs, t.sk., arī Latvijā (2.) ir pieņemts normatīvais regulējums nelegālās imigrācijas ierobežošanai. Tā Vācijā ar imigrantiem saprot „personas, kuras šķērso robežu nolūkā apmesties valstī”, Japānā – „nacionālos pilsoņus un ārzemniekus, kuri ieceļo no ārzemēm”, Amerikas Savienotajās Valstīs – „ārzemniekus, kuri ieceļoja uz likumīga pamata uz pastāvīgu dzīvi valstī” (55.). Saskaņā ar Latviešu valodas skaidrojošās vārdnīcas skaidrojumu „imigrants” ir ieceļotājs ārvalstnieks, kas apmetas citā valstī uz pastāvīgu dzīvi (50.).

Personu pārvietošanās brīvību reglamentējošajos starptautiskajos normatīvajos aktos īpašu vietu ieņem starptautiskie normatīvie akti patvēruma jomā, jo tie vistiešākajā veidā ir saistīti ar cilvēktiesību ievērošanu un valstu robežu šķērsošanu. Bēgļu jautājums starptautiski aktuāls kļuva Pirmā pasaules kara laikā. Starptautisko sadarbību bēgļu jautājumos sāka veidot Tautu Savienība, kas pieņēma 1926.g. 12.maija un 1928.g. 30.jūnija vienošanās par bēgļiem, kā arī 1933.g. 28.oktobra, 1938.g. 10.februāra Bēgļu konvencijas un 1939.g. 14.septembra Protokolu (58.), izveidojot Starptautiskās darbības modeli bēgļu problēmu risināšanai. Šajos dokumentos katras bēgļu kategorijas definīcijā ietverta bēgļu izcelsme, teritorija, kuru viņi ir atstājuši, un diplomātiskās aizsardzības trūkums viņu dzimtenē. Šādi iedalot bēgļus kategorijās, šī

termina interpretācija bija vienkārša un nebija grūti noteikt bēgļa statusu. Lai gan pēc šo agrīno dokumentu noteikumiem pašreiz maz personu varētu pretendēt uz formālu bēgļa statusu, tomēr tādi gadījumi varētu rasties un personas, kuras atbilst starptautisko dokumentu bēgļu definīcijām pirms 1951.g. Konvencijas, parasti tiek dēvētas par „statutāriem bēgļiem”. Pēc ANO Ģenerālas asamblejas 1951.g. rezolūcijas tika izveidota Apvienoto Nāciju Augstākā komisāra bēgļu Jautājumos pārvalde (UNHCR) ^(42.). Šīs pārvaldes Statūti ir Ģenerālās asamblejas 1950.g. 14.decembra rezolūcijas Nr. 428 pielikumā ^(11.). Saskaņā ar Statūtiem no Augstākā komisāra ANO uzdevumā pieprasa nodrošināt pārvaldes kompetencē esošo bēgļu starptautisko aizsardzību.

1951.g. 28.jūnijā Pilnvaroto konferencē pieņēma Konvenciju par bēgļa statusu, kas detalizēti reglamentē bēgļu un viņu tiesību aizsardzības standartus un tā stājās spēkā 1954.g. 21.aprīlī, līdz ar to kļūstot par galveno starptautisko normatīvo aktu patvēruma jomā ^(13.), uz kura tiesiskās bāzes tika pieņemts arī Latvijas Republikas Patvēruma likums ^(6.), bet 1967.g. pieņēma Protokolu par bēgļu statusu ^(8.), kas tālāk attīsta Konvencijas noteikumus un piemēro tos jaunajai situācijai. Taču neskatoties uz visai plašo patvēruma starptautisko un ES normatīvo regulējumu, tajā skaitā to normatīvo regulējumu, kas pieņemts ES, lai panāktu pēc iespējas objektīvāku patvēruma procedūru norisi uz valstu robežām, novērst patvēruma tiesību ļaunprātīgu izmantošanu nav izdevies. Patvēruma tiesību ļaunprātīgas izmantošanas tendences turpina attīstīties ļoti straujos tempos arī Latvijā ^(61.).

Katrai valstij ir sava teritorija, tātad arī savas robežas. Neskatoties uz daudzajiem kariem un teritoriālajiem strīdiem, robežas starp valstīm 20.gs. turpināja nostiprināties, bet robežkontrole pastiprināties, ko noteica suverēnu valstu objektīva tieksme pēc neatkarības un patstāvības. Taču tas arvien vairāk ierobežoja starptautisko komunikāciju, ekonomiskos un kultūras sakarus starp daudzajām Eiropas valstīm.

Valstu robežu šķērsošanai deviņdesmito gadu beigās aizvien biežāk sāka pieprasīt speciālas atļaujas – vīzas ^(36.), kuru saņemšanai bija nepieciešams savākt ne mazums dokumentu, veltīt diezgan daudz laika, naudas un iziet virkni birokrātisku procedūru. Taču 20.gs. otrajā pusē un it sevišķi pēc 1995.g., kad Šengenas konvencijas dalībvalstis pilnā mērā sāka īstenot Šengenas konvencijas prasības, ekonomiskās integrācijas procesu, bet tagad arī globalizācijas procesu, ietekmē, sāka attīstīties atgriezenisks process – robežas starp valstīm pakāpeniski kļūst aizvien „caurspīdīgākas”, augstāko attīstības pakāpi iegūstot tieši Eiropā ES un Šengenas līguma valstu mērogā. Kā spilgtākais apliecinājums šiem procesiem, pēc autora viedokļa, ir Šengenas vīzas ^(35.) (Šengenas

konvencijā šī vīza tiek definēta kā vienota vīza, tā nav definēta arī citu konvencijas terminu sarakstā, taču citos Šengenas *acquis* normatīvajos aktos un citā aprītē tā tiek dēvēta par Šengenas vīzu) ieviešana, kas tās saņēmējiem dot iespēju bez liekiem šķēršļiem uz robežām pārvietoties visai plašajā Eiropas reģionā. Mūsdienu integrācijas un globalizācijas dialektika ir tāda, ka iekšējās robežas ceļotājam kļūst mazāk pamanāmas, bet ārējās robežas tiek nostiprinātas arvien vairāk. Ne velti starptautiskā aprītē pēc 2004.g., kad notika ievērojama ES paplašināšanās, it sevišķi no trešo valstu puses, ir parādījies tāds termins kā „*Fortress Europe*” (Eiropas cietoksnis) ^(39.), kas pēc autora viedokļa ir stipri pārspīlēts, jo ārējo robežu nostiprināšana ir loģisks un nepieciešams nosacījums ne tikai ES un Šengenas līguma valstu, bet arī trešo valstu interesēs, nodrošinot tiesisko kārtību Eiropā, ierobežojot nelegālo imigrāciju un starptautisko noziedzību arī ārpus ES un Šengenas zonas, piemēram, EUBAM (The European Union Border Assistance Mission) misiju veidā stiprinot robežkontroles un tiesiskuma sistēmu ES kaimiņvalstīs un citās trešajās valstīs kā, piemēram, Ukrainā un Moldovā ^(37.).

Jāsecina, ka ārējo robežu jēdziena izveidošanās priekšnosacījumiem ir duāls raksturs:

- cilvēktiesību sistēmas būtiskas komponentes – personu brīvas pārvietošanās (līdz ar to arī daļēji dzīves darba vietas izvēles brīvības) praktiska īstenošana;
- ekonomiskās integrācijas un globalizācijas procesu attīstība starptautiskās konkurences apstākļos un nepieciešamība nodrošināt tiesisko kārtību vienlaicīgi daudzās valstīs un vairākos reģionos.

