



---

*Juridiskā komiteja  
Priekšsēdētājs*

---

26.3.2024

Juan Fernando López Aguilar  
Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja  
priekšsēdētājam  
BRISELĒ

Temats: Atzinums par juridisko pamatu priekšlikumam regulai, ar kuru izveido atgriešanas robežprocedūru un groza Regulu (ES) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Godātais priekšsēdētāj!

Ar 2024. gada 15. februāra<sup>1</sup> vēstuli Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas (LIBE) priekšsēdētājs saskaņā ar Reglamenta 40. panta 2. punktu vērsās pie Juridiskās komitejas, lūdzot sniegt atzinumu cita starpā par priekšlikuma Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru izveido atgriešanas robežprocedūru un groza Regulu (ES) 2021/1148 (“ierosinātā regula”), juridiskā pamata pareizību.

JURI Komiteja iepriekš minēto jautājumu izskatīja 2024. gada 11. marta sanāksmē.

## **I – Vispārīga informācija**

Eiropas Parlaments un Padome 2023. gada decembrī panāca pagaidu vienošanos par tiesību aktu priekšlikumiem, kas ir iekļauti jaunajā Migrācijas un patvēruma paktā<sup>2</sup>, ar ko Komisija nāca klajā 2020. gada septembrī. Minētā pakta ietvaros tika izstrādāts arī grozīts priekšlikums regulai, ar ko izveido kopīgu procedūru starptautiskajai aizsardzībai Savienībā un atceļ Direktīvu 2013/32/ES<sup>3</sup> (“Patvēruma procedūras regula”) un priekšlikums regulai, ar ko risina

---

<sup>1</sup> D(2024)5159.

<sup>2</sup>Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par jaunu Migrācijas un patvēruma pakta (COM(2020) 609 final, 23.9.2020.).

<sup>3</sup>COM (2016) 467, 13.7.2016., un grozītais COM (2020) 611, 23.9.2020.(2016/0224A(COD)).

krīzes un nepārvaramas varas situācijas migrācijas un patvēruma jomā<sup>4</sup> (“Krīzes regula”).

Pēc pagaidu nolīguma noslēgšanas Eiropas Parlamenta un Padomes juridiskajiem dienestiem tika pieprasīts novērtēt iestāžu sarunu iznākumu un nākt klajā ar tehniskiem ieteikumiem, kas nodrošinātu, ka tiek ievērota Šengenas *acquis* darbība un saskaņotība.

Pēc novērtējuma veikšanas juridiskie dienesti ieteica atsevišķā tiesību aktā iekļaut noteikumus, kas attiecas uz Šengenas zonu. Rezultātā tika pieņemta ierosinātā regula, kas būtībā ietver noteikumus par atgriešanas robežprocedūru, par kuriem notika sarunas un par kuriem tika panākta pagaidu vienošanās saskaņā ar Patvēruma procedūras regulu, kopā ar atkāpēm, kas bija paredzētas Krīzes regulā, un grozījumiem Finansiāla atbalsta instrumentā robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kas ir izveidots ar Regulu (ES) 2021/1148<sup>5</sup>. Patvēruma jautājumu kontaktgrupas sanāksmē ar piecām Padomes prezidentvalstīm<sup>6</sup> Eiropas Parlaments un Padome provizoriski apstiprināja šo ieteikumu un no tā izrietošo ierosināto regulu atsevišķā akta projekta veidā. Pēc tam LIBE komiteja lūdza JURI komitejas atzinumu par to, vai par ierosinātās regulas juridisko pamatu ir lietderīgi izmantot Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 77. panta 2. punktu un 79. panta 2. punkta c) apakšpunktu.

## **II – Attiecīgie Līguma panti**

LESD trešās daļas V sadaļas 2. nodaļā (“Robežkontroles, patvēruma un imigrācijas politika”) cita starpā ir noteikts (izcēlums pievienots):

*77. pants*  
(*bijušais EKL 62. pants*)

*1. Savienība veido politiku, lai:*

- (a) nodrošinātu, ka personām, šķērsojot iekšējās robežas, neveic nekādu kontroli neatkarīgi no to pilsonības;*
- (b) veiktu personu kontroli un ārējo robežu šķērsošanas efektīvu uzraudzību;*
- (c) pakāpeniski ieviestu integrētu ārējo robežu pārvaldības sistēmu.*

*2. Piemērojot 1. punktu, Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru paredz pasākumus par:*

- (a) kopēju vīzu un citu īstermiņa uzturēšanās atļauju politiku;*
- (b) kontrolēm, kuras veic attiecībā uz personām, kas šķērso ārējās robežas;*

---

<sup>4</sup>COM(2020)613, 23.9.2020 – 2020/0277(COD)).

