



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBSARGS

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

Rīgā

2014. gada 15.janvārī Nr.6-1/102

**Latvijas Republikas
Satversmes tiesas tiesnesei
Kristīnei Krūmai
Jura Alunāna ielā 1
Rīgā, LV-1010**

Par informācijas sniegšanu lietā Nr.2013-15-01

Atsaucoties uz Jūsu 2013.gada 9.decembra vēstuli Nr.1-03.3/258 par informācijas sniegšanu lietā Nr.2013-15-01, sniedzu atbildes uz pieprasītajiem jautājumiem:

1.Vai un kādā veidā pieteikumā minētā Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas 2002.gada 3.septembra rekomendācija Nr.1572 „Par bruņoto spēku amatpersonu (profesionālā sastāva) biedrošanās brīvību” uzliek valstij juridisku pienākumu ļaut robežsargiem apvienoties arodbiedrībās?

Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas (turpmāk – EPPA) 2002.gada 3.septembra rekomendācija Nr.1572 „Par bruņoto spēku amatpersonu (profesionālā sastāva) biedrošanās brīvību” neuzliek valstij juridisku pienākumu ļaut robežsargiem apvienoties arodbiedrībās. Rekomendācija, kas uzskatāma kā papildavots, sniedz valstīm praktiskus ieteikumus un labās prakses piemērus, tādēļ tie būtu respektējami. Par rekomendāciju Nr.1572 vienojušās 47 EPPA dalībvalstis un tā kalpo par pierādījumu valstu attieksmei pret bruņoto spēku biedrošanās brīvību. EPPA uzdevums ir sekot līdzīgi dalībvalstu cilvēktiesību ievērošanai.

Daudzos gadījumos rekomendācijas tiek izmantotas, Eiropas Cilvēktiesību tiesai motivējot savus spriedumus, tādējādi rekomendācijas iegūst juridisku spēku caur tiesas spriedumiem. Turklāt vēlos norādīt, ka EPPA rekomendācija Nr. 1572 uzskatāma par minimālo standartu, jo attiecas uz bruņoto spēku biedrošanās brīvību.

2.Vai un kādā veidā Valsts robežsardze savas uzbūves, funkciju un darbības pamatprincipu aspektā vairāk līdzinās Valsts policijai, bet nevis Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem?

No 1997.gada robežapsardzības spēki no Aizsardzības ministrijas pakļautības pāriet Iekšlietu ministrijas sastāvā. Šobrīd Valsts robežsardze, tāpat kā Valsts policija, Drošības policija, Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests ietilpst Iekšlietu ministrijas sistēmā (Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likuma 2.panta otrā daļa). Savukārt Nacionālie bruņotie spēki (turpmāk – NBS) ir Aizsardzības ministrijas sistēmā esoša struktūra (saskaņā ar Aizsardzības ministrijas nolikumu aizsardzības ministrs dod rīkojumus NBS amatpersonām). Šobrīd no Iekšlietu ministrijas sistēmā ietilpstošajām iestādēm (Drošības policija, Valsts policija, Valsts robežsardze, Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests) vienīgi Valsts robežsardzei ir aizliegts veidot un piedalīties arodbiedrību darbībā.

Iekšlietu sistēmā ietilpstošās iestādes atrodas valsts dienestā. Savukārt NBS atrodas militārajā dienestā. Saskaņā ar Robežsardzes likumu robežsargi pilda ļoti daudzas funkcijas, kas paredzētas arī policijas darbiniekiem. Piemēram, gan policistiem, gan robežsargiem ir tiesības:

- Pārbaudīt personu apliecinošus dokumentus (atbilstoši katra kompetencei);
- Likumā noteiktajā kārtībā izturēt personas (aizdomās par noziedzīga nodarījuma izdarīšanu);
- Aizturēt meklēšanā izsludinātas personas;
- Veikt operatīvās darbības pasākumus, lai novērstu un atklātu noziedzīgus nodarījumus;
- Pildot dienesta pienākumus, tiesības lietot fizisku spēku;
- Izmeklēšanas funkcija.

