



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2014. gada 23. aprīlī

lietā Nr. 2013-15-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Aija Branta, tiesneši Kaspars Balodis, Kristīne Krūma, Gunārs Kusiņš, Uldis Ķinis un Sanita Osipova,

pēc Latvijas Republikas tiesībsarga pieteikuma,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 8. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2014. gada 1. aprīļa tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Robežsardzes likuma 49. panta pirmās daļas vārdu „apvienoties arodbiedrībās” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 102. pantam un 108. panta otrajam teikumam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeimā 1997. gada 27. novembrī pieņemtais Robežsardzes likums stājās spēkā 1998. gada 1. janvārī. Tā 49. panta pirmā daļa paredz, ka robežsargiem aizliegts apvienoties arodbiedrībās, organizēt streikus un piedalīties tajos. Robežsardzes likuma 49. panta pirmā daļa nav grozīta un ir spēkā tās sākotnējā redakcijā.

2. Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) pieteikumā norāda, ka Robežsardzes likuma 49. panta pirmās daļas vārdi „apvienoties arodbiedrībās” (turpmāk – apstrīdētā norma) neatbilstot Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 102. pantam un 108. panta otrajam teikumam.

Satversmes 102. pants paredzot vispārēju biedrošanās brīvību. Savukārt 108. panta otrais teikums aizsargājot personu tiesības apvienoties arodbiedrībās. Biedrošanās brīvība aizsargājot personu tiesības brīvi apvienoties grupās, lai sasniegtu kopīgi izvēlētus mērķus. Šī brīvība ietverot arī tiesības veidot arodbiedrības. Tādēļ tā uzskatāma par vienu no svarīgākajām ekonomiskajām un sociālajām tiesībām. Ja kāda tiesību norma pārkāpj Satversmes 108. pantā garantēto arodbiedrību brīvību, tad vienlaikus tiekot pārkāptas arī Satversmes 102. pantā garantētās tiesības uz biedrošanās brīvību.

Satversmes 102. un 108. pantā ietvertās pamattiesības esot salīdzināmas ar Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) 11. pantā ietvertajām tiesībām. Konvencijas 11. pants paredzot, ka jebkuram cilvēkam ir tiesības uz miermīlīgas pulcēšanās un biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses.

Atsaucoties uz vairākiem Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – ECT) nolēmumiem, Tiesībsargs secina, ka Konvencijas 11. pants piešķirot dalībvalstīm tiesības ierobežot, piemēram, policijas darbinieku, valsts ierēdņu un bruņoto spēku sastāvā esošo personu biedrošanās brīvību. Tomēr minētā norma nepiešķirot dalībvalstīm tiesības paredzēt savos tiesību aktos absolūtu biedrošanās brīvības aizliegumu.

Tiesībsargs norāda, ka apstrīdēto normu varētu uzskatīt arī par arodbiedrību brīvības ierobežojumu. Šis ierobežojums esot noteikts ar likumu, un tam esot leģitīms mērķis – sabiedrības un valsts drošības interešu aizsardzība.

Valstij esot tiesības ierobežot biedrošanās brīvību, tomēr attiecīgajiem ierobežojumiem jābūt precīzi noteiktiem un tie nedrīkstot aizskart biedrošanās brīvības būtību. Tādējādi robežsargiem paredzēts absolūts aizliegums apvienoties arodbiedrībās pārsniedzot Satversmē noteiktās likumdevēja rīcības brīvības robežas.

Izvērtējot, vai aizliegums apvienoties arodbiedrībās attiecībā uz robežsargiem ir samērīgs, esot nepieciešams noskaidrot, vai pastāv tāda neatliekama sabiedriska vajadzība, kas pamatotu apstrīdētās normas nepieciešamību. Turklāt esot nepieciešams noskaidrot arī to, vai nepastāv citi, personas tiesības mazāk ierobežojoši līdzekļi, ar kuriem iespējams sasniegt ierobežojuma leģitīmo mērķi.

Robežsargu apvienošanās arodbiedrībās nekādā ziņā neapdraudot robežsardzes dienesta īstenošanu, jo aizliegums pieteikt streikus, kā arī piedalīties tajos netiekot apstrīdēts. Turklāt saskaņā ar Nacionālo bruņoto spēku likuma 3. panta trešo daļu Valsts robežsardze Nacionālo bruņoto spēku sastāvā tiek iekļauta tikai kara laikā vai izņēmuma stāvoklī. Savukārt izņēmuma stāvoklis saskaņā ar likuma „Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli” 11. panta pirmo daļu esot īpašs tiesiskais režīms, kas izsludināms vienīgi ārkārtas situācijās.

Tiesībsargs uzsver, ka līdz 2005. gadam arī policistiem likumā bijis noteikts aizliegums apvienoties arodbiedrībās, bet pēc tam, kad likums ticis grozīts un policistiem piešķirtas tiesības apvienoties arodbiedrībās, nekāds kaitējums valsts un sabiedrības drošībai vai citām sabiedrības interesēm neesot nodarīts. Gan Valsts robežsardze, gan Valsts policija ietilpstot Iekšlietu ministrijas sistēmā, un uz tām attiecoties Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums.

2004. gadā esot izveidota Latvijas Robežsargu asociācija, kuras mērķis esot valsts un starptautiskā līmenī veicināt sociālās un kultūras aktivitātes, celt Valsts robežsardzes prestižu, attīstīt robežsargu profesionālo apmācību un ētisko audzināšanu, sekmēt draudzīgu kontaktu veidošanos ar citu valstu robežsargu apvienībām. Tomēr arodbiedrības tiesības un asociācijas tiesības esot atšķirīgas. Arī vairumā citu Eiropas valstu robežsargiem tiekot piešķirtas tiesības apvienoties arodbiedrībās.

Līdz ar to Tiesībsargs secina, ka neesot konstatējama neatliekama sabiedrības vajadzība saglabāt apstrīdētajā normā paredzēto regulējumu un tas atzīstams par nesamērīgu Satversmes 102. pantā un 108. panta otrajā teikumā ietverto pamattiesību ierobežojumu.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – uzskata, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 102. pantam un 108. panta otrajam teikumam.

Satversmes 108. panta otrais teikums esot uzskatāms par speciālo normu attiecībā pret Satversmes 102. pantu. Gadījumos, kad rodas strīds par valsts pienākumu izpildi arodbiedrību brīvības nodrošināšanā, esot piemērojams Satversmes 108. panta otrais teikums. Satversmes 102. pants attiecībā uz arodbiedrību brīvību kā vispārēja norma būtu piemērojams tikai tad, ja šīs normas tvērumā ietilptu plašākas arodbiedrību brīvības garantijas nekā Satversmes 108. panta otrā teikuma tvērumā.

Robežsargiem esot iespējams īstenot biedrošanās brīvību un veidot dažādas sabiedriskās organizācijas savu interešu pārstāvībai. Latvijas Robežsargu asociācija, kā arī normatīvajos aktos garantētās robežsargu tiesības un tiesiskās aizsardzības iespējas kopumā nodrošinot pietiekamu personas tiesību aizsardzību un kompensējot aizliegumu veidot arodbiedrības. Līdz ar to Saeima uzskata, ka neesot nepieciešams atsevišķi izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 102. pantam.

