



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

Baznīcas ielā 25, Rīgā, LV – 1010; Tālr.: 67686768; Fakss: 67244074; E-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv

Rīgā

2013. gada 3. septembrī Nr. 1-5/241

**Latvijas Republikas
Satversmes tiesai**
Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010

Pieteikums

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

Latvijas Republikas Saeima 1997.gada 27.novembrī pieņēma Robežsardzes likumu.

Robežsardzes likuma 49. panta pirmā daļa noteic: „Robežsargiem aizliegts apvienoties arodbiedrībās, organizēt streikus un piedalīties tajos.”

Tiesībsargs uzskata, ka Robežsardzes likuma 49.panta pirmās daļas vārdi „apvienoties arodbiedrībās” neatbilst Satversmes 102.pantam un Satversmes 108.panta otrajam teikumam pieteikumā tālāk norādīto iemeslu dēļ.

Satversmes 102.pants paredz vispārēju biedrošanās brīvību, nosakot, ka ikvienam ir tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās. Satversmes 108.panta otrais teikums aizsargā personu tiesības apvienoties arodbiedrībās paredzot, ka valsts aizsargā arodbiedrību brīvību.

Tiesībsarga ieskatā, nosakot aizliegumu robežsargiem apvienoties arodbiedrībās, tiek liegtas viņiem Satversmē noteiktās pamattiesības.

Biedrošanās brīvība, kas ietverta Satversmes 102.pantā, aizsargā indivīda tiesības brīvi apvienoties personu grupās kopīgi izvēlētu mērķu sasniegšanai. Tiesības apvienoties politiskās partijās, biedrībās un citās personu apvienībās ietver arī tiesības veidot arodbiedrības, tādēļ šī brīvība ir uzskatāma par vienu no svarīgākajām ekonomisko un sociālo tiesību jomā. „Arodbiedrības ir viens no

biedrību veidiem, līdz ar to Satversmes 108.pants ir kā speciāla norma attiecībā pret Satversmes 102.pantu, kurā garantēta biedrošanās brīvība.”¹

Tiesības apvienoties arodbiedrībās garantētas arī Latvijai saistošajos starptautiskajos dokumentos, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas (turpmāk – ANO) Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 22.pantā, ANO Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 8.pantā, Starptautiskās Darba organizācijas konvencijas Nr.87 "Par asociāciju brīvību un tiesību aizsardzību, apvienojoties organizācijās" 2.pantā, Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) 11.pantā, Eiropas Sociālās hartas 6.pantā un Eiropas Savienības pamattiesību hartas 12.pantā.

Starptautiskās Darba organizācijas konvencijas Nr.87 "Par asociāciju brīvību un tiesību aizsardzību, apvienojoties organizācijās" otrais pants noteic: „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.”

Satversmes 102.un 108.panta būtība sasaucas ar Konvencijas 11.pantu, kas paredz, ka „jebkuram cilvēkam ir tiesības uz miermīlīgu pulcēšanās un biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses.”

Spriedumā lietā *Sidiropoulos un citi pret Grieķiju*², Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk – ECT) ir skaidrojusi Konvencijas 11.panta būtību, norādot, ka „tiesības apvienoties biedrībās ir viena no 11.pantā ietvertu tiesību neatņemamām sastāvdaļām, pat ja šis pants tieši atsaucas uz tiesībām apvienoties arodbiedrībās. Pilsoņu spēja veidot juridisku personu, lai kolektīvi darbotos kopēju interešu aizstāvēšanai, ir viens no biedrošanās brīvības svarīgākajiem aspektiem, bez kura šī tiesība zaudētu jebkādu jēgu. Veids, kādā valsts normatīvie akti paredz šo brīvību un kādā valsts iestādes nodrošina tās praktisku izmantošanu, atklāj demokrātijas stāvokli konkrētajā valstī.”³

Spriedumā lietā *Slovākijas Republikas policijas arodbiedrība un citi pret Slovākiju* ECT skaidrojusi, ka Konvencijas 11.pants „nodrošina arodbiedrību brīvību aizsargāt to biedru profesionālās intereses ar arodbiedrību darbības palīdzību. Valstīm ir ne tikai jānodrošina un jāatļauj arodbiedrību darbību, bet arī to turpmāku attīstību. Tādējādi arodbiedrībām ir jābūt brīvām aizsargāt savu dalībnieku intereses un individuālajiem dalībniekiem ir tiesības, ka viņu

¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Rīga, 2011, A. Kovaļevska, 108.pants, 534.lpp.