<sup>5</sup>Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/1148 (2021. gada 7. jūlijs), ar ko izveido finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kurš ir daļa no Integrētās robežu pārvaldības fonda (OV L 251, 15.7.2021., 48. lpp.).

<sup>6</sup>Formāts, kas ir izveidots saskaņā ar kopīgo EP un Padomes ceļvedi sarunām par KEPS un jauno Migrācijas un patvēruma paktu, kas tika parakstīts 2022. gada septembrī.

- (c) *nosacījumiem, ar kādiem trešo valstu pilsoņiem ir īslaicīga ceļošanas brīvība Savienības teritorijā;*
- (d) *jebkādiem pasākumiem, kas vajadzīgi, lai pakāpeniski ieviestu integrētu ārējo robežu pārvaldības sistēmu;*
- (e) *to, lai, šķērsojot iekšējās robežas, netiktu veikta nekāda personu kontrole neatkarīgi no to pilsonības.*

(...)

79. pants  
(bijušais EKL 63. panta 3. un 4. punkts)

1. *Savienība īsteno kopēju imigrācijas politiku, kuras mērķis ir visos posmos nodrošināt efektīvu migrācijas plūsmas vadību, taisnīgu attieksmi pret trešo valstu pilsoņiem, kuri likumīgi uzturas dalībvalstīs, un novērst nelikumīgu ieceļošanu un cilvēku tirdzniecību, kā arī paredzēt pastiprinātus pasākumus to apkarošanai.*
2. ***Piemērojot 1. punktu, Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru paredz pasākumus šādās jomās:***
  - (a) *ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumi, kā arī dalībvalstu ilgtermiņa vīzu un uzturēšanās atļauju izsniegšanas procedūru standarti, tostarp ģimeņu atkalapvienošanās nolūkā;*
  - (b) *to trešo valstu pilsoņu tiesību noteikšana, kuri likumīgi uzturas dalībvalstī, ietverot nosacījumus, kas attiecas uz pārvietošanās un uzturēšanās brīvību citās dalībvalstīs;*
  - (c) ***nelikumīga ieceļošana un neatļauta uzturēšanās, tostarp to personu izraidīšana un brīvprātīga izceļošana, kuras uzturas nelikumīgi;***
  - (d) *cilvēku, jo īpaši sieviešu un bērnu, tirdzniecības apkarošana.*

(...)

### **III – EST judikatūra par juridiskā pamata noteikšanu**

Jautājumu par pareizo juridisko pamatu Tiesa tradicionāli ir uzskatījusi par konstitucionālas nozīmes jautājumu, kas nodrošina kompetences piešķiršanas principa (Līguma par Eiropas Savienību 5. pants) ievērošanu un nosaka Savienības kompetences būtību un darbības jomu<sup>7</sup>.

Saskaņā ar iedibināto judikatūru Savienības akta juridiskais pamats nav atkarīgs no iestādes pārlicības par sasniedzamo mērķi, bet ir jānosaka, balstoties uz objektīviem un tiesā pārbaudāmiem kritērijiem, tostarp, jo īpaši uz attiecīgā akta mērķi un saturu<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Atzinums 2/00 (“Kartahenas protokols”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. punkts.

<sup>8</sup>Lieta C-300/89 Komisija/Padome (“Titāna dioksīds”), ECLI:EU:C:1991:244, 10. punkts.

Ja pasākuma pārbaudē tiek atklāts, ka tam ir divi mērķi vai divas sastāvdaļas, un ja vienu no tiem var identificēt kā galveno vai dominējošo mērķi vai sastāvdaļu, bet otram ir tikai pakārtots raksturs, tad minētais pasākums ir jābalsta tikai uz vienu juridisko pamatu, proti, to, kurš ir nepieciešams no galvenā vai dominējošā mērķa vai sastāvdaļas viedokļa<sup>9</sup>. Vienīgi tad, ja tiek konstatēts, ka tiesību aktam vienlaicīgi ir vairāki mērķi, kas ir nesaraucjami saistīti, un neviens no tiem nav pakārtots un netiešs attiecībā uz citiem, šādam tiesību aktam izņēmuma kārtā var būt vairāki attiecīgi juridiskie pamati<sup>10</sup>. Tomēr tas būtu iespējams tikai tad, ja procedūras, kas ir paredzētas attiecīgajiem juridiskajiem pamatiem, nav nesaderīgas un neapdraud Eiropas Parlamenta tiesības<sup>11</sup>.

