



ESF projekts „Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības administratīvās kapacitātes stiprināšana”

4.2.aktivitāte „Normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze”

Eiropas Savienības normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze

2009.gada augusta ziņojums

**Arodbiedrību tiesību aizsardzības mehānismu
publiskajā sektorā regulējums Eiropas Savienībā**

Ievads

Valsts pārvaldes darbinieku biedrošanās brīvību, tiesības dibināt un iestāties arodbiedrībā, tiesības uz kolektīvo rīcību un tiesības noslēgt darba koplīgumu regulē ne tikai Starptautiskās Darba organizācijas konvencijas, bet arī Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – Konvencija) 11.pants, kurā noteikts, ka „jebkuram cilvēkam ir tiesības uz miermīlīgu pulcēšanās un biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses”, kā arī Starptautiskais pakts par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām un Eiropas Sociālā harta.

Latvija ir Konvencijas dalībvalsts, un tādēļ tai ir saistošas Konvencijas normas. To pareizai piemērošanai svarīgi sekot līdzi Eiropas Cilvēktiesību tiesas (turpmāk – Tiesa) praksei. Tiesa ne reizi vien ir interpretējusi Konvencijas 11.pantu tieši attiecībā uz valsts pārvaldes darbinieku tiesībām. Tā iemesla dēļ, ka Tiesas prakse gadu gaitā ir stipri mainījies un attīstījies, ir vērts pievērsties tās analīzei. It īpaši tādēļ, ka arī Latvijā jautājums par valsts pārvaldē strādājošo tiesībām dibināt arodbiedrības, iestāties tajās un noslēgt darba koplīgumus ir kļuvis aktuāls un neviennozīmīgi interpretēts.

Eiropas Cilvēktiesību tiesas prakse

Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība pret Zviedriju

Viens no senākajiem spriedumiem, kurā Tiesa analizējusi Konvencijas 11.pantu, ir 1976.gada 6.februāra spriedums lietā *Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība pret Zviedriju*.¹

Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība (*Svenska Lokmannaförbundet*) ir 1958.gadā dibināta arodbiedrība, kurā apvienojušies vairāk kā 1000 strādājošo.

Jau vairāk nekā simts gadu pirms lietas izskatīšanas darbiniekiem un darba devējiem privātajā sektorā Zviedrijā tradicionāli ir bijušas tiesības veidot un iestāties arodbiedrībās un veikt pasākumus savu nodarbinātības interešu aizsardzībai bez valsts iejaukšanās.

Laika periodā no 1966.gada 1.jūlija līdz 1968.gada 31.decembrim valsts iestāžu darbinieku nodarbinātības noteikumus un darba apstākļus regulēja Zviedrijas Nacionālā darba koplīgumu biroja (*Statens Avtalsverk*, turpmāk – Birojs) un četru valsts iestāžu darbinieku arodbiedrību federāciju noslēgts koplīgums. Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība nebija nevienas minētās federācijas biedrs, tomēr koplīgums tieši attiecās arī uz to, jo to paredzēja 1966.gada 22.septembrī noslēgtā papildu vienošanās ar Biroju.

¹<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=swedish%20%20engi ne%20%20sweden&sessionid=27484082&skin=hudoc-en>

1968.gada 8.jūlijā Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība paziņoja, ka vēlas izbeigt papildu vienošanos ar 1968.gada beigām un lūdza uzsākt sarunas par jaunas vienošanās noslēgšanu, norādot šo sarunu galvenos virzienus.

1968.gada 18.novembrī Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība iesniedza detalizētākas prasības attiecībā uz savu biedru nodarbinātības noteikumiem un atkārtoti lūdza uzsākt sarunas. Lūgums tika atkārtots arī 1969.gada februārī un martā.

1969.gada februārī un martā Birojs rīkoja skaidrojošas sanāksmes visām četrām federācijām un izteica noteiktus priekšlikumus attiecībā uz nodarbinātības noteikumiem, kuri tiks attiecināti uz valsts iestāžu darbiniekiem 1969. un 1970.gadā. 1969.gada 27.martā Birojs tikās ar Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrības pārstāvjiem, kurā izskatīja arodbiedrības vēstulē izteiktās prasības. Birojs iesniedza arī savus priekšlikumus, kas jau reiz bija prezentēti četrām federācijām. Priekšlikumi attiecās uz visiem valsts iestādēs strādājošajiem, tostarp arī mašīnistiem. Visbeidzot Birojs paziņoja, ka negrasās noslēgt ne koplīgumu ar Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrību 1969. un 1970.gadam, ne arī papildu vienošanos, līdzīgu kā 1966.gadā. Vienlaikus Birojs norādīja, ka ir gatavs turpināt diskusiju ar arodbiedrību par mašīnistu nodarbinātības noteikumiem.

1969.gada 28.martā Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība aicināja Biroju pārskatīt savu atteikumu noslēgt atsevišķu vienošanos ar arodbiedrību, tomēr Birojs 24.aprīlī atbildēja, ka uztur spēkā savu iepriekšējo viedokli.

Kā vēlāk norādīja Zviedrijas valdība, Biroja mainītā attieksme varētu būt izskaidrojama ar faktu, ka 1968.gada beigās un 1969.gadā publiskā sektora arodbiedrībām Zviedrijā bija tendence sadalīties.

1969.gada 27.aprīlī Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība paziņoja par streika uzsākšanu no 9.maija. Pēc noteiktu juridisku un citāda rakstura jautājumu mutvārdu un rakstveida apspriešanas ar Biroju tas 1969.gada 5.maijā nolēma paziņot par arodbiedrības biedru lokautu no 13.maija.

Streiks tika uzsākts 9.maijā un pārtraukts 11.maijā. Līdz ar to spēkā nestājās arī lokauts. Atmaksājot par streiku, valsts atteicās ar atpakaļejošu spēku attiecināt uz Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrības biedriem jauno vienošanos, kas tika noslēgta 1969.gada 12.jūlijā. Tā rezultātā katrs no arodbiedrības biedriem cieta 400 līdz 600 Zviedrijas kronu lielus zaudējumus. Viena arodbiedrības biedra ierosinātais tiesas process šajā jautājumā noslēdzās 1973.gada 2.oktobrī, kad Zviedrijas Augstākā tiesa noraidīja iesniegto pieteikumu.

1969.gada 16.jūnijā Birojs nosūtīja arodbiedrībai galīgo piedāvājumu, kas tapis sarunu laikā ar četrām federācijām. 1969.gada 7.jūlija tikšanās laikā arodbiedrība aicināja Biroju noslēgt vienošanos, kura ar atsevišķiem izņēmumiem būtu identiska tai, kas tiks noslēgta ar četrām arodbiedrību federācijām. Birojs noraidīja šo priekšlikumu.

1969.gada 12.jūlijā Birojs ar četrām arodbiedrību federācijām noslēdza ģenerālvienošanos 1969. un 1970.gadam. Vienošanās faktiski attiecās uz visiem valsts iestāžu darbiniekiem, to skaitā arī mašīnistiem.

1970.gada 21.oktobra tikšanās laikā arodbiedrība iesniedza Birojam savas prasības laika periodam, sākot no 1971.gada 1.janvāra. Arodbiedrība uzsāka diskusiju arī par atsevišķu vienošanos. Vēl viena tikšanās notika 1970.gada 19.novembrī, kuras laikā iepriekš izteiktās prasības tika izskatītas detalizēti.

1971.gada 19.februārī Birojs atkārtoti nolēma atteikties noslēgt atsevišķu vienošanos ar Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrību.

1971.gada 18.jūnijā Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība ierosināja procesu pret valsti Darba tiesā, lūdzot atzīt, ka Birojam ir pienākums uzsākt sarunas ar mērķi noslēgt koplīgumu ar arodbiedrību.

Ar 1972.gada plaši motivēto spriedumu Darba tiesa noraidīja arodbiedrības prasību.

Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība vērsās Tiesā, uzskatot, ka Zviedrija ir pārkāpusi Konvencijas 11.pantu.

Atbildes rakstā Zviedrijas valdība uz to norādīja, ka Konvencijas primārais mērķis ir indivīda aizsardzība pret valsti kā publiskās varas turētāju, savukārt Konvencija neuzliek pienākumu valstij nodrošināt tās normu ievērošanu privāttiesiskās attiecībās starp indivīdiem. Turklāt arodbiedrība vērsusies nevis pret Zviedrijas likumdevēju, izpildvaru vai tiesu varu, bet gan pret Biroju un tādējādi „valsti kā darba devēju”. Darba un nodarbinātības noteikumu sfērā Konvencija nevar uzlikt valstij pienākumus, kas nav saistoši privātā sektora darba devējiem.