² Nacionālā tiesa atteicās reģistrēt septiņu Grieķijas pilsoņu biedrību, jo bija aizdomas, ka tā varētu apdraudēt valsts teritoriālo integritāti. Šis atteikums bija pamatots vienīgi ar aizdomām par iespējamām biedrības darbībām pēc reģistrācijas. Nekādi fakti neliecināja, ka biedrības faktiskie mērķi nesakrīt ar šīs biedrības memorandā norādītajiem mērķiem un ka biedrība šos mērķus mēģinās sasniegt ar vardarbību vai antikonstitucionālu līdzekļu palīdzību. Līdz ar to indivīda tiesību ierobežojums, neregistrējot biedrību, nebija proporcionāls sabiedrības interesēm, kas tika aizsargātas.

³ 1998.gada 10.jūlija ECT spriedums lietā Nr.26695/95 *Sidiropoulos un citi pret Grieķiju*, 40.rindkopa.

arodbiedrības, aizstāvot biedru intereses, tiek sadzirdētas. 11.pants nepieprasa īpašu izturēšanos pret arodbiedrībām vai to biedriem un atstāj katrai valstij brīvību līdzekļu izvēlē, kas nodrošina arodbiedrību tiesības tikt uzklautām.”⁴

ECT ir vairākkārt minējusi, ka „(Konvencijas) 11.panta pamatmērķis ir aizsargāt indivīdu pret patvaļīgu iejaukšanos no valsts iestāžu puses, realizējot tiesības, ko tā aizsargā. Turklāt, tām ir pozitīvs pienākums nodrošināt efektīvu šo tiesību baudīšanu.”⁵

Lai arī starptautiskajos līgumos nav ietverta arodbiedrības definīcija, ar jēdzienu „arodbiedrība” parasti tiek apzīmēta strādājošo organizācija vai organizācija, kas veicina un aizsargā strādājošo intereses. Tiesības dibināt un iestāties arodbiedrībās garantē Satversmes 108.pants, paredzot, ka valsts aizsargā arodbiedrību brīvību. Likuma „Par arodbiedrībām” 2.panta pirmajā daļā ir noteikts, ka tiesības veidot arodbiedrības ir Latvijas Republikas iedzīvotājiem, kuri strādā vai mācās.

Arodbiedrības ieņem nozīmīgu vietu demokrātiskā sabiedrībā. Tās darbojas, lai aizsargātu strādājošo ekonomiskās, sociālās un darba intereses, piemēram, iestājas par darbinieku tiesisko aizsardzību, darba apstākļu un drošības uzlabošanu, augstāku atalgojumu utt. Turklāt tām ir ne tikai ekonomisks raksturs. Kā norādījusi ECT, tiesības veidot arodbiedrības ir cieši saistītas ar vārda brīvību. „Arodbiedrības, kas darbojas uzņēmuma strādnieku vārdā un aizsargā darba un ar darbu saistītās intereses, veic līdzīgu funkciju kā prese - „sargsuņa” lomu.”⁶ Tādējādi demokrātiskā valstī arodbiedrību dibināšanas, darbības un attīstības brīvība ir uzskatāma par pamatnoteikumu, kuru drīkstētu ierobežot stingri noteiktos, šauri definētos gadījumos.

Jāatzīst, ka biedrošanās tiesības, tai skaitā tiesības veidot arodbiedrības, nav absolūtas un tās var tikt pakļautas zināmiem ierobežojumiem. Satversmes 116.pants paredz iespēju ierobežot Satversmes 102.pantā un 108.pantā noteiktās tiesības, lai „aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.” Spriedumā lietā Nr.2006-42-01 Satversmes tiesa atzinusi, ka „pamattiesības var ierobežot tikai Satversmē noteiktajos gadījumos.”⁷ Noteikt valstīm ierobežojumus biedrošanās brīvībai pieļauj arī Konvencijas 11. panta otrā daļa, nosakot: „Šis pants nekavē noteikt likumīgus ierobežojumus šo tiesību izmantošanā personām, kas ir bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā.”

ECT spriedumā *Slovākijas Republikas policijas arodbiedrība un citi pret Slovākiju* noteica, ka Konvencijas 11.panta otrā daļa skaidri norāda valsts

⁴ 2013.gada 11.februāra ECT spriedums lietā Nr.11828/08 Slovākijas Republikas policijas arodbiedrība un citi pret Slovākiju, 54.rindkopa.

⁵ 2013.gada 9.jūlija ECT spriedums lietā Nr.2330/09 *Sindicatul „Pastorul Cel Brun”* pret Rumāniju, 131.rindkopa

⁶ 2011. gada 12. septembra ECT spriedums lietā Nr. 28955/06, 28957/06, 28959/06, 289654/06 *Palomo Sanchez* un citi pret Spāniju. Tiesnešu Tulkensas, David Thor Bjorgvinssona, Jočienes, Popoviča un Vučiniča atsevišķās domas.

