



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

ATZINUMS
pārbaudes lietā Nr. 2025-19-26AB
Rīgā

03.04.2025.

Nr. 6-6/16

Ārlietu ministrijai

Par iespējamu diskriminācijas aizlieguma pārkāpumu dzimuma dēļ

Tiesībsargs ir izskatījis pārbaudes lietu Nr.2025-19-26AB par iespējamu diskriminācijas aizlieguma pārkāpumu dzimuma dēļ saistībā ar Ārlietu ministrijas praksi, kādā diplomāti un darbinieki tiek atsaukti no norīkojuma ārvalstī.

Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 11.panta otro un trešo punktu, tiesībsargs sekmē vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu un jebkāda veida diskriminācijas novēršanu, kā arī izvērtē un veicina labas pārvaldības principa ievērošanu valsts pārvaldē.

I Faktiskie un tiesiskie apstākļi

I.1. Lietas būtība

[1] Ārlietu ministrija regulāri norīko diplomātus un darbiniekus pildīt diplomātisko un konsulāro dienestu Latvijas Republikas vēstniecībās un pārstāvniecībās ārvalstīs, kā arī darbam starptautiskajās organizācijās, kurās Latvija ir dalībvalsts un šo organizāciju institūcijās. Diplomāti un darbinieki parasti tiek norīkoti uz trīs vai četrus gadu termiņu, bet šim termiņam var arī būt izņēmumi. Šāda darba pieredze ārvalstīs ir priekšnosacījums diplomāta vai darbinieka karjeras izaugsmei, jo norīkojuma pieredze pārstāvniecībā ārvalstīs ir obligāta prasība nākošā diplomātiskā ranga vai amata paaugstinājumam.

[2] Gadījumos, kad darbā ārvalstī tiek norīkota sieviete (diplomāte vai darbiniece) un norīkojuma laikā ārvalstī viņai iestājas grūtniecība, šis norīkojums tiek pārtraukts ar brīdi, kad sieviete dodas grūtniecības vai dzemdību atvaļinājumā, un diplomāte vai darbiniece tiek atsaukta uz Ārlietu ministrijas Centrālo aparātu.

[3] Šādai Ārlietu ministrijas praksei var būt divas sekas. Pirmkārt, pārtraucot norīkojumu ārvalstīs un atgriežoties Latvijā var tikt priekšlaicīgi pārtraukta veselības apdrošināšana, kas savukārt var radīt negatīvas sekas neilgi pirms dzemdībām. Otrkārt, diplomātei vai darbiniecei nav iespējams pabeigt norīkojuma termiņu, un norīkojuma priekšlaicīga pārtraukšana var atstāt iespaidu uz turpmāko karjeru diplomātiskajā un konsulārajā dienestā, jo iestāde uzskata, ka persona nav ieguvusi nepieciešamo pieredzi darbā ārvalstīs, kas savukārt ierobežo iespējas paaugstināt diplomātisko rangu vai amatu.

I.2. Ārlietu ministrijas sniegtā informācija

[4] 2024.gada 28.jūnijā Ārlietu ministrija sniedza atbildi uz tiesībsarga jautājumiem (reģ. Nr. 6-1/483), informējot par sekojošo.

[5] Ārlietu ministrija apstiprināja, ka ministrijā nepastāv iekšējs normatīvais regulējums, kas nosaka iestādes rīcību gadījumos, kad diplomātei vai darbiniecei, kura ir norīkota darbam diplomātiskajā vai konsulārajā pārstāvniecībā ārvalstī, ir iestājusies grūtniecība. Ārlietu ministrijas ieskatā šāds speciāls iekšējs regulējums nav nepieciešams, jo iestādes rīcību šādā situācijā regulē Valsts civildienesta likums, Darba likums un Diplomātiskā un konsulārā dienesta likums. Tāpat Ārlietu ministrija atzīmē, ka jebkuram, neatkarīgi no personas dzimuma, ir vienlīdzīgas tiesības uz darbu, kas nodrošināmas bez jebkādas diskriminācijas. Grūtniecības iestāšanās nav pamats dienesta pārstāvniecībā ārvalstī automātiskai un priekšlaicīgai pārtraukšanai un diplomāte vai darbiniece var turpināt dienestu pārstāvniecībā ārvalstī līdz brīdim, kad viņa dodas grūtniecības un dzemdību vai bērna kopšanas atvaļinājumā, ja vien pati diplomāte vai darbiniece nelūdz pārtraukt dienestu ārvalstī agrāk. Praksē ir situācijas, kurās pārceļšanās grūtniecības laikā nav vēlama, jo var apdraudēt topošās māmiņas veselību un bērna dzīvību, tāpēc grūtniecības un dzemdību atvaļinājumu darbiniece pavada dienesta valstī. Tāpat darbiniecei ir tiesības pieņemt lēmumu par atgriešanos darbā tūlīt pēc grūtniecības un dzemdību atvaļinājuma beigām, bērna kopšanas atvaļinājumu neizmantojot, un arī šādos gadījumos ministrija nelemj par diplomātes vai darbinieces pirmstermiņa atsaukšanu no dienesta ārvalstī. Katrs šāds gadījums Ārlietu ministrijā tiek vērtēts individuāli, vienojoties starp Ārlietu ministrijas Cilvēkresursu departamentu un konkrēto diplomāti vai darbinieci, ievērojot grūtnieces intereses un vienlaikus nodrošinot ārlietu dienesta funkciju nepārtrauktību.

[6] Attiecībā uz rotācijas termiņa priekšlaicīgu pārtraukšanu un tā ietekmi uz diplomāta vai darbinieka karjeras izaugsmi, Ārlietu ministrija apstiprināja, ka pieredze darbā vēstniecībās un

pārstāvniecībās ārvalstīs ir būtiska ārlietu dienestā nodarbināto diplomātu un darbinieku dienesta sastāvdaļa un šīm rotācijām ir nozīme, lai diplomāts varētu kvalificēties nākošajam diplomātiskajam rangam. Rotācijas termiņi tiek noteikti ar ministrijas iekšējo regulējumu un pilns rotācijas termiņš ir divi vai trīs gadi atkarībā no ieņemamā amata. Gadījumos, ja dienests vai darbs ārvalstīs tiek pārtraukts bērna kopšanas atvaļinājuma dēļ, rotācijas termiņa noteikšanai Ārlietu ministrijā tiek piemērots vispārējais regulējums.

