



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2003. gada 18. decembrī

lietā Nr. 2003-12-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aivars Endziņš, tiesneši Ilze Skultāne, Romāns Apsītis, Ilma Čepāne, Juris Jelāgins un Andrejs Lepse

pēc Gaidas Galakrodzinieces konstitucionālās sūdzības,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu, Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 11. punktu un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2003. gada 25. novembra tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Valsts civildienesta likuma 41. panta 1. punkta „f” apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 101. un 106. pantam”.

Konstatējošā daļa

1. 2000. gada 7. septembrī Saeima pieņēma Valsts civildienesta likumu. Šā likuma 41. panta 1. punkta „f” apakšpunkts noteic, ka valsts civildienesta attiecības izbeidzas, ierēdnim „sasniedzot valsts noteikto pensijas vecumu, izņemot gadījumus, kad par attiecīgā ierēdņa atstāšanu amatā ir iestādes vadītāja pamatots rīkojums vai par iestādes vadītāja atstāšanu amatā ir ministra rīkojums”.

Šī tiesību norma stājās spēkā 2001. gada 1. janvārī.

2. Konstitucionālās sūdzības iesniedzēja Gaida Galakrodziniece (turpmāk – iesniedzēja) apstrīd Valsts civildienesta likuma 41. panta 1. punkta „f” apakšpunkta (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 91., 101. un 106. pantam.

Iesniedzēja norāda, ka 1993. gada 16. septembrī ir sākusi strādāt Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas institūcijā – Vides valsts inspekcijā. 1994. gada 15. septembrī iesniedzēja ieguva ierēdņa kandidāta statusu, bet 2000. gada 18. janvārī pēc valsts civildienesta ierēdņa kvalifikācijas eksāmena nokārtošanas – ierēdņa statusu. Brīdī, kad pieteikuma iesniedzējai tika piešķirts ierēdņa statuss, viņa bija sasniegusi arī likumā „Par valsts pensijām” noteikto pensijas vecumu, tas ir, tobrīd 58 gadus. 2001. gada 18. aprīlī iesniedzēja saņēma Vides valsts inspekcijas priekšnieces rīkojumu izbeigt valsts civildienesta tiesiskās attiecības sakarā ar pensijas vecuma sasniegšanu.

Uzskatot, ka apstrīdētā norma ierobežo personas tiesības saglabāt esošo darba vietu, iesniedzēja pauž pārliecību, ka tādējādi apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 106. pantam. Šis Satversmes pants personas tiesības saglabāt darba vietu saista ar šīs personas spējām un kvalifikāciju. Taču noteikta vecuma sasniegšana nevar būt objektīvs iemesls personas spēju un kvalifikācijas novērtēšanai; tas nevar būt arī attaisnojošs iemesls, lai ierobežotu personas tiesības saglabāt darba vietu.

Iesniedzēja norāda, ka Satversmes 106. pantā garantētās tiesības var ierobežot gadījumos, kas paredzēti Satversmes 116. pantā. Taču šim ierobežojumam jābūt noteiktam likumā, tam jākalpo leģitīmam mērķim, kā arī jābūt nepieciešamam demokrātiskā sabiedrībā. Iesniedzēja atzīst, ka Satversmes 106. pantā garantēto tiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtā pieņemtu likumu, taču, viņasprāt, tam nav leģitīma mērķa. Izslēdzot no valsts civildienesta personas, kas sasniegušas pensijas vecumu, netiek sekmēta citu cilvēku tiesību, demokrātiskās valsts iekārtas, sabiedrības drošības, labklājības un tikumības aizsardzība. Turklāt pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka šāds ierobežojums nav nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā. Viņa norāda,

ka ar Ministru kabineta 2001. gada 13. februāra instrukciju Nr. 2 „Ierēdņa darbības un tās rezultātu novērtēšanas kārtība” ir radīta sistēma, pēc kādas tiek novērtēts katra ierēdņa darbs neatkarīgi no viņa vecuma. Tā kā pastāv šāda ierēdņu kvalifikācijas un darbības novērtēšanas sistēma, iesniedzēja uzskata, ka Satversmes 106. pantā garantēto tiesību ierobežojums nav samērīgs un nav nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā.

Visus iepriekš minētos argumentus iesniedzēja ir izmantojusi arī pamatojot apstrīdētās normas neatbilstību Satversmes 101. pantam.

Bez tam iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. pantam, jo, šo normu piemērojot, tiek pausta atšķirīga attieksme pret vienādos un salīdzināmos apstākļos esošām personām. Proti, pensijas vecumu sasniegušām personām tiek liegts turpināt darbu civildienestā, turpretī tādu pašu izglītību un kvalifikāciju ieguvušas, bet jaunākas personas, var turpināt strādāt. Iesniedzēja uzskata, ka šādai atšķirīgai attieksmei nav leģitīma mērķa. Atbrīvojot personu no amata sakarā ar valsts noteiktā pensijas vecuma sasniegšanu, šī persona tiek piespiesta doties pensijā un tādējādi tiek ierobežotas vecāku cilvēku tiesības piedalīties sabiedriskajā dzīvē.