⁷ Satversmes tiesas 2007.gada 16.maija spriedums lietā Nr.2006-42-01, 8.punkts.

pienākumu respektēt tās darbinieku tiesības pulcēties un biedroties, kas var tikt pakļauta likumā noteiktiem ierobežojumiem policijas, bruņoto spēku un valsts pārvaldes gadījumā.⁸ Konvencijas 11.pants paredz dalībvalstu tiesības noteikt ierobežojumus tādām darbinieku grupām, kā policijas darbinieki, valsts ierēdņi un bruņoto spēku sastāvā esošās personas, tomēr tas neparedz noteikt biedrošanās tiesību *absolūtu aizliegumu*. Konvencijas 11.panta otrās daļas kontekstā var runāt par likumā noteiktiem ierobežojumiem noteiktu kategoriju darbinieku arodbiedrību darbībai. Turklāt, šīs Konvencijā ietvertās valstu tiesības noteikt ierobežojumus būtu jātulko šauri, patvaļīgi nepaplašinot pieļaujamo ierobežojuma apjomu. ECT norāda, ka, lai gan valstīm ir tiesības likumīgi ierobežot biedrošanās brīvību attiecībā uz bruņotajiem spēkiem, policiju un valsts pārvaldi, šiem ierobežojumiem jābūt precīzi noteiktiem un tie nedrīkst aizskart biedrošanās brīvības pašu būtību.⁹

Attiecībā uz vienu no darbinieku kategorijām, kas iekļautas Konvencijas 11.panta otrajā daļā, ECT spriedumā lietā *Tum Haber Sen un Cinar pret Turciju* uzsvēra, ka Turcijas „valdības argumentos nebija atrodams pamatojums tam, kādā veidā Turcijas likumā noteiktais un piemērotais absolūtais apvienošanās arodbiedrībās aizliegums, kas noteikts valsts ierēdņiem un publiskā sektora līgumdarbiniekiem komunikāciju jomā, bija pamatojams ar „neatliekamu sabiedrisku vajadzību.””¹⁰ Apstākļi, ka šāds aizliegums ir noteikts nacionālajā likumā, pats par sevi nav pietiekams, lai pamatotu tik radikālu līdzekli kā arodbiedrības darbības aizliegšana.¹¹

Eiropas Sociālo tiesību komisija, kas pārrauga dalībvalstu atbilstību Eiropas Sociālās hartas prasībām, ir norādījusi, ka personām, kas ir bruņoto spēku sastāvā, var aizliegt veidot arodbiedrības.¹² Tomēr, kā norāda Eiropas Sociālo tiesību komisija un Starptautiskā Darba organizācija, arī šādos gadījumos aizliegums nevar būt automātisks, ir nepieciešams izvērtēt konkrēto personu statusu un funkcijas bruņoto spēku sastāvā.¹³ Valsts robezsardzes gadījumā, tās iekļaušana bruņoto spēku sastāvā notiek tikai kara un ārkārtas situāciju laikā, savukārt ikdienas funkcijas tā veic kā bruņota Iekšlietu ministrijas pārraudzībā esoša tiešās valsts pārvaldes iestāde.

Turklāt, ņemot vērā, ka virkne citu starptautisko dokumentu sociālo tiesību jomā paredz augstāku aizsardzības standartu, lai pilnībā ievērotu Latvijas starptautiskās saistības, pat attiecībā uz bruņotajiem spēkiem būtu jāpiemēro šis augstākais standarts.

⁸ 2013.gada 11.februāra ECT spriedums lietā Nr.11828/08 Slovērijas Republikas policijas arodbiedrība un citi pret Slovēriju, 56.rindkopa.

⁹ 2012. gada 9. oktobra ECT spriedums lietā Nr. 29723/11 *Szima* pret Ungāriju, 31.rindkopa.

¹⁰ 2006.gada 21.maija ECT spriedums lietā Nr.2860/95 *Tum Haber Sen un Cinar* pret Turciju, 36.rindkopa.

¹¹ 2006.gada 21.maija ECT spriedums lietā Nr.2860/95 *Tum Haber Sen un Cinar* pret Turciju, 36.rindkopa.

¹² Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Strasbourg, Council of Europe, European Committee of Social Rights, 2008, 51.lpp.; Freedom of Association: Digest of Decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5th edition, Geneva: International Labour Office, 2006, 48-49.lpp.

¹³ Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Strasbourg, Council of Europe, European Committee of Social Rights, 2008, 51.lpp.