Atbilstoši Robežsardzes likumam vairākas funkcijas pārklājas gan robežsardzei, gan policijai, gan NBS (nodrošināt un kontrolēt valsts robežas, pierobežas, robežkontroles punktu režīma ievērošanu; sadarbība gadījumos, kad tiek veikta valsts robežas pārkāpēju meklēšana).

Jāmin, ka arī policijai vairākas funkcijas pārklājas ar NBS. Piemēram, sadarbība ar NBS ir ne tikai robežsardzei, bet arī policijai. Policijas darbinieku viens no papildpienākumiem arī ir palīdzēt NBS (nozaudēto un izlaupīto ieroču, munīcijas sprāgstvielu un citu iedzīvotājiem bīstamu vielu, izstrādājumu un priekšmetu meklēšanās) un Valsts robežsardzei – ārvalstnieku un bezvalstnieku ieceļošanas, uzturēšanas, izceļošanas un tranzīta noteikumu ievērošanas kontrolē un profilaksē (Policijas likuma 11.panta sestais un devītais punkts).

Policijas darbinieki, līdzīgi kā karavīri un robežsargi ir bruņota struktūra. „Policija ir apbruņota militarizēta valsts vai pašvaldības institūcija, kuras pienākums ir aizsargāt personu dzīvību, veselību, tiesības un brīvības, īpašumu, sabiedrības un valsts intereses noziedzīgiem nodarījumiem un citiem prettiesiskiem apdraudējumiem” (Policijas likuma 1.pants).

Robežsardze tiek iekļauta NBS sastāvā tikai kara laikā vai izņēmuma stāvoklī (Nacionālo bruņoto spēku likuma 3.panta trešā daļa).

Arī vairāku citu valstu pieredze liecina par to, ka robežsardzes un policijas funkcijas var pārklāties. Piemēram, Vācijā federālā policija veic robežkontroli, Ungārijā policijas pienākumos ietilpst robežkontrole, savukārt Igaunijā policija un robežsardze ir apvienotas.

Vērts pieminēt, ka pirms dažiem gadiem Latvijas Iekšlietu ministrija apsvēra iespēju apvienot policiju un robežsardzi.¹

3.Vai un kādā veidā tiesības robežsargiem apvienoties arodbiedrībās varētu ietekmēt nacionālo un valsts drošību un vai apstrīdētā norma ir vērtējama kā nacionālās un valsts drošības politikas sastāvdaļa?

Aizsardzības ministrija savā 2013.gada 8.aprīļa vēstulē Saeimas Aizsardzības, iekšlietu un korupcijas novēršanas komisijai (Nr. MV-N/845) norādījusi, ka tās ieskatā pastāv riska faktors, ka militārā apdraudējuma gadījumā robežsargu arodbiedrības varētu apgrūtināt Valsts robežsardzes iekļaušanos NBS sastāvā, kā arī radīt nekārtības NBS ietvaros un traucēt NBS funkciju īstenošanai. Šaubas par miera apstākļiem nerodas, lai arī tas tieši vēstulē nav minēts. Norādīts tikai, ka risks varētu pastāvēt militāra apdraudējuma gadījumā, lai gan arī tas nav paskaidrots.

Tādēļ jāuzsver, ka izņēmuma stāvokļa gadījumā, kāds ir arī militārā apdraudējuma gadījumā, ja tas nepieciešams nacionālajai drošībai un valsts aizsardzībai, Ministru kabinets var grozīt valsts tiešās pārvaldes iestāžu un atvasinātu publisku personu padotības formu, mainīt valsts tiešās pārvaldes iestāžu padotību konkrētam Ministru kabineta loceklim, tai skaitā aizstāt pārraudzību ar pakļautību (Likuma par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli 16.pants). Tāpat Ministru kabinetam ir tiesības noteikt īpašu kārtību vai ierobežojumus sapulču, gājienu un piketu, organizēšanai vai aizliegumus tos organizēt, kā arī ierobežojumus streiku rīkošanai (Likuma par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli 17.pants).