1950.g. pavasarī Eiropā valdīja sarežģīta situācija. Aukstais karš izvirzīja nopietnus bruņota konflikta draudus starp Austrumiem un Rietumiem. Eiropai bija jāatrisina svarīgs jautājums – kā izvairīties no pagātnes kļūdām un likt pamatus ilgstošam mieram starp tautām, kuras vēl nesen savā starpā karoja. Problēmas risinājums balstījās uz Francijas un Vācijas attiecību ievirzīšanu jaunā gultnē. Francijas ārlietu ministrs Roberts Šūmans iesniedza Eiropas valstīm plānu, kurš paredzēja izveidot vienotu ogļu un tērauda tirgu, kas būtu pakļauts neatkarīgām valsts varas institūcijām, tādējādi Francijai un Vācijai radot kopīgu interešu sfēru. Apvienojot galvenās rūpniecības nozares, kas nepieciešamas ieroču ražošanai, karš starp abām valstīm kļuva neiespējams. Šo priekšlikumu vienbalsīgi atbalstīja Vācija, Itālija, Nīderlande, Beļģija un Luksemburga. Eiropas Ogļu un Tērauda kopienas dibināšanas līgums tika parakstīts 1951.g. 18.aprīlī (stājās spēkā 1952.g. 23.jūlijā) un bija par pamatu Eiropas un tagadējai Eiropas Savienības attīstībai ^(45.). Attiecībā uz personu brīvas pārvietošanās tiesībām šajā līgumā diezgan vispārināti un

deklaratīvi tika skarts jautājums par dažām darbaspēka tiesībām ^(41.), neskarot dalībvalstu robežu šķērsošanas jautājumus.

Eiropas apvienošanās turpinājās ar Eiropas Ekonomikas kopienas (EEK) un Eiropas Atomenerģijas kopienas (EURATOM) dibināšanu Romas līgumā 1957.g. 27.martā (stājās spēkā 1958.g. 1.janvārī), kurā trešajā sadaļā par personu, pakalpojumu un kapitāla brīvu apriti personu pārvietošanās brīvības un tiesības tiek definētas vienotā sistēmā ar pakalpojumu un kapitāla pārvietošanos, paredzot, ka pārvietošanās brīvība nozīmē to, ka likvidē jebkādu dalībvalstu darba ņēmēju diskrimināciju pilsonības dēļ attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem un nozīmē turpmāk norādītās tiesības, ko var ierobežot, vienīgi pamatojoties uz sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai veselības aizsardzības apsvērumiem:

- a) tiesības pieņemt faktiskos darba piedāvājumus;
- b) tiesības šajā nolūkā brīvi pārvietoties dalībvalstu teritorijā;
- c) tiesības darba nolūkos uzturēties kādā dalībvalstī saskaņā ar normatīviem un administratīviem aktiem, kas reglamentē šīs valsts pilsoņu nodarbinātību;
- d) tiesības palikt kādā dalībvalstī pēc tam, kad darba attiecības šajā valstī beigušās, atbilstīgi nosacījumiem, kas ietverti īstenošanas regulās, kuras izstrādās Komisija ^(17.). Arī šajā līgumā dalībvalstu robežu jautājumi netiek skarti, taču akcentēti sabiedriskās kārtības, valsts drošības un veselības aizsardzības nosacījumi iepriekšminēto brīvību īstenošanā.

Personu brīvas pārvietošanās jomā būtisks starptautisks normatīvais akts Eiropas mērogā ir 1961.g. Eiropas Sociālā harta ^(7.) un 1989.g. Kopienas Harta par darbinieku sociālajām pamattiesībām, kas ES pilsoņiem paredz pamattiesības attiecībā uz brīvu pārvietošanos, vienlīdzīgu izturēšanos, sociālo aizsardzību un atbilstošiem ienākumiem.

1965.g. 28.aprīlī parakstītam (stājās spēkā 1967.g. 1.jūlijā) Briseles līgumam, ar kuru izveidoja vienu Eiropas Komisiju un vienu Eiropas Padomi, kas kalpoja visām trim toreizējām Eiropas Kopienām (EEK, EURATOM, EOTK), bija vairāk konceptuāls raksturs, neskarot personu un vēl jo vairāk robežu jautājumus. Šo līgumu atcēla ar Amsterdamas līgumu ^(25.).

Svarīgs datums Eiropas vēsturē bija arī 1968.g. 1.augusts, kad likvidēja pēdējās muitas barjeras starp Eiropas Ekonomiskās kopienas dalībvalstīm un tika piemēroti vienādi muitas nodokļi importam ārpus Eiropas Ekonomiskās Kopienas robežām. Sāka darboties Muitas savienība. Muitas robežu un nodokļu atcelšanai bija ievērojami panākumi – pieauga tirdzniecības apjoms, pieauga valstu nacionālais kopprodukts un tika pozitīvi novērtēta kontinenta tirgus iespēja bez

muitas robežām. Tomēr šī ekonomiskā integrācija nebūtu iespējama bez efektīvām pārbaudēm, ko uz Savienības ārējām robežām veic muitas dienests (46). Kaut arī vēl joprojām netika definētas ārējās robežas, tomēr Komisija akcentēja ārējo robežu pastiprinātas kontroles nepieciešamību visu dalībvalstu interesēs. Personu pārvietošanās brīvība un pārbaužu atcelšana uz iekšējām robežām bija tikai daļa no plašākiem stratēģiskiem mērķiem, kas paredzēja izveidot iekšējo tirgu ar nosacījumu, ka personu brīva pārvietošanās attiecās tikai uz tādām personām, kuras bija uzskatāmas par tirgus dalībniekiem – darba ņēmējiem vai pakalpojumu sniedzējiem. Pakāpeniski šis jēdziens ir paplašinājies, lai aptvertu visus Eiropas Savienības pilsoņus, neatkarīgi no viņu ekonomiskās darbības, kā arī trešo valstu valsts piederīgos, jo pēc pārbaužu atcelšanas uz iekšējām robežām faktiski vairs nav iespējams pārbaudīt personu valstisko piederību un robežu šķērsošanas likumību.

Līdz ar to personu brīvas pārvietošanās jēdziena sākotnējā nozīme sāka mainīties, ko pierāda turpmākā Šengenas zonas izveidošanās. Svarīgākais solis, veidojot iekšējo tirgu, kurā nav šķēršļu personu pārvietošanās brīvībai, bija divi Šengenā parakstītie starptautiskie dokumenti, t.i., 1985.g. 14.jūnijā noslēgtais Šengenas līgums (26) un 1990.g. 19.jūnijā noslēgtā Šengenas īstenošanas konvencija jeb Šengenas konvencija (33.), kas stājās spēkā 1995.g. 26.martā. Šengenas noteikumi tagad ir spēkā lielākajā daļā Eiropas valstu, aptverot vairāk nekā 400 miljonus iedzīvotāju un teritoriju 4 268 633 km² platībā (59.) un tie bija svarīgākie normatīvie akti personu brīvas pārvietošanās reglamentācijā, vienlaicīgi paredzot robežu pārbaužu atcelšanu uz dalībvalstu iekšējām robežām, vienotu vīzu sistēmu un citus pasākumus. Taču Šengenas līgums konkrēti nedefinēja ne iekšējās robežas ne ārējās robežas, pārsvarā akcentējot dalībvalstu kopējo robežu šķērsošanas un daļējas uzraudzības normas. Tikai 24.pantā tiek noteikta nepieciešamība pārceļot robežu pārbaužu intensitāti no dalībvalstu kopējām robežām uz ārējām robežām (29.). Savukārt Šengenas konvencija jau definēja ārējo un iekšējo robežu jēdzienus, kurus autors analizē turpmāk Lisabonas līguma kontekstā. Jākonstatē, ka Šengenas līgums un Konvencija darbojās atsevišķi no citām Eiropas integrācijas institūcijām un procesiem. Sākotnēji Šengenas konvencija bija daļa no ES sadarbības tieslietu un iekšlietu jomā. Tas nozīmē, ka tā nebija Kopienas tiesību aktu daļa, bet tikai starpvaldību sadarbība, līdz ar ko var piekrist dažu tiesību zinātnieku viedoklim, ka, tā kā Šengenas Konvencija vēl netiek efektīvi piemērota visās ES dalībvalstīs, ES teritorija kopumā būtu jāaplūko atsevišķi no Šengenas zonas (59.).