Eiropas Cilvēktiesību komisija atzina, ka Biroja rīcību var vērtēt arī Konvencijas 11.panta kontekstā, neskatoties uz to, ka Birojs veic tipiskas darba devēja funkcijas.

Konvencijā nav paredzēta noteikta atšķirība starp funkcijām, ko veic dalībvalsts kā publiskās varas turētāja, un valsts kā darba devēja pienākumiem. Arī Konvencijas 11.pants nav izņēmums. Līdz ar to 11.pants ir saistošs „valstij kā darba devējam”, neskatoties uz to, vai tās attiecības ar darbiniekiem regulē publiskās vai privātās tiesības.

Tiesa norādīja, ka Konvencijas 11.pants paredz arodbiedrību brīvību kā vienu biedrošanās brīvības formu vai īpašu aspektu, tomēr šis pants nenosaka kādu īpašu attieksmi no valsts puses pret arodbiedrībām vai to biedriem, piemēram, to, ka valstij būtu pienākums noslēgt jebkādu koplīgumu ar tām. Šāds pienākums ne tikai nav minēts Konvencijas 11.pantā, bet dalībvalstis to neparedz arī savās nacionālajās tiesību normās vai praksē, un šāds pienākums nav nesaraucjami saistīts ar arodbiedrību brīvības efektīvu izmantošanu. Tādēļ tas nav Konvencijā garantēto tiesību nepieciešams elements.

Turklāt arodbiedrību jautājumi tiek detalizēti risināti citās Eiropas Padomes konvencijās, proti, 1961.gada 18.oktobra Sociālajā hartā (turpmāk – Harta). Tās 6.panta otrā daļa paredz, ka dalībvalstis „apņemas ... kur tas ir nepieciešams un piemērots, veicināt mehānismus brīvprātīgu sarunu noturēšanai starp darba devējiem vai darba devēju organizācijām un strādājošo organizācijām, lai ar kolektīvu līgumu palīdzību regulētu darba noteikumus un apstākļus”. Šāds formulējums norāda uz to, ka kolektīvajai rīcībai un darba koplīgumiem ir brīvprātības raksturs. Panta teksta piesardzīgais formulējums liecina, ka Harta negarantē reālas tiesības uz šāda koplīguma noslēgšanu, pat pieņemot, ka pušu sarunas neatklāj nekādas domstarpības par risināmajiem jautājumiem.

Tiesa atzina, ka lietā nav strīda par to, ka pieteicēja arodbiedrība ir tiesīga veikt dažāda rakstura aktivitātes attiecībā pret valdību. Tai ir visas tiesības izteikt savas prasības, nodrošināt pārstāvību savu biedru interešu aizsardzībai, kā arī veikt pārrunas ar Biroju. Turklāt arodbiedrība nav norādījusi, ka valdība ignorē tās veiktās aktivitātes. Šādos apstākļos un ņemot vērā iepriekš norādīto normu tekstu, tas fakts vien, ka Birojs ir atteicies noslēgt koplīgumu ar pieteicēju arodbiedrību, nerada Konvencijas 11.panta pārkāpumu.

Attiecībā uz norādīto apgalvojumu par personas brīvības aizskārums iestāties arodbiedrībā vai turpināt būt par tās biedru Tiesa norāda, ka darbiniekiem izskatāmajā lietā vēl joprojām ir šī brīvība, neskatoties uz Biroja rīcību. Ir iespējams, ka biedru skaits nemainīgums vai kritums pēdējo gadu laikā, kā norāda pieteicēja arodbiedrība, ir daļēji izskaidrojams ar to, ka šī arodbiedrība atrodas neizdevīgākā pozīcijā nekā citas arodbiedrības. Tas var būt arī fakts, ka pašreizējā situācijā tiek samazināta nozīme un praktiskā vērtība dalībai šajā arodbiedrībā. Tomēr to rada Biroja vispārējā politika samazināt to organizāciju skaitu, ar kurām tiek noslēgti koplīgumi. Šī politika pati par sevi nav pretrunā ar arodbiedrību brīvības principu; veikto pasākumu tās īstenošanai izvērtēšana nav tiesas kompetencē ar nosacījumu, ka tie nepārkāpj Konvencijas 11. un 14.pantu to savstarpējā kopsakarā.

Šādos apstākļos un ar šādu argumentāciju Tiesa 1976.gadā atzina, ka Biroja (jeb darba devēja) atteikšanās noslēgt koplīgumu ar valsts iestādes darbiniekiem nerada Konvencijas 11.panta pārkāpumu, jo no tā izriet darbinieku organizāciju tiesības to noslēgt, bet neizriet valsts pienākums to darīt.

Tüm Haber Sen un □inar pret Turciju

Tiesa analizēja Konvencijas 11.panta piemērošanu arī 2006.gada 21.maija spriedumā lietā *Tüm Haber Sen un □inar pret Turciju*.²

²<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=haber%20%20sen%20%20turkey&sessionId=27567699&skin=hudoc-en>

Tüm Haber Sen ir arodbiedrība, kas dibināta 1992.gada 16.janvārī. Tās statūtos cita starpā bija norāde uz tiesībām noslēgt darba koplīgumus. Arodbiedrības dibinātāji bija 851 darbinieks, kas strādāja publiskajā sektorā sakaru nozarē, galvenokārt pasta un telekomunikāciju dienestu darbinieki.

1992.gada 20.janvārī Stambulas pašvaldība vērsās prokuratūrā, lūdzot pārtraukt arodbiedrības darbību tā iemesla dēļ, ka valsts iestāžu darbiniekiem nav tiesību veidot arodbiedrības.

1992.gada 3.februāra paziņojumā prokuratūra lūdza rajona tiesu pārtraukt arodbiedrības darbību un nolemt to likvidēt, pamatojoties uz to, ka tiesību normas paredz, ka valsts iestāžu darbiniekiem nav tiesību veidot arodbiedrības.

Rajona tiesai iesniegtajā paskaidrojumā arodbiedrība norādīja, ka spēkā esošās tiesību normas tieši neaizliedz ierēdņiem dibināt arodbiedrības un šķēršļi arodbiedrībai realizēt savas tiesības būtu pretrunā ar Turcijas starptautiskajām saistībām.

1992.gada 15.decembrī rajona tiesa nolēma pārtraukt arodbiedrības darbu un to likvidēt.

Turcijas Kasācijas tiesa šo spriedumu atcēla un nodeva lietu atkārtotai izskatīšanai rajona tiesā. Pamatojumā minēts, ka vārds „arodbiedrība”, kas iekļauts biedrības nosaukumā, tehniskā nozīmē nepadarīja to par arodbiedrību, proti, nodeva tai tiesības organizēt streikus un noslēgt darba koplīgumus. Šo biedrību labākajā gadījumā varētu uzskatīt par profesionālu apvienību, kuras mērķis ir savu biedru, konkrētā sektorā strādājošu darbinieku, interešu aizstāvība.

Rajona tiesā arodbiedrības pārstāvji argumentēja, ka to ir jāatzīst par arodbiedrību ar tiesībām organizēt streikus un noslēgt darba koplīgumus. Ar 1994.gada 9.novembra spriedumu rajona tiesa atstāja spēkā savu sākotnējo spriedumu.

Kasācijas tiesa, atkārtoti izskatot šo lietu, izdeva galīgo nolēmumu par arodbiedrības likvidāciju. Tā uzskatīja, ka Konstitūcijā noteikto tiesību veidot arodbiedrības īstenošanai nepieciešams kāds normatīvais akts, kas šīs tiesības regulē. Nepastāvot nekādām tiesību normām, kas regulē ierēdņu arodbiedrību tiesisko statusu, arodbiedrība nevar prasīt atzīt savas tiesības. Tāpat to nevar uzskatīt par biedrību vai profesionālu apvienību, tā kā tās līderi skaidri prezentēja to kā arodbiedrību. Neskatoties uz to, ka Turcija ir ratificējusi Starptautiskās Darba organizācijas (turpmāk – SDO) konvencijas, tiesa uzskatīja, ka arodbiedrībai nav pamata uz tām atsaukties, jo tās nav tieši piemērojamas nacionālajā tiesību sistēmā un tobrīd vēl nebija pieņemts nacionālais regulējums, kas tās ievieš nacionālajā tiesību sistēmā.

Laikā no 1995.gada 26.jūnija līdz 2.augustam visas *Tüm Haber Sen* nozaru arodorganizācijas tika likvidētas, pamatojoties uz Iekšlietu ministrijas pavēlēm.