Izņēmuma stāvoklī ne tikai robežsardze, bet arī Latvijas Bankas Aizsardzības pārvalde tiek iekļauta NBS regulāro spēku sastāvā (Nacionālo bruņoto spēku likuma 3.panta trešā daļa). Izņēmuma stāvoklī būtiski tiek ierobežotas visu

¹Portāls TVNET. 2011.gada 6.marts. „Policiju un robežsardzi mehāniski neapvienos.”Pieejams: http://www.tvnet.lv/zinas/viedokli/368665-policiju_un_robezsardzi_mehaniski_neapvienos

fizisko un juridisko personu, kā arī valsts un pašvaldības iestāžu tiesības. Kara laikā vai izņēmuma stāvoklī visi Iekšlietu ministrijas sistēmas un Ieslodzījuma vietu pārvaldes darbinieki tiktu pakļauti īpašam darba režīmam.

Tas nozīmē, ka izņēmuma stāvoklī jebkurā gadījumā tiek noteikti dažādi ierobežojumi, kas attiecas uz visām valsts pārvaldes un pašvaldību institūcijām, fizisko un juridisko personu tiesībām un brīvībām. Saprotais, ka arī arodbiedrības šādā izņēmuma stāvokļa gadījumā darbotos saskaņā ar speciāliem noteikumiem. Šādu rīcību pieļauj Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 15.pants, kas noteic, ka kara vai cita ārkārtas stāvokļa gadījumā, kas apdraud nācijas dzīvi, jebkura Augstā Līgumslēdzēja Puse var veikt pasākumus, kas atkāpjas no Konvencijas ietvaros uzņemtajām saistībām, tiktāl, cik to nenovēršami prasa situācijas ārkārtas raksturs, ar nosacījumu, ka šie pasākumi nav pretrunā ar citām starptautisko tiesību noteiktajām saistībām.

Savukārt miera apstākļos nav nepieciešams nodrošināties ar papildu garantijām, jo robežsardzes dalība arodbiedrībās nerada riskus nacionālajai un valsts drošībai.

Apstrīdētā norma nav nacionālās un valsts drošības politikas sastāvdaļa, jo pastāv citas normas, kas garantē nacionālo un valsts drošību. (Piem., aizliegums robežsargiem streikot, u.c.). Saskaņā ar Robežsardzes likuma trešā panta pirmo daļu viens no robežsardzes darbības principiem ir vienvadības princips. Taču apzināti un godīgi pildīt amata pienākumus un augstāku amatpersonu rīkojumus (pavēles) attiecas uz visiem Iekšlietu ministrijas sistēmas darbiniekiem, ne tikai uz robežsargiem.

Saskaņā ar 2012.gada 10.maija Valsts aizsardzības koncepcijas 15.un 16.pantu „Valsts aizsardzības rīcībspēju nosaka plānota, saskaņota un koordinēta politiskā virsvadība, valsts un pašvaldību institūciju, NBS un sabiedrības sadarbība. Tas būtiski ietekmē valsts apdraudējuma novēršanas, pārvarēšanas un tā radīto seku likvidācijas procesu. Lai spētu atbildēt uz tradicionālajiem un citiem drošības izaicinājumiem, jānodrošina ātra reaģēšana jau apdraudējumu sākumposmā, NBS kopā ar citām valsts institūcijām, pašvaldībām un sabiedrību jāīsteno aizsardzības pasākumi sabiedroto spēku ierašanās un izvēršanās nodrošināšanai.”²

No Valsts aizsardzības koncepcijas izriet, ka, nodrošinot valsts aizsardzību, NBS veic virkni pasākumu sadarbībā ar sabiedrību, dažādām valsts institūcijām, pašvaldībām un starptautiskajiem partneriem. Valsts robežsardze šajā pasākumu kopumā ir tikai viens no partneriem.