Tādējādi ir secināms, ka **absolūts aizliegums robežsargiem apvienoties arodbiedrībās aizskar biedrošanās brīvības pašu būtību un pats par sevi pārsniedz Konvencijas 11.pantā un Satversmē pieļaujamo ierobežojuma apmēru un ir atzīstams par neatbilstošu Satversmes 102.pantam un 108.panta otrajam teikumam.**

Tomēr, pat ja Robežsardzes likuma 49.panta pirmajā daļā noteikto aizliegumu apvienoties arodbiedrībās varētu uzskatīt par arodbiedrību brīvības ierobežojumu, tiesībsargs uzskata, ka šāds ierobežojums nav samērīgs un tādējādi neatbilst Satversmes 102.pantam un 108.panta otrajam teikumam.

Interpretējot Konvencijas 11.pantu, ECT ir uzsvērusi, ka 11.pantā noteiktie izņēmumi ir jātulko šauri un precīzi un ka tikai pārliecinoši un nepārvarami iemesli var attaisnot minēto darbinieku grupu biedrošanās brīvības ierobežojumus. Nosakot, vai pastāv neatliekama sabiedriska vajadzība 11.panta otrās daļas izpratnē, „līgumslēdzējvalstīm ir tikai ierobežota rīcības brīvība, kura iet roku rokā ar stingru Eiropas uzraudzību, kas sevī ietver uzraudzību gan pār likumu, gan lēmumiem, kas šādu likumu piemēro, tai skaitā neatkarīgu tiesu lēmumiem.”¹⁴

ANO Īpašais ziņotājs miermīlīgas pulcēšanās un biedrošanās brīvības jautājumos savā ziņojumā ANO Cilvēktiesību padomei 2012. gada 21. maijā uzsvēra, ka biedrošanās brīvībai ir piemērojami tikai noteikti ierobežojumi, kas nozīmē, ka biedrošanās brīvība ir likums un ierobežojums – izņēmums.¹⁵ ANO Īpašā ziņotāja ziņojumā arī uzsvērts valsts pienākums pierādīt šādu ierobežojumu pamatotību un samērīgumu, lai nodrošinātu ilgstošu un efektīvu Starptautiskajā paktā par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām nostiprināto tiesību aizsardzību.¹⁶

Izskatot lietas par biedrošanās brīvības ierobežošanas pamatotību, ECT izvērtē trīs galvenos aspektus – vai ierobežojumi noteikti ar likumu, vai tiem ir legītīms mērķis un vai tie ir nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā. Vērtējot nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā, ECT analizē, vai ierobežojums Konvencijas 11.panta otrās daļas izpratnē ir pamatots ar neatliekamu sabiedrības vajadzību.

Arī Satversmes tiesa ir norādījusi, ka „pamattiesību patvaļīga ierobežošana nav pieļaujama. Satversmes 116.pants *expressis verbis* noteic, ka Satversmes 102.un 108.pantā noteiktās pamattiesības var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību. Tādējādi biedrošanās brīvības ierobežošana ir pieļaujama tikai tad, ja ierobežojums ir:

- 1) noteikts ar likumu;

¹⁴ 2006.gada 21.maija ECT spriedums lietā Nr.2860/95 *Tum Haber Sen un Cinar* pret Turciju, 35.rindkopa.

¹⁵ ANO Ģenerālās Asamblejas Cilvēktiesību Padomes 20.sesija 2012.gada 21.maijā. ANO Īpašā ziņotāja miermīlīgas pulcēšanās un biedrošanās brīvības jautājumos Maina Kiai ziņojums, 16.rindkopa. Pieejams: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

¹⁶ ANO Ģenerālās Asamblejas Cilvēktiesību Padomes 20.sesija 2012.gada 21.maijā. ANO Īpašā ziņotāja miermīlīgas pulcēšanās un biedrošanās brīvības jautājumos Maina Kiai ziņojums, 17.rindkopa. Pieejams: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf

- 2) attaisnojams ar leģitīmu mērķi;
- 3) proporcionāls jeb samērīgs ar šo mērķi.”¹⁷

Aizliegums robežsargiem apvienoties arodbiedrībās ir noteikts Robežsardzes likuma 49.panta pirmajā daļā, tādējādi tas ir noteikts ar likumu.

Valsts robežsardzes funkcijās ietilpst valsts robežas aizsardzība, kā arī militāru funkciju izpilde izņēmuma stāvokļa vai kara laikā. Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas sēdē 2013.gada 17.aprīlī tika norādīts, ka aizliegums ir pamatots ar valsts un sabiedrības drošības interesēm, kas izriet robežsargu funkcijām robežas neaizskaramības nodrošināšanā.¹⁸ Robežsardzes uzdevumi neapšaubāmi ir saistīti ar sabiedrības un valsts drošības interesēm, kā arī valsts robežas neaizskaramības nodrošināšanu. Tādējādi liegums Valsts robežsardzei apvienoties arodbiedrībās ir pamatots ar valsts un sabiedrības drošības interesēm, kas ir uzskatāms par leģitīmu mērķi gan Satversmes 116.panta, gan Konvencijas 11.panta otrās daļas izpratnē.