Vēršoties Tiesā, arodbiedrības pārstāvji norādīja, ka tās darbības pārtraukšana un likvidācija ir veikta, neskatoties uz to, ka nacionālajā tiesību sistēmā ir jāpiemēro starptautisko līgumu normas, kas garantē tiesības apvienoties. Arodbiedrība atsaucās uz Konvencijas 11.pantu, kurš paredz:

„1. Jebkuram cilvēkam ir tiesības uz [...] biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses.

2. Šo tiesību izmantošanu nedrīkst pakļaut nekādiem ierobežojumiem, izņemot tos, kas noteikti ar likumu un ir nepieciešami demokrātiskā sabiedrībā, lai [...] nepieļautu nekārtības vai noziegumus [...]. Šis pants nekavē noteikt likumīgus ierobežojumus šo tiesību izmantošanā personām, kas ir bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā.”

Arodbiedrība norādīja, ka iepriekš savā praksē Kasācijas tiesa ierēdņu dibinātām arodbiedrībām ir atzinusi biedrību statusu. Šajā lietā *Tüm Haber Sen* šis statuss netika piešķirts. Tās likvidācija pēc tam, kad tika noslēgts darba koplīgums, ir biedrošanās brīvības pārkāpums, ko garantē starptautiskie līgumi, kuriem Turcija pievienojusies.

Savukārt valdība uzsvēra, pirmkārt, ka Turcijas nacionālie normatīvie akti paredz tiesības publiskā sektora darbiniekiem veidot biedrības savu tiesību aizsardzībai, tomēr negarantē arodbiedrību brīvību publiskajā sektorā, ieskaitot tiesības uz streiku un kolektīvo rīcību. Otrkārt, valdība norādīja, ka arodbiedrības pārstāvji argumentēja, ka viņu izveidotā biedrība ir publiskā sektora darbinieku arodbiedrība un arodbiedrība sevī ietver arī tiesības uz streiku un kolektīvo rīcību. Tomēr valdība uzskatīja, ka Konvencijas 11.pants neparedz nekādu īpašu attieksmi no valsts puses pret arodbiedrības biedriem vai tiesības noslēgt darba koplīgumus. Valdība norādīja, ka Konvencijas prasība ir tā, ka arodbiedrībām jādod iespēju cīnīties par savu biedru interešu aizsardzību. Savukārt veidus, kādos atļaut to darīt, valsts ir tiesīga brīvi izvēlēties. Izskatāmajā lietā lēmums likvidēt arodbiedrību bija vērsts uz nelikumīgas apvienošanās novēršanu, un tā ietekme ir attaisnojama saskaņā ar Konvencijas 11.panta otro daļu.

Tiesa uzsvēra, ka Konvencijas 11.pants paredz arodbiedrību brīvību kā biedrošanās brīvības specifisku formu vai īpašu aspektu. Vārdi „lai aizstāvētu savas intereses” 11.pantā nav lieki. Konvencija aizsargā arodbiedrību brīvību aizstāvēt savu biedru nodarbinātības intereses. Tādēļ arodbiedrībai jādod iespēju cīnīties par savu biedru interešu aizstāvību, un individuāliem biedriem savu interešu aizsardzības vārdā ir tiesības uz to, lai arodbiedrība tiktu uzklausīta. Tomēr Konvencijas 11.pants nenodrošina kādu īpašu attieksmi pret arodbiedrībām vai to biedriem, un līdzekļu izvēli, lai nodrošinātu arodbiedrību uzklausīšanu, atstāj brīvi katras valsts ziņā.

Tiesa uzskatīja, ka attiecīgajā laika posmā ierēdņiem nebija tiesību veidot vai iestāties arodbiedrībā. Kasācijas tiesa apstākli, ka ne Konstitūcija, ne citi normatīvie akti skaidri neparedzēja ierēdņu arodbiedrību statusu, interpretēja kā

šādu arodbiedrību aizliegumu. Tiesa arī atzīmēja, ka laikā, kad nacionālās tiesas izskatīja šo lietu un nolēma arodbiedrību likvidēt, tā nebija noslēgusi nevienu koplīgumu, uzsākusi kādu kolektīvo rīcību vai organizējusi streiku.

Līdz ar to arodbiedrība tika likvidēta tikai tādēļ, ka to dibinājuši ierēdņi un tās biedri bija ierēdņi.

Šāda iejaukšanās Konvencijas 11.pantā paredzētās brīvības īstenošanā ir šī panta pārkāpums, izņemot gadījumu, ja šī iejaukšanās bija „noteikta ar likumu”, bija vērsta uz viena vai vairāku leģitīmu mērķu sasniegšanu saskaņā ar 11.panta otro daļu un bija „nepieciešama demokrātiskā sabiedrībā” šo mērķu sasniegšanai.

Tiesa atzīmēja, ka šī iejaukšanās bija saskaņā ar nacionālajām tiesību normām, atbilstoši tam, kā tās interpretēja Kasācijas tiesa.

Attiecībā uz to, vai iejaukšanās bija „nepieciešama demokrātiskā sabiedrībā”, Tiesa norādīja, ka ir pieļaujams noteikt likumīgus ierobežojumus to arodbiedrību tiesībām, ko veido bruņoto spēku, policijas vai valsts iestāžu darbinieki. Tomēr jāpatur prātā, ka Konvencijas 11.pantā noteiktos ierobežojumus jāinterpretē šauri; tikai pārliecinoši un nepārvarami iemesli var attaisnot biedrošanās brīvības ierobežojumus.

Izskatāmajā lietā valdība nebija sniegusi nekādus paskaidrojumus par to, kā Turcijas nacionālajos tiesību aktos noteiktais absolūtais aizliegums ierēdņiem un publiskā sektora darbiniekiem sakaru jomā veidot arodbiedrības atbilst „spiedīgai sociālai nepieciešamībai”. Tas fakts vien, ka „likumā nebija paredzēta šāda iespēja”, nav pietiekams, lai attaisnotu tik radikālu līdzekli kā arodbiedrības likvidācija.

Tiesas ieskatā ir saskatāmi vismaz divi argumenti, kādēļ ir nepieciešams strikti interpretēt ierobežojumu ierēdņu tiesībām veidot arodbiedrības.

Pirmkārt, Turcija ir ratificējusi SDO konvenciju Nr.87. Tās 2.pants nodrošina visiem darbiniekiem, gan publiskajā, gan privātajā sektorā, neierobežotas tiesības izveidot un iestāties arodbiedrībā. Ja Turcijas tiesas nolēma, ka šajā lietā konvencijas normas nav piemērojamas, tas bija tādēļ, ka attiecīgajā brīdī Turcijas parlaments vēl nebija pieņēmis tiesību normas, kas ievieš konvenciju Nr.87.

Līdz ar to, tā kā nepastāv nekādi konkrēti pierādījumi tam, ka arodbiedrības *Tüm Haber Sen* radīja draudus Turcijas sabiedrībai vai valstij, Tiesa neatzina par iespējamu pieņemt, ka tikai uz tiesību normu balstīts apgalvojums ir pietiekams, lai uzskatītu, ka arodbiedrības likvidācija atbilst tiem nosacījumiem, pie kuriem iespējams ierobežot biedrošanās brīvību. Ņemot vērā to, ka par attiecīgo jautājumu tobrīd nebija pietiekami skaidru tiesību normu un tiesu sniegto plašo interpretāciju ierēdņu arodbiedrību tiesību ierobežojumiem, atbildētāja valsts nav izpildījusi savu pienākumu nodrošināt Konvencijas 11.pantā noteikto tiesību ievērošanu. Līdz ar to Tiesa saskatīja Konvencijas 11.panta pārkāpumu no Turcijas puses.

Šajā gadījumā Tiesa atzina, ka Konvencijas 11.pants pieļauj biedrošanās brīvības ierobežojumus, tostarp arī attiecībā uz ierēdņu arodbiedrībām, tomēr šiem ierobežojumiem strikti jāatbilst 11.panta otrās daļas nosacījumiem. Ja valsts nepierāda, ka visi trīs minētie nosacījumi ir ievēroti, proti, ierobežojums noteikts ar likumu, tas vērsts uz noteiktu leģitīmu mērķu sasniegšanu un tas ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā šo mērķu sasniegšanai, tad ir uzskatāms, ka valsts ir pārkāpusi Konvencijas 11.pantu.