1986.g. tika pieņemts Vienotais Eiropas akts, kura galvenais mērķis bija izveidot vienotu tirgu Eiropā līdz 1992.g. 31.decembrim, nosakot, ka iekšējais tirgus aptver telpu bez iekšējām robežām, kurā saskaņā ar šo Līgumu ir nodrošināta preču, personu, pakalpojumu un kapitāla brīva aprīte^(34.). 1992.g. 7.februārī tika parakstīts un 1993.g. 1.novembrī stājās spēkā t.s. Māstrihtas līgums, ar kuru tika nodibināta ES. Ar Māstrihtas līgumu iedibināja ES pilsonības institūtu, kas paredz ikvienam tās pilsonim brīvi pārvietoties, izglītoties, strādāt un ceļot jebkurā no ES dalībvalstīm: „Ikvienam Savienības pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstīs, ievērojot šajā Līgumā noteiktos ierobežojumus un nosacījumus, kā arī tā īstenošanai paredzētos pasākumus”^(26.). Ar Māstrihtas līgumu izveidoja t.s. Eiropas Ekonomisko Telpu, kas paredzēja arī četras brīvības: personu, preču, pakalpojumu un kapitāla brīvu kustību. Līgums atspoguļoja dalībvalstu mērķi būt ne tikai ekonomiskai kopienai, bet veicināt ciešāku sadarbību un veidot ES, kas tika apstiprināts tikai 1999.g. oktobrī īpašā galotņu tikšanās laikā Tampērē, lai Savienība veidotos par vienotu “brīvības, drošības un taisnīguma telpu”. Tas nozīmē pamattiesību garantēšanu ES pilsoņiem un taisnīgas izturēšanās nodrošināšanu ES nepilsoņiem, legāli dzīvojošiem Eiropā. Iespējams, tāpēc atsevišķu tiesību ekspertu viedoklis par ES pilsonības institūtu nebija tik viennozīmīgs pat Rietumeiropas ekspertu vidū: „Iespējam, ka mēs ieejam valdības varas ērā. Mūs gaida izpildvaras noteiktas, varbūt pat cēzariski iekrāsotas politikas ēra. Tas nedrīkst mūs baidīt. Tomēr būs jāpatur redzeslokā turp vedošā attīstība, un nevajadzētu to notušēt ar izplūdušām labklājības formulām, piemēram, pilsoņu Eiropa”. Daudz precīzāks būtu apzīmējums „administrāciju Eiropa”^(44.). “Brīvības, drošības un taisnīguma telpa” nozīmē arī koordinētu patvēruma un imigrācijas politiku, izsniedzot vīzas un pārvaldot dalībvalstu ārējās robežas. Praktiski tas veido ciešu nacionālo robežapsardzības un policijas spēku, muitas un imigrācijas ierēdņu un tieslietu sistēmas darbinieku sadarbību. Līdz ar ES pilsoņu tiesībām brīvi pārvietoties visā ES teritorijā, ievērojami palielinājās pārrobežu mobilitāte un līdz ar to saasinājās nepieciešamība pilnībā atteikties no pasu pārbaudes procedūrām uz iekšējām robežām. Tā šo situāciju raksturo Vācijas tiesību zinātnieki: „Vācijas pilsoņi savā ikdienā gandrīz nepamana, ka kopš 1957.g. viņi dzīvo ekonomiski un politiski saaugušā Eiropā un kopš 1993.g. ir Eiropas Savienības pilsoņi (EK līguma 17.p). Tas saistīts ar faktu, ka Eiropai ir aizvien visu aptverošāka kopīga tiesību sistēma, kuru uz vietas tomēr realizē dalībvalstu pārvaldes. Tādēļ tīri ārēji pilsonis jūt mazāk pārmaiņu, nekā tas ir patiesībā. Lielākā daļa Eiropas integrācijas patieso apmēru sajūt tikai īpašos gadījumos, proti,

šķērsojot citas valsts robežu, kas kopš „Šengenas II” parasti notiek bez personu kontroles”^(60.).

1997.g. 2.oktobrī ES dalībvalstis parakstīja t.s. Amsterdamas līgumu (stājās spēkā 1999.g. 1.maijā), kas paredzēja: pastiprināt nodarbinātības politikas un pilsoņu tiesību nozīmi; atcelt atlikušās barjeras brīvai pilsoņu kustībai un garantēt drošību Eiropas Savienības dalībvalstu teritorijā; dot Eiropas Savienībai lielākas balsstiesības globālajos jautājumos un gatavoties paplašināšanās procesam (62.).

Līgumā bija paredzēts, ka dalībvalstīm ir jākoordinē nodarbinātības stratēģija un kopīgi jāveicina darbaspēka attīstību: „Savienībai ir šādi mērķi: veicināt ekonomisku un sociālu attīstību un augstu nodarbinātību, kā arī panākt līdzsvarotu un noturīgu attīstību, jo īpaši, radot telpu bez iekšējām robežām, stiprinot ekonomisku un sociālu kohēziju un nodibinot ekonomisku un monetāru savienību, kuras galamērķis saskaņā ar šo Līgumu paredz vienotu valūtu...”^(10.) Politika, kas iesākumā Māstrihtas līgumā bija apvienota zem nosaukuma “Tieslietas un iekšlietas”, ir diezgan plaša un daudzpusīga. Amsterdamas līgumā šī politika tika iekļauta trīs aspektos – brīvības, drošības un tiesiskuma:

- brīvība, kurā iekļauta personu brīva pārvietošanās, patvērums, legālā imigrācija,
- tieslietas, tostarp civillietas un krimināllietas,
- drošība, gan iekšējais, gan ārējais aspekts – terorisms, noziedzība, narkotiku tirdzniecība, tirdzniecība ar cilvēkiem, nelegālā imigrācija. Tādejādi attīstot un precizējot tā saucamo trīs pīlāru sistēmu. ^(59.)

Amsterdamas līgums izvirzīja arī ideju par Šengenas *acquis communautaire*, jeb Šengenas *acquis* (no franču valodas – Šengenas tiesību kopums) ^(43.), kas būtu jāpārņem katrai dalībvalstij. Arī juridiskajā literatūrā bieži nav sastopams juridiski pamatots skaidrojums, cik liela ir Šengenas zona un kādi tiesību akti nosaka šīs zonas veidošanos ^(49.). 1999.g. ES Padome definēja Šengenas *acquis* jēdzienu saprotot ar to Šengenas līgumu un Konvenciju, pievienošanās protokolus, Šengenas Izpildu komitejas lēmumus un deklarācijas, Centrālās grupas lēmumus ^(19.). Amsterdamas līguma protokols paredz “Šengenas *acquis*” pārņemšanu uz jaunu EKL (Eiropas Kopienu līgums) IV sadaļu, kuras nosaukums ir “Vīzu politika, patvēruma politika, imigrācijas politika un cita politika, kas saistīta ar personu brīvu pārvietošanos” un kurā ietilpst EKL 61. un turpmākie panti. Līdz ar to pašlaik daudzas Šengenas līguma jomas tagad ir iekļautas Kopienas darbības jomā. Tā kā lielākā daļa Šengenas līguma pašlaik ir daļa no ES *acquis*, pēdējās ES paplašināšanās laikā, kas notika

2004.g. 1.maijā, kandidātvalstīm vairs nebija atteikšanās izvēles iespēju (Šengenas Protokola 8.pants) ^(59.).

Kopējais tirgus pilnībā nevar tikt ieviests, balstoties vienīgi uz brīvu preču kustību. Lai valstis apvienotos patiesi vienotā ekonomiskā telpā, ir nepieciešams nodrošināt ne tikai preču, bet arī personu, kapitāla un pakalpojumu netraucētu kustību pāri valstu robežām. Lai to varētu īstenot, jārada iespēja bez jebkādiem šķēršļiem veikt uzņēmējdarbību, pārvietojoties un uzturoties jebkurā kopējā tirgus dalībvalstī. Brīva personu kustība no visām četrām vienotā tirgus brīvībām vistiešāk skar cilvēku. Tāpēc ir svarīgi noskaidrot, kādi normatīvie akti nosaka šo pārvietošanās brīvību, cik tālu tā attiecas uz ES pilsoņiem un kādi ir ierobežojumi trešo valstu pilsoņiem.

Brīva darbaspēka kustība regulē kustību, kurā iesaistītas nodarbinātas personas, kas noteiktu laika periodu strādā citas personas pakļautībā un saņem par to atalgojumu (atšķirībā no brīvas pakalpojumu kustības, kur persona vai nu pats ir uzņēmuma vadītājs vai saņem maksu par savu pakalpojumu tieši no klienta bez darba devēja starpniecības) ^(48.).