Nosakot, vai aizliegums apvienoties arodbiedrībās attiecībā uz robežsargiem ir samērīgs, ir nepieciešams noskaidrot, vai pastāv neatliekama sabiedriska vajadzība, kas noteiktu šāda ierobežojuma pārākumu pār indivīda tiesībām realizēt savu biedrošanās brīvību. Turklāt ir nepieciešams noskaidrot, vai nepastāv citi, mazāk ierobežojoši līdzekļi, ar kuriem iespējams sasniegt leģitīmo mērķi.

Pirmkārt, attiecībā uz šāda aizlieguma nepieciešamību Aizsardzības ministrija savā 2013.gada 8.aprīļa vēstulē Nr.MV-N/845 Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai norādījusi, ka aizliegums karavīriem apvienoties arodbiedrībās ir saistīts ar militārā dienesta specifiku, kā arī to, ka karavīri atrodas īpašā valsts pakļautībā – Nacionālo bruņoto spēku rīcībā. Savukārt Nacionālie bruņotie spēki darbojas, pamatojoties uz virsvadības principu, kas paredz karavīru pienākumu bez ierunām pildīt komandiera likumīgās pavēles. Aizsardzības ministrija minētajā vēstulē uzsver, ka tās ieskatā pastāv riska faktors, ka militāra apdraudējuma gadījumā robežsargu arodbiedrības varētu apgrūtināt Valsts robežsardzes iekļaušanos Nacionālo bruņoto spēku sastāvā, kā arī radīt nekārtības Nacionālo bruņoto spēku ietvaros un attiecīgi traucēt Nacionālo bruņoto spēku funkciju īstenošanai.

Līdzīgu viedokli pauž Iekšlietu ministrija savā 2013.gada 9.aprīļa vēstulē Nr.1-28/939 Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai, vērsot uzmanību uz to, ka kara laikā vai izņēmuma stāvoklī Valsts robežsardze tiek iekļauta Nacionālo bruņoto spēku sastāvā un attiecīgi minētajā gadījumā par

¹⁷ Satversmes tiesas spriedums lietā Nr.2012-16-01, 25.rindkopa.

¹⁸ Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijas 2013.gada 17.aprīļa sēdes protokols Nr.130.

tās uzdevumu klūs arī Latvijas valsts suverenitātes un teritoriālās nedalāmības aizsardzība.

Tiesībsargs nepiekrīt šādai argumentācijai, norādot, ka ne Aizsardzības ministrija, ne Iekšlietu ministrija nav izskaidrojusi, kāda veidā arodbiedrības var praktiski ietekmēt vai liegt robežsargam pakļauties komandiera likumīgajām pavēlēm.

Turklāt, pat bruņotajiem spēkiem normālos apstākļos (ar normāliem apstākļiem saprotot apstākļus, kas nav izņēmuma stāvoklis vai karš) vajadzētu nodrošināt tiesības uz biedrošanās brīvību. Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja 2002.gada rekomendācijā Nr. 1572 aicinājusi Eiropas Padomes dalībvalstis piešķirt profesionālajiem bruņoto spēku dalībniekiem tiesības uz biedrošanās brīvību normālos apstākļos (ar aizliegumu streikot). Šajā rekomendācijā Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja ieteikusi Eiropas Padomes dalībvalstu valdībām atcelt spēkā esošos nevajadzīgos biedrošanās brīvības aizliegumus bruņoto spēku dalībniekiem.¹⁹

Tiesībsargs uzskata, ka robežsargu apvienošanās arodbiedrībās nekādā ziņā nekavētu augstāk norādīto militārā dienesta specifikas īstenošanu, jo aizliegums robežsargu arodbiedrībām pieteikt streikus, kā arī piedalīties tajos, tiktu saglabāts. 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, saskaņā ar likuma „Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli” 11.panta pirmo daļu izņēmuma stāvoklis ir īpašs tiesiskais režīms, kas izsludināms, ja:

- 1) valsti apdraud ārējais ienaidnieks;
- 2) valstī vai tās daļā ir izcēlušies vai draud izcelties iekšēji nemieri, kas apdraud demokrātisko valsts iekārtu.

