

SABIEDRISKĀS KĀRTĪBAS UN CITU APDRAUDĒJUMU JĒDZIENU SATURS UN LOMA ROBEŽŠĶĒRSOŠANĀ

CONTENTS OF THE NOTION AND ROLE OF PUBLIC ORDER AND OTHER THREATS IN THE BORDER CROSSING

Artūrs GAVEIKA

Mg. iur., viesdocents, Rēzeknes Augstskola
Rēzekne, Latvija
E-pasts: argavs@inbox.lv

Abstract. *The concept of public policy as a legal concept is quite complicated, much debated concept of jurisprudence, it is reflected in several laws of the Schengen acquis and in the case law. Due to interpretation problems the attempts to proportionate balance in public order interests ensuring free movement of persons in the European Union space have become the subject of a number of judicial precedents in both separate Schengen Member States as well as throughout the European Union. An important step in conflict resolution is the concept and terminology analysis and unification, which in the legal framework of the Schengen acquis must be initiated by defining the basic concepts such as „public order”, „national security”, „threats to public health” as well as to harmonize the terminology, the author offers a lecture. That is why the author's main suggestion in this study is to work out unitary and harmonized terminology.*

Keywords: *border control, public order, public security, threats to public health.*

Ievads

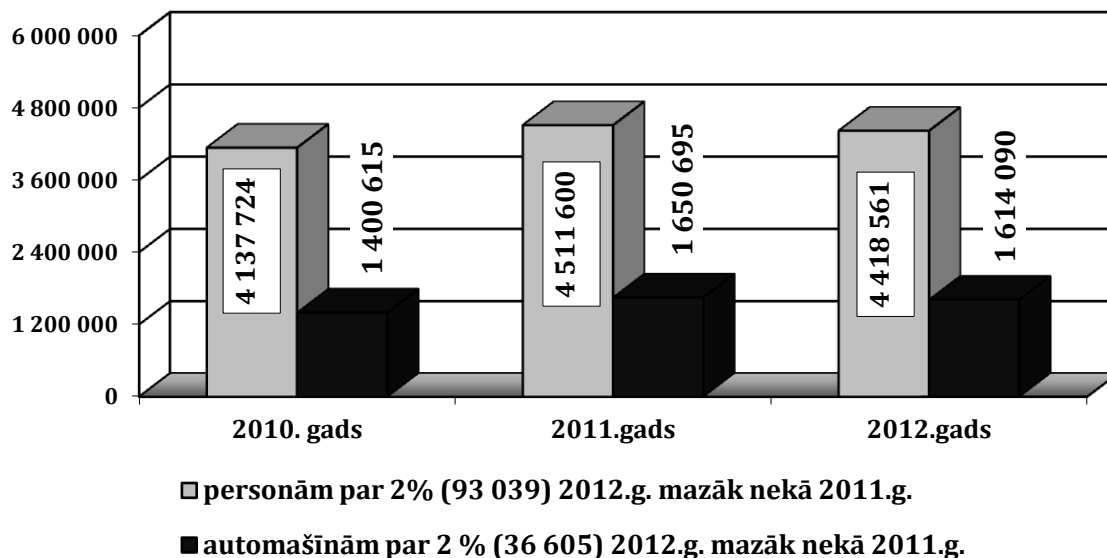
Tēma ir aktuāla sakarā ar Latvijas Republikas dalību Eiropas Savienībā (ES) un Šengenas konvencijas darbības zonā, robežkontroles normatīvā regulējuma pilnveidošanas nepieciešamību, Latgales reģiona atrašanos ES ārējo sauszemes robežu tuvumā, uz kurām atrodas vairākums Latvijas Republikas robežšķērsošanas vietu ar ļoti intensīvu personu, mantu un transportlīdzekļu robežšķērsošanu (1.att.) un līdz ar to – ievērojamu likumpārkāpumu un ieceļošanas liegumu skaitu.

Pētījums veikts 2012.-2013.g. periodā, pielietojot normatīvo aktu un tiesu prakses analīzes, interpretācijas un salīdzināšanas metodes.

Raksta mērķis ir noskaidrot Latvijas robežkontroles normatīvā regulējuma problemātiku sabiedriskās kārtības un citu apdraudējumu jēdzienu izpratnē un piedāvāt tiesiskos risinājumus.

Pētījuma objekts ir pamatjēdzienu „sabiedriskā kārtība”, „valsts drošība”, „sabiedrības veselības apdraudējums” piemērošanas normatīvā regulējuma problemātika.

Pētījuma priekšmets – ES tiesību Šengenas *acquis* (Šengenas tiesību kopums) un attiecīgais nacionālais normatīvais regulējums.



1.attēls. Personu un automašīnu robežpārbaužu skaits Latvijā 2010. – 2012.g.
(36)

Pētījuma uzdevumi ir 1) izpētīt minēto jēdzienu tiesisko saturu un pielietošanas prakses problemātiku un 2) piedāvāt šo jēdzienu definējumus normatīvā regulējuma pilnveidošanai.

Pilnveidojot pamatjēdzienu „sabiedriskā kārtība”, „valsts drošība”, „sabiedrības veselības apdraudējums” normatīvo regulējumu, būs iespējams panākt efektīvāku publiskās kārtības institūciju darbību robežpārbaudēs, kā robežkontroles būtiskā daļā.

Sabiedriskās kārtības un citu apdraudējumu jēdzieni Šengenas acquis sistēmā

Šengenas konvencija nosaka, ka kontroli veic saskaņā ar vienotiem principiem, ievērojot katrā valstī noteikto kompetenci un likumus un ņemot vērā visu dalībvalstu intereses visās to teritorijās (1.,6.p.,1.punkts). Attiecībā uz uzturēšanos, kas nav ilgāka par trim mēnešiem sešu mēnešu laikā, uz trešo valstu valstspiederīgajiem attiecas šādi ieceļošanas noteikumi (2.,5.p., 1.punkts):

- viņam ir noteikts derīgs dokuments vai dokumenti, kas ļauj šķērsot robežu;
- viņam ir derīga vīza, ja tā ir vajadzīga (1.,6.p.,1.punkts) (derīga vīza vajadzīga saskaņā ar Padomes Regulu (EK) Nr.539/2001 (3.), ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas, izņemot gadījumus, ja viņiem ir derīga uzturēšanas atļauja;