Demirs un Baikara pret Turciju

Ievēribu ir pelnījis jaunākais un iepriekšējo Tiesas praksi mainījušais 2008.gada 12.novembra spriedums lietā *Demirs un Baikara pret Turciju (Demir and Baykara v. Turkey)*.³ Šis spriedums uzskatāms par atkāpi no Tiesas līdzšinējās judikatūras, kura īsi ieskicēta iepriekš, un tā ir atzīstama par Tiesas judikatūras attīstību attiecībā uz valsts pārvaldes darbinieku tiesībām veidot arodbiedrības un iestāties tajās.

Tüm Bel Sen ir arodbiedrība, ko 1990.gadā dibinājuši ierēdņi no dažādām pašvaldībām. Saskaņā ar arodbiedrības statūtu 2.punktu tās mērķis ir veicināt demokrātisku arodbiedrību kustību un palīdzēt saviem biedriem viņu centienos un prasībās. Arodbiedrības galvenā mītne ir Stambulā.

1993.gada 27.februārī *Tüm Bel Sen* noslēdza koplīgumu ar vietējās pašvaldības padomi uz diviem gadiem, sākot no 1993.gada 1.janvāra. Koplīgums attiecās uz pašvaldības padomes darbinieku darba apstākļiem, proti, darba algām, pabalstiem un dzīves apstākļu uzlabošanas pakalpojumiem.

Tā kā pašvaldības padome neizpildīja daļu no saviem pienākumiem saskaņā ar koplīgumu, it īpaši finansiālos pienākumus, arodbiedrības prezidents 1993.gada 18.jūnijā vērsās pret to tiesā ar prasību civillietā.

Rajona tiesa ar 1994.gada 22.jūnija spriedumu apmierināja arodbiedrības prasību. Pašvaldība par to iesniedza apelācijas sūdzību.

1994.gada 13.decembrī Kasācijas tiesa atcēla rajona tiesas spriedumu. Tā atzina, ka, lai gan nav likumā noteikta aizlieguma ierēdņiem veidot arodbiedrību, saskaņā ar likumu nevienai šādi izveidotai apvienībai nav tiesību noslēgt darba koplīgumu.

1995.gada 28.marta spriedumā rajona tiesa uzturēja spēkā savu pirmo spriedumu, atzīstot, ka, lai gan nav tiesību normu, kas tieši paredzētu ierēdņu veidotu arodbiedrību tiesības noslēgt koplīgumus, šo nepilnību jānovērš ar atsauci uz starptautiskajiem līgumiem, piemēram, SDO konvencijām, kuras Turcija ir ratificējusi un kuras ir tieši piemērojamas nacionālajā tiesību sistēmā.

³<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=4&portal=hbkm&action=html&highlight=demir%20%20turkey&sessionid=27582910&skin=hudoc-en>

1995.gada 6.decembra spriedumā Kasācijas tiesa atcēla rajona tiesas spriedumu. Tā norādīja, ka zināmas tiesības un brīvības, kas noteiktas konstitūcijā, ir tieši piemērojamas lietas dalībniekiem, kamēr citas – nav. Konstitūcijā noteiktais, ka „šo tiesību izmantošanu regulē normatīvie akti”, skaidri norāda uz tām tiesībām un brīvībām, kuru izmantošana un piemērošana prasa speciālu normatīvo aktu pieņemšanu. Ja tādu nav, šādas tiesības un brīvības, tostarp arī brīvība iestāties arodbiedrībā un veikt kolektīvo rīcību, nav izmantojamas.

Kasācijas tiesa norādīja, ka indivīda brīvās gribas princips nav absolūts attiecībā uz juridisko personu dibināšanu. Indivīdi bez savas personības var iegūt arī juridiskas personas statusu, tikai izpildot visus formālos nosacījumus un procedūru, kas šim mērķim noteikta tiesību normās. Tiesa atzīmēja, ka brīvību veidot apvienības, biedrības un politiskās partijas, pat ja tā noteikta konstitūcijā, nevar izmantot ar vienkāršu brīvas gribas izpausmi no indivīdu puses. Tā kā konkrētajā jautājumā nebija speciāla normatīvā akta, šādas juridiskās personas pastāvēšana nav atzīstama par tiesisku.

Tālāk Kasācijas tiesa norādīja, ka tolaik spēkā esošie normatīvie akti neparedzēja tiesības ierēdņiem veidot arodbiedrības. Konstitūcijā vēlāk izdarītie grozījumi, kas atzina ierēdņu tiesības veidot arodbiedrības un noslēgt darba koplīgumus, nemaina faktu, ka *Tüm Bel Sen* nebija ieguvusi juridiskās personas statusu un līdz ar to tai nebija tiesību uzsākt vai iesaistīties tiesas procesā.

Turklāt vēlāk arodbiedrības *Tüm Bel Sen* biedriem saskaņā ar Revīzijas palātas lēmumu bija jāatmaksā visas summas, ko tie bija saņēmuši saskaņā ar noslēgto darba koplīgumu, jo Revīzijas palāta (*Audit Court*) uzskatīja, ka darba samaksas sistēmu un darba algas apmēru ierēdņiem nosaka tikai likums.

Arodbiedrība vērsās Tiesā, uzskatot, ka nacionālās tiesas ir liegušas tai tiesības veidot arodbiedrību un noslēgt darba koplīgumus, tādējādi pārkāpjot Konvencijas 11.pantu.

Turcijas valdība iebilda pret to, norādot, ka Tiesai nav tiesību nekādas interpretācijas ceļā radīt jaunus pienākumus valstij ārpus tiem, kas noteikti Konvencijā. Valdība uzskatīja, ka starptautisks līgums, kurai valsts nav pievienojusies, nevar attiekties uz to. Turcija nav Eiropas Sociālās hartas, ko tā ratificēja 1989.gadā, 5.panta (tiesības apvienoties) un 6.panta (tiesības slēgt darba koplīgumus) dalībvalsts.

Pieteicēja arodbiedrība savukārt kritizēja veidu, kādā valdība interpretē jautājumu par Konvencijas interpretāciju. Visbeidzot Tiesa norādīja, ka Konvencijā lietoto terminu un frāžu nozīmes noteikšanai tā vadās pēc tiem interpretācijas noteikumiem, kas paredzēti no Vīnes konvencijas par starptautisko līgumu tiesībām 31. līdz 33.pantam. Saskaņā ar šīs konvencijas normām Tiesai ir pienākums izvērtēt vārdu parasto nozīmi attiecīgajā kontekstā un tās normas mērķa un jēgas kontekstā, kurā tie ir ietverti.

Tā kā Konvencija ir pirmā un svarīgākā cilvēktiesību aizsardzības sistēma, Tiesai tā jāinterpretē un jāpiemēro tādā veidā, kādā cilvēktiesības tiek padarītas praktiskas un efektīvas, nevis teorētiskas un iluzoras. Turklāt Konvenciju jāinterpretē kā vienotu dokumentu un tā, lai saglabātu tās iekšējo saskaņotību starp dažādajām normām. Tiesa nekad nav uzskatījusi, ka Konvencijas normas ir vienīgais atskaites punkts tajās ietvertu tiesību un brīvību interpretācijai. Tieši otrādi – Tiesai jāņem vērā jebkuras starptautisko tiesību normas un principus, kas attiecas uz attiecībām dalībvalstu starpā.

Attiecībā uz pašvaldību ierēdņu tiesībām veidot arodbiedrības pieteicēja arodbiedrība norādīja, ka šajā lietā galvenā sūdzība ir par darba koplīguma anulēšanu. Piemērojot aizliegumu, nav ticis ņemts vērā fakts, ka daļa ierēdņu veic tieši to pašu darbu, ko darbinieki privātajā sektorā.

Izvērtējot pieteicējas argumentus un valdības atbildi, Tiesa vispirms pievērsās valdības iebildei par to, ka Konvencijas 11.pants saskaņā ar tā otrās daļas noteikumiem neattiecas uz „personām, kas ir [...] valsts pārvaldes sastāvā”.

Tiesa piekrita apgalvojumam, ka Konvencijas 11.panta otrā daļa tieši norāda uz to, ka valstij ir pienākums respektēt darbinieku biedrošanās brīvību, kas ir pakļauta zināmiem likumīgiem ierobežojumiem attiecībā uz bruņotajiem spēkiem, policiju un valsts pārvaldi.