Brīvas darbinieku kustības subjekti ir personas, kuras atbilst šiem priekšnoteikumiem: tām darba devēja uzdevumā jāveic konkrēti pienākumi, par to saņemot atlīdzību.

Līdzīgi kā ar citām pamatbrīvībām, arī attiecībā uz darbaspēka kustību, ES likumdošana nosaka stingru ne diskriminācijas principa ievērošanu. Proti, tiek aizliegta jebkāda darba ņēmēju nacionālā diskriminācija attiecībā uz nodarbinātību, atalgojumu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem. Ne diskriminācijas princips darbojas arī attiecībā uz darbinieka ģimenes locekļiem, pat, ja viņi nav konkrētās dalībvalsts pamatiedzīvotāji. Par darbinieka ģimenes locekļiem tiek atzīti – darbinieka dzīvesbiedrs; dzīvesbiedra lejupējie, kas jaunāki par 21 gadu; darbinieka un dzīvesbiedra lejupējie, kas atrodas viņu aizgādībā; darbinieka un dzīvesbiedra augšupējie, kas atrodas viņu aizgādībā ^(48.).

Brīvība un taisnīgums tiek augsti vērtēti ES, tie ir ES stūrakmeņi. ES valstis ir uzticīgas demokrātijai, tās respektē cilvēktiesības ^(47.) un likumus. Bet brīvība un taisnīgums var tikt pilnībā izmantoti tikai drošības apstākļos. Brīvība nav tikai personiskā mobilitāte – tā nozīmē arī noteiktas pamattiesības. Piemēram, tiesības uz brīvību un drošību; vienlīdzība likuma priekšā; uzskatu, vārda un informācijas brīvība; tiesības uz labu pārvaldi un uz to, ka no ES institūciju puses tiks novērsts jebkāds kaitējums, kas varētu tikt nodarīts cilvēkam. Šīs tiesības attiecas uz ikvienu, kurš legāli dzīvo ES, neatkarīgi no tā, vai viņš ir vai nav ES pilsonis. Tiesību vispārējo principu avots tagad ir Līguma par ES 6.panta

otrā daļa, saskaņā ar kuru ES ir jāievēro pamattiesības, ko garantē 1950.g. 4.novembra Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija un kas izriet no dalībvalstīm kopīgām konstitucionālajām tradīcijām, kuras ir Kopienas tiesību vispārīgie principi^(57.).

Eiropā personu brīvas pārvietošanās princips ir tālāk attīstījies arī šādos normatīvajos aktos: Līgumā par Konstitūciju Eiropai^(24.), kas tomēr daļēji radīja institucionālu krīzi, jo Francijas un Nīderlandes vēlētāji noraidīja šo līgumu; Eiropas Padomes 1999.g. lēmumā izveidot brīvības, drošības un tiesiskuma telpu (Tamperē), 2001.g. lēmumā izstrādāt ES Konstitūciju (Lākenā), 2002.g. lēmumā par kopējo migrācijas un patvēruma politiku (Seviļā)^(59.), Hāgas programmā^(20.) 2005.g., kuru pēc autora viedokļa varētu uzskatīt par nozīmīgāko konceptuālo dokumentu, sagatavojot tuvojošos Šengenas zonas paplašināšanos ar 10 jaunajām ES dalībvalstīm, ieskaitot arī Latviju. 2007.g. 19.oktobrī ES līderi panāca vienošanos par tā saucamo reformu līgumu, kuru uzreiz nosauca par „mazo konstitūciju” un oficiāli parakstīja 2007.g. 13.decembrī. To dēvē par Lisabonas līgumu. Līgums izsauca daudzas diskusijas par dalībvalstu suverenitātes saglabāšanas jautājumiem, tajā skaitā arī Latvijā. Autors piekrīt Satversmes tiesas spriedumā „Par likuma „Par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101.pantam” viedoklim, ka Lisabonas līguma *expressis verbis* norāda uz dalībvalstu identitātes un suverenitātes respektēšanu, kas ir uzsvērta vēl vairāk nekā spēkā esošajos līgumos. Bet dalībvalstu robežu kontekstā autors pilnībā atbalsta prof. J.Bojāra viedokli, ka līdzdalība Savienībā, kas pārstāv tuvu pie pusmiljarda iedzīvotāju un vislielāko pasaulē apvienoto ekonomisko potenciālu, attiecīgi palielina arī katras atsevišķas tās dalībvalsts politisko prestižu, kā arī reālās ekonomiskās un ārpolitiskās iespējas. Līdz Latvijas līdzdalībai ES, Krievija pastāvīgi atteicās ratificēt abu valstu savstarpējo robežlīgumu, piekopa pret Latviju nedraudzīgu un nelīdztiesīgu tarifu politiku. Pēc Latvijas uzņemšanas ES 2004.g., Krievijai ES spiediena rezultātā vispirms nācās pārtraukt pret Latviju diskriminējošu tarifu politiku, un tā paša gada decembra sākumā Krievijas prezidents jau paziņoja par Krievijas gatavību ratificēt Latvijas Krievijas robežlīgumu (62.). LES (Līgums par Eiropas Savienību) 4.panta otrā daļa noteica, ka ES respektē dalībvalstu vienlīdzību, kā arī nacionālo identitāti, kas raksturīga to politiskajām un konstitucionālajām pamatstrukturām, tostarp reģionālajām un vietējām pašvaldībām. ES ievēro valstu galvenās funkcijas, tostarp valsts teritoriālās integritātes nodrošināšanu, likumības un kārtības uzturēšanu, kā arī valsts drošības aizsargāšanu. Šīs funkcijas paliek katras dalībvalsts pārziņā (32.). Tas paredz pastāvīgu ES Padomes prezidenta posteni, kopējās ārpolitikas

koordinatora pilnvaras, uzlabo balsošanas sistēmu un paplašina gan Eiropas Parlamenta, gan nacionālo likumdevēju ietekmi (28.). Precizēts ES pilsonības institūts (ikvienas dalībvalsts pilsonis ir ES pilsonis, un ne otrādi. ES pilsonība papildina attiecīgās valsts pilsonību un to neaizstāj) (52.) un definētas ES pilsoņu tiesības, kurās tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā (22..) ir pirmais punkts ES pilsoņu tiesību uzskaitījumā.

ES pilsoņu tiesības ir konkretizētas Eiropas Savienības darbību jaunajā redakcijā, kam, pēc autora viedokļa, ir noteicošā nozīme arī valstu robežu šķērsošanas kontekstā un tas arī izriet no dažu tiesību zinātnieku atzinumiem: „Cita starpā tās ir šādas: tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā; tiesības balsot un kandidēt Eiropas Parlamenta vēlēšanās un dzīves vietas dalībvalsts pašvaldību vēlēšanās ar tādiem pašiem nosacījumiem kā attiecīgās valsts pilsoņiem; tiesības tās trešās valsts teritorijā, kurā nav pārstāvēta dalībvalsts, kuras pilsoņi viņi ir, uz jebkuras dalībvalsts diplomātisko un konsulāro iestāžu aizsardzību ar tādiem pašiem nosacījumiem; tiesības iesniegt lūgumrakstu EP; rakstīt Eiropas ombudam un savienības iestādēm un padomdevējām struktūrām jebkurā no Līguma valodām un saņemt atbildi tajā pašā valodā (arī 20.pants)” (54.). ES pilsonība nav saistāma tikai ar brīvībām un tiesībām. ES pilsoņiem, kā to nosaka Līgums, pamatlīgumi uzliek arī pienākumus. Atšķirībā no tiesībām šie pienākumi pamatlīgumos nav detalizēti. Pilsonība parasti nozīmē pilsoņu pienākumus pakļauties valsts likumiem būt lojālam pret tās varas institūcijām. Šajā gadījumā ES pilsoņu pienākums ir pilnībā respektēt ES tiesības, kuras kolīziju gadījumos prevalē pār nacionālo likumu normām (Doktrīna par ES tiesību pārākuma principu pār konstitucionālajām normām; piemērota Eiropas Kopienas Tiesas lietās – EKT lieta 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [197] ECR 1125.) (38.).