Iesniedzēja pauž viedokli, ka apstrīdētā norma diskriminē personas arī pēc dzimuma. Lai gan saskaņā ar likumu „Par valsts pensijām” noteiktais pensijas vecums ir 62 gadi, pašreiz praksē tiek piemērotas minētā likuma pārejas noteikumu normas, kas paredz pakāpenisku pensijas vecuma paaugstināšanu līdz 62 gadiem. Tā kā pirms šo pārejas noteikumu pieņemšanas sievietēm un vīriešiem bija noteikts atšķirīgs pensijas vecums, atšķirīgs ir arī laiks, kad viena un tā paša gadagājuma sievietes un vīrieši sasniegs likumā noteikto pensionēšanās vecumu, proti, vīrieši pensijas, tas ir, 62 gadu vecumu ir sasnieguši jau 2003. gadā, bet sievietes to sasniegs tikai 2008. gadā.

3. Saeima atbildes rakstā nepiekrīt iesniedzējas viedoklim, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91., 101. un 106. pantam. Tā norāda, ka saskaņā ar Satversmes 101. pantu ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības pildīt valsts dienestu atbilstoši likumos paredzētajiem noteikumiem. Šādi noteikumi ir

ietverti Valsts civildienesta likumā, kura mērķis ir noteikt tādu civildienesta statusu, kas nodrošinātu tiesisku, stablu, efektīvu un atklātu valsts pārvaldes darbību. Saeima, atsaucoties uz Satversmes tiesas spriedumu, norāda, ka Satversmes 101. pantā garantētās tiesības nav absolūtas, jo ietver nosacījumu „likumā paredzētajā veidā”. Tādējādi Saeima uzskata, ka likumdevējam ir tiesības ar likumu noteikt, kādā veidā tiks pildīts valsts dienests, tostarp arī to personu loku, kurām ir tiesības pildīt valsts dienestu.

Saeima pauž viedokli, ka apstrīdētā norma atbilst Satversmes 106. pantam. Savu viedokli tā pamato ar Satversmes tiesas spriedumu, kas noteic, ka indivīdam jābūt nodrošinātām tiesībām izvēlēties, nevis iespējai strādāt tieši viņa izraudzīto darbu. Turklāt attiecībā uz valstiski regulētām profesijām, piemēram, ierēdņiem, var piemērot būtiski specifisku regulējumu. Tādējādi Saeima secina, ka civildienesta attiecībām var piemērot citādu regulējumu nekā darba tiesiskajām attiecībām.

Bez tam Saeima norāda, ka arī Satversmes 106. pantā garantētās pamattiesības var ierobežot Satversmes 116. pantā paredzētajos gadījumos un šādam ierobežojumam jābūt noteiktam likumā, tam jākalpo leģitīmam mērķim un jābūt samērīgam.

Apstrīdētā norma, kas paredz Satversmes 106. pantā garantēto tiesību ierobežojumu, ir iekļauta Valsts civildienesta likumā, un Saeima uzskata, ka šai normai ir leģitīms mērķis – izveidot profesionālu valsts civildienestu, kas nodrošinātu efektīvu valsts pārvaldi un īstenotu labas pārvaldības principu. Pamatojot savu viedokli, Saeima pauž bažas, ka objektīvu iemeslu dēļ var rasties tāda situācija, ka ierēdnis pēc pensijas vecuma sasniegšanas vairs nevar veikt savus pienākumus tik kvalitatīvi, cik tas nepieciešams efektīvas valsts pārvaldes nodrošināšanai. Pirmkārt, var tikt apdraudēta valsts pārvaldes nepārtrauktība, jo ierēdnis jebkurā brīdī var izmantot savas tiesības uz pensiju un izbeigt valsts civildienesta attiecības. Otrkārt, ja atbilstoši valsts interesēm ierēdnis jāpārceļ citā amatā, viņa sasniegtais pensijas vecums var būt par šķērslī jaunu pienākumu apgūšanai un ar šādu pārceļšanu saistītās slodzes pārvarēšanai. Treškārt, pensijas vecumu sasniegušai personai var rasties

objektīvi iemesli, piemēram, veselības pasliktināšanās, ilgstoša rehabilitācija, kas kavētu izpildīt tai uzliktos pienākumus pienācīgā kvalitātē. Atsaucoties uz Satversmes tiesas spriedumu, Saeima pauž viedokli, ka likumdevējs objektīvi noteicis ierobežojumus pensijas vecumu sasniegušajiem ierēdņiem un valstij nav lietderīgi ieguldīt līdzekļus šādu ierēdņu karjeras plānošanā un attīstībā. Efektīvu un profesionālu valsts civildienestu var nodrošināt, veidojot katra konkrētā ierēdņa dienesta gaitu ilgā laika posmā.