² Valsts aizsardzības koncepcija.2012.gada 10.maijs. 15.un 16.punkts. Pieejams:

http://www.mod.gov.lv/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/Valsts_aizsardzibas_koncepcija_2012.ashx

4.Kā vērtējami Saeimas atbildes rakstā ietvertie argumenti, ka apstrīdētā norma neparedzot Satversmes 102.pantā ietverto pamattiesību ierobežojumu?

Satversmes 102. pants noteic, ka „ikvienam ir tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās.”

Kā skaidrots Satversmes komentāros „Satversmes 102.pants aizsargā ikviena tiesības apvienoties visdažādākajās brīvprātīgās un sociālās privāto tiesību personu grupās pašu brīvi izvēlētu un tiesisku mērķu sasniegšanai. Tātad šā panta mērķis ir nodrošināt ikviena personības un privātuma izpausmi personu grupas veidā. Biedrošanās brīvība pamatā aizsargā personiskās brīvības jomu no valsts iejaukšanās (jeb status negativus).”³

Satversmes tiesa vairākkārt atzinusi: „Lai iegūtu nepieciešamo atbildi uz konkrētu tiesību jautājumu, atsevišķa Satversmes norma jāinterpretē kopsakarā ar citām Satversmes normām, jo Satversme kā vienots dokuments ietekmē katras atsevišķās normas tvērumu un saturu.”⁴

Visdažādākās grupas ietver sevī biedrības, politiskās partijas, reliģiskās organizācijas, privāto tiesību personu apvienības, kā arī arodbiedrības. Satversmes 102.pants attiecas arī uz arodbiedrībām kā vienu no biedrošanās brīvības veidiem. Savukārt Satversmes 108.pants jau tieši garantē valsts pienākumu aizsargāt arodbiedrību brīvību. Tādēļ uzskatu, ka liedzot robežsargiem 108.pantā garantētās tiesības uz arodbiedrību brīvību, tiek pārkāptas arī 102.pantā garantētās tiesības uz biedrošanās brīvību.

5.Kā vērtējami Saeimas atbildes rakstā ietvertie argumenti, ka Valsts robežsardze tiekot iekļauta Nacionālo bruņoto spēku sastāvā kara vai izņēmuma stāvokļa gadījumos, savukārt miera laikā Valsts robežsardze un Nacionālie bruņotie spēki plānojot savstarpējo savietojamību un koordinējot sadarbības mehānismus krīzes situācijām?

Attiecībā uz izņēmuma stāvokli, lūdzu skatīt komentāru pie 3.punkta.

Saeima, atsaucoties uz Iekšlietu ministrijas vēstuli, min Valsts robežsardzes un NBS savstarpējo savietojamību miera laikā. Tomēr jāuzsver, ka abu institūciju savstarpējā savietojamība miera laikā ir pieminēta tikai Valsts aizsardzības koncepcijā (un nevis likumā). Iekšlietu ministrijas atsauce uz šo punktu nav korekta, jo Nacionālo bruņoto spēku likuma 3.panta trešajā daļā ir runa par kara vai izņēmuma stāvokli, nevis miera laiku. Vēlos uzsvērt, ka Saeima savā vēstulē nav argumentējusi, kādā veidā arodbiedrības varētu traucēt Valsts robežsardzes un Nacionālo bruņoto spēku savstarpējo savietojamību miera laikā un sadarbības mehānismus krīzes situācijās. Tāpat Saeima nav

³ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Rīga, 2011, J. Neimanis, 102.pants, 404.lpp.

⁴ Satversmes tiesas spriedums lietā Nr.2012-16-01, secinājumu daļas 31.1.punkts.

pamatojusi, kādā veidā arodbiedrības varētu traucēt robežsargu uzdevumu izpildi militāra apdraudējuma gadījumā.

Robežsardzei atsevišķus uzdevumus jāveic sadarbībā ar NBS. Piemēram, novērst un atvairīt bruņotus uzbrukumus Latvijas teritorijā (Robežsardzes likuma 13.panta otrais punkts).