Suverenitātes izpratne laika gaitā ir mainījusies, taču suverenitātes jēdziens ir atzīstams par juridisku jēdzienu ar izplūdušām, tomēr nosakāmām robežām. Minētā jēdziena kontekstā īpaši svarīga ir valsts funkciju deleģēšana pārvalstiskām organizācijām. Šāda deleģēšana ir veicama, neaizskarot tautas suverenitāti (32.).

Kopš 20.gadsimta deviņdesmito gadu sākuma Latvijas ārpolitikas galvenais uzdevums bija stiprināt atgūto neatkarību un valstiskumu. Lai īstenotu šo uzdevumu, kā arī veiktu pāreju no plānveida uz tirgus ekonomiku un centralizētas pārvaldes vietā ieviestu demokrātijas (1.) tradīcijas, Latvija uzsāka integrāciju Eiropas un transatlantiskajā telpā.

2004.g. 1.maijā Latvija kļuva par pilntiesīgu ES dalībvalsti, kas paredzēja arī turpmāko Latvijas pievienošanos Šengenas Konvencijai

2007.g. attiecībā uz sauszemes un jūras robežām, bet 2008.g. arī lidostu „Rīga” (27.).

Viens no ES un Šengenas ievērojamākajiem sasniegumiem pēdējo vairāk nekā sešdesmit gadu laikā bija lielas „bezrobežu” telpas radīšana, kurā cilvēki, robežkontroles netraucēti, var brīvi pārvietoties, kā tas tiek definēts arī Lisabonas līguma 2.pantā nosakot, ka ES piedāvā saviem pilsoņiem brīvības, drošības un tiesiskuma telpu bez iekšējām robežām, kur personu brīva pārvietošanās ir nodrošināta saistībā ar piemērotiem pasākumiem, kas attiecas uz ārējo robežu kontroli, patvēruma meklētājiem, imigrāciju un noziedzības novēršanu un apkarošanu (22.). Frāze „telpa bez iekšējām robežām” pēc autora pārlicības lielā mērā ir deklaratīva, populistiska un juridiski nekorekta, neatbilst vairākiem citiem ES un Šengenas *acquis* normatīvajiem aktiem, jo gan tajā pašā pantā ir definēta iekšējo un ārējo robežu pastāvēšanas iespēja, gan arī Šengenas konvencija nosaka ārējo un iekšējo robežu definējumus: ārējās robežas ir „Līgumslēdzēju Pušu sauszemes un jūras robežas, kā arī lidostas un jūras ostas, kas nav iekšējās robežas”, savukārt iekšējās robežas ir „Līgumslēdzēju Pušu kopīgās sauszemes robežas, to lidostas iekšējiem lidojumiem un to jūras ostas regulāriem pārvadājumiem tikai no ostām vai uz tām citu Līgumslēdzēju Pušu teritorijās, nepiestājot ostās ārpus šīm teritorijām” (22.). Diemžēl arī Šengenas konvencijā dotais ārējās robežas definējums pēc būtības ir neskaidrs un neprecīzs, jo formulēts ar izslēgšanas metodi un bez iekšējo robežu jēdziena definējuma nav saprotams. Šāda veida definējumi krasi atšķiras no vairākuma pasaules valstu robežu jēdziena definējumiem, kas lielākoties savstarpēji ir ļoti līdzīgi vai pat identiski, jo pamatā balstās uz starpvalstu robežlīgumiem un katra suverēna valsts ar valsts robežu pamatā saprot valsts teritorijas (telpas) ģeometrisku norobežošanu no citām valstīm vai teritorijām, piemēram, Polijas Republika (9.), Lietuvas Republika (4.) u.c.. Turklāt Šengenas konvencijas iekšējo robežu jēdziena definējumā, pēc autora pārlicības, ir mehāniski iekļauta un arī ļoti neskaidri izteikta cita pilnīgi patstāvīga „robežas režīma” jēdziena daļa, paredzot pārvadājumu diferenciāciju atkarībā no statusa. Vairumā valstu nacionālajā normatīvajā regulējumā, kā arī robežlīgumos kā atsevišķs juridisks jēdziens ir definēts valsts robežas režīms, ar ko vairumā gadījumu saprot kārtību, kādā personas sauszemes transportlīdzekļi, dzelzceļa transports, gaisa kuģi, kuģošanas līdzekļi šķērso valsts robežu, kārtību, kādā mantas un preces pārvieto pāri valsts robežai vai aizliedz (ierobežo) to pārvietošanu, dažkārt arī robežincidentu izmeklēšanas kārtību un citu darbību veikšanu uz valsts robežas (3.). Diemžēl arī Šengenas konvencijā vēl joprojām saglabājusies frāze „telpa bez iekšējām robežām”, kas attiecināta uz iekšējo tirgu atbilstoši Eiropas Kopienų dibināšanas

līgumam (33.) un ir izplatījusies gan starptautiskajā, gan nacionālajā aprītē, radot kļūdaiņu izpratni par valstu robežu jēdziena nozīmi un lomu valsts un konstitucionālajās tiesībās. Arī daži tiesību zinātnieki, pēc autora pārlicības, nepamatoti apgalvo, ka „Šobrīd ES nav ne savas teritorijas, ne savu iedzīvotāju, bet ir noteikta publiska vara (dažkārt nodrošināta ar ekskluzīvu kompetenci) dalībvalstu teritorijā un spēja būt par starptautisku attiecību dalībnieci, it īpaši pēc tam kad ES iegūs juridiskas personas statusu. Turklāt, tāpat kā vairums valstīm līdzīgo veidojumu, arī ES ir tapusi uz starptautiska līguma nevis kādas Eiropas tautas deklarācijas pamata” (53.).

Starp ieguvumiem, ko ES devusi saviem pilsoņiem, ir tiesības brīvi ceļot ES robežās un dzīvot, kā arī strādāt jebkurā no izvēlētajām ES valstīm (1.).

Starptautisko normatīvo aktu un saistību godīga un konsekventa izpilde ir starptautiskās sadarbības pamats jebkurā sfērā un it sevišķi tādā sfērā, kā migrācijas procesu regulēšana. Tāpēc Latvijas starptautiskajiem līgumiem un juridiskām saistībām ir īpaši svarīga loma valsts varas iestāžu darbības tiesiskajā reglamentācijā.

Secinājumi un priekšlikumi

Ārējo robežu jēdziena izveidošanās priekšnosacījumiem ir duāls raksturs:

- cilvēktiesību sistēmas būtiskas komponentes – personu brīvas pārvietošanās īstenošana;
- ekonomiskās integrācijas un globalizācijas procesu attīstība starptautiskās konkurences apstākļos un nepieciešamība nodrošināt tiesisko kārtību vienlaicīgi daudzās valstīs un vairākos reģionos. Šīs tiesiskās kārtības nodrošināšanai Šengenas telpā ir izveidots attiecīgs „kompensējošais mehānisms” robežu pārbaužu atcelšanas uz iekšējām robežām negatīvo seku novēršanai, kura turpmākai attīstīšanai ir nepieciešama arī normatīvā regulējuma pilnveidošana.

Ne starptautisko tiesību, ne Latvijas mērogā jēdziens *imigrācija* un no tā atvasinātais jēdziens – *imigrants* nav pietiekoši skaidri definēts, neskatoties uz to, ka daudzās valstīs, t.sk., arī Latvijā, ir pieņemts normatīvais regulējums nelegālās imigrācijas ierobežošanai. Tā, Vācijā ar imigrantiem saprot „personas, kuras šķērso robežu nolūkā apmesties valstī”, Japānā – „nacionālus pilsoņus un ārzemniekus, kuri ieceļo no ārzemēm”, Amerikas Savienotajās Valstīs – „ārzemniekus, kuri ieceļoja uz likumīga pamata uz pastāvīgu dzīvi valstī”. Nepieciešama jēdzienu „imigrants” un „nelegālais imigrants” precīza noteikšana arī Šengenas *acquis* ietvaros.