Saeima uzskata, ka apstrīdētā norma ir samērīga. Tā kā šī norma paredz arī izņēmumu, kad pensijas vecumu sasniegušu ierēdņi var atstāt amatā, apstrīdēto normu nevar vērtēt kā vispārēju ar vecumu saistītu ierobežojumu. Turklāt apstrīdētā norma ir nepieciešama valsts pārvaldes reformēšanai atbilstoši labas pārvaldības principiem.

Saeima ir pārliecināta, ka apstrīdētā norma atbilst arī Satversmes 91. pantam, jo vienādi attiecas gan uz vīriešiem, gan sievietēm. Atšķirīgs pensijas vecums, kas saistīts ar vēsturisko situāciju pārejas periodā, ir noteikts likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punktā, bet šā punkta darbība ir ierobežota laikā. Tā kā pārejas periodā pensijas vecums vīriešiem un sievietēm ir atšķirīgs un zemāks nekā likumā „Par valsts pensijām” noteiktais, proti, zemāks par 62 gadiem, tas ir nepieciešams pakāpeniskai pensiju reformas īstenošanai un atšķirīgā pensijas vecuma izlīdzināšanai.

4. Atbildot uz Satversmes tiesas vēstuli, Saeima papildus norāda, ka apstrīdētās normas galvenais mērķis ir noteikt laiku, līdz kuram ierēdnis var būt civildienesta attiecībās, lai būtu iespējams izveidot profesionālu valsts civildienestu, sekmēt tā darbību, tādējādi nodrošinot valsts pārvaldi un labu pārvaldību. Saeima uzskata, ka apstrīdētās normas mērķi ir Satversmes 116. pantā minētie leģitīmie mērķi aizsargāt valsts demokrātisko iekārtu un labklājību (konkrēti, sociālo labklājību).

Bez tam Saeima paskaidro, ka valsts civildienesta izveide Latvijā sākās 1994. gadā. Savukārt ar Valsts civildienesta likuma spēkā stāšanos 2001. gada 1. janvārī tika uzsākta valsts civildienesta reforma. Šajā likumā regulētā valsts

civildienesta gaita ir valsts civildienesta reformas sastāvdaļa, kas citastarp ietver ierēdņu kvalifikācijas celšanu un ierēdņu pārcelšanu citā amatā jeb rotāciju. Likumdevēja mērķis bija paredzēt vīriešiem un sievietēm vienādu vecumu, kad valsts civildienesta attiecības tiktu izbeigtas automātiski. Saeima uzsver, ka šāda kārtība ir paredzēta arī citās Eiropas valstīs, turklāt bez iespējas pagarināt pensijas vecumu sasnieguša ierēdņa civildienesta attiecību termiņu. Tā kā valsts civildienesta reforma vēl nav pabeigta un profesionāls civildienests vēl nav pilnībā izveidots, likumā tika paredzēta iespēja izņēmuma gadījumos ļaut ierēdnim palikt amatā.

5. Valsts civildienesta pārvalde (turpmāk – Civildienesta pārvalde), atbildot uz Satversmes tiesas uzdotajiem jautājumiem, uzsver, ka objektīvu iemeslu dēļ ne visi Latvijas pilsoņi var īstenot Satversmes 101. pantā garantētās tiesības pildīt valsts dienestu. Tāpēc šajā pantā ir paredzēts, ka tiesības pildīt valsts dienestu pilsonim piemīt likumā paredzētajā veidā. Taču Civildienesta pārvalde norāda, ka Satversmes 1. pants uzliek likumdevējam par pienākumu noteikt saprātīgus un taisnīgus ierēdņu atlases kritērijus, kas vienlaikus nodrošinātu Satversmes 101. pantā garantētās tiesības visplašākajam pilsoņu lokam. Galvenie kritēriji, pēc kuriem likumdevējam būtu jāvadās, ir no Satversmes 1. panta izrietošais samērīguma un patvaļas aizlieguma princips.

Civildienesta pārvalde norāda, ka kompetents un tiesiski funkcionējošs valsts civildienests ir viens no tiem četriem pamatelementiem, no kuru darbības ir atkarīga valsts pārvaldes kopējā kvalitāte. Valsts civildienesta ierēdņi ir tie, kas nodrošina valsts pārvaldes funkciju izpildi, un no šo ierēdņu rīcības ir atkarīga citu cilvēku tiesību aizsardzība, demokrātiskā valsts iekārta, sabiedrības drošība, labklājība un tikumība. Civildienesta pārvalde uzskata, ka ikvienā demokrātiskā valstī ir būtiski nodrošināt nepārtrauktu valsts pārvaldes darbību un, lai to nodrošinātu, attiecīgi jābūt organizētam arī valsts civildienestam – ir jābūt iespējai nodrošināt un paļauties, ka vienmēr būs profesionāli cilvēki, kas varēs profesionāli veikt valsts pārvaldes funkcijas. Civildienesta pārvalde tādejādi uzsver, ka Valsts civildienesta likumā ir