[7] Ārlietu ministrija informēja, ka ministrijai ir noteikts veselības apdrošināšanas polises grozs, kurā iekļauta arī maksas grūtniecības aprūpe. Rotācijas vai pārceļšanas gadījumā darbiniecei vai diplomātei tiek nodrošināta ar grūtniecības aprūpi saistīto pakalpojumu nepārtrauktība. Atgriežoties no ārvalstīm Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā, viņas tiek pievienotas ministrijas kopējai veselības apdrošināšanas polisei, kurā ir iekļauta arī maksas grūtniecības un dzemdību aprūpe. Šī veselības apdrošināšanas polise diplomātei vai darbiniecei tiek saglabāta arī bērna kopšanas atvaļinājuma laikā.

[8] Ārlietu ministrija norādīja, ka diplomātiem un darbiniecēm tiek saglabāts tāds pats vai līdzvērtīgs amats pēc atgriešanās no grūtniecības, dzemdību vai bērna kopšanas atvaļinājuma, kā to pieprasa Darba likuma 154.panta piektā daļa un 156.panta ceturtnā daļa. Tai pašā laikā, ņemot vērā, ka Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā un pārstāvniecībās ārvalstīs notiek regulāra iekšējā personāla rotācija, kas ir neatņemama ārlietu dienesta sastāvdaļa, lai nodrošinātu dienesta darbības nepārtrauktību diplomātei vai darbiniecei pēc atgriešanās no bērna kopšanas atvaļinājuma ne vienmēr var garantēt to pašu amatu tajā pašā struktūrvienībā, taču visos gadījumos tiek piedāvāts diplomātiskajam rangam atbilstošs amats un tiek saglabāta alga iepriekšējā līmenī. Tai pašā laikā, atgriežoties Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā no ārvalstīm, netiek saglabāts algas pabalsts par dienestu ārvalstīs, jo šī pabalsta apmērs un saņemšanas nosacījumi ir saistīti ar atrašanos un nepieciešamību sevi uzturēt konkrētajā valstī.

[9] Visbeidzot, Ārlietu ministrija nesniedza informāciju par to personu skaitu, kuras pēdējo desmit gadu laikā ir tikušas atsauktas uz Ārlietu ministrijas Centrālo aparātu no norīkojuma ārvalstīs saistībā ar grūtniecību, kā arī to personu skaitu, kuras pie tādiem pašiem apstākļiem netika atsauktas no norīkojuma ārvalstī. Kā norāda Ārlietu ministrija, tās rīcībā nav šādas informācijas, jo ministrijā netiek atsevišķi reģistrētas darba nespējas lapas B, kuras tiek iesniegtas, pamatojoties uz diplomātes vai darbinieces grūtniecības vai dzemdību atvaļinājumu.

II TIESĪBSARGA VĒRTĒJUMS UN SECINĀJUMI

[10] Tiesībsarga ieskatā situācija ir vērtējama gan no diskriminācijas aizlieguma principa viedokļa, gan arī no labas pārvaldības principa viedokļa, ievērojot Tiesībsarga likuma 11.panta otrajā un trešajā punktā noteiktās tiesībsarga funkcijas. Tai pašā laikā, šo principu attiecināmība un piemērošana konkrētās lietas apstākļiem ir vērtējama atsevišķi.

II.1. Diskriminācijas aizlieguma princips

[11] Vispirms būtu vērtējams, vai Ārlietu ministrijas prakse, atsaucot ārvalstīs norīkotās diplomātes un darbinieces no viņu norīkojuma pēc tam, kad viņām ir iestājusies grūtniecība, rada sistēmisku diskrimināciju uz dzimuma pamata.

[12] Saskaņā ar Satversmes 91.pantu "Visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā. Cilvēka tiesības tiek īstenotas bez jebkādas diskriminācijas." Satversmes 91.panta otrajā teikumā ir ietverts diskriminācijas aizlieguma princips, kura mērķis ir novērst iespēju, ka demokrātiskā un tiesiskā valstī, pamatojoties uz kādu nepieļaujamu kritēriju, piemēram, rasi, tautību vai dzimumu, tiktu ierobežotas personas pamattiesības. Lai secinātu, vai ir pārkāpts Satversmes 91.panta otrais teikums, nepieciešams konstatēt, ka vienlīdzības principa visaptverošo piemērošanu bez pienācīga valsts rīcības attaisnojuma ierobežo kritērijs, kura izmantošana ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatideju, mūsdienu pilsoniskajā sabiedrībā dominējošajiem mērķiem un ideāliem. Šāds ierobežojums būtu atzīstams par nepieņemamu, nepieļaujamu, patvaļīgu vai nepamatotu. Satversmes 91.panta otrajā teikumā nav uzskaitīti nepieļaujamie kritēriji – tie normas tvērumā ir "jāielasa", izmantojot tiesību normu interpretācijas metodes, kā arī pamatojoties uz tādu Latvijas tiesību sistēmu raksturojošu principu, ka tā ir atvērta starptautiskajām tiesībām. Nepieļaujamie kritēriji ir dažādi un to izmantošanas attaisnojamība var atšķirties, ņemot vērā gan katra kritērija specifiku, gan arī konkrētās lietas faktiskos apstākļus.¹

[13] Satversmes tiesa ir vairākkārt atzinusi, ka dzimums ir viens no kritērijiem, kas var būt diskriminējošas atšķirīgās attieksmes pamatā. Sekojoši tas ietilpst Satversmes 91.panta otrā teikuma tvērumā kā viens no nepieļaujamajiem kritērijiem.²

¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības, 98.lpp. Skat. arī Satversmes tiesas 2005.gada 14.septembra spriedumu lietā Nr.2005-02-0106, 9.3.punktu un 2019.gada 23.aprīļa spriedumu lietā Nr.2018-12-01, 21.punktu.