Šajā kontekstā Tiesa uzskatīja, ka 11.pantā minēto personu grupu tiesību ierobežojumiem ir jābūt strikti un vēršoties uz attiecīgo tiesību izmantošanu. Ierobežojumi nedrīkst aizskart biedrošanās brīvības būtību. Tādēļ Tiesa nepiekrita viedoklim, ka Konvencijas 11.panta otrajā daļā lietotais termins „likumīgs” prasa tikai to, lai ierobežojumi tiktu noteikti nacionālajos tiesību aktos, un proporcionalitātes izvērtēšana nav nepieciešama. Turklāt valstij ir pienākums pierādīt katra biedrošanās brīvības ierobežojuma leģitimitāti. Tālāk Tiesa konstatēja, ka pašvaldību ierēdņi, kas nav iesaistīti valsts pārvaldē, principā nevar tikt atzīti par esošiem „valsts pārvaldes sastāvā” un līdz ar to uz tiem nevar attiecināt biedrošanās brīvības un tiesību veidot arodbiedrības ierobežojumus.

Tiesa norādīja, ka ir arī citi starptautiskie dokumenti, kā arī Eiropas Savienības institūciju prakse, kas apliecina šādu viedokli. Galvenais starptautiskais dokuments, kas garantē publiskā sektora darbinieku tiesības veidot arodbiedrības, ir SDO konvencija Nr.87, kuras 2.pants paredz, ka visiem darbiniekiem bez jebkādam atšķirībām ir tiesības veidot un iestāties organizācijās pēc savas brīvas izvēles.

SDO Biedrošanās brīvības komiteja ir atbalstījusi tādas pašas tiesības arī pašvaldību ierēdņiem. Ierēdņu biedrošanās brīvība atzīta arī Eiropas Padomes Ministru komitejā tās Rekomendācijā R (2000) 6 par valsts pārvaldes darbinieku statusu Eiropā. Tās 8.princips paredz, ka valsts pārvaldes darbiniekiem ir tādas pašas tiesības kā visiem pilsoņiem un viņu arodbiedrību tiesības var likumīgi

ierobežot tikai tiktāl, ciktāl tas ir nepieciešams viņu publisko funkciju pienācīgai veikšanai.

Runājot par praksi, Tiesa norādīja, ka valsts pārvaldes darbinieku tiesības iestāties arodbiedrībā atzīst visas dalībvalstis. Gan centrālajā valsts aparātā, gan pašvaldībās strādājošajiem ierēdņiem vispārīgi ir tiesības pēc savas izvēles iestāties arodbiedrībā. Tiesa atzīmēja arī faktu, ka arodbiedrības biedru skaits procentuāli lielāks ir publiskajā, nevis privātajā sektorā, kas norāda uz to, ka dalībvalstis ir radījušas labvēlīgu tiesisko un administratīvo vidi arodbiedrību darbībai. Vairumā dalībvalstu ir nedaudz ierobežojumu, kas attiecas uz tiesnešiem, policiju un ugunsdzēsības dienestiem, kamēr bargāki ierobežojumi līdz pat arodbiedrību aizliegumam attiecas uz bruņotajiem spēkiem.

No augstāk minētā Tiesa secināja, ka strādājošie „valsts pārvaldes sastāvā” nevar tikt izslēgti no Konvencijas 11.panta regulējuma. Nacionālās institūcijas ir tiesīgas, kā maksimums, noteikt „likumīgus ierobežojumus” šiem darbiniekiem saskaņā ar Konvencijas 11.panta otro daļu. Šajā lietā valdība nav norādījusi, kādā veidā attiecīgo darbinieku kā pašvaldības ierēdņu veiktie pienākumi liek tos atzīt par strādājošiem „valsts pārvaldes sastāvā” un piemērot tiem ierobežojumus. Līdz ar to pieteicēji var leģitīmi atsaukties uz Konvencijas 11.pantu, un jebkuriem ierobežojumiem šo tiesību īstenošanā jāatbilst šī panta otrās daļas noteikumiem.

Tiesa uzsvēra arī to, ka, lai gan Konvencijas 11.panta centrālais mērķis ir aizsargāt indivīdu pret valsts pārvaldes patvaļīgu iejaukšanos šo tiesību īstenošanā, tas var ietvert arī pienākumu valstij aktīvi rīkoties, nodrošinot šo tiesību efektīvas īstenošanas iespēju. Šīs lietas kontekstā Turcijas atbildība iestātos tad, ja pieteicējas norādītie fakti, proti, izveidotās arodbiedrības neatzīšana no valsts puses, iestājās tādēļ, ka valsts nenodrošināja Konvencijas 11.pantā ietverto arodbiedrības tiesību īstenošanu.

Izvērtējot lietas faktiskos apstākļus, Tiesa atzina, ka Kasācijas tiesas 1995.gada 6.decembra spriedumam tajā daļā, kas attiecas uz argumentu, ka arodbiedrība nebija ieguvusi juridiskās personas statusu un nebija tiesīga uzsākt jebkādas juridiskas procedūras, bija divējāda ietekme uz arodbiedrības darbību – viena retrospektīva, otra perspektīva.

Retrospektīvā iedarbība bija tā, ka ar spriedumu par prettiesiskām tika atzītas visas arodbiedrības iepriekš veiktās darbības laika posmā no 1991. līdz 1993.gadam attiecībā uz savu biedru interešu aizstāvību, ieskaitot noslēgto koplīgumu.

Attiecībā uz perspektīvo efektu Tiesa par ticamu atzina pieteicējas arodbiedrības argumentu, ka tās darbība tika ievērojami ierobežota sakarā ar vietējo amatpersonu atteikšanos veikt kolektīvas pārrunas.

Kā jau secināts iepriekš, valsts ar savu rīcību ir ierobežojusi arodbiedrībai Konvencijas 11.pantā nostiprināto tiesību īstenošanu. Tādēļ nākamais jautājums, ko Tiesa analizē, ir tas, ka šāds ierobežojums ir atzīstams par 11.panta pārkāpumu,

ja tas bija „noteikts ar likumu”, vērsts uz viena vai vairāku leģitīmu mērķu sasniegšanu un „nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā” šo mērķu sasniegšanai.

Tiesa atzina, ka konstatētā iejaukšanās notika saskaņā ar nacionālajām tiesību normām, ko interpretēja Kasācijas tiesa. Turklāt nav strīda par to, ka šī sprieduma mērķis, ciktāl ar to mēģināts novērst atšķirību starp tiesību normām un praksi, ir nekārtību novēršana.

Attiecībā uz nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā Tiesa uzsvēra, ka arodbiedrībām paredzēto tiesību ierobežojumi var attiekties uz bruņoto spēku, policijas un valsts pārvaldes darbiniekiem. Tomēr jāatceras, ka Konvencijas 11.pantā minētie izņēmuma gadījumi ir interpretējami ļoti šauri; tikai pārliecinoši un nenovēršami iemesli var attaisnot biedrošanās brīvībai piemērotos ierobežojumus. Lai noteiktu, vai lietā pastāv „nepieciešamība” un tādējādi „spiedīga sociāla vajadzība” Konvencijas 11.panta otrās daļas izpratnē, valstīm ir visai ierobežota rīcības brīvība, kas iet roku rokā ar stingru Eiropas uzraudzību, kas aptver gan tiesību normas, gan to piemērošanu, ieskaitot neatkarīgu tiesu pieņemtus nolēmumus. Tāpat Tiesai jāizvērtē pieteicēju norādītās ierobežojumu sekas un visus lietas apstākļus kopumā, lai noteiktu, vai sekas ir „samērīgas ar sasniegto mērķi” un vai nacionālo iestāžu sniegtais pamatojums ir „atbilstošs un pietiekams”. Tādējādi Tiesai jāpārlicinās, ka nacionālās iestādes ir piemērojušas tādas tiesību normas, kas atbilst Konvencijā nostiprinātajiem principiem, un, kas vēl jo svarīgāk, ka to lēmumi ir balstīti uz pienācīgu lietā konstatēto faktu izvērtējumu.

Izvērtējot konkrētās lietas apstākļus attiecībā uz „nepieciešamību” un „spiedīgu sociālo vajadzību”, Tiesa saskatīja vairākus argumentus par labu tam, ka pašvaldības ierēdņu tiesību veidot arodbiedrību neatzīšana neatbilst kritērijam „nepieciešams”.

Pirmkārt, ierēdņu tiesības veidot un iestāties arodbiedrībā ir atzītas starptautisko tiesību instrumentos – gan universālos, gan reģionālos. Turklāt Eiropas prakse liecina, ka valsts pārvaldē strādājošo biedrošanās brīvību vispārīgi atzīst visas dalībvalstis.

Otrkārt, Turcija tolaik jau bija ratificējusi SDO konvenciju Nr.87, kas nodrošina valsts pārvaldē strādājošo tiesības veidot arodbiedrības. Ar Turcijas konstitūcijas palīdzību šīs tiesības bija tieši piemērojamas arī nacionālajā tiesību sistēmā.