#### **IV – Ierosinātās regulas mērķis un saturs**

Ierosinātās regulas mērķa skaidrojumi ir atrodami grozītā Patvēruma procedūras regula priekšlikuma paskaidrojuma rakstā, ko Komisija iesniedza 2020. gadā saistībā ar jauno Migrācijas un patvēruma paktu. Komisija tajā ir norādījusi, ka tā “neuzskatīja par nepieciešamu veikt tālejošus grozījumus 2016. gada priekšlikumā, attiecībā uz kuru visas likumdošanas iestādes jau bija panākušas ievērojamu progresu”, bet ir izdarījusi “mērķtiecīgus grozījumus 2016. gada priekšlikumā, ar kuriem risina [...] konkrētas problēmas, – tas sekmēs mērķu sasniegšanu un kopā ar priekšlikumu Skrīninga regulai izveidos vienlaidu saikni starp visiem migrācijas procesa posmiem, sākot no ierašanās līdz patvēruma pieprasījumu apstrādei un – attiecīgā gadījumā – atgriešanai” (pasvītrojums pievienots). Skrīninga gaitā migranti tiks reģistrēti un viņi tiks pārbaudīti, lai noskaidrotu viņu identitāti un noteiktu veselības un drošības riskus. Pēc tam migranti tiks nosūtīti uz “atbilstošu procedūru – patvēruma piešķiršanas, ieceļošanas atteikuma vai atgriešanas procedūru” (pasvītrojums pievienots). Pēc tam tiks noteikts, vai patvēruma pieteikums būtu jāizvērtē patvēruma robežprocedūras ietvaros, proti, neļaujot pieteikuma iesniedzējam ieceļot dalībvalsts teritorijā, vai saskaņā ar parasto patvēruma procedūru. Ja izmanto patvēruma robežprocedūru un konstatē, ka personai aizsardzība nepieciešama nav, pēc tam piemēro atgriešanas robežprocedūru.

Izveidojot uz robežas veicamo procedūru, Komisija grozīja Patvēruma procedūras regulu, kurā iekļauti noteikumi par trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, proti, izveidojot robežprocedūru, kuru īstenojot, tiktu veiktas minētās atgriešanas, un pievienoja LESD 79. panta 2. punkta c) apakšpunktu kā juridisko pamatu Patvēruma procedūras regulai. 2020. gadā grozītā ierosinātās regulas pamatojuma memoranda 2. punkta pirmajā punkta rindkopā par juridisko pamatu Komisija paskaidroja, ka ierosinātās Patvēruma procedūras regulas juridiskais pamats ir “Līguma par Eiropas Savienības darbību 78. panta 2. punkta d) apakšpunkts un 79. panta 2. punkta c) apakšpunkts”. Tajos ir paredzēts pieņemt aktus attiecībā uz vienotā patvēruma vai alternatīvās aizsardzības statusa piešķiršanu un atņemšanu, kā arī nelikumīgu imigrāciju un neatļautu uzturēšanos, tostarp attiecīgi to personu izraidīšanu un repatriāciju, kuras uzturas neatļauti”, un ka “bija nepieciešams pievienot pēdējo minēto juridisko pamatu, lai paredzētu īpašus noteikumus, kas reglamentētu noraidīto patvēruma meklētāju atgriešanu, jo īpaši attiecībā uz atgriešanas lēmuma kopīgu izdošanu pēc negatīva

<sup>9</sup> Lieta C-137/12 *Komisija/Padome*, ECLI: EU:C:2013:675, 53. punkts un tajā minētā judikatūra.

<sup>10</sup> Lieta C-300/89, 13. un 17. punkts; Lieta C-42/97, *Parlaments/Padome*, ECLI:EU:C:1999:81, 38. punkts; Atzinums 2/00, 23. punkts; lieta C-94/03 *Komisija/Padome* (“Roterdamas konvencija”), ECLI:EU:C:2006:2 un lieta C-178/03 *Komisija/Parlaments un Padome*, ECLI:EU:C:2006:4, 36. un 43. punkts.

<sup>11</sup>lieta C-300/89, 17.–25. punkts; lieta C-268/94 *Portugāle/Padome*, ECLI:EU:C:1996:461.

lēmuma par pieteikumu, kopīgu tiesiskās aizsardzības līdzekli pret šādiem lēmumiem un netraucētām patvēruma un atgriešanas robežprocedūrām.”