² Satversmes tiesas 2019.gada 7.novembra spriedums lietā Nr.2018-25-01, 22.3. punkts; Satversmes tiesas 2021.gada 4.jūnija spriedums lietā Nr.2020-39-02, 19.punkts.

[14] Arī Darba likuma 29.pants "Atšķirīgas attieksmes aizliegums" aizliedz tiešu un netiešu diskrimināciju uz dzimuma pamata. Darba likuma 29.panta trešā daļa papildus noteic, ka gadījumos, ja darbinieks norāda uz apstākļiem, kas varētu būt par pamatu viņa tiešai vai netiešai diskriminācijai atkarībā no dzimuma, darba devēja pienākums ir pierādīt, ka atšķirīgās attieksmes pamatā ir objektīvi apstākļi, kas nav saistīti ar darbinieka dzimumu, vai arī to, ka darbinieka piederība pie noteikta dzimuma ir attiecīgā darba veikšanas vai attiecīgās nodarbošanās objektīvs un pamatots priekšnoteikums. Minētā norma kopsakarā ar Satversmes 91.panta otro teikumu paredz nosacījumus dzimuma kā nepieļaujamā kritērija izmantošanas attaisnojamībai nodarbinātības jomā.

[15] Starptautisko tiesību līmenī Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/54/EK par tāda principa īstenošanu, kas paredz vienlīdzīgas iespējas un attieksmi pret vīriešiem un sievietēm nodarbinātības un profesijas jautājumos (turpmāk - Direktīva 2006/54/EK), skaidri un nepārprotami noteic, ka "nelabvēlīga attieksme pret sievieti saistībā ar grūtniecību vai maternitāti ir tieša diskriminācija dzimuma dēļ". Direktīva 2006/54/EK arī uzsver, ka "precizitātes dēļ ir arī lietderīgi izstrādāt skaidru noteikumu to grūtniecības un dzemdību atvaļinājumā esošu sieviešu darba tiesību aizsardzībai, un jo īpaši viņu tiesības atgriezties tajā pašā vai līdzvērtīgā amatā, neciešot nekādu nosacījumu un apstākļu pasliktināšanos šī atvaļinājuma dēļ un gūstot labumu no jebkādas darba apstākļu uzlabošanās, uz kuriem tām būtu tiesības to prombūtnes laikā."³

[16] Iepriekšminētie Direktīvā 2006/54/EK ietvertie apsvērumi izriet no vairākām Eiropas Savienības tiesas (turpmāk – EST) judikatūrā nostiprinātajām atziņām⁴. Lietā C-177/88 EST secināja, ka tikai sievietēm var tikt atteikta nodarbinātība saistībā ar grūtniecību, un šāds atteikums ir uzskatāms par tiešu diskrimināciju uz dzimuma pamata.⁵ Šī atziņa ir tālāk attīstīta lietā C-179/88, kur EST konstatēja, ka jebkura nelabvēlīga attieksme, kas ir tieši vai netieši saistīta ar grūtniecību vai bērna kopšanu ir uzskatāma par tiešu diskrimināciju uz dzimuma pamata.⁶ Lietā C-32/93 EST secināja, ka nevar salīdzināt sievieti, kas ir palikusi stāvoklī, un tāpēc nevar veikt darba uzdevumus, un vīrieti, kas nevar pildīt darba pienākumus medicīnisku vai citu iemeslu dēļ. Proti, grūtniecību nedrīkst salīdzināt ar medicīniska vai patoloģiska rakstura stāvokļiem, kas neļauj veikt darba pienākumus un tādējādi var būt par iemeslu tādām izmaiņām darba apstākļos, kas nerada diskrimināciju uz dzimuma pamata. Eiropas Savienības tiesības aizsargā sievietes grūtniecības

³ Direktīva 2006/54/EK, 23. un 25.apsvērums.

⁴ Turpat, 23.apsvērums.

⁵ C-177/88, Dekker v. VJV-Centrum, 12.rindkopa.

⁶ C-179/88, Hertz, 13. – 16.rindkopa.

periodā un pēc bērna piedzimšanas, un šāda aizsardzība nevar būt atkarīga no tā, vai sievietes atrašanās darbā ir būtiska noteiktu funkciju veikšanai.⁷

[17] Tai pašā laikā tiesībsargs atzīmē, ka konkrētajā gadījumā netiek apskatīta situācija, kurā darbam ārvalstī norīkotās diplomātes un darbinieces tiktu atlaistas. Šajā gadījumā tiek pārtraukts norīkojums ārvalstī, un darbiniece vai diplomāte atgriežas Latvijā, kur viņai tiek piemeklēts amatam vai diplomātiskajam rangam atbilstoša darba vieta Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā. Šo apstākli apstiprina arī Ārlietu ministrija. Tai pašā laikā, tiesībsargs atzīmē, ka no norīkojuma ārvalstī saistībā ar grūtniecību var tikt atsauktas tikai sievietes (diplomātes un darbinieces) un šo atsaukšanas iemeslu nevar salīdzināt ar citiem medicīniska rakstura gadījumiem, kas varētu ietekmēt norīkojuma gaitu gan sievietēm, gan vīriešiem, jo tas ir tieši saistīts ar grūtniecību.

[18] Ievērojot iepriekšminēto, kā arī ņemot vērā Eiropas Savienības tiesību aktos un EST judikatūrā nostiprinātās atziņas, tiesībsarga ieskatā prakse, kurā darbam ārvalstī norīkotajām diplomātēm un darbiniecēm, iestājoties grūtniecībai, tiek pārtraukts viņu norīkojums ārvalstī un viņas tiek atsauktas uz Ārlietu ministrijas Centrālo aparātu, pirmšķietami var tikt uzskatīta par diskriminējošu attieksmi Satversmes 91.panta otrā teikuma un Darba likuma 29.panta otrās un piektās daļas izpratnē. Ievērojot Direktīvā 2006/54/EK un EST lietās C-179/88 un C-32/93 noteikto, šādas atšķirīgās attieksmes pamatā vienmēr būs nodarbinātās dzimums, jo, kā tiesībsargs jau minēja iepriekš, grūtniecības dēļ no norīkojuma ārvalstī var atsaukt tikai nodarbinātās - sievietes.