Satversmes 108. panta otrā teikuma saturu veidojot visas Latvijas starptautiskās saistības arodbiedrību brīvības nodrošināšanā, tostarp ECT sniegtā Konvencijas 11. panta interpretācija. Šī norma neliedzot noteikt likumīgus ierobežojumus biedrošanās tiesību izmantošanā bruņoto spēku, policijas un valsts pārvaldes sastāvā esošām personām.

Pēc Saeimas ieskata, esot nepieciešams nošķirt valsts pārvaldes un policijas amatpersonas no bruņoto spēku amatpersonām. Proti, personām, kuras ietilpst bruņoto spēku sastāvā, varot aizliegt veidot arodbiedrības.

Saeima vērš uzmanību arī uz Eiropas Sociālo tiesību komisijas praksi Eiropas Sociālās hartas piemērošanā. Proti, tā esot atzinusi, ka bruņoto spēku sastāvā esošajām personām var tikt pilnībā liegtas tiesības veidot arodbiedrības. Nacionālajos likumos vajagot būt definētai personu piederībai pie bruņotajiem spēkiem, kuri pilda militāras funkcijas.

Robežsargus to īstenoto funkciju ziņā varot pielīdzināt militārpersonām, jo viens no Valsts robežsardzes uzdevumiem ir sadarbībā ar Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem novērst un atvairīt bruņotus iebrukumus Latvijas teritorijā, gaisa telpā, teritoriālajos un iekšējos ūdeņos, kā arī novērst bruņotas provokācijas uz valsts robežas. Tāpat Valsts robežsardze tiekot iekļauta Nacionālo bruņoto spēku sastāvā kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumos.

Arodbiedrību veidošanas aizliegumu robežsargiem un karavīriem pamatojot šo personu īpašā pakļautība valstij dienesta gaitā, kā arī pienākums bez ierunām pildīt komandiera likumīgās prasības. Valsts robežsardzes iekļaušana Nacionālo bruņoto spēku sastāvā nozīmējot nepieciešamību nodrošināt vienotu funkciju un uzdevumu izpildi. Turklāt arī miera laikā Valsts robežsardze un Nacionālie bruņotie spēki plānojot un koordinējot sadarbības mehānismus krīzes situācijām.

Apstrīdētajā normā ietvertajam aizliegumam esot leģitīms mērķis, jo valsts neatkarības, konstitucionālās iekārtas un teritoriālās integritātes aizsardzības labad ir nepieciešams nodrošināt precīzu un netraucētu bruņoto spēku darbību. Arodbiedrību izveidošana bruņotajos spēkos varētu traucēt bruņoto spēku darbību un apdraudēt to darbības nepārtrauktību, kā arī ierobežot virsvadības principa īstenošanu. Izskatāmajā lietā nepastāvot citi, saudzējošāki līdzekļi, kas ļautu sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē.

Pieteikumā ietvertā juridiskā argumentācija esot vērsta uz iespējami augstāka cilvēktiesību standarta nodrošināšanu. Taču tas, vai robežsargiem piešķiramas tiesības apvienoties arodbiedrībās, esot jautājums, kas prasa likumdevēja tiesībpolitisku izšķiršanos, nevis juridisks pienākums, kas likumdevējam izrietētu no augstāka juridiskā spēka tiesību normām.

Saeima papildus norāda, ka Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas 2013. gada 17. aprīļa sēdē tika vērtēts arī jautājums par Valsts policijas dienestā esošo personu arodbiedrībām. Daļa deputātu debatēs izteikuši viedokli, ka lēmums ļaut policistiem veidot arodbiedrības neesot bijis pareizs.

4. Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas (turpmāk – Komisija) sniegtā argumentācija būtībā sakrīt ar Saeimas atbildes rakstā ietvertu.

Komisija papildus norāda, ka tās 2013. gada 17. aprīļa sēdē tika uzklauti Tiesībsarga pārstāvja argumenti attiecībā uz apstrīdētās normas grozīšanu. Tomēr pēc Tiesībsarga, Aizsardzības ministrijas, Nacionālo bruņoto spēku, Valsts robežsardzes un Iekšlietu ministrijas pārstāvju uzklautīšanas Komisija esot nolēmusi saglabāt apstrīdēto normu negrozītu.

Valsts robežsardze tās īstenoto funkciju dēļ nevarot tikt salīdzināta ar citām valsts tiesībaizsardzības iestādēm. Noteiktos apstākļos robežsargi pildot tādas pašas militārās funkcijas kā karavīri, proti, aizsargājot valsts iekārtu un sabiedrisko drošību.

Pastāvot iespēja, ka militāra apdraudējuma gadījumā Valsts robežsardzes arodbiedrības aktīva darbība, piemēram, likumīgo pavēļu apšaubīšana, streiku rīkošana nolūkā saņemt algu pielikumu vai uzlikto disciplinārsodu darbības apturēšana, varot apdraudēt Valsts robežsardzes iekļaušanos Nacionālo bruņoto spēku sastāvā.

5. Iekšlietu ministrija norāda, ka juridiskie apsvērumi, kuru dēļ Valsts robežsardzes amatpersonas attiecībā uz tiesībām apvienoties arodbiedrībās atrodas citādā situācijā nekā Valsts policijas un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta (turpmāk – VUGD) amatpersonas, esot jāvērtē katrā gadījumā individuāli. Attiecībā uz Iekšlietu ministrijas padotībā esošajām iestādēm likumdevējs esot veicis tiesībpolitisko izšķiršanos par biedrošanās brīvības formu, tostarp tiesību apvienoties arodbiedrībās, ierobežošanu noteiktām personu grupām. Valsts policijas un VUGD amatpersonām esot atļauts apvienoties arodbiedrībās. Savukārt Drošības policija un Valsts robežsardze attiecībā uz tiesībām apvienoties arodbiedrībās atrodas vienādā tiesiskajā situācijā, jo abu šo iestāžu amatpersonām aizliegts apvienoties arodbiedrībās.

Valsts policija un VUGD ar Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem pamatā sadarbojoties civilās aizsardzības jomā. Savukārt Valsts robežsardze sadarbojoties ar Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem gan civilās aizsardzības, gan militārās aizsardzības jomā.

Atceļot apstrīdēto normu, tikšot ieviestas atšķirības starp disciplinārajām attiecībām Valsts robežsardzē un Nacionālajos bruņotajos spēkos. Disciplinārās attiecības esot jebkuras institūcijas, jo īpaši militarizēto institūciju, personāla resursu pārvaldības neatņemama sastāvdaļa. Savukārt arodbiedrību tiesības ietekmējot šo disciplināro attiecību darbību. Militāra apdraudējuma gadījumā, rodoties nepieciešamībai īstenot tiesību aktos paredzēto Valsts robežsardzes iekļaušanu Nacionālo bruņoto spēku sastāvā, tikšot apdraudētas šādu apvienotu spēku vienotas un uz vienādiem principiem balstītas pārvaldības iespējas. Tas savukārt varot negatīvi ietekmēt Latvijas valsts suverenitātes un teritoriālās nedalāmības aizsardzības intereses, kā arī mazināt valsts aizsardzības spējas kara laikā vai izņēmuma stāvokļa situācijās.