Visbeidzot, ar savu pastāvīgo praksi Turcija demonstrēja vēlmi atzīt ierēdņu tiesības apvienoties – ratificējot SDO konvenciju Nr.87, izdarot grozījumus konstitūcijā un veidojot noturīgu tiesu praksi. Turklāt 2000.gadā Turcija parakstīja divus Apvienoto Nāciju Organizācijas instrumentus, kas atzīst minētās tiesības.

Tomēr Tiesa secināja, ka, neskatoties uz starptautisko tiesību attīstību, Turcijas varas iestādes nespēja nodrošināt pieteicējas tiesības veidot arodbiedrību. Kasācijas tiesas sniegtā šaurā interpretācija un nacionālās tiesību sistēmas ilgstoša

nepielāgošana Konvencijas prasībām liedza valstij iespēju izpildīt savu pienākumu un nodrošināt pieteicējas tiesību īstenošanu. To nevar attaisnot kā „nepieciešamu demokrātiskā sabiedrībā” Konvencijas 11.panta otrās daļas izpratnē.

Līdz ar to Tiesa uzskatīja, ka ir saskatāms Konvencijas 11.panta pārkāpums.

Sprieduma turpinājumā Tiesa analizēja to, cik pamatoti par spēkā neesošu atzīts arodbiedrības *Tüm Bel Sen* un valsts iestādes noslēgtais koplīgums, kas bija piemērots divus gadus.

Tiesa norādīja, ka Konvencijas 11.pants aizsargā tiesības aizstāvēt arodbiedrības biedru intereses ar arodbiedrības kolektīvas rīcības palīdzību; tās rašanos un attīstību līgumslēdzējām valstīm ir jāatļauj un jāpadara iespējams.

Attiecībā uz Konvencijas 11.pantā paredzētās biedrošanās brīvības saturu Tiesa ir uzskatījusi, ka šī panta pirmā daļa paredz arodbiedrības biedru tiesības uz to, ka arodbiedrības viedoklis tiek uzklausīts viņu interešu aizsardzības vārdā, tomēr līdzekļu izvēle šī mērķa sasniegšanai atstāta katras valsts ziņā. Tiesas ieskatā Konvencija pieprasa, lai saskaņā ar nacionālajām tiesību normām gadījumos, kas atbilst Konvencijas 11.pantam, arodbiedrībām būtu tiesības cīnīties par savu biedru interešu aizsardzību.

Kas attiecas uz tiesībām noslēgt darba koplīgumus, Tiesa sākotnēji uzskatīja, ka Konvencijas 11.pants neparedz nekādu īpašu attieksmi pret arodbiedrībām, piemēram, to tiesības noslēgt koplīgumus. Šīs tiesības noslēgt koplīgumu nav Konvencijas 11.pantā garantētās brīvības neatņemams elements. Savos agrākajos spriedumos Tiesa ir secinājusi, ka koplīgumu noslēgšana nav nepieciešams nosacījums arodbiedrību brīvības efektīvai izmantošanai, tas var būt viens no veidiem, kā arodbiedrības ir tiesīgas aizstāvēt savu biedru intereses. Arodbiedrībai ir jābūt brīvai tādā vai citādā veidā mēģināt pārliecināt darba devēju ieklausīties tās viedoklī, kas izteikts biedru interešu aizsardzības vārdā.

Tiesu prakses attīstību attiecībā uz Konvencijas 11.pantā ietvertās biedrošanās brīvības saturu iezīmē divi principi: pirmkārt, Tiesa izvērtē visus valsts veiktos pasākumus arodbiedrību brīvības nodrošināšanai tās rīcības brīvības ietvaros; otrkārt, Tiesa nepiekrīt tādiem ierobežojumiem, kas ietekmē arodbiedrību brīvības būtiskās sastāvdaļas, bez kurām šī brīvība kļūtu bezjēdzīga. Šie divi principi nav pretrunā, bet papildina viens otru. Tas nozīmē, ka valstij, lai arī tā ir brīva līdzekļu izvēlē Konvencijas 11.panta izpildes nodrošināšanai, ir pienākums ievērot Tiesas praksē nostiprinātās būtiskās sastāvdaļas.

Attiecībā uz tiesībām noslēgt koplīgumu Tiesa atsaucās uz SDO konvenciju Nr.98 par tiesībām uz organizēšanos un koplīgumu noslēgšanu. Tās 6.pantā noteikts, ka tā neattiecas uz „valsts pārvaldē strādājošiem ierēdņiem”. Tomēr SDO Ekspertu komiteja šo normu interpretēja tā, ka tā izslēdz tikai tos ierēdņus, kuri veic specifiskus pienākumus valsts pārvaldē. Visas pārējās personas, kas strādā valdībā, publiskos uzņēmumos vai autonomās publiskās iestādēs, ir tiesības uz

garantijām, ko paredz konvencija Nr.98, tāpat kā visiem citiem darbiniekiem. Līdz ar to šīm personām ir tiesības noslēgt koplīgumu attiecībā uz viņu nodarbinātības noteikumiem, ieskaitot darba algām.

Tālāk Tiesa atzīmēja, ka SDO konvencija Nr.151 par darba attiecībām valsts dienestā dod valstīm brīvību izvēlēties, vai bruņoto spēku un policijas darbiniekiem piešķirt tiesības piedalīties darba apstākļu noteikšanā, tomēr šīs tiesības attiecas uz visiem pārējiem publiskajā sektorā strādājošajiem, nepieciešamības gadījumā ar īpašiem nosacījumiem.

Eiropas Sociālās hartas 6.panta otrā daļa paredz tiesības visiem darbiniekiem un visām arodbiedrībām noslēgt darba koplīgumus, tādējādi uzliekto iestādēm atbilstošu pienākumu aktīvi veicināt dialoga un sarunu kultūru ekonomikā, lai nodrošinātu plašu darba koplīgumu pārklājumu. Tiesa norādīja, ka šis pienākums tomēr nenozīmē to, ka iestādēm ir obligāti jānoslēdz darba koplīgumi. Kā atzinusi Eiropas Sociālo tiesību komiteja, Hartas 6.panta otrā daļa, kas attiecas uz valsts pārvaldē strādājošajiem, paredz, ka valstīm, kas nosaka ierobežojumus koplīgumu noslēgšanai publiskajā sektorā, ir jāizveido sistēma darbinieku pārstāvju iesaistei nodarbinātības noteikumu izstrādes procesā.

Ievērojot visus minētos apstākļus, Tiesa atzina, ka tās līdzšinējā prakse attiecībā uz to, ka tiesības noslēgt koplīgumu nav Konvencijas 11.panta obligāta sastāvdaļa, ir jāpārskata, ņemot vērā šī jautājuma acīmredzamo attīstību gan starptautiskajās tiesībās, gan nacionālajās tiesību sistēmās. Lai arī tiesiskā noteiktība, paredzamība un vienlīdzība likuma priekšā prasa, lai Tiesa neatkāptos no iedibinātās prakses bez pietiekama pamatojuma, Tiesas atteikšanās strādāt ar dinamisku un attīstošu pieeju rada risku, ka tā ir šķērslis reformām vai attīstībai.

Līdz ar to Tiesa secināja, ka, ņemot vērā starptautisko un nacionālo darba tiesību attīstību un dalībvalstu praksi šajos jautājumos, tiesības noslēgt darba koplīgumu ar darba devēju ir kļuvušas par vienu no Konvencijas 11.pantā paredzēto „tiesību veidot un iestāties arodbiedrībā [savu] interešu aizsardzībai” būtiskajām sastāvdaļām. Ar to jāsaprot, ka valstis saglabā brīvību organizēt sistēmu, lai, ja nepieciešams, piešķirtu arodbiedrībām īpašu statusu. Tāpat kā visiem darbiniekiem, arī ierēdņiem, izņemot pavisam īpašus gadījumus, ir minētās tiesības bez jebkāda kaitējuma, ko rada „likumīgi ierobežojumi”, kurus var piemērot „valsts administrācijā strādājošajiem” Konvencijas 11.panta otrās daļas izpratnē. Tā ir darbinieku kategorijai, kurai pieteicējas arodbiedrības biedri šajā konkrētajā lietā nepiederēja.