Šī panta otrā daļa noteic, ka izņēmuma stāvoklis ļauj likumā noteiktajā apjomā un kārtībā ierobežot fizisko un juridisko personu tiesības un brīvības, kā arī uzlikt tām papildus pienākumus. Minētā likuma 19.pants arī noteic, ka „ārkārtas situācijas un izņēmuma stāvokļa laikā visām fiziskajām un juridiskajām personām jāpakļaujas valsts pārvaldes un pašvaldību institūciju, kā arī to amatpersonu likumīgajām prasībām.” Visbeidzot, likuma „Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli” 17.pants paredz Ministru kabineta tiesības virkni ierobežojumu valsts apdraudējuma gadījumā, tai skaitā aizliegumu streiku rīkošanai. No teiktā izriet, ka izņēmuma stāvokļa laikā pamatbrīvību ierobežojumi un papildu pienākumi var tikt uzlikti ļoti plašam personu lokam, tai skaitā robežsardzes pārstāvjiem, tādējādi biedrošanās brīvību īstenošana netraucē un nevarētu traucēt robežsargu pienākumu izpildei ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokļa laikā.

Turklāt, kā minēts EDSO rokasgrāmatā par bruņoto spēku cilvēktiesībām un pamatbrīvībām, valstis, kurās arodbiedrības bruņotajiem spēkiem ir atļautas, eventuālas problēmas ar militāro disciplīnu un lojalitāti risina sekojoši:

¹⁹ Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas 2002.gada rekomendācija Nr. 1572, 7.punkta (ii) apakšpunkts. Pieejams: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/erec1572.htm>

arodbiedrības nedrīkst būt saistītas ar citām arodbiedrībām un tām ar likumu ir aizliegti streiki vai citas industriālās darbības formas, kas varētu traucēt dienesta operācijām vai apdraudēt drošību.²⁰ Tādējādi, leģitīmā mērķa sasniegšanai valstij ir pieejami vairāki alternatīvi, personu bīdrosānās brīvību mazāk ierobežojoši līdzekļi.

Otrkārt, līdz 2005.gadam arī attiecībā uz policistiem Latvijas normatīvajos aktos pastāvēja aizliegums apvienoties arodbiedrībās. Pēc lietas par minētā aizlieguma atbilstību Satversmei ierosināšanas Satversmes tiesā, Saeima 2005.gada 14.aprīlī pieņēma likumu „Grozījumi likumā „Par policiju””, ar kuru tika atcelts aizliegums policistiem apvienoties arodbiedrībās. Pietiekams pamatojums absolūtam aizliegumam darboties arodbiedrībās attiecībā uz policistiem netika saskatīts, lai arī saskaņā ar likuma „Par policiju” pirmo pantu policija ir *apbruņota militarizēta valsts vai pašvaldības institūcija*, kuras pienākums ir aizsargāt personu dzīvību, veselību, tiesības un brīvības, īpašumu, sabiedrības un valsts intereses no noziedzīgiem un citiem prettiesiskiem apdraudējumiem. Salīdzinoši, Robežsardzes likumā robežsardze tiek definēta kā *„iekšlietu ministra pārraudzībā esoša tiešās pārvaldes iestāde.”* Robežsardzes likuma otrais pants arī noteic, ka Valsts robežsardze ir bruņota un tās funkcijas ir valsts robežas neaizskaramības nodrošināšana un nelegālās migrācijas novēršana. Robežsardzes uzdevumi ir noteikti arī Robežsardzes likuma 13.pantā - apsargāt valsts robežu, robežzīmes un citas robežbūves, novērst jebkuru mēģinājumu nelikumīgi mainīt valsts robežas atrašanās vietu apvidū, kā arī sadarbībā ar nacionālajiem bruņotajiem spēkiem novērst un atvairīt bruņotus iebrukumus Latvijas teritorijā, teritoriālajos un iekšējos ūdeņos, kā arī gaisa telpā, novērst bruņotas provokācijas uz valsts robežas, noziedzīgu apdraudējumu gadījumā sniegt palīdzību pierobežas iedzīvotājiem.

Tādējādi ir secināms, ka attiecībā uz sabiedriskās drošības un kārtības aizsardzību Valsts robežsardzes un Valsts policijas funkcijas nav identiskas, bet ir uzskatāmas par līdzīgām. Turklāt, strukturāli abas šīs institūcijas atrodas vienā Iekšlietu ministrijas sistēmā un uz tām ir attiecināms Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums.

Jāmin arī, ka kopš 2005.gada, kad policistiem tika atļauts dibināt arodbiedrības, kaitējums valsts un sabiedrības drošībai vai citām sabiedrības interesēm nav nodarīts. Turklāt, ņemot vērā, ka šīs abas Iekšlietu ministrijas struktūrvienības – gan policija, gan robežsardze ir bruņotas struktūras, nav pamata atstāt šo aizliegumu tikai uz robežsardzi. Aizliegums dibināt arodbiedrības nepastāv arī Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā strādājošiem.