Arodbiedrību darbība varot būt saistīta ar kādu politisko spēku, un to dalībnieki netieši varot aizstāvēt kādas politiskās partijas intereses. Ja Valsts robežsardzes amatpersona pievienotos arodbiedrībai, kas lobē kāda politiskā spēka intereses, tas būtu pretrunā ar Robežsardzes likuma 49. panta otrajā daļā noteikto principu – aizliegumu piedalīties politisko partiju un citu politisko organizāciju darbībā.

Iekšlietu ministrija arī norāda, ka Valsts policijas darbiniekiem piešķirtās tiesības apvienoties arodbiedrībās neesot apdraudējušas Valsts policijas darbu, nedz arī radījušas kādas citas nelabvēlīgas sekas.

6. Pieaicinātā persona – Dr. iur. Irēna Liepiņa – uzskata, ka Tiesībsarga pieteikums esot pamatots, savukārt Saeimas atbildes rakstā ietvertie argumenti esot noraidāmi.

Lietā neesot nepieciešams izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 102. pantam, jo Satversmes 108. panta otrais teikums esot uzskatāms par speciālo

normu attiecībā pret 102. pantu. Savukārt Konvencijas 11. pants attiecoties gan uz pulcēšanās, gan arī uz biedrošanās brīvību un ECT nolēmumi par šo pantu esot pilnībā piemērojami arī attiecībā uz arodbiedrību brīvību.

Arodbiedrības esot kvalificētā jeb institucionālā darbinieku pārstāvība, kurai piemītot gan visas tiesības kā darbinieku pilnvarotiem pārstāvjiem, gan papildus vēl speciālās institucionālo pārstāvju tiesības. Turklāt arodbiedrība esot vienīgais autonomais darbinieku tiesību un interešu pārstāvis. Ja darbinieku institucionālās pārstāvības neesot, tad nenotiekot nedz sociālais dialogs ar darba devēju, nedz arī tiekot nodrošināta darbinieku tiesību efektīva aizsardzība. Arodbiedrības mērķis esot pievērst uzmanību darbinieku vajadzībām, darba tiesību aizsardzībai un tādu sociālo garantiju nodrošināšanai, kas veicinātu personības brīvu un vispusīgu attīstību. Vienīgi kvalificēti darbinieku pārstāvji varot profesionāli un atbildīgi pārstāvēt darbiniekus.

Izskatāmajā lietā esot nepieciešams nošķirt arodbiedrību brīvību no tiesībām uz kolektīvu rīcību, it īpaši tiesībām streikot. Arodbiedrību brīvība esot viena no pamatbrīvībām un vērtējama kā materiālā tiesība. Savukārt tiesības streikot esot galējais kolektīvo interešu strīdu izskatīšanas līdzeklis tad, ja Darba strīdu likumā paredzētie strīdu izšķiršanas mehānismi un pirmsstreika sarunas nav bijušas veiksmīgas. Tiesības streikot varot tikt ierobežotas lielākā mērā nekā arodbiedrību brīvība.

Ierobežojumiem, kas noteikti tiesībām apvienoties arodbiedrībās, esot jāatbilst demokrātiskas iekārtas būtībai. Savukārt valsts pienākums esot būt tolerantai un ar tai piešķirto mehānismu palīdzību neierobežot personu biedrošanās brīvību tikmēr, kamēr vien šīs brīvības izpausmes uzskatāmas par demokrātiskā sabiedrībā pieļaujamām. Attiecībā uz apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 108. panta otrajam teikumam esot konstatējams tas, ka absolūts aizliegums robežsargiem apvienoties arodbiedrībās nav samērīgs. Arī Latvijas Robežsargu asociācija neesot uzskatāma par arodbiedrībai līdzvērtīgu darbinieku pārstāvības formu.

Secinājumu daļa

7. Saeima atbildes rakstā norāda, ka Tiesībsargs tai lūdzis grozīt apstrīdēto normu, lai gan saņēmis tikai viena robežsarga sūdzību. Taču likuma „Par arodbiedrībām” 3. panta otrajā daļā esot noteikts, ka arodbiedrību reģistrē, ja tajā ir apvienojušies ne mazāk par 50 biedriem vai ne mazāk par vienu ceturtdaļu uzņēmumā, iestādē, organizācijā, profesijā vai nozarē strādājošo. Līdz ar to Saeima neesot guvusi pārliecību tam, ka pastāv reāla nepieciešamība grozīt pašreizējo regulējumu attiecībā uz robežsargu tiesībām veidot arodbiedrības.

Iekšlietu ministrijas sniegtā informācija liecina, ka 2014. gada 1. janvārī Valsts robežsardzē dienējušas 2186 amatpersonas ar speciālo dienesta pakāpi, uz kurām attiecās apstrīdētā norma. Savukārt kopējais dienesta amatpersonu štata vietu skaits Valsts robežsardzē esot 2375 (*sk. Iekšlietu ministrijas 2014. gada 17. janvāra vēstuli Nr. 1-59/171, lietas materiālu 122. lpp.*).

Tiesībsarga institūtam ir būtiska nozīme demokrātiskā sabiedrībā. Tā mērķis ir uzlabot valsts institūciju darbu un sekmēt valsts iestāžu atbildību par pieņemtajiem lēmumiem. Tiesībsargam ir piešķirta kompetence, kas tam ļauj risināt cilvēktiesību īstenošanas problēmas tādā veidā, kādā tiesa, likumdevējs vai izpildvara tās nespēj risināt pietiekami efektīvi.

Tiesībsarga likuma 12. panta 8. punktā kā viens no Tiesībsarga darbības virzieniem ir minēts uzdevums sniegt Saeimai, Ministru kabinetam, pašvaldībām vai citām iestādēm ieteikumus par tiesību aktu izdošanu vai grozīšanu. Līdz ar to normatīvais regulējums Tiesībsargam dod iespēju būt par efektīvu cilvēktiesību aizsardzības institūciju. Savukārt Saeimai ir pienākums izvērtēt Tiesībsarga sniegtos ieteikumus cilvēktiesību īstenošanas, nodrošināšanas vai aizsardzības jautājumos. Likumdevēja un Tiesībsarga mijiedarbībai jābūt vērstai uz to, lai efektīvi labotu cilvēktiesību jomā konstatētās normatīvo tiesību aktu nepilnības (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 14.1. punktu*).

Tiesībsargam likumā paredzētās pilnvaras iesniegt Satversmes tiesā pieteikumu un lūgt izvērtēt tiesību normas atbilstību Satversmei nav saistītas ar kādu

noteiktu personu skaitu, kurām iepriekš būtu jāvēršas pie Tiesībsarga ar sūdzību. Vēl jo vairāk – atbilstoši Tiesībsarga likuma 13. panta 6. punktam Tiesībsargam *ex officio* ir tiesības ierosināt pārbaudes lietu arī pēc savas iniciatīvas. Vienīgo priekšnoteikumu pieteikuma iesniegšanai Satversmes tiesā paredz Tiesībsarga likuma 13. panta 8. punkts un Satversmes tiesas likuma 17. panta pirmās daļas 8. punkts: Tiesībsargam vispirms ir jāvēršas pie institūcijas vai amatpersonas, kas izdevusi apstrīdamo aktu, un jānorāda termiņš konstatēto trūkumu novēršanai.

Līdz ar to Tiesībsarga tiesības vērsties institūcijā, kas izdevusi apstrīdēto aktu, vai arī iesniegt pieteikumu Satversmes tiesā nav atkarīgas no to personu skaita, kuras vērsušās pie Tiesībsarga sakarā ar iespējamām cilvēktiesību pārkāpumiem.