[19] Tiesībsargs iepriekš norādīja (skat [12] iepriekš), ka atšķirīgas attieksmes, kas balstās uz kādu no neatļautajiem kritērijiem (šajā gadījumā dzimumu) attaisnojums vai nu vispār nav pieļaujams, vai arī ir pieļaujams tikai izņēmuma gadījumā, un tā pieļaujamība ir atkarīga no konkrētā kritērija. Proti, attaisnojuma pieļaujamība ir atkarīga gan no konkrētā kritērija būtības, gan no konkrētās situācijas, kurā neatļautais kritērijs tiek izmantots.

[20] Attaisnojuma kritērijiem vispārīgi ir jāatbilst šādām obligātām prasībām: tiem ir jābūt pamatotiem ar objektīviem un saprātīgiem iemesliem, tiem jābūt vērstiem uz konkrēta leģitīma mērķa sasniegšanu un tiem ir jābūt samērīgiem, proti, ierobežojumam izmantotajiem līdzekļiem un pasākumiem ir jāatbilst izvirzītajam leģitīmajam mērķim.

[21] Papildus iepriekšminētajam, gan Satversme, gan Latvijai saistošie starptautiskie tiesību akti nosaka papildus prasības, kas ir īpaši jāievēro uz dzimumu balstītas diskriminējošas attieksmes attaisnojuma pārbaudē.

⁷ C-32/93, Webb, 24.-27.rindkopa.

[22] Visupirms, attiecībā uz leģitīmajam mērķim izvirzāmajām prasībām ir jāuzsver, ka Satversmes 92.panta otrā teikuma kontekstā pieļaujams leģitīmais mērķis ir tikai tāds, kurš balstās uz vismaz konstitucionāla līmeņa vērtību, principu vai tiesībām. Tas ļauj panākt saprātīgu un samērīgu izlīdzinājumu starp diskriminācijas principiālo aizliegumu un tam līdzvērtīgu citu konstitucionālo principu vai vērtību, tādējādi pieprasot diskriminējošās attieksmes attaisnojuma daudz augstāku un grūtāk sasniedzamu standartu.⁸

[23] Savukārt gadījumos, kad atšķirīgā attieksme balstās uz dzimumu, ir jāņem vērā prasības, kas izriet no Latvijai saistošajām starptautiskajām saistībām dzimumu līdztiesības jomā. Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk – ECT) savā judikatūrā ir akcentējusi, ka dzimumu līdztiesības veicināšana ir viens no galvenajiem Eiropas Padomes dalībvalstu mērķiem un uzdevumiem. Sekojoši, ir jākonstatē ļoti pamatoti un būtiski iemesli, lai uz dzimumu balstītu atšķirīgu attieksmi varētu attaisnot un atzīt par atbilstošu pamattiesībām.⁹

[24] Tāpat ECT ir secinājusi, ka gadījumos, kad diskriminējošā attieksme balstās uz dzimumu, valstīm ir ļoti šaura rīcības brīvība, un vērtējot attieksmes samērīgumu, nepietiek ar to, vai konkrētais līdzeklis vai pasākums būtu piemērots leģitīmajā mērķa sasniegšanai, bet ir jākonstatē, ka konkrētās lietas apstākļos tas ir bijis arī nepieciešams.¹⁰

[25] Ņemot vērā iepriekš minēto metodoloģiju, ir nepieciešams izvērtēt kādi ir iemesli ārvalstīs norīkotas diplomātes vai darbinieces atsaukumam darbam Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā pēc grūtniecības iestāšanās, kāds ir atsaukuma leģitīmais mērķis, vai šis mērķis sasniedz vismaz konstitucionāla līmeņa vērtību, un vai izvēlētais līdzeklis – atsaukums – ir piemērots un nepieciešams, ievērojot valstīm atvēlēto ļoti šauro rīcības brīvību.

[26] Vispirms tiesībsargs atzīmē, ka savā atbildē tiesībsargam Ārlietu ministrija ir norādījusi, ka ārlietu dienests ir specializēts dienests un saskaņā ar Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma 14.panta trešo daļu diplomātam jābūt gatavam pildīt dienestu ārvalstīs vai Ārlietu ministrijas Centrālajā aparātā pēc ārlietu ministra vai ministrijas valsts sekretāra rīkojuma. Savukārt plānojot darba organizāciju pārstāvniecībās ārvalstīs Ārlietu ministrijas mērķis ir nodrošināt diplomātiskā un konsulārā dienesta funkciju nepārtrauktību.

⁸ Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības, 104.-105.lpp.

⁹ *Abdulaziz, Cabales un Balkandali pret Apvienoto Karalisti* (iesniegumi Nr.9214/80. 9473/81 un 9474/81), 1985.gada 28.maija spriedums, 78.rindkopa; *Carvalho Pinto de Sousa Morais pret Portugāli* (iesniegums Nr.17484/15), 2017.gada 25.jūlija spriedums, 46.rindkopa.