noteikta virkne ierobežojumu, tostarp tiesības atbrīvot no amata pensijas vecumu sasniegušu ierēdņi. Bez tam Civildienesta pārvalde norāda, ka vecuma ierobežojums ir noteikts, ņemot vērā apstākli, ka līdz ar vecumu personu darba spējas samazinās, kā arī to, ka pensijas vecumu sasniegušai personai ir tiesības izmantot valsts pensiju. Tādējādi Civildienesta pārvalde secina, ka pensijas vecuma kā ierobežojuma noteikšana ļauj izvairīties no neprognozējamām situācijām, kad persona sava vecuma dēļ vēlas izbeigt valsts civildienesta attiecības.

Civildienesta pārvalde uzsver, ka Ministru kabineta 2001. gada 13. februāra instrukcijā Nr. 2 „Ierēdņa darbības un tās rezultātu novērtēšanas kārtība” paredzētā ierēdņa darbības un tās rezultātu novērtēšana ir tikai viens no veidiem, kā pārbaudīt ierēdņa spēju veikt pienākumus. Turklāt šāda pārbaude ļauj pārliecināties par ierēdņa darba kvalitāti tikai reizi gadā un par pagājušu periodu. Savukārt apstrīdētā norma dod iespēju īpaši izvērtēt nepieciešamību turpināt civildienesta attiecības ar ierēdņi, kas sasniedzis pensijas vecumu. Civildienesta attiecības ar pensijas vecumu sasniegušajiem ierēdņiem pārsvarā tiek turpinātas tad, kad ierēdņis ir labs sava amata speciālists vai kad nav cita ierēdņa, kas varētu veikt konkrētos pienākumus.

Civildienesta pārvalde iebilst pret to, ka apstrīdētā norma ir pretrunā ar Satversmes 91. pantu. Tā norāda, ka termins „pensijas vecums” Valsts civildienesta likumā saprotams kā likuma „Par valsts pensijām” 11. panta pirmajā daļā noteiktais vecums, tas ir, 62 gadi, ievērojot šā likuma pārejas noteikumu 8. punktu. Tādējādi Civildienesta pārvalde uzskata, ka iesniedzējas sūdzība par diskriminējošo pensijas vecumu pēc būtības ir sūdzība par likuma „Par valsts pensijām” 11. pantu, nevis par apstrīdēto normu. Turklāt Civildienesta pārvalde uzsver, ka minētās likuma „Par valsts pensijām” normas nav viennozīmīgi vērtējamas kā diskriminējošas, jo, jau uzsākot pārejas periodu pensijas vecuma pakāpeniskai paaugstināšanai, netika noteikts vienāds vecums vīriešiem un sievietēm.

Secinājumu daļa

6. Pieteikumā ietverts prasījums par apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91., 101. un 106. pantam.

No pieteikuma satura izriet, ka izvērtējama apstrīdētās normas atbilstība Satversmes 91. pantam, proti, ka visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā un ka cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas. Taču attiecībā uz Satversmes 101. pantu izvērtējama apstrīdētās normas atbilstība tikai šā panta pirmajā daļā ietvertajai normai, ka „ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā .. pildīt valsts dienestu”, bet attiecībā uz Satversmes 106. pantu – tikai šā panta pirmajam teikumam: „Ikvienam ir tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darba vietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai.”

Lai izvērtētu apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 91. pantam, 101. panta pirmajā daļā ietvertajai normai un 106. panta pirmajam teikumam, šīs lietas ietvaros jānoskaidro:

1) vai Satversmes 106. panta pirmajā teikumā garantētās personas tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos ietver arī darbu valsts pārvaldē, īpaši civildienestā;

2) vai Satversmes 101. panta pirmajā daļā ietvertā norma „tiesības .. pildīt valsts dienestu” nodarbinātības attiecībām valsts civildienestā pieļauj citādu tiesisko regulējumu nekā darba tiesiskajām attiecībām;

3) vai apstrīdētā norma rada atšķirīgu attieksmi pret pensijas vecumu sasniegušajiem un pensijas vecumu nesasnējušajiem ierēdņiem un vai tā rada atšķirīgu attieksmi pret pensijas vecumu sasniegušiem ierēdņiem vīriešiem un ierēdnēm sievietēm.

7. Ar Satversmes 106. pantā ietverto jēdzienu „nodarbošanās” saprotams tāda veida darbs, kas prasa atbilstošu sagatavotību un kas ir cilvēka eksistences avots, kā arī profesija, kas cieši saistīta ar katra indivīda personību kopumā.