8. Pieteikumā ietverts prasījums izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību gan Satversmes 102. pantam, gan arī 108. panta otrajam teikumam. Šāds prasījums tiek pamatots ar to, ka tiesību norma, kura pārkāpj Satversmes 108. pantā garantēto arodbiedrību brīvību, vienlaikus neatbilst arī Satversmes 102. pantam.

Turpretim Saeimas atbildes rakstā norādīts, ka izskatāmajā lietā neesot nepieciešams atsevišķi izvērtēt apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 102. pantam, jo 108. panta otrajā teikumā esot ietvertas plašākas garantijas arodbiedrību brīvībai nekā Satversmes 102. pantā.

Satversmes 102. pants nosaka: „Ikvienam ir tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās.” Šajā pantā ietvertā biedrošanās brīvība ir atzīta par vienu no būtiskākajām personas politiskajām tiesībām un svarīgu demokrātiskas valsts iekārtas funkcionēšanas priekšnoteikumu. Biedrošanās brīvība nodrošina personām iespēju aizsargāt savas tiesiskās intereses, apvienojoties kopīgu mērķu sasniegšanai. Īstenojot Satversmes 102. pantā noteiktās pamattiesības, personas iegūst iespēju līdzdarboties demokrātiskajos valsts un sabiedriskajos procesos (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 10. maija sprieduma lietā Nr. 2012-16-01 17. punktu*).

Savukārt Satversmes 108. panta otrais teikums paredz: „Valsts aizsargā arodbiedrību brīvību.” Minētās normas saturs Satversmes tiesas nolēmumos līdz šim nav ticis aplūkots.

Arodbiedrību brīvība ir viens no biedrošanās brīvības izpausmes veidiem. Satversmes 102. pants vispārīgi aizsargā visdažādākos biedrošanās brīvības izpausmes veidus. Turpretim Satversmes 108. panta otrajā teikumā ir īpaši uzsvērts valsts pienākums aizsargāt tieši vienu konkrētu biedrošanās brīvības izpausmes veidu – arodbiedrību brīvību. Līdz ar to Satversmes 108. panta otrais teikums, kurā paredzēta arodbiedrību brīvība, izskatāmajā lietā ir atzīstams par *lex specialis* iepretim Satversmes 102. pantam.

Atziņa, ka Satversmes 108. panta otrais teikums attiecībā uz arodbiedrību brīvību uzskatāms par *lex specialis*, ir izteikta arī izskatāmajā lietā pieaicinātās personas sniegtajā viedoklī (*sk. Dr.iur. I. Liepiņas viedokli, lietas materiālu 117. lpp.*).

Var piekrist Saeimas atbildes rakstā norādītajam, ka Satversmes 108. panta otrajā teikumā ir ietvertas plašākas garantijas arodbiedrību brīvībai nekā Satversmes 102. pantā. Tomēr šāds arguments nav pietiekams, lai secinātu, ka tiesību normas atbilstība Satversmes 108. panta otrajam teikumam uzreiz automātiski nozīmē arī tās atbilstību Satversmes 102. pantam.

Līdz ar to apstrīdētā norma visupirms vērtējama Satversmes 108. panta otrā teikuma tvērumā. Ja Satversmes 108. panta otrajā teikumā ietverto pamattiesību pārkāpums netiks konstatēts, Satversmes tiesai būs jāpārbauda, vai apstrīdētā norma var radīt Satversmes 102. pantā noteikto pamattiesību aizskārumu. Savukārt tad, ja Satversmes tiesa secinās, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 108. panta otrajam teikumam, izvērtēt atbilstību Satversmes 102. pantam vairs nebūs nepieciešams.

9. Satversmes 108. panta otrajā teikumā minētais jēdziens „arodbiedrība” nozīmē vienu no biedrošanās brīvības izpausmes veidiem darba tiesību jomā.

Par arodbiedrību uzskatāma darbinieku organizācija, kuras galvenais uzdevums ir pārstāvēt tās biedrus attiecībās ar darba devēju. Arodbiedrībai ir īpaša nozīme tieši tādu jautājumu izšķiršanā, kas attiecas uz koplīgumu slēgšanu ar darba devēju. Arodbiedrība, sadarbojoties ar darba devēju, sekmē tās biedru interešu aizsardzību.

Arodbiedrība ir uzskatāma par tās biedru kvalificētu pārstāvību un darbojas gan kā darbinieku pilnvarotais pārstāvis, gan arī kā darbinieku institucionālais pārstāvis, piemēram, ar tiesībām slēgt darba koplīgumus, piedalīties nacionāla mēroga trīspusēju – darba devēju organizāciju, valsts institūciju un arodbiedrību – vienošanos slēgšanā. Arodbiedrības īstenotā biedru pārstāvība nodrošina darba un dienesta jautājumu risināšanu profesionālākā līmenī, un tās mērķis ir pievērst uzmanību biedru vajadzībām un panākt viņu tiesību aizsardzību. Galvenie arodbiedrību uzdevumi ir veicināt un uzraudzīt darba tiesību ievērošanu, organizēt kolektīvās pārrunas ar darba devēju un aizsargāt savu biedru tiesības un likumīgās intereses (*sk. likumu „Par arodbiedrībām” un 1998. gada 30. oktobra Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes nolikumu. Latvijas Vēstnesis, 1998. gada 17. novembris, Nr. 343/344*).

Jēdziena „arodbiedrība” saturs ir skaidrots arī Saeimā 2014. gada 6. martā pieņemtā Arodbiedrību likuma 3. pantā, kurā norādīts, ka arodbiedrība ir brīvprātīga personu apvienība, kas nodibināta, lai pārstāvētu un aizstāvētu strādājošo darba, ekonomiskās, sociālās un profesionālās tiesības un intereses.

Satversmes 108. panta otrā teikuma kontekstā valstij ir pienākums atturēties no iejaukšanās arodbiedrību darbībā. Savukārt likumdevējam ir pienākums pieņemt tādas tiesību aktus, kas ļautu personām apvienoties arodbiedrībās un tādējādi īstenot savu biedrošanās brīvību. Šiem tiesību aktiem ir jānodrošina arodbiedrībām, kā arī to biedriem nepieciešamā aizsardzība pret darba devēja iespējamo iejaukšanos arodbiedrību brīvības izmantošanā.

Satversmes 108. panta otrā teikuma formulējums „valsts aizsargā” arodbiedrību brīvības nodrošināšanas jomā uzliek valstij īpašu pienākumu veikt tādas pasākumus, kuru mērķis būtu arodbiedrību brīvības aizsardzība. Šādi pasākumi

īstenojami, ievērojot apsvērumu, ka Satversmes 108. panta otrais teikums aizsargā gan privātajā sektorā strādājošo personu arodbiedrību brīvību, gan arī valsts (publiskajā) sektorā strādājošo un dienesta attiecībās esošo personu arodbiedrību brīvību.

10. Apstrīdētā norma paredz vispārēju aizliegumu Valsts robežsardzes dienestā esošajām personām apvienoties arodbiedrībās.