Iestāžu sarunās likumdevējas iestādes pagaidām vienojās par atgriešanas robežprocedūru Patvēruma procedūras regulas kontekstā, tostarp par 41.g un 41.h pantu – attiecīgi par atgriešanas un aizturēšanas robežprocedūru. Tomēr noslēguma posmā likumdevējas iestādes vienojās, ka tā sauktās Šengenas mainīgās ģeometrijas dēļ ierosinātā regula ir jāsadala divās daļās: ja pirmā dokumenta versija saturēja visus noteikumus, ar kuriem izveido kopīgo starptautiskās aizsardzības sniegšanas Savienībā procedūru (...) (tā arī ir Patvēruma procedūras regula), tad noteikumi, kas reglamentēja atgriešanas robežprocedūru, tika svītroti un ievietoti otrajā versijā (ierosinātajā regulā, par kuru tiek sniegts šis atzinums).

Rezultāts ir atsevišķs akts, kura mērķis ir “racionalizēt, vienkāršot un saskaņot dalībvalstu procesuālo kārtību, izveidojot atgriešanas robežprocedūru”. Ierosinātās regulas apsvērumos ir noteikts arī tas, ka, “lai nodrošinātu nepārtrauktību starp patvēruma procedūru un atgriešanas procedūru, atgriešanas procedūra būtu jāveic arī robežprocedūras kontekstā”. Ierosinātā regula precizē arī saistību ar direktīvu jautājumā par “regulāru” atgriešanu<sup>12</sup>. Tajā ir paredzēti noteikumi par tādas personas aizturēšanu, kurai vairs nav tiesību palikt un kurai nav atļauts palikt, lai liegtu ieceļošanu attiecīgajā teritorijā un veiktu atgriešanu. Atgriešanas robežprocedūrai būtu arī “krīzes situācijā jāveicina to trešo valstu valstspiederīgo vai bezvalstnieku atgriešana, kuru pieteikumi tika noraidīti saistībā ar krīzi [...] un kuriem nav tiesību palikt un kuriem nav atļauts palikt”. Tas ir atspoguļots pantos, jo īpaši 4., 5. un 6. pantā – attiecīgi par atgriešanas robežprocedūru, aizturēšanu un pasākumiem, kas ir piemērojami atgriešanas robežprocedūrai krīzes situācijā.

Visbeidzot, ar ierosināto regulu groza arī finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kas ir izveidots ar Regulu (ES) 2021/1148<sup>13</sup> (9. pants), lai minēto instrumentu varētu izmantot nolūkā sniegt atbalstu dalībvalstu centieniem piemērot ierosināto regulu.

## **V – Analīze**

Ierosinātajā regulā būtībā ir ietverts tas, kas agrāk bija reglamentēts ar Patvēruma procedūras regulas 41.g un 41.h pantu (ierosinātās regulas 4. un 5. pants) un Krīzes regulas 14. pantu (ierosinātās regulas 6. pants), kā arī attiecīgie apsvērumi. Visi šeit minētie noteikumi, kas saistīti ar trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, sākotnēji bija iekļauti Šengenas konvencijas (23. un 24. pants) II sadaļas “Kontroles atcelšana pie iekšējām robežām un personu pārvietošanās” VI nodaļā. Tādējādi tie neapstrīdami ir Šengenas *acquis* daļa, bet nav iekļauti ar Šengenas *acquis* saistītā tiesību aktā.

---

<sup>12</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/115/EK (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV L 348, 24.12.2008., 98. lpp.).

<sup>13</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/1148 (2021. gada 7. jūlijs), ar ko izveido finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kurš ir daļa no Integrētās robežu pārvaldības fonda (OV L 251, 15.7.2021., 48. lpp.).

Ir būtiski saglabāt Šengenas *acquis*<sup>14</sup> darbību un saskaņotību, kā arī tā pilnīgu atbilstību, no vienas puses, ar attiecīgajiem TI protokoliem<sup>15</sup> un, no otras puses, Šengenas asociācijas nolīgumiem, kurus Savienība ir noslēgusi ar Norvēģiju, Islandi, Šveici un Lihtenšteinu. Turklāt visas trešo valstu valstspiederīgo atgriešanas no Šengenas zonas ir jāuzskata par Šengenas *acquis* pilnveidošanu, jo uz visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kas ieceļo Šengenas zonā, attiecas vienoti ieceļošanas nosacījumi, kas ir izklāstīti Šengenas Robežu kodeksā.