Personas tiesības uz nodarbošanos ir garantētas arī starptautiskajās cilvēktiesību normās, kas šīs garantijas attiecinā uz nodarbinātību gan privātajā, gan publiskajā sektorā strādājošajiem. Piemēram, Eiropas Sociālās hartas 1. panta pirmajā daļā ietvertais jēdziens „nodarbošanās” ir attiecināts uz nodarbošanos gan privātajā, gan publiskajā sektorā (*sk. Gomien D, Harris D. Zwaak L. Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Council of Europe Publishing, 1996, p. 384*). Savukārt Eiropas Savienības Padomes 2000. gada 27. novembra direktīvas 2000/78/EC, kas nosaka kopēju sistēmu vienādei attieksmei pret nodarbinātību un profesiju (turpmāk – Direktīva) 3. panta pirmā daļa noteic, ka, „nepārsniedzot kompetenci, šo direktīvu piemēro visām personām gan valsts, gan privātajā sektorā, ieskaitot valsts iestādes ..”. Līdzīga jēdziena „nodarbošanās” izpratne ir sastopama tiesu praksē. Piemēram, Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa ir atzinusi, ka tiesības brīvi izvēlēties profesiju attiecas uz jebkuru indivīda brīvi izraudzītu nodarbošanos, tostarp nodarbošanos, kas saistīta ar valsts civildienestu (*sk. BVerfGE 7, 377[397f.]*). Arī Satversmes tiesa ir uzsvērusi, ka jēdziens „nodarbošanās” ietver darbību gan prokuratūrā, gan zvērināta advokāta, gan zvērināta notāra amatā, tas ir, attiecas uz tādām profesijām, kurās nodarbinātības tiesiskās attiecības netiek dibinātas uz Darba likumā regulētā darba līguma pamata (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 4. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-16-01 secinājumu daļas 2.1. punktu*).

Tā kā arī darbs valsts civildienestā uzskatāms par tādu nodarbošanos, kas ir cilvēka eksistences avots un kam ir nepieciešama atbilstoša sagatavotība, uz to ir attiecināmas Satversmes 106. panta pirmajā teikumā garantētās tiesības. Tādējādi valstij ir pienākums nodrošināt vienlīdzīgu pieeju valsts civildienestam.

8. Tomēr darbs civildienestā atšķiras no privātajā sektorā veicamā darba gan pēc tiesisko attiecību nodibināšanas juridiskajiem aspektiem, gan veicamā darba mērķiem.

Ierēdņi ir valsts amatpersonas, kam uzticēta valsts uzdevumu pildīšana valsts pārvaldes sistēmā. Ierēdņi ir tādās publiski tiesiskajās attiecībās ar valsti, kurās, pretēji darba tiesībās noteiktajam, nepastāv līgumslēdzēju pušu vienlīdzības princips. Šādas nodarbinātības attiecības neveidojas, noslēdzot darba vai kādu citu līgumu, bet veidojas, kompetentām valsts institūcijām ieceļot personu ierēdņa amatā. Ņemot vērā ierēdņu lomu un uzdevumus valsts pārvaldes funkciju īstenošanā, valsts vienpusēji regulē arī ierēdņu pilnvaras, darba tiesību aizsardzību, ieskaitot atalgojumu un sociālās garantijas, kā arī dienesta attiecību izbeigšanu.

Izskatot lietu par vecuma ierobežojumu Augstskolu likumā un likumā „Par zinātnisko darbību”, Satversmes tiesa jau uzsvēra, ka valsts civildienesta ierēdņu, kā arī tiesnešu, prokuroru, policistu un robežsardzes amatpersonu nodarbinātību regulējošie ierobežojumi nav salīdzināmi ar ierobežojumiem darba tiesiskajās attiecībās. Minētās amatpersonas atrodas valsts dienesta attiecībās vai ir tiesu varu pārstāvošas amatpersonas, un to nodarbinātības tiesiskās attiecības nedibinās uz darba līguma pamata (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. 2002-21-01 secinājumu daļas 1. punktu*).

Tiesības pildīt valsts dienestu kā patstāvīgas tiesības ir garantētas Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautiskajā paktā par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām (turpmāk – Pakts). Savukārt tiesības uz darbu – Starptautiskajā paktā par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām. Arī Satversmē garantētās tiesības pildīt valsts dienestu ir regulētas Satversmes 101. panta pirmajā daļā, bet tiesības uz darbu – Satversmes 106. pantā.

Līdz ar to ir pieļaujams, ka tiesības pildīt valsts civildienestu, salīdzinot ar darba tiesiskajām attiecībām, regulē citas tiesību normas un šis tiesiskais regulējums var būt atšķirīgs.