Savukārt atsevišķus uzdevumus robežsardzei jāveic sadarbībā gan ar NBS, gan policiju (Patstāvīgi vai kopīgi ar starptautisko jūras ostu, lidostu, jūras pasažieru un dzelzceļa staciju administrāciju, sadarbībā ar muitas iestādēm, policiju, Nacionālo bruņoto spēku struktūrvienībām un attiecīgajām pašvaldībām nodrošināt un kontrolēt valsts robežas, pierobežas, pierobežas joslas, robežkontroles punktu un robežpārejas punktu režīma ievērošanu (Robežsardzes likuma 13.panta desmitais punkts);

Gadījumos, kad tiek veikta valsts robežas pārkāpēju meklēšana, robežsargiem ir tiesības darboties arī ārpus šā panta pirmajā daļā noteiktajām vietām, ja nepieciešams sadarbojoties ar policiju un Nacionālo bruņoto spēku struktūrvienībām (Robežsardzes likuma 15.panta otrā daļa).

6.Kā vērtējami Saeimas atbildes rakstā ietvertie argumenti, ka robežsargiem esot iespējams īstenot biedrošanās brīvību un veidot dažādas sabiedriskās organizācijas savu interešu pārstāvībai?

Kā jau minēts tiesībsarga pieteikumā, tad 2004.gadā izveidota Latvijas robežsargu asociācija, kuras mērķis ir valsts un starptautiskā līmenī veicināt sociālās un kultūras aktivitātes, celt robežsardzes prestižu, sekmēt draudzīgu kontaktu veidošanos ar citu valstu robežsargu apvienībām. Tomēr, kā norādīts pieteikumā, salīdzinājumā ar asociāciju arodbiedrības mērķi un pilnvaras atšķiras. Arodbiedrība ir īpašs biedrošanās brīvības veids. Tai atšķirībā no parastas asociācijas vai interešu biedrības ir kompetence politisku un ekonomisku jautājumu risināšanā. Arodbiedrības tiesības darba un sociālo problēmu risināšanā ir daudz plašākas. Arodbiedrībām ir likumdošanas iniciatīvas tiesības, tiesības piedalīties tādu ekonomisko un sociālo attīstības programmu un normatīvo aktu izstrādāšanā, kuri skar darba apstākļus, samaksu, cenu veidošanos, sociālo nodrošināšanu u.c. Tāpēc uzskatu, ka robežsargu asociācijas darbība nevar tikt uzskatīta par alternatīvu robežsargu arodbiedrības darbībai.

Noteikti vēlreiz jāuzsver, ka biedrošanās brīvība aptver jebkuru biedrošanās brīvības veidu, tai skaitā dibināt arodbiedrības un iestāties tajās.

7.Kā vērtējami Saeimas atbildes rakstā ietvertie argumenti, ka likumdevējam neesot obligāts pienākums piešķirt robežsargiem tiesības apvienoties arodbiedrībās.

Satversmes 89.pants noteic, ka „valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem.”

Tādēļ svarīgi, lai Satversmē ietvertās pamattiesības nebūtu deklaratīvas, bet gan būtu reālas un efektīvas. Likumdevēja pienākums ir nodrošināt pamattiesību efektīvu aizsardzību un ievērošanu. Konkrētajā gadījumā tiesības apvienoties un darboties arodbiedrībās jau ir piešķirtas un nostiprinātas Satversmē. Lai šīs tiesības varētu ierobežot, jāievēro jau pieteikumā minētie principi: ierobežojumam jābūt noteiktam ar likumu, tam jābūt attaisnojamam ar leģitīmu mērķi un tam jābūt samērīgam. Analizējot ierobežojuma samērīgumu, jāspēj pamatot, ka sabiedrības ieguvums no šī ierobežojuma ir lielāks par robežsargu tiesībām un likumīgajām interesēm nodarīto kaitējumu. Likumdevējs nav spējis pamatot šāda sabiedrības ieguvuma pastāvēšanu. Tādējādi likumdevējs, aizliedzot robežsargiem apvienoties arodbiedrībās, liedzis robežsargiem Satversmes 102.pantā un 108.panta otrajā daļā noteiktās pamattiesības.

Ar cieņu,
tiesībsargs

J. Jansons