¹⁰ *Emel Boyraz pret Turciju* (iesniegums Nr.61960/08), 2014.gada 2.decembra spriedums, 51.rindkopa

[27] Tiesībsargs konstatē, ka jautājums par to, vai diplomātes atsaukšana no norīkojuma ārvalstī ir diskriminācija Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) izpratnē iepriekš ir nonācis ECT redzeslokā lietā *Napotnik pret Rumāniju*,¹¹ kurā tiesa izskatīja Rumānijas ārlietu dienestā nodarbinātās diplomātes sūdzību par viņas atsaukšanu no dienesta Rumānijas vēstniecībā Slovēnijā pēc tam, kad viņai iestājās grūtniecība. ECT izvēlētā pieeja un metodoloģija šajā lietā lielā mērā saskan ar EST judikatūrā ietvertajām atziņām un Satversmes tiesas judikatūru. Proti, ECT secināja, ka atšķirīga attieksme grūtniecības dēļ ir iespējama tikai pret sievietēm, tāpēc šāda attieksme ir diskriminējoša uz dzimuma pamata, ja vien tai nav pienācīga attaisnojuma. Konkrētajā lietā ECT piekrita atbildētājas-valsts apsvērumam, ka diplomātes atsaukšanas mērķis bija citu personu tiesību aizsardzība, kas izpaudās kā nepieciešamība nodrošināt konsulārā dienesta funkciju nepārtrauktību. Savukārt attiecībā uz izvēlētā līdzekļa samērīgumu ECT atzīmēja, ka konkrētajā gadījumā diplomātes, kura bija vienīgā konsulārā amatpersona pārstāvniecībā, grūtniecība bija ietekmējusi visas pārstāvniecības konsulārās nodaļas funkcionālo kapacitāti, proti, konsulāro pakalpojumu sniegšana uz laiku tika apturēta un ienākošie pieprasījumi tika pārvirzīti uz citām pārstāvniecībām kaimiņvalstīs, līdz ar to bija nepieciešams nodrošināt viņas aizvietošanu ar citu konsulāro amatpersonu.

[28] Tāpat ECT atzīmēja, ka, lai gan diplomātei konkrētajā lietā tika pārtraukts viņas norīkojums ārvalstī, taču ar viņu netika pārtrauktas darba attiecības un viņa turpināja savu karjeru ārlietu dienestā. Citiem vārdiem sakot, atsaukums grozīja viņas darba atrašanās vietu un darba apstākļus, bet neietekmēja pašu nodarbinātības faktu, līdz ar to ievērojot gan nacionālos tiesību aktus, gan starptautiskās saistības, tai skaitā no Eiropas Savienības tiesību aktiem izrietošās prasības. Visbeidzot, norīkojuma apturēšana notika, ievērojot nacionālajās tiesībās noteikto kārtību, savukārt Rumānijas Ārlietu ministrijas kompetenci pārtraukt norīkojumu bija atzinušas Rumānijas tiesas.

[29] Pie šiem apstākļiem, ECT secināja, ka norīkojums pēc grūtniecības iestāšanās tika pārtraukts, lai nodrošinātu pārstāvniecības funkcionālo kapacitāti, kuras mērķis savukārt bija Rumānijas valstspiederīgo ārvalstīs tiesību aizsardzību. ECT ieskatā konkrētajā lietā šī rīcība bija samērīga un nepieciešama, tāpēc šīs lietas apstākļu kontekstā ECT nekonstatēja diskriminācijas aizlieguma principa pārkāpumu. Tai pašā laikā tiesībsargs atzīmē, ka atbilstoši Konvencijas 46.pantam, ECT spriedumi ir saistoši valstij, kura ir tiesvedībā iesaistītā puse, un spriedumos izteiktie secinājumi ir interpretējami, ņemot vērā konkrētās lietas apstākļus, izņemot gadījumus, kad ECT judikatūrā ir

¹¹ *Napotnik pret Rumāniju* (iesniegums Nr.33139/13), 2020.gada 20.oktobra spriedums.

norādīts uz vispārsaistošiem principiem. Lietā *Napotnik pret Rumāniju* ECT ir ietvērusi tās izmantoto metodoloģiju un apkopojusi būtiskākos principus, kas palīdz izprast diskriminācijas aizlieguma principa tvērumu gadījumos, kad atšķirīgā attieksme balstās uz dzimumu. Tajā pašā laikā tiesībsargs nav guvis pārliecību, ka šajā ECT spriedumā paustās atziņas ir piemērojamas visiem gadījumiem, kas ir saistīti ar ārvalstīs norīkoto darbinieču atsaukšanu, iestājoties grūtniecībai. Proti, lietā *Napotnik pret Rumāniju* ECT būtisku nozīmi piešķīra situācijai, kas bija izveidojusies Rumānijas vēstniecībā Slovēnijā, kuru veidoja gan piemērojamais tiesiskais regulējums, gan vēstniecības funkcionālā uzbūve un kapacitāte, tajā nodarbināto ārlietu dienesta amatpersonu skaits un funkcijas, un vēstniecības noslodze konkrētajā laika posmā. Citiem vārdiem sakot, ECT izvēlētā pieeja lietas faktisko un tiesisko apstākļu analīzei bija individualizēta un pamatojās uz konkrētās lietas apstākļiem, līdz ar to nevar pilnībā izslēgt, ka citā lietā pie citiem faktiskajiem apstākļiem ECT varētu nonākt pie savādāka secinājuma.

[30] Izskatāmās pārbaudes lietas ietvaros tiesībsargam ir jāsniedz vērtējums par to, vai diplomātes vai darbinieces atsaukums, iestājoties grūtniecībai, atbilst Satversmes 92.panta otrā teikuma prasībām un nosacījumiem kā tos ir interpretējusi Satversmes tiesa, un no starptautiskajām saistībām izrietošajiem principiem, kā tos ir interpretējušas EST un ECT.

[31] Tiesībsarga ieskatā konkrētajā pārbaudes lietā būtiska nozīme ir šādiem apstākļiem. Saskaņā ar Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma 2.pantu, diplomātiskā un konsulārā dienesta uzdevumos ietilpst Latvijas Republikas valstspiederīgo (fizisko un juridisko personu) tiesību aizsardzība ārvalstīs; Latvijas Republikas valsts institūciju starptautisko sakaru koordinēšana; konsulāro funkciju veikšana; Latvijas Republikas valsts institūciju un sabiedrības informēšana par ārvalstīs iegūto informāciju; ārvalstu oficiālo institūciju un sabiedrību informēšana par Latvijas Republiku. Tādējādi tiesībsargs secina, ka diplomātiskā un konsulārā dienesta uzdevumi ir vērsti uz vairāku konstitucionāla līmeņa vērtību un mērķu sasniegšanu, piemēram, citu personu tiesību aizsardzība, vai valsts demokrātiskās iekārtas nodrošināšana un stiprināšana, un dienesta funkcionālā nepārtrauktība ir būtisks faktors šo mērķu sasniegšanai.