- vajadzības gadījumā viņš var uzrādīt dokumentus, kas pamato paredzētās uzturēšanās mērķi un apstākļus, un viņa rīcībā ir pietiekami iztikas līdzekļi paredzētās uzturēšanās laikā, kā arī, lai atgrieztos valstī, no kuras ieceļo, vai tranzītam uz trešo valsti, kurā ir garantēta viņa uzņemšana, vai arī viņš spēj likumīgi iegūt šādus līdzekļus;
- par viņu nav saņemti ziņojumi, t.sk., SIS (Šengenas informācijas sistēmā) sakarā ar ko var liegt ieceļošanu;
- viņš netiek uzskatīts par tādu, kas var apdraudēt kādas Šengenas konvencijas dalībvalsts sabiedrisko kārtību, valsts drošību vai starptautiskās attiecības; atbilstoši Šengenas Robežu kodeksam – „viņus neuzskata par apdraudējumu kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai vai starptautiskām attiecībām, un, jo īpaši, valstu datubāzēs par viņiem nav izdots brīdinājums, lai minēto iemeslu dēļ atteiktu ieceļošanas atļauju).

Salīdzinot uzskaitītās Šengenas konvencijas un Šengenas Robežu kodeksa normas jāsecina, ka pēc būtības un pamatjēgas tās tiek savstarpēji dublētas, kaut arī atšķirīgās redakcijās un terminoloģijā, kas savukārt lielākā vai mazākā mērā deformē šo normu saturu. Tas savukārt praksē var radīt un rada interpretācijas problēmas, piemēram, sakarā ar tādu terminu lietošanu, kā derīgs dokuments (ceļošanas dokuments), nav ziņots (SIS izdots brīdinājums), sabiedriskā kārtība (sabiedrības veselība), valsts drošība (dalībvalsts politika, iekšējā drošība). Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksu robežpārbaudes procesa ietvaros personām var veikt minimālo vai pilno pārbaudi.

Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 7.panta 2.punktu minimālo pārbaudi jāveic ātri un lietišķi, vajadzības gadījumā, izmantojot tehniskus līdzekļus un pieejamās datubāzes. Minimālas pārbaudes mērķis ir personas identificēšana, ceļošanas dokumenta derīguma kritēriju pārbaude, kā arī viltojumu pazīmju neesamības pārbaude. Saskaņā ar iepriekš minēto pantu, veicot minimālās pārbaudes personām, kas izmanto Eiropas Kopienas tiesības brīvi pārvietoties, robežsargi tomēr var izlases kārtībā pārbaudīt informāciju valstu un Eiropas attiecīgās datubāzēs, lai pārliecinātos, ka attiecīgās personas nerada reālus, konkrētus un pietiekami nopietnus draudus dalībvalstu iekšējai drošībai, sabiedriskai kārtībai, starptautiskām attiecībām vai neapdraud sabiedrības veselību (2.,7.p. 2.punkts). Trešo valstu valstspiederīgos ieceļojot un izceļojot pārbauda pilnībā:

- pārliecinās par to, vai trešās valsts valstspiederīgajam ir dokuments (pase, vīza vai uzturēšanās atļauja) robežas šķērsošanai un kura derīguma termiņš nav beidzies;

- rūpīgi pārbauda ceļošanas dokumenta derīgumu;
- pārbauda ieceļošanas un izceļošanas spiedogu;
- pārliecinās par attiecīgā trešās valsts valstspiederīgā ceļojuma sākumpunktu un galapunktu, kā arī par iecerētās uzturēšanās mērķi un, vajadzības gadījumā, atbilstīgajiem apstiprinājuma dokumentiem;
- pārliecinās par to, ka attiecīgajam trešās valsts piederīgajam ir pietiekami iztikas līdzekļi gan iecerētās uzturēšanās laikam un mērķim, gan lai atgrieztos izcelsmes valstī vai tranzītā dotos uz trešo valsti;
- pārliecinās par to, ka attiecīgais trešās valsts valstspiederīgais, viņa transportlīdzeklis un vestie priekšmeti neapdraud kādas dalībvalsts politiku, iekšējo drošību, sabiedrības veselību vai starptautiskās attiecības; pārliecināšanās ietver tiešu datu salīdzināšanu ar Šengenas informācijas sistēmā un attiecīgas valsts datubāzēs esošiem datiem un brīdinājumiem par personām un, vajadzības gadījumā, par priekšmetiem, kā arī veicamās darbības, ko attiecīgā gadījumā veic, saņemot brīdinājumu.

Pilna pārbaude izceļojot ir:

- pārliecināšanās par to, ka trešo valstu valstspiederīgajam ir robežas šķērsošanai derīgs dokuments;
- rūpīga ceļošanas dokumenta pārbaude, vai tam nav viltojuma pazīmju;
- pārliecināšanās par to, ka trešās valsts valstspiederīgais nav uzskatāms par draudu kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai vai starptautiskām attiecībām;

Šengenas Robežu kodekss nosaka, ka robežkontroles atcelšana pie iekšējām robežām neietekmē policijas pilnvaras, ko īsteno kompetentas dalībvalstu iestādes saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ja vien pilnvaru īstenošana iedarbības ziņā nav līdzvērtīga robežpārbaudēm (tas attiecas arī uz pierobežas teritorijām), jo:

- par mērķi neizvirza robežkontroli;
- balstās uz vispārēju tiesībsargājošos iestāžu informāciju un pieredzi attiecībā uz iespējamām sabiedriskās drošības apdraudējumiem un konkrēti paredzēta pārrobežu noziedzības apkarošanai;
- veikta tā, ka tā noteikti atšķiras no sistemātiskajām personu pārbaudēm pie ārējām robežām;
- tiek veikta izlases kārtībā (2.,21p.).