Atgriešanas robežprocedūra tādēļ būtu jāuztver kā Šengenas *acquis* sastāvdaļa, kura ir saistīta ar integrēto robežpārvaldību. Tādējādi šķiet, ka tagad šie noteikumi kopā ar to attiecīgajiem apsvērumiem ir pareizi iekļauti atsevišķā ar Šengenu saistītā tiesību aktā, kas ir pareizi balstīts uz LESD 79. panta 2. punkta c) apakšpunktu.

Turklāt ierosinātajā regulā tika iekļauti arī grozījumi Regulā (ES) 2021/1148, lai grozītu Finansiāla atbalsta instrumentu robežu pārvaldībai un vīzu politikai, kas ir jāizmanto, lai sniegtu atbalstu dalībvalstīm to centienos nodrošināt spēcīgu un efektīvu Eiropas integrēto robežu pārvaldību pie ārējām robežām. LESD 77. panta 2. punkts ir tādu pasākumu juridiskais pamats, kas cita starpā attiecas uz vīzām, robežpārbaudēm, Savienības integrēto robežu pārvaldības sistēmu un iekšējās robežkontroles neesamību. Tādēļ šķiet, ka šis noteikums ir pareizi izmantots papildus LESD 79. panta 2. punkta c) apakšpunktam, jo izvirzītie mērķi ir nesaraunami saistīti un viens no tiem nav tikai sekundārs un netiešs attiecībā pret otru. Tādēļ divu juridisko pamatu izmantošana atbilstu šā raksta III punktā minētajiem kritērijiem.

## **VI – Secinājums un ieteikums**

Juridiskā komiteja 2024. gada 11. marta sanāsmē, attiecīgi 17 deputātiem balsojot par, nevienam deputātam nebalsojot pret un vienam deputātam atturoties<sup>16</sup>, nolēma Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejai ieteikt, ka LESD 79. panta 2. punkta c) apakšpunkts un LESD 77. panta 2. punkts šķiet pareizais ierosinātās regulas juridiskais pamats.

Ar cieņu

---

<sup>14</sup> Sk. *cita starpā* 2010. gada 26. oktobra spriedumu lietā C-482/08, *Apvienotā Karaliste/ Padome* (VIS), ECLI:EU:C:2010:631 (VIS), 48. punktu, kurā Tiesa norāda, ka [Šengenas] “*acquis* ir jābūt saskaņotam un ka šī saskaņotība ir jā saglabā šā *acquis* eventuālajā pilnveidošanas procesā”; Sk. minētā sprieduma 49. un 58. punktu.

<sup>15</sup> Protokols (Nr. 19) par Šengenas *acquis*, kas ir iekļauts Eiropas Savienības sistēmā, (Nr. 21) par Apvienotās Karalistes un Īrijas nostāju saistībā ar brīvības, drošības un tiesiskuma telpu un (Nr. 22) par Dānijas nostāju.

<sup>16</sup> Galīgajā balsošanā piedalījās: *Adrián Vázquez Lázara* (priekšsēdētājs), *Marion Walsmann* (priekšsēdētāja vietniece), *Lara Wolters* (priekšsēdētāja vietniece), *Alessandra Basso*, *Ilana Cicurel*, *Ibán García Del Blanco*, *Pascal Durand*, *Daniel Freund* (aizstāj *Sergey Lagodinsky*, saskaņā ar Reglamenta 209. panta 7. punktu), *Heidi Hautala*, *Pierre Karleskind*, *Gilles Lebreton*, *Maria-Manuel Leitão-Marques*, *Karen Melchior*, *Sabrina Pignedoli*, *René Repasi*, *Franco Roberti*, *Michaela Šojdrová* (*Jiří Pospíšil* vietā saskaņā ar Reglamenta 209. panta 7. punktu), *Axel Voss*, *Javier Zarzalejos*.

Adrián Vázquez Lázara

**PIELIKUMS. VIENĪBAS VAI PERSONAS,  
NO KURĀM REFERENTS IR SAŅĒMIS PIENESUMU**

Referents, pilnībā uzņemoties visu atbildību, apliecina, ka viņš nav saņēmis nekādu pienesumu no vienībām vai personām, kas būtu jānorāda šajā pielikumā saskaņā ar Reglamenta I pielikuma 8. pantu.