[32] Tiesībsargs arī atzīmē, ka atsaucot ārvalstī norīkotu diplomāti vai darbinieci, šāds atsaukums ietekmē tikai nodarbinātības vietu un apstākļus, bet ne pašu nodarbinātības faktu, proti, tiek ievērotas gan dzimumu līdztiesības prasības, kas izriet no Direktīvas 2006/54/EK, gan Darba likuma normas, kas nosaka papildus aizsardzību grūtniecēm un sievietēm pēcdzemdību periodā, tai skaitā, aizliegumu darba devējam vienpusēji pārtraukt darba attiecības ar šīm personu grupām.

[33] Tai pašā laikā, ņemot vērā ECT akcentēto ļoti šauru rīcības brīvību pasākumiem, ar kuriem valsts var ietekmēt dzimumu līdztiesības jomu, lēmumam par diplomātes vai darbinieces atsaukumu ir jābūt samērīgam šī jēdziena visšaurākajā izpratnē, proti, atsaukumam ir jābūt ne tikai piemērotam, bet arī nepieciešamam. Tiesībsarga izpratnē, lai atsaukums būtu ne tikai piemērots, bet arī nepieciešams, ir jāveic katra konkrētā gadījuma individualizēts izvērtējums, ņemot vērā gan diplomātes vai darbinieces individuālo situāciju un vajadzības, gan situāciju konkrētajā ārlietu dienesta struktūrvienībā, proti, struktūrvienības uzdevumus, funkcionālo kapacitāti, noslodzi u.c. Tāpēc tiesībsarga ieskatā praksē var būt gan situācijas, kurās struktūrvienības uzdevumu veikšanas nepārtrauktību ir iespējams nodrošināt arī neatsaucot diplomāti vai darbinieci, kurai ir iestājusies grūtniecība, gan arī situācijas, kurās grūtniecības atsaukšana var radīt jautājumus par to, vai konkrētajā gadījumā konkrētajā struktūrvienībā atsaukšana bija nepieciešama, proti, vai ir ticis ievērots samērīgums.

[34] Ārlietu ministrija ir atzinusi, ka tajā nav izstrādāts iekšējais regulējums, kas noteiktu iestādes un nodarbinātās rīcību šādos gadījumos, kā arī nevarēja sniegt statistisko informāciju par gadījumu skaitu, kad nodarbinātās tika atsauktas uz Ārlietu ministrijas Centrālo aparātu pēc paziņojuma par grūtniecības iestāšanos, un to gadījumu skaitu, kad nodarbinātās netika atsauktas no norīkojuma ārvalstīs. Tiesībsarga ieskatā minētie apstākļi praksē var radīt situācijas, kad iestādei un nodarbinātajai var būt atšķirīgs viedoklis par norīkojuma turpināšanu vai pārtraukšanu. Tai pašā laikā, šis apstāklis tiesībsarga ieskatā ir vērtējams nevis vispārējā diskriminācijas aizlieguma principa kontekstā, bet gan no labas pārvaldības principa viedokļa kopsakarā ar netiešās diskriminācijas aizlieguma principu.

II.2. Labas pārvaldības un netiešās diskriminācijas aizlieguma principi

[35] Labas pārvaldības princips ir konstitucionāls vispārējais tiesību princips, kas ir netieši ietverts Satversmē un nostiprināts Valsts pārvaldes likuma 10.panta piektajā daļā. Tai pašā laikā Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta piektajā daļā sniegtais principa skaidrojums nav izsmeļošs un šī principa izpratne tiek nemitīgi attīstīta tiesību doktrīnā un judikatūrā. Viena no detalizētākajām šī principa definīcijām ir ietverta Eiropas Padomes Ministru komitejas 2007.gada 20.jūnija Rekomendācijā CM/Rec(2007)7 dalībvalstīm par labu pārvaldību. Atbilstoši šai rekomendācijai laba pārvaldība, cita starpā, praksē ievēro likumīguma, samērīguma un caurskatāmības principus.

[36] Pievēršoties izskatāmās pārbaudes lietas apstākļiem, tiesībsargs atzīmē, ka Ārlietu ministrija savā atbildē tiesībsargam ir norādījusi, ka situācijas, kuras rodas, kad ārvalsti norīkotai darbiniecei vai diplomātei iestājas grūtniecība, tiek risinātas atbilstoši Valsts civildienesta likumā, Darba likumā un Diplomātiskā un konsulārā dienesta likumā noteiktajam regulējumam. Tiesībsargs atzīmē, ka Darba likums vispārīgi regulē darba devēja pienākumus, nosūtot darbinieku veikt darbu ārpus Latvijas, kā arī paredz dažāda veida garantijas sievietēm grūtniecības stāvokli un pēcdzemdību periodā. Valsts civildienesta likums ietver normas, kas nosaka pārcelšanu citā amatā valsts interesēs, savukārt Diplomātiskā un konsulārā dienesta likums specifiski noteic, ka pārstāvniecības ārvalstīs darbojas saskaņā ar Latvijas Republikas un akreditācijas valsts likumiem, starptautisko tiesību normām un paražām, ārlietu ministra vai Ārlietu ministrijas valsts sekretāra rīkojumiem un Ārlietu ministrijas instrukcijām, kā arī nosaka diplomāta pienākumu būt gatavam pildīt dienestu ārvalstīs vai Ārlietu ministrijas centrālajā aparātā pēc ārlietu ministra vai Ārlietu ministrijas valsts sekretāra rīkojuma. Ārlietu ministrija arī uzsver ārlietu dienesta specializēto raksturu, no kura izriet dažāda veida papildus prasības un ierobežojumi, kas tiek izvirzīti ārlietu dienestā nodarbinātajiem.