9. To, kādā veidā ierēdņi var izmantot Satversmes 101. pantā garantētās tiesības „pildīt valsts dienestu”, noteic Valsts civildienesta likums. Viens no šajā likumā paredzētajiem priekšnoteikumiem, lai persona varētu pildīt valsts dienestu, ir tās atbilstība noteiktajam vecumam. Proti, apstrīdētā norma paredz ierēdņa maksimālo vecumu, pielīdzinot to valsts noteiktajam pensijas vecumam. Tā kā šī norma liedz personai tiesības pildīt valsts dienestu neierobežotu laiku, tā uzskatāma par likumā noteiktu ierobežojumu personas pamattiesību īstenošanai. Atbilstoši Satversmes tiesas jau agrāk atzītajam arī šāda ierobežojuma noteikšanai likumā jāatbilst Satversmes 116. pantā paredzētajiem leģitīmajiem mērķiem, kā arī samērīguma principam (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 6. novembra sprieduma lietā Nr. 2002-09-01 secinājumu daļas 1. punktu un 2002. gada 22. oktobra sprieduma lietā Nr. 2002-04-03 secinājumu daļas 2. punktu*). Bez tam starptautiskie normatīvie akti paredz, ka ierobežojumiem tiesībās uz darbu valsts dienestā jābūt pamatotiem. Piemēram, Pakta 25. pants noteic: „Katram pilsonim bez jebkādas 2. pantā minētās diskriminācijas un bez nepamatoti ierobežojumiem jābūt tiesībām un iespējai:.. c) uz vispārējas vienlīdzības pamatiem pildīt valsts dienestu savā valstī.”

Tādēļ šīs lietas ietvaros ir būtiski izvērtēt apstrīdētās normas kā personas pamattiesību ierobežojuma mērķus, to sasniegšanai izmantotos līdzekļus, kā arī šā ierobežojuma samērīgumu.

9.1. Var piekrist Saeimas viedoklim, ka Valsts civildienesta likuma mērķis ir noteikt profesionāla, politiski neitrāla valsts civildienesta tiesisko statusu, kas nodrošinātu tiesisku, stabilu un atklātu valsts pārvaldes darbību. Apstrīdētā norma ir paredzēta profesionāla valsts civildienesta un tā darbības sekmēšanai, tādējādi nodrošinot ne tikai labas pārvaldības principu, bet arī aizsargājot Satversmes 116. pantā ietverto demokrātisko valsts iekārtu un sabiedrības sociālo labklājību.

Demokrātiskas valsts iekārtu raksturo valsts varas sadalījums trijos tās atzaros, proti, likumdevējā varā, izpildvarā un tiesu varā. Izpildvaras uzdevums ir visas sabiedrības interesēs īstenot dzīvē tos mērķus, ko likumdevējs ietvēris normatīvajos aktos. Šo mērķu konkrēta īstenošana ir uzticēta Ministru kabineta padotībā esošām valsts pārvaldes iestādēm un tajās strādājošiem ierēdņiem. Lai izpildvara varētu efektīvi īstenot savas funkcijas, likumdevējam jānosaka gan visas valsts pārvaldes sistēmas darbības priekšnoteikumi, gan arī ierēdņa statuss. Viens no ierēdņa statusa priekšnoteikumiem ir pieļaujama ierēdņa vecums, ko noteic Valsts civildienesta likuma 7. panta 4. punkts, kā arī apstrīdētā norma.

Bez tam demokrātiskas valsts pienākums ir rūpēties par tās iedzīvotāju iespējām strādāt, turklāt šīs iespējas ne tikai jāparedz konstitūcijā, bet arī jāīsteno dzīvē. Apstrīdētā norma kalpo tam, lai izlīdzinātu valsts civildienesta struktūru pēc vecuma, kā arī tam, lai nodrošinātu jaunākās paaudzes personām iespēju pildīt valsts civildienestu.

Tādējādi likumdevēja noteiktais apstrīdētās normas mērķis ir leģitīms.

9.2. Labas pārvaldības princips prasa, lai valstī funkcionētu godīgs, kompetents un motivēts civildienests. Šāda civildienesta nodrošināšana citastarp ietver arī jautājumus par: pirmkārt, dienesta attiecību izbeigšanu un karjeras plānošanu, otrkārt, civildienesta profesionālo kompetenci, treškārt, ierēdņu pastāvīgas tālāk kvalificēšanās nodrošināšanu un rotāciju. Apstrīdētā norma ir viens no līdzekļiem šo jautājumu risināšanai, jo ļauj iestādes vadītājam iepriekš noskaidrot, vai pensijas vecumu sasniegušo ierēdņi var aizstāt cits kandidāts un vai šā kandidāta sagatavošanai būs nepieciešami papildu finanšu līdzekļi.

Līdz ar to likumdevēja izraudzītie līdzekļi kopumā ir piemēroti apstrīdētās normas mērķa sasniegšanai.

9.3. Izvērtējot apstrīdētajā normā noteiktā vecuma ierobežojuma atbilstību samērīguma principam, jānoskaidro, vai labums, ko ar apstrīdēto normu iegūst sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto zaudējumu.