Robežsardzes likuma 2. pants paredz, ka robežsardze ir iekšlietu ministra pārraudzībā esoša tiešās pārvaldes iestāde. Robežsardze ir bruņota, un tās funkcijas ir valsts robežas neaizskaramības nodrošināšana un nelegālās migrācijas novēršana. Savukārt atbilstoši likuma 13. pantam viena no robežsardzes funkcijām ir ar valsts robežas aizsardzību saistītu uzdevumu izpilde.

Savukārt Valsts aizsardzības koncepcijā norādīts, ka Nacionālo bruņoto spēku likumā paredzētajos valsts apdraudējuma gadījumos arī Valsts robežsardze piedalās valsts aizsardzības nodrošināšanā, pārejot Nacionālo bruņoto spēku sastāvā un pildot tiesību aktos un rīcības plānošanas dokumentos noteiktos uzdevumus. Miera laikā Nacionālie bruņotie spēki, Latvijas Bankas Aizsardzības pārvalde un Valsts robežsardze plāno savstarpējo savietojamību un koordinē sadarbības mehānismus krīzes situācijām (*sk. Valsts aizsardzības koncepcijas 28. punktu. Latvijas Vēstnesis, 2012. gada 24. maijs, Nr. 81*).

Tādējādi izskatāmajā lietā būtiski ir ne tikai tas, ka konkrētai personu grupai ir noteikts aizliegums apvienoties arodbiedrībās, bet arī tas, ka šī personu grupa citastarp īsteno militāru funkciju.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka personas, kurām uzticēta valsts uzdevumu pildīšana, atrodas publiski tiesiskās attiecībās ar valsti un šajās tiesiskajās attiecībās nedarbojas pušu vienlīdzības princips. Valsts dienesta attiecības netiek dibinātas, noslēdzot darba vai kādu citu līgumu, bet veidojas, kompetentām valsts institūcijām ieceļot personu amatā. Ņemot vērā valsts dienesta lomu un uzdevumus, valsts ir tiesīga vienpusēji regulēt dienestā esošo personu tiesības un pienākumus

(sk. Satversmes tiesas 2003. gada 18. decembra sprieduma lietā Nr. 2003-12-01 8. punktu).

Valsts dienestu raksturo publiski tiesiskas attiecības, kurās atrodas personas, kam uzticēta valsts uzdevumu pildīšana. Darbs valsts dienestā no privātajā sektorā veicamā darba atšķiras gan pēc tiesisko attiecību nodibināšanas juridiskajiem aspektiem, gan veicamā darba mērķa, kas ir cieši saistīts ar valsts uzdevumu pildīšanu. Valsts dienestā esošo personu tiesības ir ierobežotas, un tām tiek uzlikti īpaši pienākumi *(sk. Satversmes tiesas 2006. gada 11. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2005-24-01 7. punktu).*

Nosakot valsts dienesta attiecībās esošo personu tiesības un pienākumus, likumdevējam ir salīdzinoši lielāka rīcības brīvība nekā, piemēram, regulējot darba tiesiskās attiecības, kas dibinātas uz darba līguma pamata. Paredzot dienestā esošajām personām Satversmes 108. panta pirmajā teikumā ietverto pamattiesību ierobežojumus, likumdevējs bauda plašāku rīcības brīvību nekā regulējot līdzīgus jautājumus attiecībā uz citiem nodarbinātajiem. Tomēr, reglamentējot tiesiskās attiecības valsts dienestā, likumdevējs ir tiesīgs noteikt tikai tādus pamattiesību ierobežojumus, kas dienesta attiecībās ir nepieciešami.

Lietas materiālos esošajos dokumentos ir izteikti atšķirīgi viedokļi par to, vai robežsargi, ņemot vērā to īstenojamās funkcijas, būtu vairāk pielīdzināmi militārpersonām (karavīriem) vai arī policistiem. Saeima, Komisija un Iekšlietu ministrija norāda, ka, ievērojot Valsts robežsardzes izveidošanas kārtību, dienesta gaitu un sadarbību ar Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem, robežsargi ir vairāk pielīdzināmi militārpersonām, nevis policistiem. Savukārt Tiesībsargs uzsver, ka Valsts robežsardzes institucionālā un funkcionālā padotība iekšlietu ministram un šīs iestādes atrašanās Iekšlietu ministrijas iestāžu sistēmā liecinot par to, ka robežsargi vairāk pielīdzināmi policistiem, nevis militārpersonām.

Izskatāmajā lietā robežsargu salīdzināšanai ar militārpersonām vai arī policistiem nav izšķirošas nozīmes. Būtiskākais ir nevis tas, vai robežsargi būtu pielīdzināmi militārpersonām vai policistiem, bet gan tas, vai robežsargiem kā valsts

dienestā esošām personām Satversmes 108. panta otrais teikums piešķir tiesības īstenot arodbiedrību brīvību.

Satversmes tiesa arī norāda, ka likumdevējs jau 1997. gadā ir izšķīries par Valsts robežsardzes nodošanu pārraudzībā Iekšlietu ministrijai, bet kopš 2005. gada – pārraudzībā iekšlietu ministram. Nedz Iekšlietu ministrijas, nedz arī iekšlietu ministra pamatuzdevumi nav saistīti ar valsts aizsardzības funkcijas īstenošanu. Minētais apstāklis, kā arī robežsargiem tiesību aktos noteiktās funkcijas liecina par to, ka robežsargi miera laikā īsteno no militārpersonu uzdevumiem atšķirīgus uzdevumus.

Apstrīdētā norma ierobežo valsts dienestā esošo personu tiesības, un Satversmes tiesai ir jāvērtē, vai šāds pamattiesību ierobežojums atbilst Satversmes 108. panta otrajam teikumam.

11. Satversmes 108. panta otrajā teikumā ietvertajām pamattiesībām ir gan materiāltiesisks, gan arī procesuāltiesisks aspekts. Valsts dienesta attiecībās esošo personu tiesības apvienoties arodbiedrībās veido minēto pamattiesību materiāltiesisko aspektu. Šādas tiesības pašas par sevi nerada draudus valsts vai sabiedrības drošības interesēm. Savukārt dažādām arodbiedrību brīvības īstenošanas procesuālajām izpausmēm, kā, piemēram, tiesībām organizēt streikus un piedalīties tajos, arodbiedrību iespējamai ietekmei uz dienesta gaitu vai līdzdalībai disciplinārās atbildības jautājumu risināšanā, var būt ietekme uz valsts vai sabiedrības drošības interesēm. Likumdevējam ir leģitīms pamats ierobežot minētās arodbiedrību brīvības procesuālās izpausmes, visupirms jau attiecībā uz valsts dienesta attiecībās esošajām personām.

Saeimas atbildes rakstā, kā arī Komisijas un Iekšlietu ministrijas sniegtajos viedokļos Satversmes 108. panta otrajā teikumā ietvertais arodbiedrību brīvības procesuālais aspekts un materiāltiesiskais aspekts nav nošķirti. Tomēr dažādām arodbiedrību brīvības īstenošanas procesuālajām izpausmēm ir pieļaujams noteikt plašākus ierobežojumus nekā šo pamattiesību materiāltiesiskajam aspektam, kura ierobežošanai nepieciešams īpašs pamatojums.

12. Lai noskaidrotu, vai pamattiesību ierobežojums, kas robežsargiem noteikts ar apstrīdēto normu, atbilst Satversmei, ir jāizvērtē:

- 1) vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu;
- 2) vai ierobežojumam ir leģitīms mērķis;
- 3) vai ierobežojums ir samērīgs ar tā leģitīmo mērķi.