[37] Tiesībsargs jau iepriekš atzīmēja, ka ārlietu dienestam piemīt specializēts raksturs, un šo viedokli netieši savā judikatūrā ir apstiprinājusi arī ECT. Tai pašā laikā tiesībsargs uzskata, ka dienesta īpašais raksturs nevar būt par iemeslu, lai dienesta gaitā noteiktu un attaisnotu ierobežojumus, kas tieši neizriet no dienesta vajadzībām, bet ir saistīti ar mijiedarbību starp dienesta gaitu un dienestā nodarbinātās personas privāto dzīvi, piemēram, grūtniecību. Tiesībsargs arī atzīmē, ka tādi gadījumi, kas ir izskatāmās pārbaudes lietas pamatā, praksē var notikt tikai ārlietu dienestā, nevis vispārējā civildienesta vai nodarbinātības vidē, un datu trūkums Ārlietu ministrijas atbildē norāda uz to, ka iestādē nav vienota un konsekventa kārtība, kādā veidā šādi gadījumi tiek risināti, ievērojot gan darbinieces intereses, gan nepieciešamību nodrošināt dienesta funkcionālo nepārtrauktību. Ārlietu ministrijas norādītais, ka praksē risinājums tiek meklēts Ārlietu ministrijas Cilvēkresursu departamentam vienojoties ar darbinieci, tiesībsarga ieskatā norāda uz problēmu gan no likumīguma, gan caurskatāmības viedokļa, kuras pamatā ir iekšējā regulējuma trūkums. Tiesībsargs jau secināja, ka pušu rīcība šādos gadījumos, kas ir specifiski tieši ārlietu dienestam, nav regulēta un nevar tikt pilnībā regulēta vispārējos tiesību aktos. Tomēr, ņemot vērā iepriekš norādīto, proti, ka šādi gadījumi var notikt tikai ārlietu dienestā, kā arī no Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma izrietošo pilnvarojumu ārlietu ministram un valsts sekretāram ar rīkojumu noteikt kārtību, kādā darbojas pārstāvniecības ārvalstīs, tiesībsarga ieskatā situācijas, kas ir saistītas ar norīkojuma turpināšanu vai pārtraukšanu gadījumos, kad diplomātei vai darbiniecei iestājas grūtniecība, būtu risināmas ar iestādes iekšējo regulējumu, nozīmējot atbildīgās

struktūrvienības un nosakot kārtību, kādā iestāde un nodarbinātā persona vienojas par norīkojuma turpmāko gaitu. Tiesībsarga ieskatā šāda pieeja sekmētu tiesiskuma un caurskatāmības principu ievērošanu, jo šāds iekšējais regulējums paredzētu gan iestādei pieejamos līdzekļus dienesta nepārtrauktības nodrošināšanai, gan arī informētu personas par veidiem, kā iestādē tiek nodrošinātas viņu tiesības un intereses, iestājoties grūtniecībai norīkojuma laikā ārvalstī, veicinot iekšējo paļāvību un nostiprinot nodarbinātības apstākļu un vides prognozējamību. No Ārlietu ministrijas tiesībsargam sniegtās atbildes izriet, ka pašreizējā situācijā iestādē līdzīgās situācijās ir iespējams piemērot atšķirīgus risinājumus un piemērotāko līdzekļu izvēle ir Ārlietu ministrijas Cilvēkresursu departamenta ziņā, savukārt nodarbinātās personas iesaiste un līdzdalība lēmumu pieņemšanas procesā, kā arī pašu lēmumu pieņemšanas kritēriji ir neskaidri, kas palielina gan administratīvās patvaļas riskus, gan riskus pieņemto lēmumu nekoncekvencē. Ņemot vērā iepriekšminētos apsvērumus, tiesībsarga ieskatā pašreizējā Ārlietu ministrijas izvēlētā pieeja neatbilst labas pārvaldības principam.

[38] Visbeidzot, tiesībsargs norāda uz otro problemātiku (skat [3] iepriekš), kad norīkojums tiek pārtraukts priekšlaicīgi un ietekmē turpmāko karjeras gaitu ārlietu dienestā, jo šāds norīkojums netiek ieskaitīts kā norīkojumā ārvalstīs iegūta pieredze, un apgrūtina iespējas paaugstināt diplomātisko rangu gadījumos, kad pieredze norīkojumā ārvalstīs ir obligāts priekšnosacījums nākošā diplomātiskā ranga iegūšanai. Atbildot uz tiesībsarga jautājumu, vai šādos gadījumos iestāde ņem vērā grūtniecības dēļ pārtrauktu norīkojumu Ārlietu ministrija informēja, ka gadījumos, ja dienests vai darbs ārvalstīs tiek pārtraukts grūtniecības vai bērna kopšanas atvaļinājuma dēļ, rotācijas termiņa noteikšanai Ārlietu ministrijā tiek piemērots vispārējais regulējums. No šīs iestādes atbildes, pēc tiesībsarga domām, ir secināms, ka iestādes praksē nav paredzēta īpaša iestādes rīcība attiecībā uz norīkojumiem, kas tiek pārtraukti, iestājoties grūtniecībai.