Robežkontroles atjaunošanas kontekstā būtisks ir Šengenas Robežu kodeksa noteiktais termins „sabiedrības veselības apdraudējums” – slimība, kas potenciāli var izvērsties epidēmijā, kā noteikts Pasaules Veselības organizācijas starptautiskajos veselības aizsardzības noteikumos, kā arī citas infekcijas slimības vai lipīgas parazītu slimības, ja uz tām attiecas aizsardzības noteikumi, kas attiecas uz dalībvalstu valstspiederīgajiem (2.,2p.19.punkts). Šāds nosacījums ir iekļauts uz ārējām robežām regulāri veicamo robežpārbaudu (2.,7.p.2.punkts) drošības nosacījumos, taču, tāpat kā sabiedriskās kārtības apdraudējums, nav minēts pie robežkontroles atjaunošanas iemesliem uz iekšējām robežām, kaut gan tiek minēti tādi iemesli, kā nopietns apdraudējums valsts politikai vai iekšējai drošībai. Turklāt valsts politikas apdraudējuma saturs un jēga nav atklāta Šengenas *acquis* ietvaros. 1994.g. Valsts robežas likuma (13.) (zaudējis spēku) 15.pants noteica, ka, ja Latvijas Republikā vai kaimiņvalsts teritorijā draud izplatīties infekcijas slimības, Valsts robežsardze, saskaņā ar MK lēmumu, varēja apdraudētajos rajonos uz laiku ierobežot vai pārtraukt satiksmi pāri valsts robežai. Taču 2009.g. Valsts robežas likumā (7.) šāda norma vispār nav paredzēta, bet ir iekļauta norma par robežkontroles pagaidu atjaunošanu uz iekšējās robežas tikai saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 23.panta 1.punkta noteikumu – “nopietns apdraudējums valsts politikai vai iekšējai drošībai”.

Turpretī Krievijas Federācijas normatīvais regulējums valsts drošības interesēs (arī pēc kaimiņvalstu lūguma) paredz iespēju slēgt valsts robežu un uz noteiktu laiku pārtraukt personu kustību pāri robežai (15,cr.9.), kā arī darbības sakarā ar sabiedrības veselības apdraudējumu, ekoloģijas apdraudējumu un citiem apdraudējumiem, t.sk. kriminālpārkāpumu un administratīvo pārkāpumu apdraudējumiem (15, cr.13.,14.). Līdzīga norma ir iekļauta arī Baltkrievijas Republikas nacionālajā normatīvajā regulējumā (16, cr.5.) un līgumā par valsts robežas režīmu starp Latvijas Republiku un Baltkrievijas Republiku, kurā sabiedriskās kārtības un valsts drošības apdraudējumu regulējums ir diezgan plašs un detalizēts: ekoloģiskais, sanitār–epidemioloģiskais, dabas un tehnogēno katastrofu, starptautiskās noziedzības un nelegālās migrācijas apdraudējumu diezgan konkrēts uzskaitījums (6, cr.26.–29.,33.). Savukārt Šengenas Robežu kodeksa termins „sabiedrības veselības apdraudējums” ir definēts pārāk sašaurināti, jo paredz sabiedrības veselības apdraudējumus tikai no slimībām, taču tāds apdraudējums var rasties arī dažādu ārkārtas situāciju (*Gaveika, 2011*) rezultātā no dabas un tehnogēnajām katastrofām un avārijām.

Apdraudējumu jēdzienu lietošanas judikatūra

Šengenas konvencijas 5.pants nosaka, ka tie ārvalstnieki, kas tiek ielaisti kopējā brīvas pārvietošanās zonā, nedrīkst "tikt uzskatīti par draudu jebkuras dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai, nacionālajai drošībai vai starptautiskajām attiecībām". Šāda vienāda principa piemērošana uz ārējām robežām nav vienkārša, jo personas tiek izvērtētas balstoties uz nacionālo tiesību un tradīciju kritērijiem, kuri ir atšķirīgi dažādās dalībvalstīs (11.,28.punkts). Sabiedriskās kārtības jēdziens ir diezgan sarežģīts, kā arī plaši diskutēts juridisks jēdziens (*Dubure, Fogels, Fridrihsons u.c., 1998, 230.lpp.*), tas ir sastopams vairākos Šengenas *acquis* normatīvajos aktos un tiesu praksē, piemēram, lietā *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București pret Gheorghe Jipa*, kurā tiesa atzina, ka atbilstoši judikatūrai "sabiedriskās kārtības jēdziens katrā ziņā nozīmē, ka papildus sabiedriskiem traucējumiem, ko rada jebkurš likumpārkāpums, pastāv faktiski, attiecīgajā brīdī esošs un pietiekami nopietns apdraudējums sabiedrības pamata interesēm". Turklāt, ņemot vērā šauru interpretāciju, kāda ir izmantojama attiecībā uz visām atkāpēm no tiesībām uz pārvietošanās brīvību, šis brīvības ierobežojums ir pieļaujams vienīgi tiktāl, ciktāl tas "ir pamatots tikai ar attiecīgā indivīda personisko darbību, jo nav pieņemami apsvērumi, kas atdalīti no konkrētā gadījuma iezīmēm vai pamatojas uz vispārējas profilakses apsvērumiem", kā rezultātā "pasākums, ar kuru tiek ierobežotas tiesības brīvi pārvietoties, ir jāveic, ņemot vērā apsvērumus tikai par dalībvalsts, kura veic šo pasākumu, sabiedriskās kārtības aizsardzību". Tiesa arī atgādināja, ka "lai arī dalībvalstīm saskaņā ar to vajadzībām, kuras katrā dalībvalstī un laika periodā var atšķirties, principā ir tiesības noteikt sabiedriskās kārtības un valsts drošības prasības, tomēr Kopienų kontekstā un it īpaši kā pamatojums atkāpei no personu brīvas pārvietošanās pamatprincipa šīs prasības ir jāinterpretē šauri un to saturu nevar noteikt katra dalībvalsts vienpusēji bez [Savienības] iestāžu kontroles"(20., 22., 23.punkts).