13. Lietā nav materiālu, kas radītu šaubas par to, ka apstrīdētā norma pieņemta un izsludināta pienācīgā procesuālajā kārtībā. Arī Tiesībsarga pieteikumā ir norādīts, ka pamattiesību ierobežojums noteikts ar likumu.

Tātad apstrīdētajā normā ietvertais pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar likumu.

14. Ikvienu pamattiesību ierobežojuma pamatā ir jābūt apstākļiem un argumentiem, kādēļ tas vajadzīgs, proti, ierobežojumam jābūt noteiktam svarīgu interešu – leģitīma mērķa – labad (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 22. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-19-01 9. punktu*).

Satversmes 116. pants paredz, ka Satversmes 108. pantā noteiktās pamattiesības var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Saeima un Komisija uzskata, ka apstrīdētajā normā paredzētajam pamattiesību ierobežojumam ir leģitīms mērķis, jo valsts neatkarības, konstitucionālās iekārtas un teritoriālās integritātes aizsardzības labad nepieciešams nodrošināt precīzu un netraucētu Valsts robežsardzes darbību. Arī Tiesībsargs atzīst, ka aizliegums Valsts robežsardzes amatpersonām apvienoties arodbiedrībās ir pamatots ar valsts un sabiedrības drošības interesēm un tas uzskatāms par leģitīmu mērķi Satversmes 116. panta izpratnē.

Var piekrist gan Saeimas, gan Komisijas, gan arī Tiesībsarga viedoklim, ka apstrīdētās normas pastāvēšanu iespējams pamatot ar sabiedrības drošības aizsardzības interesēm. Proti, apstrīdētā norma ir vērsta uz to, lai pēc iespējas

izslēgtu jebkādu ārējo ietekmi uz robežsardzes dienesta pienākumu pildīšanu un dienesta gaitu.

Tādējādi apstrīdētajai normai ir leģitīms mērķis – sabiedrības drošības aizsardzība.

15. Satversmes tiesa ir secinājusi, ka, konstatējot pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi, nepieciešams izvērtēt šā ierobežojuma atbilstību samērīguma principam un tādējādi noskaidrot:

pirmkārt, vai likumdevēja lietotie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, t.i., vai ar apstrīdēto normu var sasniegt ierobežojuma leģitīmo mērķi;

otrkārt, vai šāda rīcība ir nepieciešama, t.i., vai mērķi nevar sasniegt ar citiem, personas tiesības un likumiskās intereses mazāk ierobežojošiem līdzekļiem;

treškārt, vai likumdevēja rīcība ir atbilstoša, t.i., vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par personas tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu.

Ja tiek atzīts, ka tiesību normā noteiktais ierobežojums neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tad ierobežojums neatbilst arī samērīguma principam un ir pretprettiesisks (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta sprieduma lietā Nr. 2001-12-01 secinājumu daļas 3.1. punktu*).

15.1. Apstrīdētajā normā noteiktais vispārējais aizliegums robežsargiem apvienoties arodbiedrībās izslēdz jebkādu arodbiedrības ietekmi uz Valsts robežsardzes dienestā esošo amatpersonu dienesta gaitu un dienesta pienākumu pildīšanu.

Līdz ar to likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai.

15.2. Apstrīdētajā normā noteiktais tiesību ierobežojums ir nepieciešams, ja nepastāv citi līdzekļi, kuri būtu tikpat iedarbīgi un kurus izvēloties pamattiesības tiktu ierobežotas mazāk. Vērtējot to, vai leģitīmo mērķi var sasniegt arī citādi, Satversmes tiesa uzsver, ka saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi vismaz tādā pašā kvalitātē. Satversmes

tiesai nav jāizvērtē, ciktāl alternatīvie risinājumi būtu labāk piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai (sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 19. punktu un 2009. gada 13. februāra sprieduma lietā Nr. 2008-34-01 22. punktu).

Toties Satversmes tiesas kompetencē ir pārbaudīt, vai nepastāv alternatīvi līdzekļi, kas personām Satversmē noteiktās pamattiesības aizskartu mazāk (sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 15. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-36-01 15. punktu).

Turklāt, noskaidrojot Satversmē noteikto pamattiesību saturu, jāņem vērā Latvijas starptautiskās saistības cilvēktiesību jomā (sk., piemēram, Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 8.1. punktu). Satversmes tiesa arī iepriekš Satversmes 108. pantu ir interpretējusi kopsakarā ar Konvencijas 11. pantu (sk. Satversmes tiesas 2007. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2006-42-01 7.1. punktu). Līdz ar to ECT nolēmumos ietvertie secinājumi par Konvencijas 11. pantu ir izmantojami, lai interpretētu Satversmes 108. panta otro teikumu.

15.3. ECT praksē ir atzīts, ka konkrētās valsts demokrātijas līmeni atspoguļotas, kā nacionālie tiesību akti regulē biedrošanās brīvību un kā šī brīvība tiek īstenota (sk. ECT 2007. gada 1. maija sprieduma lietā „Ramazanova and Others v. Azerbaijan”, iesniegums Nr. 44363/02, 54. paragrāfu). Konvencijas 11. panta pamatuzdevums ir aizsargāt personu pret patvaļīgu valsts iejaukšanos arodbiedrību brīvības īstenošanā, un valstīm ir pozitīvs pienākums nodrošināt to, lai arodbiedrību brīvība būtu efektīvi īstenojama (sk. ECT 2013. gada 9. jūlija sprieduma lietā „Sindicatul „Păstorul cel Bun” v. Romania”, iesniegums Nr. 2330/09, 131. paragrāfu).

Konvencijas 11. pantā ietverts valsts pienākums respektēt darbinieku, tostarp arī valsts dienestā esošo personu, tiesības apvienoties arodbiedrībās. Turklāt arī valstij kā darba devējam ir pienākums aizsargāt arodbiedrību brīvību (sk., piemēram, ECT 2008. gada 12. novembra sprieduma lietā „Demir and Baykara v. Turkey”, iesniegums Nr. 34503/97, 109. paragrāfu un 2013. gada 11. februāra

sprieduma lietā „Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia”, iesniegums Nr. 11828/08, 54. paragrāfu).

Konvencijas 11. pantā paredzētās tiesības var tikt pakļautas likumā noteiktiem ierobežojumiem, piemēram, attiecībā uz policiju vai valsts bruņotajiem spēkiem. Tomēr valsts rīcības brīvība noteikt ierobežojumus biedrošanās brīvībai ir interpretējama pēc iespējas šauri un valsts nedrīkst patvaļīgi paplašināt pieļaujamo ierobežojuma apjomu. Biedrošanās brīvības ierobežojumiem jābūt precīzi noteiktiem, un tie nedrīkst aizskart pašu šīs brīvības būtību (*sk. ECT 2013. gada 11. februāra sprieduma lietā „Szima v. Hungary”, iesniegums Nr. 29723/11, 31. paragrāfu*). Fakts, ka absolūts aizliegums apvienoties arodbiedrībās ir noteikts likumā, pats par sevi nav pietiekams, lai pamatotu tik radikāla līdzekļa pastāvēšanu un piemērošanu (*sk. ECT 2006. gada 21. maija sprieduma lietā „Tum Haber Sen and Cinar v. Turkey”, iesniegums Nr. 28602/95, 36. paragrāfu*).