[39] Tiesībsargs atzīmē, ka šāda iestādes pieeja atspoguļo t.s. formālo vienlīdzību, kurā pret personu grupām līdzīgās situācijās izturas līdzīgi, proti, katram indivīdam tiek nodrošināti vienādi resursi un iespējas, tos nediferencējot un nepielāgojot. Šī pieeja neņem vērā situāciju, kurā personas vai personu grupas var atrasties atšķirīgos apstākļos, kas tās var nostādīt sliktākā, neizdevīgākā situācijā pret pārējiem indivīdiem. Tiesībsargs jau iepriekš secināja, ka gan Eiropas Savienības tiesību aktos, gan EST un ECT judikatūrā ir atzīts, ka grūtniecība var negatīvi ietekmēt nodarbinātības gaitu tikai sievietēm un jebkāda nelabvēlīga attieksme, kas ir tieši vai netieši saistīta ar grūtniecību ir uzskatāma par diskrimināciju uz dzimuma pamata. Papildus ir jāatzīmē

Direktīvā 2006/54/EK norādītais, ka nav pieļaujamas situācijas, kad sievietes, kas atrodas grūtniecības un dzemdību atvaļinājumā, nodarbinātības nosacījumi un apstākļi pasliktinās tāpēc, ka viņas ir izmantojušas šādus atvaļinājumus un prombūtnes laikā nevarēja gūt labumu no jebkādas darba apstākļu uzlabošanās vai iespējām uzlabot savu kvalifikāciju, uz kuriem viņas varētu pretendēt tad, ja neatrastos prombūtnē.¹² Tiesībsargs arī atzīmē, ka EST izskatītajā lietā C-136/95¹³ tiesa ir secinājusi, ka nodarbināto tiesības uz darba novērtējumu un iespējas kvalificēties paaugstinājumam veido būtisku daļu no nodarbinātības apstākļiem. Gadījumā, ja nodarbinātā būtu varējusi pretendēt uz kvalifikācijas paaugstināšanu, taču nevarēja šo iespēju izmantot, jo tajā laikā atradās grūtniecības vai bērna kopšanas atvaļinājumā, šāda situācija rada pie diskriminācijas aizlieguma principa pārkāpumu.

[40] Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, tiesībsargs uzskata, ka iestādes prakse, neatzīstot noteiktas nodarbināto personu grupas atšķirības, proti, apstākļus, ka grūtniecība no nodarbinātās personas neatkarīgu iemeslu dēļ var ietekmēt norīkojuma ārvalstīs gaitu, ir problemātiska gan no dzimumu līdztiesības, gan diskriminācijas aizlieguma principa viedokļa. Turklāt tiesībsargs arī atzīmē, ka sievietes kā nodarbināto personu grupa ir vairākums no Ārlietu ministrijā nodarbinātajiem. Proti, saskaņā ar aktuālo publiski pieejamo Ārlietu ministrijas 2023.gada Publisko pārskatu 2023.gadā Ārlietu ministrijā bija nodarbināti 609 darbinieki, no tiem Centrālajā aparātā bija nodarbināti 357 un pārstāvniecībās ārvalstīs bija nodarbināti 252. Lielāko daļu nodarbināto gan Centrālajā aparātā, gan pārstāvniecībās veido sievietes - 389 (Centrālajā aparātā - 252, pārstāvniecībās – 137), savukārt nodarbināto vīriešu skaits sastāda 220 (Centrālajā aparātā 105, pārstāvniecībās 115).

¹² Direktīva 2006/54/EK, 25.apsvērums.

¹³ C-136/95, Thibault, 27. – 29.rindkopa.

[41] Lai arī ārlietu dienests, ievērojot Diplomātiskā un konsulārā dienesta likumā noteikto, ir specializēts dienests un norīkojumi ārvalstīs ir šo dienestu raksturojoša iezīme, taču tai pašā laikā tieši šī atšķirība ir tā, kas var radīt situācijas, kuras ir izskatāmās pārbaudes lietas pamatā, proti, gadījumus, kad ārvalstī norīkotā diplomāte vai darbiniece grūtniecības dēļ nevar pabeigt norīkojumu ārvalstī, kas savukārt apgrūtina vai liedz iespējas paaugstināt diplomātisko rangū vai amatu, salīdzinot ar citām dienestā nodarbinātajām grupām, kuras nevar nonākt šādā situācijā. Tāpat tiesībsargs atzīmē, ka šāda iestādes pieeja neveicina un pat nepieļauj diferencētu attieksmi tajos gadījumos, kad diplomāte vai darbiniece ir nostrādājusi lielāko daļu no norīkojuma termiņa un ieguvusi dienestam nepieciešamo pieredzi, taču tiek atsaukta uz Ārlietu ministrijas Centrālo aparātu saistībā ar grūtniecības iestāšanos un sekojoši nevar pretendēt uz nākošo diplomātisko rangū neieskaitītā norīkojuma dēļ. Tiesībsarga ieskatā šāda situācija rada netiešās diskriminācijas uz dzimuma pamata aizlieguma pārkāpumu.

III TIESĪBSARGA REKOMENDĀCIJAS

Tiesībsargs, pamatojoties uz Tiesībsarga likuma 25.panta pirmo un trešo punktu, pabeidz pārbaudes lietu Nr.2025-19-26AB ar šādām rekomendācijām:

1. Ievērojot Diplomātiskā un konsulārā dienesta likuma 4.panta otrajā daļā noteikto ārlietu ministra un valsts sekretāra kompetenci, izstrādāt iekšējo regulējumu, kas nosaka iestādes rīcību gadījumos, kad pārstāvniecībā ārvalstī norīkota diplomāte vai darbiniece informē par grūtniecības iestāšanos, un paredz risinājumus, kas samērīgi ievēro gan dienesta funkciju nepārtrauktības nepieciešamību, gan nodarbinātās personas vajadzības un intereses.
2. Papildināt esošo iekšējo regulējumu vai izstrādāt jaunu regulējumu, kas paredzētu diferencētu pieeju gadījumiem, kad dienests vai darbs ārvalstīs tiek pārtraukts pirms termiņa grūtniecības un bērna kopšanas atvaļinājuma dēļ, jo īpaši, gadījumos, kad nodarbinātā jau ir nostrādājusi lielāko daļu no norīkojuma termiņa un ieguvusi nākošajam diplomātiskajam rangam nepieciešamo pieredzi.

Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 25.panta ceturto daļu atzinumam ir rekomendējošs raksturs. Līdz ar to atzinums nav pārskatāms vai pārsūdzams.

Tiesībsargs lūdz Ārlietu ministriju līdz 2025.gada 1.oktobrim informēt par pasākumiem šo rekomendāciju izpildē.