Tādējādi nav saskatāms, kā robežsargu darbošanās arodbiedrībās jebkādā veidā apdraudētu valsts un sabiedrības drošības intereses vai kavētu citu no

²⁰ EDSO/ODIHR rokasgrāmata par bruņoto spēku cilvēktiesībām un pamatbrīvībām, 2008.gads, Polija, Varšava, 66.lpp.

Robežsardzes likuma izrietošo leģitīmo mērķu izpildi. Minētais secināms arī no likuma „Par arodbiedrībām” pirmā panta otrās daļas, kurā skaidri definētas arodbiedrību funkcijas, kas saistītas ar savu biedru darbu, kā arī citu sociālo un ekonomisko tiesību un interešu aizsardzību. Arodbiedrību funkcijas neparedz to tiesības iejaukties robežsargiem doto likumīgo pavēļu izpildē, turklāt, robežsargiem noteiktais aizliegums streikot ir uzskatāms par mazāk ierobežojošu un pilnīgi pietiekamu efektīvai robežsardzes darbības nodrošināšanai un leģitīmo mērķu izpildei.

Nemot vērā iepriekšminēto, nav konstatējama neatliekama sabiedrības vajadzība noteikt ierobežojumus robežsargu biedrošanās brīvībai pilnīga aizlieguma formā. Turklāt leģitīmo mērķi ir iespējams sasniegt ar personas biedrošanās brīvību mazāk ierobežojošiem līdzekļiem – streika vai citu industriālās darbības formu aizliegumu. Tādējādi var secināt, ka ar Robežsardzes likuma 49.panta pirmās daļas vārdiem „apvienoties arodbiedrībās” noteiktais ierobežojums ir nesamērīgs un neatbilst Satversmes 102.pantam un 108.panta otrajam teikumam.

Papildus jānorāda, ka 2004.gadā tika izveidota Latvijas robežsargu asociācija, kuras mērķis ir 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 un radnieciskām apvienībām. Saskaņā ar Latvijas Robežsargu asociācijas statūtiem jebkurš robežsargs var kļūt par Latvijas Robežsargu asociācijas biedru. Latvijas Robežsargu asociācija ir Iekšlietu ministrijas Sabiedrības drošības konsultatīvās padomes dalībniece.

Tomēr jāuzsver, ka salīdzinājumā ar asociāciju arodbiedrības mērķi un pilnvaras atšķiras. Arodbiedrības tiesības darbu, sociālo un īpaši ekonomisko jautājumu risināšanā ir daudz plašākas. Saskaņā ar likuma „Par arodbiedrībām” sesto pantu arodbiedrībām ir likumdošanas iniciatīvas tiesības. Likuma „Par arodbiedrībām” septītais pants noteic, ka arodbiedrībām ir tiesības piedalīties tādu ekonomisko un sociālās attīstības programmu, likumu un citu normatīvo aktu izstrādāšanā, kuri skar darbu apstākļus un *samaksu, cenu veidošanos*, sociālo apdrošināšanu un nodrošināšanu, veselības aizsardzību. Šī likuma 14.pants noteic arodbiedrību tiesības piedalīties ekonomiskās un sociālās attīstības programmu un likumdošanas aktu izstrādāšanā. Arodbiedrībām ir tiesības pārstāvēt un aizstāvēt savus biedrus valsts iestādēs un citās organizācijās darbu attiecību, veselībai nodarītā kaitējuma atlīdzināšanas, dzīvokļu un citu sociālo un ekonomisko interešu jomā, individuālo un kolektīvo strīdu izskatīšanā, kā arī vērsties tiesā savu biedru tiesību un interešu aizstāvībai.

Par arodbiedrību īpašo lomu liecina arī to tiesības piedalīties likumprojektu izstrādes procesā. „No arodbiedrību brīvības izriet arī valsts pienākums veikt konsultācijas gan ar arodbiedrībām, gan darba devēju organizācijām par nodarbinātības, sociālās vai ekonomikas politikas

jautājumiem. Ārkārtīgi nozīmīgi ir konsultēties ar šīm organizācijām likumprojektu izstrādes gaitā.”²¹

No teiktā izriet, ka Latvijas robežsargu asociācija nav alternatīva arodbiedrībai, jo arodbiedrību kompetence darba, sociālajos un ekonomiskajos jautājumos ir daudz plašāka. Turklāt arodbiedrībām ir likumdošanas iniciatīvas tiesības.