Interpretācijas problēmu dēļ, mēģinājumos samērīgi sabalansēt sabiedriskās kārtības nodrošināšanu ar personu brīvas pārvietošanās nodrošināšanu, ir kļuvis par vairāku tiesu precedentu priekšmetu kā atsevišķu Šengenas dalībvalstu (22.). Ar sabiedrisko kārtību var saprast gan tādu kārtību sabiedriskās vietās, kas izpaužas realizējamās subjektīvajās tiesībās un izpildāmos pilsoņu pienākumos, gan kā pilsoņu tiesību un brīvību pastāvīgu aizsargāšanu, visu ar likumu amatpersonām un pilsoņiem noteikto pienākumu obligātās izpildes uzraudzību, gan arī citādākās interpretācijās. Sabiedriskās kārtības jēdziena skaidrojums nav atrodams ne Šengenas *acquis* ietvaros, ne pat dažu valstu nacionālajā normatīvajā regulējumā, kaut gan tieši no Rietumeiropas valstīm

Francijas un Vācijas šis jēdziens 18.gs. guva izplatību Austrumeiropas un citās valstīs (*Бельский, 2004, c.231.*).

Šengenas konvencijā noteikts, ka persona var ieceļot, ja tā netiek uzskatīta par tādu personu, kura var apdraudēt kādas dalībvalsts sabiedrisko kārtību, valsts drošību vai starptautiskās attiecības (1.,5.p.1.punkts e) apakšpunkts). Savukārt Kodeksā noteikts, ka tai nav jābūt personai, kuru uzskata par apdraudējumu kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai vai starptautiskām attiecībām, un valstu datubāzēs par šo personu nav izdots brīdinājums, lai minēto iemeslu dēļ atteiktu ieceļošanu (2.,5.p.,1.punkts e) apakšpunkts).

Vairāku jēdzienu, piemēram, apdraudējumu definēšanas daudzveidība („sabiedriskā kārtība vai valsts drošība” (2.,2.p.2.punkts), „starptautisko attiecību apdraudējums” (2,5.p.e)punkts), „sabiedrības veselības apdraudējums” (2.,2.p.19) punkts) „nopietns apdraudējums valsts politikai vai iekšējai drošībai” (2.,23.p.1.punkts)) un citas neprecizitātes ir novedušas pie Šengenas *acquis* vairāku pamatjēdzienu dažādās interpretācijas un līdz ar to arī pie nekoncekvences Šengenas konvencijas īstenošanā. Tā Lietas C-348/09 (18.) secinājumos tika atzīts, ka seksuāla vardarbība pret četrpadsmitgadīgu nepilngadīgo, vardarbīga dzimumtieksmes apmierināšana un izvarošana neietilpst nopietnu (primāru) valsts drošības apsvērumu jēdzienā gadījumā, ja šīs darbības tieši neapdraud iedzīvotāju mieru un fizisko drošību kopumā vai lielā tās daļā, pat neskatoties uz to, ka vainīgais ir sodīts ar ilgstošu cietumsodu un nav pat atzinis savu vainu, un tas palielina recidīva risku, tātad apdraudējumu sabiedrībai (18.). Pretēji Šengenas konvencijas 96.pantā noteiktajai sabiedriskās kārtības un valsts drošības interpretācijai, kas paredz, ka šāds apdraudējums var izrietēt no ārvalstnieka, kas notiesāts par noziedzīgu nodarījumu, par kuru paredzēta brīvības atņemšana vismaz uz vienu gadu, vai ārvalstnieku, par kuru ir pamats uzskatīt, ka viņš ir izdarījis smagus noziedzīgus nodarījumus, direktīvas 2004/38 (4.) 28.pantā sabiedriskās kārtības un valsts drošības jēdzieni jau ir nošķirti. Direktīvas 2.punktā noteikts, ka dalībvalsts nedrīkst pieņemt lēmumu par tādu Savienības pilsoņu vai viņu ģimenes locekļu izraidīšanu neatkarīgi no valstiskās piederības, kuriem ir tiesības pastāvīgi uzturēties tās teritorijā, izņemot nopietna sabiedriskās kārtības apdraudējuma vai valsts drošības apsvērumu dēļ (4,28.p.). Savukārt direktīvas 2004/38 3. punktā noteikts, ka lēmumu par izraidīšanu nedrīkst pieņemt pret ES pilsoņiem, izņemot, ja lēmums pamatojas uz nopietniem valsts drošības apsvērumiem, ko definējušas dalībvalstis, t.i. ja pilsoņi:

- a) ir uzturējušies uzņēmējā dalībvalstī iepriekšējos desmit gadus;

- b) ir nepilngadīgi, izņemot, ja izraidīšana ir vajadzīga bērna interesēs.

Iepriekšminēto jēdzienu salīdzinājums Direktīvas 2004/38 28.panta 2. un 3.punktā skaidri norāda uz atšķirību starp sabiedriskās kārtības un valsts drošības jēdzieniem, no kuriem otrs norāda uz augstāku svarīguma pakāpi nekā pirmais attiecībā uz to, kādos apstākļos var nepiemērot ES pilsoņiem noteikto paplašināto aizsardzību. Abu šo jēdzienu piemērošana krimināltiesību jomā atbilst divām atšķirīgām krimināltiesiskām situācijām. Katra dalībvalsts ar tās nacionālajām tiesībām nosaka savu sabiedrisko kārtību, jo tā definē, kāda veida rīcība ir aizliegta, paredzot kriminālsodu. Šajā ziņā ir skaidrs, ka visas krimināltiesību normas attiecas uz sabiedrisko kārtību tādējādi, ka šīs tiesību normas pēc būtības ir obligātas un ar individuālu gribu nevar izvēlēties tās neievērot. Tās ir radītas tieši tam, lai pakļautu individuālo gribu, kuras sekas tiek uzskatītas kā sabiedrības vērtībām kaitējošas vai bīstamas. Šo tiesību normu neievērošana rada dalībvalsts noteiktās sabiedriskās kārtības traucējumu, kas ir lielāks vai mazāks atkarībā no izdarītā noziedzīgā nodarījuma rakstura, jo sabiedriskās kārtības traucējums parasti atspoguļojas valsts likumdevēja paredzētā soda smagumā aizliegtās rīcības sodīšanai. Katrā konkrētajā lietā šī izvērtēšana un attiecīgā gadījumā – izsvēršana, izpaužas faktiski noteiktajā sodā, kas, ņemot vērā katras lietas raksturīgos apstākļus, raksturo reāli nodarītā likumpārkāpuma pakāpi (4.). Policijas tiesību zinātnieks Dr. A.Matvejevs norāda, ka sabiedriskā kārtība ir tāda kārtība publiskās vietās, kura izpaužas cilvēku realizējamās subjektīvās tiesībās un tiesību normās noteiktos izpildāmos pienākumos. Sabiedriskās kārtības svarīga iezīme – regulēšana ar tiesību un morāles normām. Turklāt galvenais uzsvars nosaukto sabiedrisko attiecību regulēšanā tiek virzīts uz administratīvo un kriminālo tiesību normām. Mazāk bīstami likumpārkāpumi, kas traucē sabiedrisko kārtību un sabiedrības drošību, tiek kvalificēti kā administratīvie pārkāpumi, par kuriem Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss (turpmāk – LAPK) paredz administratīvo atbildību (*Matvejevs, 2009, 122.–123.lpp.*).