15.4. Tāpat jāņem vērā, ka Latvija ir ratificējusi virkni Starptautiskās Darba organizācijas (turpmāk – SDO) konvenciju un Satversmes tiesa ir SDO konvencijas izmantojusi, lai noskaidrotu Satversmē ietverto pamattiesību saturu un interpretētu likumu normas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 27. novembra sprieduma lietā Nr. 2003-13-0106 secinājumu daļu un 2007. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2006-42-01 7. un 11. punktu*).

Latvijā spēkā esošās SDO 1948. gada Konvencijas par asociāciju brīvību un tiesību aizsardzību, apvienojoties organizācijās (C87) (turpmāk – Konvencija par asociāciju brīvību) 2. pants paredz, ka darba ņēmējiem un darba devējiem bez jebkādiem izņēmumiem ir tiesības nodibināt organizācijas un, pamatojoties tikai uz attiecīgās organizācijas noteikumiem, iestāties tajās pēc pašu izvēles bez iepriekšējas atļaujas. Šīs konvencijas 3. pants noteic, ka darba ņēmēju un darba devēju organizācijām ir tiesības izstrādāt savas darbības noteikumus, brīvi ievēlēt savus pārstāvjus, izveidot pārvaldi, noteikt savu darbību un izstrādāt programmu, bet valsts institūcijas apņemas atturēties no jebkādas iejaukšanās, kas ierobežotu iepriekšminētās tiesības vai kavētu šo tiesību likumīgu izmantošanu.

Savukārt Konvencijas par asociāciju brīvību 9. panta pirmā daļa paredz, ka apjomu, kādā šajā konvencijā paredzētās garantijas attiecas uz bruņotajiem spēkiem un policiju, nosaka valsts tiesību aktos.

Latvija, ratificējot Konvenciju par asociāciju brīvību, nepievienoja tai nekādas atrunas. Līdz ar to secināms, ka Latvija ir apņēmusies pilnībā īstenot visas minētajā starptautiskajā līgumā iekļautās normas.

Skaidrojot minētās konvencijas 9. panta pirmās daļas saturu, SDO Biedrošanās brīvības komiteja norādījusi, ka šajā pantā ir paredzēts izņēmums no vispārējā principa, saskaņā ar kuru visiem darba ņēmējiem ir tiesības apvienoties arodbiedrībās. Tas nozīmē, ka jebkuri izņēmumi no vispārējā principa ir interpretējami un piemērojami pēc iespējas šauri un šaubu gadījumā uzskatāms, ka personām ir tiesības apvienoties arodbiedrībās. Arī paredzot ierobežojumus policijas un bruņoto spēku sastāvā esošo personu tiesībām apvienoties arodbiedrībās, šie ierobežojumi nosakāmi un piemērojami pēc iespējas mazākā apmērā [sk.: *Freedom of Association. Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (Revised) Edition. Geneva: International Labour Office, 2006, paras. 223 – 226*].

15.5. Turklāt Satversmes tiesa norāda, ka lietā būtiski ir rekomendējošie starptautisko organizāciju dokumenti, kas liecina par to, ka biedrošanās tiesībām noteiktie ierobežojumi ir interpretējami un piemērojami iespējami šauri. Šie dokumenti, lai arī tie nav juridiski saistoši un pieļauj valsts rīcības brīvību, tomēr pietiekami autoritatīvi postulē, ka valstīm nevajadzētu noteikt vispārēju biedrošanās tiesību aizliegumu personām, kas citastarp pilda arī militāra rakstura funkcijas.

Piemēram, Eiropas Padomes 2010. gada rekomendācijā Nr. 4 „Par bruņoto spēku personāla cilvēktiesībām” norādīts, ka arī bruņoto spēku sastāvā esošās personas bauda Konvencijas 11. pantā minētās tiesības, tostarp tiesības apvienoties arodbiedrībās. Kā pamatojumu aizliegumam bruņoto spēku sastāvā esošajām personām apvienoties arodbiedrībās valstis visbiežāk izmanto argumentu, ka šādas biedrošanās brīvības piešķiršana graužot armijas disciplīnu un tādējādi apdraudēšot valsts drošību. Tomēr šo praksē iespējamo problēmu rekomendācija piedāvā atrisināt

divējādi. Pirmkārt, nosakot, ka militārpersonām paredzētajās arodbiedrībās var iestāties tikai pašas militārpersonas. Šādā veidā tiktu novērsta ārējā ietekme uz militārpersonām paredzēto arodbiedrību. Otrkārt, aizliedzot militārpersonu arodbiedrībām rīkot streikus vai jebkuras citāda rakstura protesta akcijas [sk.: *Human Rights of Members of the Armed Forces. Recommendation CM/Rec (2010) 4 and Explanatory Memorandum. Strasbourg: Council of Europe, 2010, pp. 53, 54*].

Līdzīga satura ieteikumi ir ietverti arī Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas sagatavotajā Bruņoto spēku sastāva pamattiesību un pamatbrīvību rokasgrāmatā (sk.: *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008, pp. 65–73*).

Līdz ar to secināms, ka biedrošanās brīvības ierobežojumi, kas noteikti personām, kuras citastarp pilda arī militāras funkcijas, nedrīkst būt tādi, kas aizskartu pašu biedrošanās brīvības būtību.

16. Noskaidrojot, vai pastāv kādi saudzējošāki līdzekļi apstrīdētajā normā ietvertā pamattiesību ierobežojuma leģitīmā mērķa sasniegšanai, Satversmes tiesa visupirms izvērtēs jau spēkā esošo tiesisko regulējumu, kas attiecas uz šā sprieduma 11. punktā minēto biedrošanās brīvības īstenošanas procesuālo aspektu.

16.1. Saeimas atbildes rakstā un Komisijas sniegtajā viedoklī norādīts, ka apstrīdētā norma liedzot Valsts robežsardzes dienestā esošajām personām ar savu kolektīvo rīcību apdraudēt robežsardzes funkciju izpildi.

Robežsardzes likuma 49. panta pirmajā daļā ir ietverts absolūts aizliegums robežsargiem organizēt streikus un piedalīties tajos.

Satversmes tiesa atzinusi, ka streiks ir pēdējais un galējais strādājošo interešu aizsardzības līdzeklis. Turklāt streiks nav pašmērķis, lai darbinieki panāktu savu interešu ievērošanu attiecībās ar darba devēju, kura tiesības un intereses streika gadījumā var tikt būtiski aizskartas. Streikošanas tiesību īstenošana ir saistīta ar noteiktu apstākļu un nosacījumu kopumu, kas liecina par kolektīvā darba strīda atrisināšanas neiespējamību. Iespēja īstenot minētās tiesības pastāv tikai tad, ja

kolektīvajā interešu strīdā nav panākta vienošanās un samierināšanās. Nosakot kārtību, kādā strādājošie var īstenot savas tiesības streikot, valsts var paredzēt arī šo tiesību ierobežojumus. Tādā veidā valsts gan nodrošina attiecīgo pamattiesību izmantošanas iespēju, gan arī aizsargā citu personu tiesības un pārējās konstitucionālās vērtības (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2006-42-01 7.1. un 8. punktu*).