Neskatoties uz visai plašo patvēruma starptautisko un ES normatīvo regulējumu, tajā skaitā to normatīvo regulējumu, kas pieņemts ES, lai panāktu pēc iespējas objektīvāku patvēruma procedūru norisi uz valstu robežām, novērst patvēruma tiesību ļaunprātīgu izmantošanu nav izdevies. Patvēruma tiesību ļaunprātīgas izmantošanas tendences turpina attīstīties ļoti straujos tempos arī Latvijā un tam pamatā ir normatīvā regulējuma nepilnības, kā arī bēgļa statusa un patvēruma procesa metodikas nepietiekoša izpratne tiesībsargājošo iestāžu amatpersonu darbībā, kas var tikt novērsta tikai caur tiesisko izglītošanu.

Ārējo robežu nostiprināšana ir loģisks un nepieciešams nosacījums ne tikai ES un Šengenas līguma valstu, bet arī trešo valstu interesēs, nodrošinot tiesisko kārtību Eiropā, ierobežojot nelegālo imigrāciju un starptautisko noziedzību arī ārpus ES un Šengenas zonas, piemēram, EUBAM misiju veidā stiprinot robežkontroles un tiesiskuma sistēmu ES kaimiņvalstīs un citās trešajās valstīs kā, piemēram, Ukrainā un Moldovā. Šī procesa attīstībā būtiska loma ir sakaru virsniņu institūta kompetences turpmākai paplašināšanai.

Frāze „telpa bez iekšējām robežām”, kas bieži tiek lietota ES normatīvajā regulējumā, pēc būtības ir deklaratīva, populistiska un juridiski nekorekta, neatbilst vairākiem citiem ES un Šengenas *acquis* normatīvajiem aktiem, jo gan tajā pašā Šengenas konvencijā ir definēta iekšējo un ārējo robežu pastāvēšanas iespēja, gan arī Šengenas konvencija nosaka ārējo un iekšējo robežu jēdzienus. Lai nepieļautu sabiedrības un robežu šķērsojošo personu turpmāku maldināšanu, frāze „telpa bez iekšējām robežām” būtu izslēdzama no visiem ES un nacionālajiem normatīvajiem aktiem.

Šengenas konvencijā dotais ārējās robežas definējums pēc būtības ir neskaidrs un neprecīzs, jo formulēts ar izslēgšanas metodi un bez iekšējo robežu jēdziena definējuma nav saprotams. Šāda veida definējumi krasi atšķiras no vairākuma pasaules valstu robežu jēdziena definējumiem, kas lielākoties savstarpēji ir ļoti līdzīgi vai pat identiski, jo pamatā balstās uz starpvalstu robežlīgumiem un katra suverēna valsts ar valsts robežu pamatā saprot valsts teritorijas (telpas) ģeometrisku norobežošanu no citām valstīm vai teritorijām, kas būtu jāņem vērā arī pie ārējo un iekšējo robežu jēdzienu pārskatīšanas un konkretizēšanas.

Izmantotā literatūra un avoti

1. Latvijas Republikas Satversme. [tiešsaiste]. LR likums. *Latvijas Vēstnesis*. 1993. 1.jūl. Nr.43. [stājas spēkā 07.11.1922.] ar grozījumiem. 68., 89.–116.pants. [atsauce 2012.g. 3.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=57980>
2. Imigrācijas likums. LR likums. [tiešsaiste]. *Latvijas Vēstnesis*. 2002. 20.nov. Nr.169 (2744); Ziņotājs. 2002. 27.dec. Nr.24. [stājas spēkā 01.05.2003.]. [atsauce 2012.g. 13.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=68522>

3. Latvijas Republikas valsts robežas likums. [tiešsaiste]. LR likums. *Latvijas Vēstnesis*. 2009. 2.dec. Nr.189 (4175) [stājas spēkā 16.12.2009.]. 9.panta 2.daļa. [atsauce 2012.g. 13.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=201364&from=off>
4. Lietuvas Republikas likums „Lietuvas Republikas robežas un tās apsardzības likums”. [tiešsaiste]. Istatymas skelbtas: Žin., 2000, Nr. 42–1192 Aktualizacija nuo 2010.11.23., 2.pants, 1.punkts. [atsauce 2012.g. 20.janv.]. Pieejams:http://skelbimas.lt/istatymai/valstybes_sienos_ir_jos_apsaugos_istatymas.htm
5. Par Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju pret transnacionālo organizēto noziedzību. LR likums. *Latvijas Vēstnesis*. 2001. 6.jūn. Nr.87 (2474); Ziņotājs 2001. 5.jūl. Nr.13. [stājas spēkā 06.06.2001.].
6. Patvēruma likums. LR likums. [tiešsaiste]. *Latvijas Vēstnesis*. 2009. 30.jūn. Nr.100 (4086); Ziņotājs. 2009. 13.aug. Nr.15. [atsauce 2012.g. 20.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=194029>.
7. Par Eiropas Sociālo hartu. [tiešsaiste]. LR likums. [stājas spēkā 18.12.2001.] Rīga: *Latvijas Vēstnesis*. 2001. Nr.183 (2570). [atsauce 2012.g. 20.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=56569&from=off>.
8. Par 1951.gada 28.jūlija Konvenciju par bēgļa statusu un tās 1967.gada 31.janvāra Protokolu par bēgļa statusu. LR likums. *Latvijas Vēstnesis*. 1997. 4.jūl. Nr.171/174 (886/889) [stājas spēkā 04.07.1997.] ar grozījumiem:1997. 2.okt. *Latvijas Vēstnesis*. 1997. 8.okt. Nr.258/259 (973/974) [stājas spēkā ar 22.10.1997.]
9. Polijas Republikas likums „Par valsts robežas apsardzību”. [tiešsaiste]. Tekst ujednolicony na 12.11.2011. [atsauce 2012.g. 20.janv.]. Pieejams:<http://prawo.legeo.pl/prawo/ustawa-z-dnia-12-pazdziernika-1990-r-o-ochronie-granicy-panstwowej/>
10. Amsterdams līgums, ar ko groza līgumu par Eiropas Savienību, Eiropas kopienu dibināšanas līgumus un dažus ar tiem saistītus aktus. Amsterdamā: 1997.gada 2.oktobris. [tiešsaiste]. 1.daļas 1.pants. [atsauce 2012.g. 22.janv.]. Pieejams: <http://europa.eu.int/eur-lex/>
11. ANO Augstā komisāra bēgļu jautājumos pārvaldes statūti. [tiešsaiste]. Pieņemti 1950.gada 14.decembrī ar ANO Ģenerālās Asamblejas rezolūciju 428 (V). [atsauce 2012.g. 22.janv.]. Pieejams:http://www.tiesibsargs.lv/lat/tiesibu_akti/ano_dokumenti/?doc=238
12. ANO Ģenerālās Asamblejas 1948.gada 10.decembra pieņemtā un pasludinātā „Vispārējā cilvēktiesību deklarācija”. [tiešsaiste]. 7., 9., 13. un 29.pants. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/lat/tiesibu_akti/ano_dokumenti/?doc=49.
13. ANO 1951.gada 28.jūlija „Konvencija par bēgļa statusu”, 31.paragrāfs. [tiešsaiste]. *Latvijas Vēstnesis*. 1997. 4.jūl. Nr.171/174 (886/889). [Latvijā stājas spēkā 29.10.1997.]. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=210690>.
14. ANO 1966.gada 16.decembra Starptautiskais pakts „Par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām ar fakultatīvo protokolu”, Pieņemts 1966.gada 16.decembrī, Stājes spēkā 1976.gada 23.martā, Latvija nosūtījusi depozitārijam 1992.gada 24.martā. Latvijas Republikas Augstākās Padomes deklarācija. 2.pants, 12.pants. 04.05.1990.