Jāmin arī, ka pieteikuma sagatavošanas procesā tika izpētīta prakse vairākās Eiropas valstīs attiecībā uz robežsargu tiesībām apvienoties arodbiedrībās. Šādas tiesības robežsargiem piešķirtas vairākumā Eiropas valstu, tai skaitā, Lietuvā, Igaunijā, Somijā, Zviedrijā, Polijā.

Starptautiskās Darba organizācijas Biedrošanās brīvības komiteja ir uzsvērusi, ka muitas amatpersonas (*customs officials*) ietvertas Konvencijā Nr. 87, tādējādi tām ir tiesības apvienoties.²² Jāatzīmē arī, ka atsevišķās valstīs daži robežsardzes un muitas pienākumi pārklājas, tādējādi lietots termins „muitas amatpersonas.” Saskaņā ar Starptautiskās arodbiedrību konfederācijas sniegto informāciju, Latvija ir vienīgā valsts Eiropā, kurā robežsargiem šīs tiesības nav piešķirtas.²³

Apkopojot minēto, jāsecina, ka liegums robežsargiem iestāties arodbiedrībās ir tiesību aizliegums un nevis ierobežojums, kas pats par sevi pārsniedz Konvencijā un Satversmē pieļaujamo ierobežojuma apmēru. Turklāt, absolūts aizliegums robežsargiem apvienoties arodbiedrībās ir galējs līdzeklis, kas pārkāpj biedrošanās brīvības pašu būtību un nav nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā, jo robežsargu apvienošanās arodbiedrībās neapdraud valsts un sabiedrības drošības intereses, veselību, morāli, kā arī citu cilvēku tiesības un brīvības Latvijā. Tādējādi nav pamata uzskatīt, ka demokrātiskas sabiedrības ieguvums no šī aizlieguma ir lielāks nekā robežsargiem nodarītais zaudējums (tiesību ierobežojums).

Ņemot vērā iepriekš minēto, 2013.gada 6.martā tiesībsargs vērsās Latvijas Republikas Saeimā ar lūgumu pieņemt alternatīvu regulējumu, kas būtu uzskatāms par efektīvu, bet personas tiesības mazāk ierobežojošu. Tiesībsargs lūdza veikt grozījumus Robežsardzes likuma 49.panta pirmajā daļā, izsakot 49.panta pirmo daļu šādā redakcijā:

49.pants. Aizliegumi robežsargiem

(1) Robežsargiem aizliegts organizēt streikus un piedalīties tajos.

²¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Rīga, 2011, A. Kovaļevska, 108.pants, 539.lpp.

²² Starptautiskās Darba organizācijas Biedrošanās brīvības komitejas Biedrošanās brīvības lēmumu un principu krājums. Starptautiskā Darba organizācija. Ženēva. 2006. Pieejams:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf

²³ Starptautiskā arodbiedrību konfederācija ir arodbiedrību apvienība, kuras pārstāvji darbojas 156 pasaules valstīs un teritorijās. Tā pēta biedrošanās brīvību un kolektīvo biedrošanās brīvību pārkāpumus gan normatīvajos aktos, gan praksē, kā arī analizē Starptautiskās Darba organizācijas konvenciju Nr.87 un Nr.98 pārkāpumus un to interpretāciju Starptautiskās Darba organizācijas uzraudzības mehānismos. Informācija par valstīs noteiktajiem aizliegumiem ir pieejama <http://survey.ituc-csi.org/>

Tomēr Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisija 2013.gada 17.aprīļa sēdē nolēma neatbalstīt minētos tiesībsarga priekšlikumus par grozījumu veikšanu Robežsardzes likuma 49.panta pirmajā daļā.

Tādējādi, pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 17.panta pirmās daļas 8.punktu un Tiesībsarga likuma 13.panta astoto punktu,

lūdzu:

atzīt Robežsardzes likuma 49.panta pirmās daļas vārdus „apvienoties arodbiedrībās” par neatbilstošiem Satversmes 102.pantam un 108.panta otrajam teikumam.

Pielikumā:

- 1) Latvijas Republikas Aizsardzības ministrijas 2013.gada 8.aprīļa vēstule Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai Nr.MV-N/845 (uz 2 lp.)
- 2) Latvijas Republikas Iekšlietu ministrijas 2013.gada 9.aprīļa vēstule Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai Nr.1-28/939 (uz 3 lp.).
- 3) Latvijas Republikas Tieslietu ministrijas 2013.gada 8.aprīļa vēstule Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai Nr.1-11/1349 (uz 2 lp.)
- 4) Saeimas Aizsardzības, Iekšlietu un Korupcijas novēršanas komisijas 2013.gada 17.aprīļa sēdes protokols Nr.130 (uz 3 lp.).

Tiesībsargs

J. Jansons