Minēto Šengenas *acquis* pamatjēdzienu interpretācijas problemātika izpaužas arī atsevišķos Eiropas Komisijas nekonsekventos pārmetumos saistībā ar valstu iekšējās robežas šķērsojošo personu sūdzībām par pārbaudēm pierobežā 2010.g. sakarā ar iespējamajām regulārām pārbaudēm, kuras veic dažās iekšējās pierobežas zonās, šķēršļiem netraucētām satiksmes plūsmām autoceļu robežšķērsošanas vietās pie iekšējām robežām un kavētu paziņošanu par plānotu robežkontroles atjaunošanu pie iekšējām robežām (27.). Taču nedaudz vēlāk Eiropas Komisija, norūpējusies par Āfrikas politiskās krīzes

izraisīto nelegālās imigrācijas risku Eiropā, ierosināja paredzēt stingrāku Šengenas noteikumu piemērošanu un strukturētāku lēmumu pieņemšanas mehānismu robežkontroles pagaidu atjaunošanā pie iekšējām robežām, ja pastāv nopietns apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai tuvāk un konkrētāk neatklājot šo jēdzienu juridisko saturu un apjomu (28.).

Ārkārtas apstākļos var uz laiku atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām (2.,15. punkts), ja pastāv nopietns apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Iespēja atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām ES mērogā tika izmantota ne mazāk kā 26 reizes. Vairumā gadījumu robežkontroles atjaunošana notika saistībā ar liela mēroga sporta pasākumiem, politiskajām demonstrācijām vai augsta līmeņa politiskajām sanāksmēm (11.). Tā, piemēram, lai novērstu iespējamus apdraudējumus NATO Parlamentārās Asamblejas pavasara sesijas norisei Rīgā no 2010.g. 28.maija līdz 1.jūnijam, bija atjaunota pagaidu robežkontrole uz iekšējām robežām (8.).

Personu kontroles atcelšana uz iekšējām robežām ļauj robežu šķērsot ne tikai pilsoņiem, bet arī ārvalstniekiem, kuri var ieceļot un uzturēties Šengenas valstu teritorijā līdz 3 mēnešiem, ja tiem ir derīgs personu apliecinošs dokuments un vīza (ja tāda nepieciešama) (1.,5.p.). Taču ārvalstniekiem var atteikt ieceļot Šengenas teritorijā, ja tie rada draudus sabiedriskajai kārtībai un drošībai, informācija par kuriem tiek iegūta no Šengenas informācijas sistēmas visos robežkontroles punktos uz ārējām robežām visās Šengenas zonas valstīs. Ģenerālvokāta P.Mengoci (*Paolo Mengozzi*) secinājumos Lietā C-84/12 (17.) atzīts, ka ES līmenī nav precīzi definēti Vīzu kodeksa 21.pantā un 32.panta 1.punktā minētie ieceļošanas nosacījumi, kā arī riska izvērtējums un atteikuma pamatojumi, kas var novest pie nepareiza lēmuma pieņemšanas vīzas izsniegšanas procedūrā (14.). Līdztekus Šengenas robežu kodeksā un Vīzu kodeksā noteiktajiem dalībvalsts politikas, iekšējās drošības, sabiedrības veselības un starptautisko attiecību apdraudējumiem, kas minēti pie ieceļošanas atteikuma iemesliem, Vīzu kodeksā tiek noteikti papildus tādi vīzas izsniegšanas nosacījumi kā nelegālās imigrācijas draudu neesamība, ieceļošanas mērķa pamatotība, iesniegto vīzas pieteikuma dokumentu autentiskums, medicīniskā apdrošināšana un uzturēšanās līdzekļu esamība (14.,21.,32.p.).

Tiesībsargājošo institūciju darbā ļoti svarīga ir Šengenas konvencijas ceturtnā sadaļa „Šengenas informācijas sistēma”, kas paredz globālu informācijas sistēmu likumpārskāpumu apkarošanai un dalībvalstu sadarbībai. Ar SIS izmantošanu ir saistītas nozīmīgas izmaiņas imigrācijas procesa regulējumā katrā Šengenas dalībvalstī (27.), lai stiprinātu sabiedrisko kārtību un drošību dalībvalstu teritorijā,

nodrošinot ziņojumu pieejamību dalībvalstu kompetentajām institūcijām un iestādēm (12.,1.p.), kaut arī šie ziņojumi dažkārt nesatur pietiekamu sabiedriskās kārtības interešu pamatojumu, lai liegtu ieceļošanu personām (21.). SIS ir kopīga tiesībaizsardzības iestāžu datu bāze, kurā līdz 2012.g. bija ievadīti vairāk nekā 40 miljoni ziņojumu (skaits pieaug par apmēram 3% mēnesī) (31.) no 28 valstīm (32.), ieskaitot Rumāniju un Bulgāriju, kaut arī tās vēl joprojām nav Šengenas zonas dalībvalstis (5.). No 2008.g. līdz 2013.g. SIS brīdinājumu kopskaits pieauga no 22,9 līdz 44 miljoniem (33.). SIS datubāzes ietilpība bija ierobežota tehnisko iespēju dēļ. Bija plānots, ka līdz 2008.g. 31.dec. sāks darboties jauna sistēma SIS II ar biometrijas datu izmantošanu un nacionālo informācijas sistēmu integrēšanu, kas gala rezultātā sāka darboties tikai 2013.g. maijā (31.).

Var arī piekrist H.J.Šreteram, ka harmonizācija ir ES tiesību un pienākumu kopuma jēdziens un nozīmē atsevišķo ES dalībvalstu atšķirīgo tiesisko un pārvaldes priekšrakstu saskaņošanu (35.,117., 145.lpp.).