Šā sprieduma 9. punktā jau tika norādīts, ka starptautiskie darba tiesības regulējošie normatīvie akti pieļauj iespēju ierobežot tiesības pildīt valsts dienestu, lai aizsargātu valsts demokrātisko iekārtu un sabiedrības labklājību. Tāpēc visas sabiedrības interesēs ir nodrošināt, lai ierēdņu „korpuss” (kopums) nenovecotu un lai tiktu uzturēts civildienestā nodarbināto personu līdzsvars vecuma ziņā. Bez tam jāņem vērā, ka ierēdņu darbs civildienestā ir ne tikai ierēdņu, bet arī visas sabiedrības nodarbinātības politikas jautājums, jo, ierobežojot tiesības strādāt personām, kurām jau ir nodrošināts iztikas avots, proti, pensija, tiek paplašinātas iespējas strādāt tām personām, kuras sev iztiku var pelnīt tikai ar darbu. Arī Direktīva pieļauj dažādu attieksmi pret personām nodarbinātības jomā, ja tā ir attaisnojama ar likumīgiem nodarbinātības politikas mērķiem un apstākļiem darba tirgū (*sk., piemēram, Direktīvas preambulas 25. punktu*).

Ikviens tiesību ierobežojums ir jānovērtē katra konkrētā gadījuma kontekstā, tomēr tas jādara, pamatojoties uz samērīguma principu un ņemot vērā vispārējo valsts politisko situāciju (*sk. Nowak M. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary – Kiel: Engel 1993, p. 455*). Līdz ar to ir svarīgi sabalansēt dažādu paaudžu intereses un tiesības, tostarp tiesības uz nodarbošanos. Konkrētajā gadījumā ar apstrīdēto normu šīs intereses ir saskaņotas. Proti, apstrīdētā norma ir ietekmējusi tikai nelielu daļu pensijas vecumu sasniegušu ierēdņu. No Civildienesta pārvaldes atbildes Satversmes tiesai ir redzams, ka 2003. gada 1. jūlijā valsts pārvaldes iestādēs strādāja 371 pensijas vecumu sasniedzis ierēdnis. Savukārt, pamatojoties uz apstrīdēto normu, civildienesta attiecības izbeigtas tikai ar 47 pensijas vecumu sasniegušiem ierēdņiem. Pārējie 324 ierēdņi turpina strādāt. Šāda apstrīdētās normas piemērošanas prakse ļauj secināt, ka apstrīdētā norma tiek izmantota ne

tikai gadījumos, kad pensijas vecumu sasniedzis ierēdnis ir augsti kvalificēts speciālists savā amatā, bet arī tad, kad uz pensijas vecumu sasnieguša ierēdņa amatu nekandidē cita atbilstoša persona. Līdz ar to apstrīdētā norma gan pieļauj iespēju strādāt pensijas vecumu sasniegušajiem ierēdņiem, gan nodrošina labas pārvaldības principu.

Tādējādi apstrīdētā norma kopumā atbilst samērīguma principam.

9.4. Tomēr, gan veidojot valsts nodarbinātības politiku, gan uzturot kompetentu valsts civildienestu, jāņem vērā katras valsts ekonomiskie un sociālie apstākļi.

Tā, piemēram, Zviedrijas eksperts, Stokholmas zvērināts advokāts Larss Viklung, sniedzot atzinumu par Valsts civildienesta likumu, norādījis, ka lielākajā daļā Eiropas valstu pensiju sistēma ir balstīta uz pieņēmumu, ka personas, sasniedzot pensijas vecumu, aiziet no darba un tādējādi dod iespēju strādāt nākamajām paaudzēm. Tomēr eksperts uzsvēris, ka šie principi neatbilst situācijai Latvijā, kur pensijas ir ļoti zemas un cilvēkiem jābeidz strādāt jau 58-60 gadu vecumā (*sk. šīs lietas pirmā sējuma 252. lpp.*).

Bez tam vērā ņemama ir demogrāfiskā situācija, proti, pašreiz ne tikai Latvijā, bet visās Eiropas valstīs sabiedrība noveco un ir ļoti daudz personu pirmspensijas vecumā. Līdz ar to visas sabiedrības ekonomiskajās interesēs būtu ļaut vecākās paaudzes personām strādāt iespējami ilgāku laiku. Pēdējos gados ir mainījušies arī sabiedriskie un juridiskie uzskati par diskrimināciju vecuma dēļ, proti, vecuma diskriminācija jau ir aizliegta *expressis verbis* atsevišķu valstu konstitūcijās (piemēram, Somijā, Šveicē), starptautiskajās normās, kā arī Latvijas Darba likumā.

Var piekrist Saeimas atbildes rakstā norādītajam, ka apstrīdēto normu nevar vērtēt kā vispārēju ar vecumu saistītu ierobežojumu, jo tā dod iestādei iespēju izvērtēt katru pensijas vecumu sasniegušu ierēdni un izlemt, vai ir nepieciešams un iespējams turpināt ar viņu civildienesta attiecības. Taču

apstrīdētā norma šīs tiesības paredz vienīgi iestādes vadītājam vai ministram, nevis komisijai, kā tas, piemēram, noteikts Valsts civildienesta likuma 35. pantā (šā panta pirmā daļa noteic, ka iestādes vadītājs izveido vērtēšanas komisiju, kas katru gadu novērtē ierēdņa darbību un tās rezultātu). Tādējādi šī norma pieļauj, ka iestādes vadītājs, lemjot par pensijas vecumu sasnieguša ierēdņa atbrīvošanu no amata, atsevišķos gadījumos var būt subjektīvs un/vai neobjektīvs.