Ievērojot minēto, Tiesa secināja, ka arodbiedrībai *Tüm Bel Sen* bija tiesības veikt pārrunas ar darba devēju par koplīguma noslēgšanu. Tiesa vienbalsīgi nosprieda, ka pašvaldības ierēdņu Konvencijas 11.pantā nostiprinātās tiesības veidot arodbiedrību ir tikušas pārkāptas, tāpat arī arodbiedrības noslēgtā darba koplīguma atcelšana ir 11.panta pārkāpums.

Kopsavilkums

- Lietā *Demirs un Baikara pret Turciju* Tiesa analizēja Konvencijas 11.pantu, kurš paredz tiesības uz miermīlīgu pulcēšanos un biedrošanās brīvību, ieskaitot tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses, bet šī panta otrās daļas otrais teikums paredz arī izņēmumu „noteikt likumīgus ierobežojumus šo tiesību izmantošanā personām, kas ir bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā”. Tā kā Konvencijas 11.panta otrā daļa paredz iespēju noteikt ierobežojumus šo tiesību izmantošanā personām, kas ir valsts pārvaldes sastāvā, Tiesa vispirms atbildēja uz jautājumu, vai pieteikuma iesniedzējus kā pašvaldības ierēdņus aizsargā Konvencijas 11.pants.
- Turcijas valdība uzskatīja, ka Konvencijas 11.pants nav piemērojams valsts pārvaldes ierēdņiem. Tiesa tam nepiekrīta un norādīja: lai gan valsts var noteikt likumīgus ierobežojumus valsts pārvaldes ierēdņiem, tomēr šie ierobežojumi jāinterpretē šauri, tie var attiekties tikai uz šo tiesību izmantošanu un nedrīkst aizskart to būtību. Turklāt ierobežojumi nedrīkst būt patvaļīgi un tiem jābūt samērīgiem. Tiesa spriedumā norādījusi arī uz to, ka pašvaldību ierēdņi, kuri nav iesaistīti valsts pārvaldē šaurā izpratnē, nevar tikt uzskatīti par personām, kas ir valsts pārvaldes sastāvā.
- Tiesa vispusīgi analizēja arī citus starptautisko tiesību instrumentus, it īpaši Starptautisko paktu par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām, kurš paredz, ka valsts var noteikt ierobežojumus biedrošanās brīvības īstenošanai tikai attiecībā uz bruņotajiem spēkiem un policiju, bet ne citiem valsts pārvaldes darbiniekiem, kā arī Eiropas Sociālo hartu, saskaņā ar kuru valstij ir tiesības noteikt ierobežojumus tikai attiecībā uz bruņotajiem spēkiem un policiju. Tiesa atzina, ka Konvencijas 11.pants aizsargā arī civildienesta ierēdņu tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās.
- Izskatot lietu pēc būtības, Tiesa vērtēja, vai konkrētajā gadījumā ierobežojums civildienesta ierēdņiem ir noteikts saskaņā ar likumu, vai tam ir leģitīms mērķis un tas ir nepieciešams demokrātiskā sabiedrībā šī mērķa sasniegšanai. Tiesa secināja, ka ierobežojums ir noteikts ar Turcijas nacionālajiem tiesību aktiem un tam ir leģitīms mērķis – nepieļaut nekārtības. Attiecībā uz nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā Tiesa norādīja, ka izņēmumi no Konvencijas 11.panta konstruējami sašaurināti, proti, tikai pārliecinoši iemesli var attaisnot ierobežojumus civildienesta ierēdņu biedrošanās brīvībai. Turklāt jākonstatē ne tikai sociālā nepieciešamība, bet arī samērīgums – ierobežojumiem jābūt piemērotiem un nepieciešamiem leģitīmā mērķa sasniegšanai. Izskatāmajā lietā Tiesa atzina, ka nepastāv „spiedīga sociāla vajadzība” ierobežot ierēdņu tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās. Līdz ar to Tiesa secināja, ka Turcija ir pārkāpusi Konvencijas 11.pantā noteiktās civildienesta ierēdņu tiesības veidot arodbiedrības.
- Tiesa atsevišķi analizējusi jautājumu par darba koplīgumu. Turcijas valdība uzskatīja, ka Konvencijas 11.pants neparedz tiesības uz koplīguma noslēgšanu, un

norādīja, ka attiecībā uz civildienesta ierēdņu tiesībām uz koplīgumu nav arī vienotas Konvencijas dalībvalstu prakses.

- Tomēr Tiesa, atkāpjoties no savas iepriekš iedibinātās judikatūras, uzskatīja, ka Konvencijas 11.pants aizsargā arī civildienesta ierēdņu tiesības uz koplīguma noslēgšanu. Tiesa atsaucās uz SDO konvencijām, Eiropas Sociālo hartu un Konvencijas dalībvalstu praksi, kas vairumā gadījumu atzīst šādas tiesības (ar izņēmumiem, kas galvenokārt attiecas uz valsts civildienesta vadošajiem amatiem). Tiesa atsaucās arī uz pašas Turcijas tiesībām. Turcija jau pēc konkrētā strīda rašanās 1995.gadā grozīja savu konstitūciju, paredzot arī civildienesta ierēdņiem tiesības uz koplīguma noslēgšanu. Tiesa neuzskatīja par nozīmīgu apstākli, ka Turcijas normatīvie akti neparedzēja kārtību, kādā slēdzami koplīgumi ar civildienesta ierēdņiem.
- Atzīstot, ka Konvencijas 11.panta formulējums „tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizsargātu savas intereses” ietver arī tiesības uz koplīgumu noslēgšanu, Tiesa vērtēja, vai ierobežojums ir noteikts ar likumu, vai tas ir vērsts uz leģitīma mērķa sasniegšanu un vai izmantotie līdzekļi ir samērīgi ar sasniedzamo mērķi. Lai gan Tiesa konstatēja, ka ierobežojums ir noteikts ar likumu un vērsts uz leģitīma mērķa sasniegšanu – nekārtību novēršanu, tomēr tāpat kā jautājumā par aizliegumu civildienesta ierēdņiem veidot arodbiedrību Tiesa uzskatīja, ka nav saskatāma „spiedīga sociāla vajadzība”, un tādējādi aizliegums noslēgt koplīgumus nav samērīgs. Tiesa nosprieda, ka Turcija, neatzīstot civildienesta ierēdņu tiesības uz koplīgumu noslēgšanu, ir pārkāpusi Konvencijas 11.pantu.

Tiesas prakses ietekme uz situāciju Latvijā

Analizējot Tiesas spriedumu lietā *Demirs un Baikara pret Turciju*, jāatzīmē, ka formāli tas ir attiecināms uz pašvaldību ierēdņiem, jo tieši viņi bija pieteikuma iesniedzēji, tomēr sprieduma argumentācija liek domāt, ka Tiesas secinājumi ir daudz visaptverošāki un attiecināmi uz visiem civildienesta ierēdņiem. Vienīgie spriedumā norādītie izņēmumi attiecībā uz tiesībām veidot arodbiedrības ir bruņotie spēki un policija, bet attiecībā uz tiesībām noslēgt koplīgumu – arī augstākie valsts civildienesta ierēdņi.

Analizējot Tiesas spriedumu, ciktāl tas attiecas uz civildienesta ierēdņu vispārējām tiesībām veidot un iestāties arodbiedrībās, spriedums uzskatāms par Tiesas prakses tālāku loģisku attīstību. Jau iepriekš analizētajā 1976.gada spriedumā lietā *Zviedrijas Mašīnistu arodbiedrība pret Zviedriju* Tiesa norādīja, ka arī valstij kā darba devējam ir saistošas Konvencijas 11.panta prasības un valsts pienākums ir respektēt tās darbinieku biedrošanās brīvību, tostarp tiesības veidot arodbiedrības.

Šāda pieeja pausta arī vairākās citās lietās, piemēram, *Beļģijas Nacionālā policistu arodbiedrība pret Beļģiju un Tūm Haber Sen*⁴ un *Ķīna pret Turciju*.⁵

Tomēr tas, cik plaši tiek interpretētas Konvencijas dalībvalstu izvēles tiesības likumīgo ierobežojumu noteikšanā, laika gaitā ir mainījies. Sākotnēji Tiesa atzina uzskatu, ka Konvencijas 11.panta otrajā daļā lietotais termins „ierobežojumi” ir pietiekami plašs un ietver arī aizliegumu veidot un iestāties arodbiedrībā. Arī jēdziens „valsts pārvalde” tika interpretēts plaši, norādot, ka valsts pārvaldē ietilpst ne tikai augsta ranga ierēdņi, bet arī citas personas. Tomēr 2008.gada 12.novembra spriedumā lietā *Demirs un Baikara pret Turciju* Tiesa atzina, ka valsts tiesības noteikt likumīgus ierobežojumus jāinterpretē sašaurināti, un vērtēja šo ierobežojumu mērķi un samērīgumu. Arī jēdzienu „personas, kas ir valsts pārvaldes sastāvā, Tiesa tagad interpretē daudz šaurāk.