Konsolidētā Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 307.pants paredz, ka līgums neietekmē dalībvalstu starptautiski tiesiskās saistības, kuras tās uzņēmušās pret vienu vai vairākām trešajām valstīm. Taču saskaņā ar Kopienas Tiesas lēmumu lietā *Commission v. Italy, Case [1962]* (23., 11.punkts) attiecībās ar citām dalībvalstīm piemērojami Eiropas Kopienas tiesību akti. Turklāt, ja dalībvalsts konstatē savu starptautiski tiesisko saistību nesaderību ar Eiropas Kopienas tiesību normām, tai jāveic viss nepieciešamais, lai nesaderību novērstu.

Starptautiskās konvencijas par jūras satiksmes atvieglošanu (FAL) 5.panta otrajā daļā noteikts, ka „nekas šajā Konvencijā vai tās pielikumā nevar tikt interpretēts kā aizliegums Līgumslēdzējvalsts valdībai piemērot spēkā esošos pasākumus, ko šī valdība uzskata par vajadzīgiem, lai saglabātu sabiedrisko morāli, kārtību un drošību vai lai novērstu sabiedrības, dzīvnieku vai augu veselību apdraudošu slimību vai kaitēkļu izplatību vai ievēšanu „(9.).

Secinājumi un priekšlikumi

1. Šengenas līgums un Šengenas konvencija ir viens no ievērojamākajiem personu brīvas pārvietošanās sasniegumiem starptautiskajā mērogā. Ņemot vērā šo līgumu ģeopolitisko nozīmi un vistiešāko ietekmi uz konstitucionālajām tiesībām un dalībvalstu suverenitāti, tie būtu pieskaitāmi pie ES dibināšanas līgumiem, jo ar tiem tiek dibināta vienota personu brīvas pārvietošanās telpa.

2. Salīdzinot sabiedriskās kārtības un citu apdraudējumu normas Šengenas konvencijā un Kodeksā, jāsecina, ka pēc būtības un pamatjēgas tās tiek savstarpēji dublētas, kaut arī atšķirīgās redakcijās un terminoloģijā, kas savukārt lielākā vai mazākā mērā deformē arī šo normu saturu. Tas savukārt praksē var radīt un rada interpretācijas problēmas, piemēram, attiecībā uz tādu terminu lietošanu kā: Šengenas konvencijā – nav ziņots, Kodeksā – SIS izdots brīdinājums, tiesas spriedumā – „personas, par ko [Šengenas informācijas sistēmā (SIS)] izdots brīdinājums, lai atteiktu ieceļošanu”; Šengenas konvencijā – sabiedriskā kārtība, valsts drošība vai starptautiskās attiecības, Kodeksā un tiesu praksē – neuzskata par apdraudējumu kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai vai starptautiskām attiecībām, un, jo īpaši, valstu datubāzēs par viņiem nav izdots brīdinājums, lai minēto iemeslu dēļ atteiktu ieceļošanas atļauju.
3. Vairāki Rietumeiropas tiesību zinātnieki uzsver ES tiesību normu harmonizācijas nepieciešamību, paredzot, ka ES tiesību kopuma jēdziens nozīmē atsevišķo ES dalībvalstu atšķirīgo tiesisko un pārvaldes priekšrakstu saskaņošanu. Taču autors uzsver arī ES tiesību un starptautisko tiesību harmonizācijas nepieciešamību, kas būtu īpaši svarīgs sabiedriskās kārtības un citu apdraudējumu jēdzienu precizēšanā intensīvas pārrobežu komunikācijas apstākļos, nosakot Šengenas *acquis* sistēmā, ka sabiedriskā kārtība ir visu personām ar normatīvo regulējumu noteikto pienākumu pastāvīga un precīza izpilde sabiedrībā, ja par sabiedriskās kārtības likumpārkāpumiem saskaņā ar dalībvalsts nacionālo normatīvo regulējumu ir paredzēta atbildība ne mazāka kā brīvības atņemšana vismaz uz vienu gadu. Šāds regulējums būtu jāparedz Šengenas robežu kodeksā 2.pantā (definīcijas).
4. ES līmenī nav unificēti un precīzi definēti arī dalībvalsts politikas, iekšējās drošības, sabiedrības veselības, starptautisko attiecību apdraudējumi, kas Šengenas robežu kodeksā minēti pie ieceļošanas atteikuma iemesliem, bet Vīzu kodeksā papildus noteikti tādi vīzas izsniegšanas nosacījumi, kā nelegālās imigrācijas draudu neesamība, ieceļošanas mērķa pamatotība, iesniegto vīzas pieteikuma dokumentu autentiskums, medicīniskā apdrošināšana un uzturēšanās līdzekļu esamība. Harmonizējot Šengenas robežu kodeksa jēdzienu „apdraudējums kādas dalībvalsts politikai, iekšējai drošībai vai starptautiskām attiecībām, par Eiropas Savienības un Šengenas konvencijas dalībvalstu drošības apdraudējumu robežkontrolē jāuzskata starptautisko noziedzību, masveida nelegālo migrāciju, terorismu, kontrabandu, narkotisko

vielu, radioaktīvo vielu, ieroču un sprāgstvielu nelikumīgu apriti un citus ekstrēmisma apdraudējumus, kuru dēļ var izcelties starpvalstu konflikti un starptautiskās situācijas saasināšanās. Šāds regulējums papildus būtu jāparedz Šengenas robežu kodeksā 2.pantā (definīcijas).

5. Savukārt Šengenas robežu kodeksa jēdziena „sabiedrības veselības apdraudējums” – ir slimība, kas potenciāli var izvērsties epidēmijā, kā noteikts Pasaules Veselības organizācijas starptautiskajos veselības aizsardzības noteikumos, kā arī citas infekcijas slimības vai lipīgas parazītu slimības, ja uz tām attiecas aizsardzības noteikumi, kas attiecas uz dalībvalstu valstspiederīgajiem” ietvars jāpapildina ar kaitēkļu masveida izplatības, ķīmiskā un cita saindējuma apdraudējumiem, kas apdraud iedzīvotāju veselību un apkārtējo vidi.