Ņemot vērā, ka nodarbinātības un pārvaldes darbības pilnveidošana ir valsts politikas jautājumi, Saeimai būtu jāizvērtē un jāizlemj ne tikai ierēdņu amatam noteiktās vecuma robežas paaugstināšanas iespēja, bet arī kārtība, kādā tiek risināts jautājums par pensijas vecumu sasnieguša ierēdņa atstāšanu amatā.

10. Gan Satversmes 91. pants, gan Pakta 2. pants aizliedz jebkāda veida diskrimināciju, arī diskrimināciju pēc vecuma un dzimuma. Taču šīs lietas ietvaros minētās normas jāvērtē saistībā ar tām normām, kas regulē tiesības uz nodarbošanos, proti, Satversmes 101. un 106. pantu, Pakta 25. pantu.

Ikvienu no šajās normās paredzētajām tiesībām var ierobežot, ja ierobežojumam ir leģitīms mērķis, tas paredz atbilstošus līdzekļus šā mērķa sasniegšanai, kā arī ja ir ievērots samērīgums starp sabiedrības un indivīdu interesēm. Argumenti vecuma ierobežojumam attiecībā uz nodarbošanos civildienestā ir izklāstīti šā sprieduma 9. punktā. Tādējādi Satversmes 91. panta izpratnē atšķirīga attieksme pret civildienestā strādājošiem atkarībā no viņu vecuma ir attaisnojama.

Tomēr lietā esošie materiāli liecina, ka praksē pastāv atšķirīga attieksme starp civildienesta ierēdņiem vīriešiem un ierēdnēm sievietēm, jo apstrīdētā norma tiek piemērota, to tulkojot saistībā ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punktu.

Proti, ar Vides valsts inspekcijas 2001. gada 17. aprīļa rīkojumu Nr. 19-p iesniedzēja tika atbrīvota no amata sakarā ar valsts noteiktā pensijas vecuma sasniegšanu. Gan Civildienesta pārvalde, gan visas trīs tiesu instances šādu

atbrīvošanu no civildienesta atzinušas par likumīgu un pamatotu, uzsverot, ka laikā, kad iesniedzēja tika atbrīvota no amata atbilstoši likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punktam, valsts noteiktais pensijas vecums sievietēm bija 58 gadi, nevis šā likuma 11. pantā noteiktie 62 gadi.

Tādējādi, tulkojot apstrīdēto normu saistībā ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punktu, līdz šim tika un līdz 2008. gada 1. jūlijam tiktu nepamatoti pieļauts, ka vīriešus un sievietes atbrīvo no civildienesta dažādā vecumā. Tā, piemēram, Eiropas Kopienu tiesa atzinusi, ka Māršalas kundze, kuru atlaida no darba sakarā ar pensijas vecuma sasniegšanu, tika diskriminēta pēc dzimuma, jo valsts normatīvie akti paredzēja atšķirīgu pensionēšanās vecumu vīriešiem un sievietēm [*sk. Eiropas Kopienu tiesas 1986. gada 26. februāra spriedumu lietā „M.H. Marshall v. Sauthampton and South – West Hampshire Area Health Authority (Teaching)”*].

Pārbaudot tiesību normas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normai, tā jātulko pēc iespējas atbilstoši Satversmei. Apstrīdētā norma paredz, ka valsts civildienesta attiecības izbeidzamas ar ierēdni, kurš sasniedzis valsts noteikto pensijas vecumu. Šo vecumu – 62 gadus, kas ir vienāds sievietēm un vīriešiem, nosaka spēkā esoša tiesību norma, tas ir, likuma „Par valsts pensijām” 11. pants.

Savukārt likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punkta mērķis ir pavisam cits – nodrošināt vienmērīgu pensionēšanās vecuma paaugstināšanu un šis punkts nav izmantojams apstrīdētās normas tulkošanai un piemērošanai.

Tādējādi, piemērojot apstrīdēto normu saistībā ar likuma „Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 8. punktu, pret iesniedzēju G. Galakrodzinieci ir pieļauta atšķirīga attieksme, diskriminējot viņu pēc dzimuma.

Tomēr, tulkojot apstrīdēto normu saistībā ar likuma „Par valsts pensijām” 11. pantu, jāsecina, ka tā atbilst Satversmes 91. pantam.

Nolēmumu daļa

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

nosprieda:

Atzīt Valsts civildienesta likuma 41. panta 1. punkta „f” apakšpunktu par atbilstošu Satversmes 91., 101. un 106. pantam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Endziņš