Runājot par arodbiedrību brīvības saturu un tiesisko regulējumu Latvijā, vispirms jānorāda uz Latvijas Republikas Satversmi (turpmāk – Satversme), kuras 102.pants paredz ikvienam tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās, savukārt ar 108.pantu valsts aizsargā arodbiedrību brīvību. Tomēr saskaņā ar Satversmes 116.pantu gan 102., gan 108.pantā nostiprinātās tiesības ir pieļaujams ierobežot.

Tādēļ ir atsevišķi speciālie normatīvie akti, kas noteiktām strādājošo kategorijām tiesības veidot un iestāties arodbiedrībā aizliedz īstenot. Tas attiecas uz robežsargiem (Robežsardzes likuma 49.panta pirmā daļa), karavīriem (Militārā dienesta likuma 15.panta pirmā daļa) un valsts drošības iestāžu amatpersonām un darbiniekiem (Valsts drošības iestāžu likuma 20.panta pirmā daļa).

Savukārt attiecībā uz civildienestu ne Valsts civildienesta likums, ne arī specializēto civildienestu (diplomātisko un konsulāro dienestu, Valsts ieņēmumu dienesta un Valsts tiesu ekspertīžu biroja) regulējošie normatīvie tiesību akti neparedz aizliegumu vai ierobežojumus ierēdņiem veidot arodbiedrības un piedalīties to darbā.

Līdz ar to gan vispārējā, gan specializētā civildienesta ierēdņiem Latvijā ir tiesības izveidot un iestāties arodbiedrībā. Tādēļ fakts, ka Latvijā civildienesta ierēdņu veidotas arodbiedrības vai nu nepastāv vispār, vai arī nav izplatītas, ir skaidrojams ar tiesību normu nezināšanu un neizpratni par iespējām aizstāvēt savas tiesības. Tam par piemēru kalpo fakts, ka citās Rietumeiropas valstīs ir ļoti daudz civildienesta ierēdņu veidotu arodbiedrību.

Tomēr līdztekus tiesību ierobežojumu analīzei sprieduma lietā *Demirs un Baikara pret Turciju* lielākā novitāte ir saistībā ar tiesībām uz darba koplīgumu. Šajā

⁴<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=national%20%20union%20of%20belgian%20police%20belgium&sessionid=27958976&skin=hudoc-en>

⁵<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=haber%20%20sen%20turkey&sessionid=27567699&skin=hudoc-en>

aspektā spriedums ir pretējs iepriekš pastāvējušajai Tiesas judikatūrai lietās, kurās analizētas tiesības uz darba koplīgumu noslēgšanu.

Līdzšinējā praksē vairākās lietās, piemēram, *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*⁶, *Wilson National Union of Journalists and Others v. The United Kingdom*⁷, *Gustaffson v. Sweden*⁸, *Schmidt and Dahlström v. Sweden*⁹ Tiesa norādīja: lai gan darba koplīgums ir viens no veidiem, kā arodbiedrības aizsargā savu biedru intereses, tomēr tas nevar tikt atzīts par tiesību „veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses” neatņemamu sastāvdaļu. Iepriekš Tiesa konsekventi atzina Konvencijas dalībvalstu plašās izvēles tiesības šajā jautājumā. Savukārt spriedumā lietā *Demirs un Baikara pret Turciju* Tiesa uzskatīja, ka Turcija ir pieļāvusi Konvencijas 11.panta pārkāpumu, neatzīstot ierēdņu tiesības uz darba koplīgumu. Tiesa šajā spriedumā ir pamatojusi arī to, kādēļ tā atkāpjas no nostiprinātās judikatūras. Tam par iemeslu minēts aizvien augstākais starptautiskajās tiesībās nostiprinātais darba tiesisko attiecību standarts, nacionālo tiesību attīstība un Konvencijas dalībvalstu prakse.

Latvijā darba koplīgumu noslēgšanas procedūru un līgumslēdzējas puses regulē Darba likums. Tā 18.pants paredz, ka darba koplīgumu uzņēmumā slēdz darba devējs un darbinieku arodbiedrība vai darbinieku pilnvaroti pārstāvji, ja darbinieki nav apvienojušies arodbiedrībā.

Līdz ar to Darba likums neparedz nekādus ierobežojumus darba koplīgumu noslēgšanai starp darba devēju un darbinieku arodbiedrību (darbinieku pilnvarotajiem pārstāvjiem), ja darba devējs ir valsts vai pašvaldības iestāde. Tādējādi valsts vai pašvaldības iestādes darbiniekam, kurš nodarbināts uz darba līguma pamata, nav ierobežojumu tiesību uz koplīgumu noslēgšanu realizācijā.

Plašāku izskaidrojumu prasa jautājums par Latvijas vispārējā un specializētā civildienesta ierēdņu tiesībām uz darba koplīgumu. Ne Valsts civildienesta likums, ne normatīvie tiesību akti par specializēto civildienestu neparedz kārtību, kādā noslēdzami darba koplīgumi starp valsts vai pašvaldības iestādi, no vienas puses, un civildienesta ierēdņu arodbiedrību, no otras puses. Tomēr šādā situācijā, ņemot vērā Tiesas argumentāciju spriedumā lietā *Demirs un Baikara pret Turciju*, jāsecina, ka šādas tiesības Konvencijas 11.pants paredz arī Latvijas civildienesta ierēdņiem. Tā kā Latvijas Republikas Satversme jāinterpretē, ievērojot starptautiskos cilvēktiesību dokumentus, un Konvencijai un Tiesas judikatūrai ir īpaša nozīme tās interpretācijā, arī Satversmes 108.pants, kurš paredz, ka „strādājošajiem ir tiesības uz koplīgumu, kā arī tiesības streikot. Valsts aizsargā

⁶<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=swedish%20%20engine%20%20sweden&sessionid=28658839&skin=hudoc-en>

⁷<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=wilson%20%20national%20%20union%20%20the%20%20united%20%20kingdom&sessionid=28659002&skin=hudoc-en>

⁸<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=gustafsson%20%20sweden&sessionid=28659002&skin=hudoc-en>

⁹<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=schmidt%20%20sweden&sessionid=28659002&skin=hudoc-en>

arodbiedrību brīvību”, ietver arī civildienesta ierēdņu tiesības uz darba koplīguma noslēgšanu.

Analizējot to apstākli, ka ne Valsts civildienesta likums, ne normatīvie tiesību akti par specializēto civildienestu neregulē darba koplīgumu noslēgšanas kārtību, jānorāda uz Valsts civildienesta likumā paredzēto regulējumu, saskaņā ar kuru atsevišķos gadījumos arī attiecībā uz civildienesta ierēdņiem ir piemērojams Darba likums. Valsts civildienesta likuma 2.panta ceturtnā daļa paredz, ka „Valsts civildienesta tiesiskajās attiecībās piemērojamas darba tiesiskās attiecības regulējošo normatīvo aktu normas, kas nosaka vienlīdzīgu tiesību principu, atšķirīgas attieksmes aizlieguma principu, aizliegumu radīt nelabvēlīgas sekas, darba un atpūtas laiku, darba samaksu, darbinieka materiālo atbildību un termiņus, ciktāl to nenosaka šis likums.”

Lai gan minētajā likuma normā nav tiešas norādes uz darba koplīgumu noslēgšanu, ir pamats uzskatīt, ka situācijā, kad likumdevējs nav paredzējis īpašu kārtību darba koplīgumu noslēgšanai gadījumos, ja to slēdz valsts iestāde un civildienesta ierēdņu arodbiedrība, pēc analogijas piemērojamas attiecīgās Darba likuma normas. Ņemot vērā to, ka no Latvijai saistošām starptautisko tiesību normām un Satversmes izriet, ka civildienesta ierēdņiem ir tiesības uz koplīguma noslēgšanu, nav pieļaujams atzīt, ka izsmeltoša regulējuma trūkums speciālajās tiesību normās attiecībā uz koplīgumu noslēgšanas kārtību padara šīs civildienesta ierēdņu tiesības par faktiski neesošām.

Tādējādi arī civildienesta ierēdņiem ir tiesības uz darba koplīguma noslēgšanu, savukārt attiecībā uz kārtību, kādā tas veicams, piemērojams vispārīgais Darba likuma regulējums.

Zanda Grundberga

31.08.2009.