Izmantotā literatūra un avoti

Normatīvi akti:

1. *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 Šengēnā 1990.gada 19.jūnijā. *Oficiālais Vēstnesis.* L 239, 22/09/2000 lpp. 0019 – 0062.
2. *Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 562/2006 (2006.g. 15.marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas robežu kodekss)* [tiešsaiste]. *Official Journal.* L 105, 13.04.2006. [atsauce 2014.g. 20.jan.]. Pieejas veids: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/lv/oj/2006/l_105/l_10520060413lv00010032.pdf
3. *Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 539/2001 (2001. gada 15. marts), ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas* [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 20.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:LV:HTML>
4. *Eiropas Parlamenta un Padomes 2004.g. 29.apr. Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (dokuments attiecas uz EEZ)* [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: <http://www.rs.gov.lv/index.php?id=825&sa=&top=0&doc=2745> *ES dalībvalstu ārējo robežu pārvaldīšanas plāns* [tiešsaiste]. ES Padome. 14.06.2002, 10019/02. 9834/1/02. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: www.consilium.europa.eu/uedocs/.../en/.../71141.doc -

5. *ES Padomes 2010.gada 29.jūnija Lēmums par Šengenas acquis noteikumu īstenošanu saistībā ar Šengenas Informācijas sistēmu Bulgārijas Republikā un Rumānijā* [tiešsaiste]. (2010/365/ES). [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=lv&ihtmlang=lv&lng1=lv,lv&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=518813:cs>
6. *Latvijas Republikas valdības un Baltkrievijas Republikas valdības līgums par Latvijas - Baltkrievijas valsts robežas režīmu* [tiešsaiste]. 10.04.2013. starptautisks dokuments. *Latvijas Vēstnesis*. 2013.g. 21.nov. Nr.227 (5033). Pieejas veids: <http://likumi.lv/doc.php?id=262076>
7. *Latvijas Republikas valsts robežas likums*. LR Saeimas 2009.g. 12.nov. likums. *Latvijas Vēstnesis*. 2009. 2.dec. Nr.189.
8. *Par robežkontroles pagaidu atjaunošanu uz iekšējām robežām*. LR Ministru kabineta 2010.g. 12.maija (prot. Nr.22 24.§) rīkojums Nr.254. *Latvijas Vēstnesis*. 2010. 14.maijs, Nr.76.
9. *Par Starptautisko konvenciju par starptautiskās jūras satiksmes atvieglošanu*. LR Saeimas 1997.g. 11.sep. likums. *Latvijas Vēstnesis*. 1997.g. 24.sep. Nr. 242.
10. *Robežsardzes likums*. LR Saeimas 1997.g. 27.nov. likums. *Latvijas Vēstnesis*. 1997. 16.dec. Nr.1044/1045.
11. *Šengenas pārvaldība – zonas bez kontroles pie iekšējām robežām stiprināšana* [tiešsaiste]. Eiropas Komisija. Brisele: 2011, 16.sep., COM(2011) 561 galīgā redakcija. EK paziņojums. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:LV:PDF>
12. *Šengenas informācijas sistēmas darbības likums*. LR Saeimas 2007.g. 14.jūn. likums. *Latvijas Vēstnesis*. 2007.g. 27.jūn. Nr.102.
13. *Latvijas Republikas valsts robežas likums*. LR Saeimas 1994.g. 27.okt. likums. *Latvijas Vēstnesis*. 1994. 10.nov. Nr.132.
14. *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]. (Vīzu kodekss). [atsauce 2014.g. 10.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0810:EN:NOT>
15. *О Государственной границе Российской Федерации. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-I*. [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 12.jan.]. Pieejas veids: <http://femida.info/>
16. *О Государственной границе Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-3* [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 12.jan.]. Pieejas veids: <http://www.newsby.org/news/2008/>

Tiesu prakse:

17. Ģenerālvokāta P.Mengoci (*Paolo Mengozzi*) 2013.g. 11.apr. secinājumi Lietā C-84/12 Rahmanian Koushaki pret Bundesrepublik Deutschland [tiešsaiste]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CC0084:LV:HTML>
18. Ģenerālvokāta Īva Bota [*YVES BOT*] 2012.g. 6.marta Secinājumi Lietā C-348/09 *P. I.* pret *Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Vācija) [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 22.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CC0348:LV:HTML>

19. *ES Tiesas 2012.g. 14.jūn. spriedums Lietā C-606/10 [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 25.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0606:LV:HTML>*
20. *ES Tiesas 2008.g. 10.jūl. spriedums Lietā C-33/07 par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši EKL 234. pantam, ko Tribunalul Dâmbovița (Rumānija) iesniedza ar lēmumu, kas Tiesā reģistrēts 2007.g. 24.jan., tiesvedībā Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București pret Gheorghe Jipa [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 13.jan.]. Pieejas veids: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db55fe6da5856e4cc6b9e2b6e1edef38b2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbx10?doclang=LV&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=67583&oc=c=first&dir=&cid=321068*
21. *ES Tiesas 2006.g. 31.jan. spriedums Lietā C-503/03 Eiropas Kopienu Komisija pret Spānijas Karalisti. Personu brīva pārvietošanās - Direktīva 64/221/EEK - Trešās valsts pilsonis, dalībvalsts pilsoņa laulātais - Ieceļošanas un uzturēšanās tiesības - Uz sabiedriskās kārtības apsvērumiem balstīts ierobežojums - Šengenas informācijas sistēma - Ziņojums nolūkā liegt ieceļošanu [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 15.jan.]. Pieejas veids: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,lv&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=421201:cs>*
22. Par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr.2004-26-01 „Par Imigrācijas likuma 42.panta trešās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 92.pantam”. LR Satversmes tiesas 2005.g. 2.sep. lēmums. *Latvijas Vēstnesis*. 2005.g. 8.sep. Nr.143.
23. *Judgment of 27 February 1962, Commission of the EEC / Italy (10/61, ECR 1962 p. 1) (FR1962/00001 NL1962/00003 DE1962/00003 IT1962/00003 EN1962/00001 DA1954-1964/00287 EL1954-1964/00657 PT1962-1964/00001 ES1961-1963/00127) [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1_juris.htm*

Grāmatas, raksti no grāmatām un periodiskiem izdevumiem:

24. DUBURE, V., FOGELS, A., FRIDRIHSONS, I., u.c. *Juridisko terminu vārdnīca*. Rīga: NORDIK, 1998, 302 lpp.
25. GAVEIKA, A. Ārkārtas situāciju novēršanas tiesiskās reglamentācijas tendences un problēmas uz Latvijas Republikas ārējām robežām. *Tēzes LU II Juridiskās zinātnes doktorantu un zinātniskā grāda pretendentu zinātniski-praktiskai konferencei 2011.g. 17.jūnijā*. Rīgā.
26. MATVEJEVS, A. *Policijas darbības teorijas attīstības tendences*. Rīga: Petrovskis un Ko, 2009, 327 lpp.
27. Par Šengenas robežu kodeksa piemērošanu. Eiropas Komisija. *Latvijas Vēstnesis*. 2010. 15.okt., nr.164.
28. Par Šengenas zonas stiprināšanu. Eiropas Komisija. *Latvijas Vēstnesis*. 2011. 28.sep., nr.153.
29. *Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten im EU Rahmen. Heranführung der Staaten Mittel-und Osteuropas. Seminar*. Weimar: Thüringerr Polizeiverwaltungsamt, 1999, S.147.
30. БЕЛЬСКИЙ Л.С. *Полицейское право*. Лекционный курс. Под ред. Куракина А.В. Москва: Дело и Сервис, 2004, 235 с.

Internetā publiskotie materiāli:

31. *Prezidentūra* [tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: http://www.iem.gov.lv/lat/eiropas_savieniba/prezidentura/?ins_print=1
32. *Šengenas informācijas sistēma* [tiešsaiste]. ES Padome. [atsauce 2014.g. 21.jan.]. Pieejas veids: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-%28jai%29/sirene-schengen-information-system/sis?lang=lv>
33. *Šengenas informācijas sistēma* [tiešsaiste]. [atsauce 2013.g. 11.dec.]. Pieejas veids: <http://www.vp.gov.lv/?id=620>
34. *Šengena. Tavi vārti uz brīvu pārvietošanos Eiropā. Eiropas Savienība. 2013*[tiešsaiste]. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3012122LVC.pdf
35. *Šengena, tavi vārti uz brīvu pārvietošanos Eiropā* [tiešsaiste]. ES: Consilium (Publikāciju birojs). Belģija, Brisele: 2011. [atsauce 2014.g. 11.jan.]. Pieejas veids: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3011151LVC.pdf.

Nepublicētie materiāli:

36. *Valsts robežsardzes pamatfunkciju izpildes rezultāti*. No: Valsts robežsardzes ikgadējo atskaišu materiāliem (Par 2011. - 2012.g.), (nepublicēts).

Summary

The present research was accomplished during the period of time from 2012 to 2013 using the laws, regulations and case law's analysis, interpretation and methods of comparison. The aim of the study is to find out the problems of Latvian border control regulatory framework from the perspective of public order and other hazards and to offer legal solutions. The object of the research is the adaptation problems of the basic concepts of „public order”, „national security”, „threats to public health” in regulatory framework. The subject of the research is EU Schengen acquis (Schengen set of rights) and national regulatory framework. The tasks of the research are to explore the concept of legal content and problems of applying it in practise, to propose definitions of these concepts to improve the regulatory framework. By improving the regulatory framework of basic concepts of „public order”, „national security”, „threats to public health”, it will be possible to achieve more effective institution of public policy in operations of border checks being a substantial part of border control.

The Schengen Agreement and the Schengen Convention are one of the remarkable achievements to ensure free movement of persons on the international arena. Considering geopolitical importance and the direct influence of these contracts on constitutional rights and national sovereignty, they should be included in the EU's establishing treaties, because with the help of these agreements a unitary free movement space is founded.

Comparing public order and other threats of the rules in the Schengen Convention and the Code, it can be concluded that essentially they are mutually duplicated, although they are reflected having different versions and terminology, which in its turn, more or less twists the content of the norms. Respectively, it can cause and create problems of interpretation in practice, for instance, when using such terms as: in the Schengen Convention - not reported, in the Code -SIS there is issued a warning, in the judgment - „persons who were [the Schengen Information System (SIS)] issued

a warning in order to refuse entry”; Schengen Convention - public policy, national security or international relations, in the Code and in the case law – it was not considered as a threat to any state policy, internal security, public health or international relations, and in particular, in national data bases there is no issued warning for them to refuse entry.

Several scholars in Western Europe underline the need for harmonizing the law in the EU, provided that the EU law means different legal and administrative prescript alignment of several individual EU Member States. Nevertheless, the author also highlights the need for harmonizing the EU law and the international law which would be particularly important in clarifying public policy and other hazards in the intensive cross-border communication conditions, defining in the system of Schengen *acquis* the fact that public policy comprises certain responsibilities which are included in the law to ensure its permanent and accurate execution by members of society being binding for all parties. As to the public order offenses, in accordance with Member States' national regulatory framework, the liability foresees no less than imprisonment for at least one year. This framework should be reflected in Article 2 of the Schengen Borders Code (Definitions).

At the EU level there are no unified and clearly defined threats to State policy, internal security, public health, international relations, which in the Schengen Borders Code are mentioned as reasons to refuse entry, but in the Visa Code, in addition, there are pointed out conditions for issuing visas such as, illegal immigration risks absence, purpose of entry validity, submitted visa applications by the authenticity of documents, medical insurance and residence resources existence. When harmonizing the concepts “threat to public policy, internal security or international relations” of the Schengen Borders Code, the threats to national security in the European Union and in the Schengen Convention, it should be considered that international crime, massive illegal migration, terrorism, smuggling, drugs, radioactive substances, illegal movement of weapons and explosive and other extremist threats may become issues that initiate interstate conflicts and aggravation in the international situation. That is why, this framework should be also reflected in Article 2 of the Schengen Borders Code (Definitions)

In its turn, the concept of the Schengen Borders Code, “*threat to public health*”- *is disease that potentially can expand to epidemic, as it is defined in the International Health Regulations of the World Health Organization, and other infections or contagious parasitic diseases, if they are the subject of protection provisions, related to nationals of Member States*”, , framework should be complemented with a massive spread of pests, chemical and other poisoning threats, that imperil public health and the environment.