Robežsardzes likuma 49. panta pirmajā daļā ietvertais aizliegums robežsargiem organizēt streikus un piedalīties tajos novērš Saeimas atbildes rakstā, kā arī Komisijas un Iekšlietu ministrijas sniegtajos viedokļos paustās bažas par to, ka robežsargu izveidota arodbiedrība varot apdraudēt dienesta pienākumu efektīvu izpildi. Robežsardzes likuma 49. panta pirmajā daļā ietvertais kolektīvās rīcības – streika – aizliegums nodrošina gan to, ka dienesta pienākumi tiek pildīti nepārtraukti, gan arī to, ka dienesta pienākumi tiek pildīti efektīvi nolūkā aizsargāt valsts intereses.

Arī Tieslietu ministrija Komisijai sniegtajā viedoklī ir norādījusi, ka, piešķirot robežsargiem tiesības apvienoties arodbiedrībās, netikšot apdraudēta Valsts robežsardzes funkciju izpilde (*sk. Tieslietu ministrijas 2013. gada 8. aprīļa vēstuli Nr. 1-11/1349, lietas materiālu 101. lpp.*).

Līdz ar to likumdevējs, liedzot robežsargiem tiesības organizēt streikus un piedalīties tajos, jau ir nodrošinājis gan to, lai Valsts robežsardzes dienesta pienākumu pildīšana būtu nepārtraukta, gan arī to, lai dienestā esošās personas ar savu kolektīvo rīcību neapdraudētu dienesta funkciju izpildi.

16.2. Iekšlietu ministrijas atbildē minēts, ka arodbiedrības varot būt saistītas ar konkrētu politisko spēku un to dalībnieki netieši varot aizstāvēt kādas politiskās partijas intereses. Ja robežsargi pievienotos tādai arodbiedrībai, kas atbalsta kāda politiskā spēka intereses, tas pēc būtības būtu pretrunā ar Robežsardzes likuma 49. panta otro daļu.

Robežsardzes likuma 49. panta otrā daļa paredz, ka robežsargiem ir aizliegts piedalīties politisko partiju un citu politisko organizāciju un kustību darbībā. Uz

dienesta laiku viņiem jāaptur sava darbība jebkurā partijā, politiskajā organizācijā vai kustībā.

Satversmes tiesa atzinusi, ka politiskā partija ir personu apvienība, kuras biedriem ir līdzīgi politiskie uzskati, kurai ir noteikta ideoloģija un kuras galvenais mērķis ir iegūt politisko varu, lai valstī to īstenotu atbilstoši partijas programmā ietvertajiem mērķiem un principiem. Politiskās partijas uzdevums ir piedalīties politiskajos procesos un izvirzīt savus kandidātus vēlēšanām, lai partija būtu pārstāvēta politiskajās institūcijās un varētu īstenot politisko varu (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 10. maija sprieduma lietā Nr. 2012-16-01 19. punktu*).

Satversmes tiesa norāda, ka arodbiedrībai un politiskajai partijai ir atšķirīgi mērķi un darbības principi. Atbilstoši spēkā esošajām tiesību normām arodbiedrību nevar vienlaikus reģistrēt arī kā politisko partiju un politisko partiju nevar vienlaikus reģistrēt kā arodbiedrību. Arodbiedrības mērķis ir aizstāvēt tās biedru sociālekonomiskās tiesības darba vai dienesta tiesiskajās attiecībās. Savukārt politiskās partijas mērķis ir piedalīties politiskajos procesos un censties iegūt politisko varu. Tādējādi arodbiedrības un politiskās partijas mērķi būtiski atšķiras.

Līdz ar to likumdevējs jau ir nodrošinājis, lai Valsts robežsardzes dienesta pienākumu pildīšana būtu politiski neitrāla un nerastos šaubas par robežsargu objektivitāti savu dienesta pienākumu pildīšanā.

16.3. Saeimas atbildes rakstā, kā arī Iekšlietu ministrijas un Komisijas sniegtajos viedokļos apgalvots, ka robežsargiem netiekot liegtas biedrošanās tiesības, jo 2004. gadā ir izveidota un reģistrēta biedrība – Latvijas Robežsargu asociācija. Minētā asociācija esot Iekšlietu ministrijas Sabiedrības drošības konsultatīvās padomes dalībnieks, un līdz ar to šīs asociācijas pārstāvji piedaloties dažādu jautājumu risināšanā.

Satversmes tiesa norāda, ka biedrības un arodbiedrības mērķi ir atšķirīgi. Saskaņā ar Biedrību un nodibinājumu likumu biedrība ir vairāku personu izveidota stabila apvienība, kas nodibināta, lai sasniegtu kādu tās statūtos noteiktu vispārēju mērķi. Biedrībai nav iespēju līdzdarboties darba un dienesta jautājumu risināšanā. Līdz ar to biedrību un arodbiedrību nevar uzskatīt par līdzvērtīgām dienesta

tiesiskajās attiecībās esošo personu tiesību un likumīgo interešu aizsardzības formām. Arī arguments, ka dienestā esošajām personām ir tiesības apvienoties biedrībā, nevar kalpot par attaisnojumu tam, lai pilnībā liegtu šīm personām tiesības uz arodbiedrību brīvību.

16.4. Saeima atbildes rakstā norāda arī to, ka robežsargu tiesības apvienoties arodbiedrībās varot apdraudēt robežsargu pienākumu pildīt savu komandieru likumīgās prasības.

Robežsardzes likuma 14. panta trešās daļas pirmais teikums noteic, ka robežsargi bez iebildumiem pilda savu tiešo priekšnieku un amatā augstāku priekšnieku likumīgās pavēles un rīkojumus. Savukārt šā panta ceturrtā daļa paredz, ka noteiktās kompetences ietvaros priekšnieks rīkojas patstāvīgi un raugās, lai viņam pakļautajā struktūrvienībā tiktu ievēroti likumi, reglamenti un izpildītas pavēles.

Robežsargu pienākums pildīt likumīgās pavēles un prasības izriet gan no likuma un reglamenta, gan arī no to īpašajām dienesta attiecībām. Ja robežsargi īstenotu pamattiesības uz biedrošanās brīvību, tas nekādā veidā viņus neatbrīvotu no pienākuma pildīt likumīgās pavēles vai ievērot visas citas dienesta prasības. Robežsargu tiesības īstenot biedrošanās brīvību nevar kalpot par attaisnojumu likumīgo pavēļu un dienesta prasību nepildīšanai.

Tādējādi pastāv citi līdzekļi, ar kuriem ir iespējams sasniegt apstrīdētajā normā ietvertā pamattiesību ierobežojuma leģitīmo mērķi, un šāds pamattiesību ierobežojums demokrātiskā sabiedrībā nav nepieciešams. Satversmes tiesai spriedumā nav jāuzskaita visi iespējamie saudzējošākie līdzekļi (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-42-01 17.2. punktu*). Konstatējot, ka ir kaut viens mazāk ierobežojošs līdzeklis, ir arī pamats atzīt, ka apstrīdētā norma nesamērīgi ierobežo pamattiesības.

Līdz ar to apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 108. panta otrajai daļai.

17. Konstatējot apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 108. panta otrajai daļai, nav nepieciešams papildus vērtēt tās atbilstību Satversmes 102. pantam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

atzīt Robežsardzes likuma 49. panta pirmās daļas vārdus „apvienoties arodbiedrībās” par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 108. panta otrajam teikumam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

A. Branta