15. ANO 1985.gada 13.decembrī pieņemtā „Deklarācija par to personu tiesībām, kuras nav tās valsts pilsoņi, kurā viņas dzīvo” Par Latvijas Republikas pievienošanos starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos. 2.pants. Publicēts: Ziņotājs nr. 21, 24.05.1990.
16. ANO Ģenerālās asamblejas 2000.gada 15.novembra pieņemtā Konvencija 55/25 „Pret transnacionālo organizēto noziedzību” trešais pielikums – „Protokols pret migrantu kontrabandu pa sauszemes, jūras un gaisa ceļu, kas papildina Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju pret organizēto noziedzību”. 20.03.2003. likums „Par Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvencijas pret transnacionālo organizēto noziedzību Protokolu pret migrantu nelikumīgu ieviešanu pa zemes, jūras un gaisa ceļiem”. *Latvijas Vēstnesis*. 2003. 10.apr. Nr.56. (2821) [stājas spēkā 10.04.2003.].
17. Eiropas Ekonomikas kopienas dibināšanas līgums. (1957h). [tiešsaiste]. 1.nodaļa. Darba ņēmēji. 48.pants. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. Pieejams:<http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/index.htm#founding>.
18. Eiropas Padomes 1950.gada 4.novembra konvencija „Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija”, 4.protokola 2.pants, 5.panta 1.daļas f apakšpunkts. [tiešsaiste]. Redakcija, kas saskaņā ar Konvencijas 11.protokolu stājas spēkā 1998.gada 1.novembrī. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. Pieejams: <http://www.humanrights.lv/doc/regional/eckkons.htm>.
19. Eiropas Savienības Padomes 1999.gada 20.maija Lēmums (1999/435/EK) par Šengenas *acquis* definīciju, lai atbilstīgi Eiropas Kopienas dibināšanas līguma un Līguma par Eiropas Savienību attiecīgajiem noteikumiem noteiktu tiesisko bāzi visām normām un lēmumiem, kas veido Šengenas *acquis*. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 19.janv.]. Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=lv&ihtmlang=lv&lng1=lv,en&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=329819:cs&page=>
20. Komisijas paziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam – Hāgas programma: desmit prioritātes turpmākajiem pieciem gadiem Partnerība Eiropas atjaunošanai brīvības, drošības /* COM/2005/0184 galīgā redakcija */. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 5.janv.]. Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:LV:HTML>
21. Latvijas Republikas Augstākās Padomes deklarācija. 04.05.1990. Par Latvijas Republikas pievienošanos starptautisko tiesību dokumentiem cilvēktiesību jautājumos. [tiešsaiste]. Publicēts: Ziņotājs. 1990. 24.maijā Nr.21. [atsauce 2012.g. 5.janv.]. Pieejams:<http://pro.nais.lv/naiser/text.cfm?Key=0127181990050432769>.
22. Lisabonas Līgums, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu, parakstīts Lisabonā 2007. gada 13. decembrī. [tiešsaiste]. Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis C 306 50.sējums, 2.panta 2.punkta a) apakšpunkts. 2007.gada 17.decembris. ISSN 1725–5201. [atsauce 2012.g. 5.janv.]. Pieejams:<http://pro.nais.lv/naiser/text.cfm?Key=0127181990050432769>.
23. Līgums par Eiropas Savienību, 1992.gada 7.februāra līgums. Māstrihta. [tiešsaiste]. 8a.pants. [atsauce 2012.g. 9.janv.]. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/index.htm#other>

24. Līgums par Konstitūciju Eiropa. [tiešsaiste]. Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, Nr.C310, 2004.gada 16.decembris. [atsauce 2012.g. 7.janv.]. Pieejams:<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:lv:HTML>
25. Līgums par vienotas Eiropas Kopienu Padomes un vienotas Eiropas Kopienu komisijas izveidi. Protokols par privilēģijām un imunitāti Eiropas Kopienās. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 7.janv.]. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/index.htm#other>
26. Nolīgums starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām. 1985. Šengena. [tiešsaiste]. Oficiālais Vēstnesis L 239, 22/09/2000 lpp. 0013 – 0018., 24.pants. [atsauce 2012.g. 7.janv.]. Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2801%29:LV:HTML>.
27. Padomes Lēmums Nr. 2007/801/EK par Šengenas acquis noteikumu pilnīgu piemērošanu Čehijas Republikā, Igaunijas Republikā, Latvijas Republikā, Lietuvas Republikā, Ungārijas Republikā, Maltas Republikā, Polijas Republikā, Slovēnijas Republikā un Slovākijas Republikā, OV L 323, 8.12.2007. [tiešsaiste]. 1.pants. [atsauce 2012.g. 6.janv.]. Pieejams: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:323:0034:0039:EN:PDF>
28. Par ES valstu un valdību vadītāju vienošanos par Reformu līgumu. [tiešsaiste]. *Latvijas Vēstnesis*. 2007. Nr.170. Informācija Eiropas struktūrās. [atsauce 2012.g. 6.janv.]. Pieejams: http://lv.lv/index.php?menu_body=DOC&id=165078
29. Par Latvijas Republikas kārtējo ziņojumu par 1966.gada Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām izpildi Latvijas Republikā laikposmā no 1995.gada līdz 2002.gada 1.janvārim. [tiešsaiste]. LR Ministru kabineta 2002.g. 24.okt. rīkojums Nr.593. *Latvijas Vēstnesis*.156 (2731), 29.10.2002.). [atsauce 2012.g. 4.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=67717>.
30. Par likuma „Par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101.pantam. Satversmes tiesas spriedums. 2009.gada 7.septembrī. *Latvijas Vēstnesis*. 2009. 9.apr. Nr.56 (4042) [stājas spēkā 07.04.2009.]
31. Rīcības plāns Hāgas programmas ieviešanai: politisko prioritāšu īstenošana un ieviešanas kontrole. 10.punkts (6) daļa.
32. Satversmes tiesas spriedums „Par likuma „Par Lisabonas līgumu, ar ko groza Līgumu par Eiropas Savienību un Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101.pantam”. [tiešsaiste]. *Latvijas Vēstnesis*. 2009. 9.apr. Nr.56 (4042) [stājas spēkā 07.04.2009.]. 16.3.punkts. [atsauce 2012.g. 4.janv.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=190439>
33. Šengenas konvencija. Konvencija, ar ko īsteno Šengenas nolīgumu (1985.gada 14.jūnijs) starp Beniluksa Ekonomikas savienības valstu valdībām, Vācijas Federatīvās Republikas valdību un Francijas Republikas valdību par pakāpenisku kontroles atcelšanu pie kopīgām robežām. Ministru un valsts sekretāru Kopīgā Deklarācija, tiekoties Šengena 1990.gada 19.jūnijā. Oficiālais Vēstnesis L 239, 22/09/2000 preambula, lpp.0019 – 0062. [tiešsaiste].

- Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:LV:HTML>.
34. Vienotais Eiropas Akts. 17.02.1986. [atsauce 2012.g. 14.janv.]. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/index.htm#other>
 35. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [tiešsaiste]. 10.pants. [atsauce 2012.g. 14.janv.].
Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:EN:NOT>
 36. Council OF Europe. European Social Charter (Revised). Strasburg, 3.V.1996. European Treaties – CETS No.163.Meinhards, Hilfs.
 37. European Union Border Assistance Mission TO Moldova and Ukraine. Background. The European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) was launched on 30 November 2005 following a request made jointly to the European Commission by the presidents of the Republic Moldova and Ukraine. A range of illicit cross-border activity, including trafficking of human beings, smuggling and other illegal trade, was occurring along the 1,222km-long MD/UA border, a phenomenon not helped by the secessionist region of Transnistria in Moldova (which lies adjacent to 472km of the same border), over which the government of Moldova has no control. As a result both governments were losing substantial amounts in revenue to organised crime. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 14.janv.].
Pieejams: <http://www.eubam.org/en/>.
 38. Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Germany. Case 11-70. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 14.janv.].
Pieejams:http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61970J0011&lg=en
 39. Московская Государственная Юридическая Академия. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза Шенгенские соглашения. Комментарий. [tiešsaiste].
Pieejams:
<http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengencomm.htm>
 40. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). [tiešsaiste]. 2.pants 2)punkts. [atsauce 2012.g. 10.janv.].
Pieejams:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0810:EN:NOT>.
 41. Treaty Establishing „The European Coal and Steel Community” and annex I-III Paris, 18 April 1951 (Draft English Text), Wages and movement of workers: 68-69 p. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 10.janv.].
Pieejams:<http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/index.htm#founding>.
 42. UNHCR The UN Refugee Agency. History of UNHCR A Global Humanitarian Organization of Humble Origins. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 10.janv.].
Pieejams: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>.

43. ŠVALKOVSKA, A., VECKRĀCIS, J., LIJEBERGA, K. *Angļu – latviešu Eiropas Savienības terminu vārdnīca*. Rīga: UNDP, 2004, 12.–13.lpp. ISBN 9984-684-24-5.
44. DREIER, H. Das Europa der Administrationen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Num. 46, 2002, S., 07.04.2009.
45. ANTĀNE, I., AKERS, A., KONSTANTĪNOVA, I. *Eiropas Savienības mazā enciklopēdija*. 242.lpp. Rīga: SIA „Valērija Belokoņa izdevniecība”, 2003. ISBN 9984-9482-6-9.
46. *Eiropas komisija. Transports un ceļošana*. Muitas dienests – ES vērtzinis – 01/07/2008. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 11.janv.]. Pieejams: http://ec.europa.eu/news/transport/080701_1_lv.htm.
47. Eiropas Savienības Pamattiesību harta. Pirmais solis ceļā uz Eiropas konstitūciju. *Cilvēktiesību žurnāls*. 2000. Nr.13/14.,120.–135.lpp.
48. ALEHNO, I., BUKA, A., BUTKEVIČS, J., JARINOVSKA, K., ŠKOBA, L. *Ievads Eiropas Savienības tiesībās: tiesu prakse un komentāri*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2004, 149.lpp.
49. VĪTOLIŅŠ, V. Ieskats Šengenas acquis attīstībā. *Jurista Vārds*, 5.nr., 2008, 1.lpp.
50. *Latviešu valodas skaidrojošā vārdnīca*. LU Matemātikas un informātikas institūts, 1993 – 2006, versija 1.8.2.
51. KRASTIŅŠ, U. (sastādītājs), RIEKSTIŅA, L. (redaktore). *Latvija Eiropas Padomē – 10 gadi*. Latvia in the council of Europe – 10 years. Rīga: Eiropas Padomes Informācijas birojs, 2005. ISBN 9984-9333-3-4. 47. – 48.lpp.
52. DEKSNIS, E.B. *Lisabonas līgums un Eiropas Savienības konstitucionālie pamati*. Rīga: Juridiskā koledža, 2008, 87.lpp. ISBN 978-9984-9913-3-7. Autora atsauce Nr.42.
53. JUNDZIS, T. *Lisabonas līgums un Eiropas Savienības konstitucionālie pamati*. ISSN 1407-4974. 2008.gada februāris. nr.2(102) 66.–73.lpp.
54. JUNDZIS, T. „Lisabonas līgums” un Eiropas Savienības kopējās ārpolitikas un drošības politikas tiesiskais regulējums (1), *Likums un Tiesības*. 3.nr., 2008, 68.lpp. ISSN 1407-4974.
55. ТЮРКИН М.Л. Международные стандарты как основа регулирования миграции населения. Зарубежный опыт, его особенности, приемлемость опыта для России, Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ: Монография. Москва: ВНИИ МВД России, 2004, с.33. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 12.janv.]. Pieejams: <http://strani4ka.narod.ru/migration/5.doc>.
56. Apvienoto Nāciju konference par starptautisko organizāciju. Apvienoto Nāciju Organizācijas statūti. 1945.gada 25.aprīlī, Sanfrancisko, 1. un 55.pants. No:Grigeļonis Jānis. Mūsdienu starptautiskās un tirdzniecības tiesības. Starptautiskais civilprocess. Rīga: Izdevniecība AGB, 2000. ISBN 9984-663-25-6. 1. un 12.lpp.
57. ANTOINE-GREGOIRE, J.L. Pamattiesību ievērošana Eiropas Savienībā. 2008.gada jūlijs. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 13.janv.]. Pieejams:http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/respect/article7173lv.htm.
58. GROMOVŠ, J. *Patvēruma likuma komentāri. Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde*. Rīga: AS Valsts Papīru spiestuve, 2009, 12.lpp. ISBN978-9984-39-950-8.

59. APAP, J. Personu pārvietošanās brīvība. 2008.gada jūlijā. [tiešsaiste]. [atsauce 2012.g. 3.janv.]
Pieejams:http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/freedom/article_7175_lv.htm.
60. VILBERGS, H.J., MESSERŠMITS, K., NIEDRA, L. *Pilsonis tiesiskā valstī*. Vācu konstitucionālo un administratīvo tiesību pamati. Rīga:SIA Eurofaculty, „N.I.M.S.” 2004. ISBN 9984-725-94-4. 160.lpp., 233 lpp.
61. RJABCEVS, A., PMLP sabiedrisko attiecību vadītājs. Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde: Par patvēruma meklētāju skaitu Latvijā 2011.gadā. *Latvijas Vēstnesis*. 2012. 11.janv. Nr.6(4609) > Informācija > Institūcijās, struktūrās, nozarēs. [tiešsaiste]. [atsauce 2011.g. 3.nov.] Pieejams: http://www.vestnesis.lv/index.php?menu=doc&id=242632&laidiens_id=10919.
62. BOJĀRS, J. *Starptautiskās publiskās tiesības II*. Rīga: Zvaigzne ABC, 2006. 753 lpp. ISBN9984-37-378-9.

Summary

In development of the term ‘external borders’ it is possible to discover a dual nature: 1) major component of human rights system i.e. implementation of freedom of movement; 2) economic integration and globalization processes in the development of international competition and the need to ensure the legal system simultaneously in many countries and in several regions. In order to ensure law enforcement in the Schengen area, appropriate ‘compensatory mechanism’ has been established in order to prevent any negative consequences due to the abolition of the border checks at internal borders. In this matter it would be needed to further develop and improve the regulatory framework.

Neither international laws nor the Latvian legislation sufficiently clearly defines the concept of immigration and its derivative concept ‘immigrant’ despite the fact that in many countries, including Latvia a regulatory framework to limit illegal has been adopted. For example, in Germany the term ‘immigrants’ is interpreted as ‘persons who cross the border with the purpose to reside in the country’, in Japan as ‘national citizens and foreigners who come from abroad’, in the United States as ‘foreigners who arrived on a legal basis for permanent residence in the country’. The author urges the need to specify precise and accurate determination of the concepts ‘immigrant’ and ‘illegal immigrant’ in the Schengen acquis.

Despite the very broad international and EU regulatory framework on asylum, including the regulatory framework, adopted in the EU in order to maximize equitable asylum claim processing procedures at the borders of the EU countries, the author emphasizes that prevention of abuse of the asylum law has failed. Trends of asylum rights’ abuse continue to develop and expand very rapidly including in Latvia, since the regulatory framework is based on the gaps in legislation. Another problem is lack of understanding among the officials of law enforcement institutions in respect to refugee’s status and asylum granting procedures. Such issue can be dealt on the basis of judiciary training for officials.

Strengthening of external borders is a logical and necessary prerequisite not only for the EU and the Schengen countries, but also in the interest of third countries providing a legal order in Europe, limiting illegal immigration and cross border crime outside the EU and the Schengen area. Such example is shown in the EUBAM mission in strengthening border controls and justice systems in the EU neighbouring countries and other third countries such as Ukraine and Moldova. In the development

of this process the key role should be given to further expansion for the development of liaison officers' competence.

The phrase 'an area without internal borders' is often used in the framework of regulatory framework of European Union being rather declarative in nature. Such a phrase is populist and legally incorrect, inconsistent with other EU and Schengen acquis legislation. This phrase is used in the Schengen Convention itself and is defined in the concepts of external and internal borders. In order to prevent border crossing persons' further mislead with the phrase 'an area without internal borders', the author proposes the phrase to be excluded from the whole EU and national legislation.

In the author's opinion, the definition of 'external borders' in the Schengen Convention, is vague and imprecise since it has been defined by an exclusion method and without a definition of internal borders the concept 'borders' is not understandable. This kind of definitions are quite different from majority of the definitions of national borders in other countries, most of which are mutually very similar or even identical, because they are based on the international border treaties and each sovereign state with the term 'border' understands geometrical segregation of the national territory (space) from other countries or territories. Such definitions should be also taken into account when reviewing, amending or specifying the definitions of the external and internal borders.