**Latvijas Republikas Satversmes 108.panta tvērums attiecībā uz valsts (publiskajā) sektorā strādājošām personām**

1. Latvijas Republikas Satversmes 108.pants aizsargā gan privātajā sektorā strādājošās personas, gan arī valsts (publiskajā) sektorā strādājošās personas un pat dienesta attiecībās esošās personas. Satversmes normās, kas garantē personu pamattiesības, lietotie jēdzieni iztulkojami (konkretizējami) pēc iespējas plašāk, lai nodrošinātu efektīvu personas pamattiesību aizsardzību visos gadījumos, kad tā nepieciešama.
2. Valsts var noteikt ierobežojumus Latvijas Republikas Satversmes 108.pantā paredzēto pamattiesību attiecināšanai uz bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā esošām personām, taču šādiem ierobežojumiem ir jābūt ne vien noteiktiem ar likumu, bet ir jābūt attaisnojamiem ar leģitīmu mērķi un nepieciešamiem demokrātiskā sabiedrībā.

**Subjekts, kuram ir tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās**

1. Lai tiesa varētu atzīt tiesību subjekta tiesības būt par koplīguma pusi, tai *ex officio* ir jāpārbauda, vai subjekts atbilst starptautiskajās (un kopsakarā arī nacionālajās) tiesībās noteiktajiem kritērijiem.
2. Tiesai ir jāpārbauda un jāpamato subjekta tiesības būt par strādājošo pilnvarotu pārstāvi. Šādā situācijā tiesai ir arī jāpārbauda un jāpamato, kāpēc koplīgums konkrētajā gadījumā slēdzams tieši ar strādājošo pilnvarotiem pārstāvjiem, turklāt ir jāvērtē, vai konkrētais tiesību subjekts vispār ir uzskatāms par strādājošo pilnvarotu pārstāvi saskaņā ar starptautiskajām un nacionālajām tiesībām. Pienākums respektēt ratificētās Starptautiskās darba organizācijas konvencijas, tostarp prasība aizsargāt arodbiedrību lomu, primāri gulstas uz valsti un līdz ar to attiecas kā uz likumdevēju, tā arī uz tiesu varas institūcijām.
3. Saskaņā ar Arodbiedrību likuma 9.pantu Latvijā arodbiedrības ir reģistrējamas, norādot to darbības jomu (arodbiedrība) un tiesisko formu (arodbiedrība, arodbiedrības patstāvīga vienība, arodbiedrību apvienība), tomēr Starptautiskās darba organizācijas konvencijas Nr. 98 „Konvencija par tiesībām uz apvienošanos organizācijās un kolektīvo līgumu slēgšanu” 2.pants aizsargā strādājošo un darba devēju pārstāvības organizāciju tiesības uz kolektīvajām sarunām neatkarīgi no tā, vai šīs organizācijas ir reģistrētas. Starptautiskās darba organizācijas konvencijas nav piemērojamas formāli, un izņēmuma gadījumā, ņemot vērā lietas faktiskos apstākļus, biedrība var tikt pielīdzināta arodbiedrībai, lai nodrošinātu strādājošo tiesības uz brīvām kolektīvajām sarunām. Nacionālā regulējuma specifika nevar būt pamats starptautisko saistību nepildīšanai un Latvijas Republikas Satversmes 108.pantā paredzēto tiesību ierobežošanai.

**Tiesību uz kolektīvajām sarunām saturs valsts (publiskajā) sektorā**

1. Latvijas Republikas Satversmes 108.pantā paredzētās tiesības uz kolektīvajām sarunām nav jāsaprot kā *a priori* garantētas tiesības uz noteikta satura koplīguma noslēgšanu. Gan nacionālās tiesību normas, gan starptautiskās tiesību normas aizsargā strādājošo tiesības uz kolektīvajām sarunām, nevis paša koplīguma noslēgšanu. Tomēr publiskā sektora īpatnības prasa arī zināmu elastīgumu līgumslēdzēju autonomijas principa piemērošanā attiecībā uz šajā sektorā nodarbinātajām personām; ja valsts paredz kādas robežas koplīgumā nosakāmajiem noteikumiem, tad strādājošajiem un to organizācijām ir jānodrošina iespēja pilnvērtīgi piedalīties šo ierobežojumu noteikšanā, un ir būtiski, lai kolektīvajām sarunām tiktu saglabāta pietiekami liela nozīme.
2. Vispārīgi kolektīvo sarunu puses pašas var izvēlēties, par kādiem jautājumiem vienoties, tomēr publiskajā sektorā var pastāvēt attiecīgi ierobežojumi. Par ārpus kolektīvo sarunu tvēruma esošiem jautājumiem varētu uzskatīt jautājumus, kas acīmredzami attiecas uz valsts pārvaldi, piemēram, vispārīgas politikas pamatnostādnes. Taču jautājumi, kas primāri attiecas uz nodarbinātības attiecībām (darba samaksa, pabalsti, darba laiks, atvaļinājumi u.tml.) nevar tikt izslēgti no kolektīvo sarunu tvēruma.

**Latvijas Republikas Senāta
Administratīvo lietu departamenta
2025.gada 14.marta**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420146920, SKA-7/2025**

 [ECLI:LV:AT:2025:0314.A420146920.12.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/552228.pdf)

Senāts šādā sastāvā: senators referents Jānis Pleps, senatores Vēsma Kakste un Diāna Makarova

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D] un biedrības „Latvijas Ģimenes ārstu asociācija” pieteikumu par ģimenes ārstu, kuri sniedz primārās veselības aprūpes pakalpojumus pacientiem saskaņā ar publisko tiesību līgumu, kas noslēgts starp Nacionālo veselības dienestu un ārstniecības iestādi, atzīšanu par strādājošajiem Latvijas Republikas Satversmes 108.panta izpratnē, kuriem ir tiesības uz koplīguma noslēgšanu, sakarā ar Ministru kabineta kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 3.februāra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Līdzpieteicēji – ģimenes ārsti [pers. A], [pers. B], [pers. C], [pers. D], kā arī biedrība „Latvijas Ģimenes ārstu asociācija” (turpmāk – asociācija) – vērsās Administratīvajā rajona tiesā ar pieteikumu, lūdzot atzīt, ka līdzpieteicēji, kas ir ģimenes ārsti un asociācijas biedri un sniedz primārās veselības aprūpes pakalpojumus pacientiem saskaņā ar publisko tiesību līgumu, kas noslēgts starp Nacionālo veselības dienestu un ārstniecības iestādi, ir strādājošie Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 108.panta izpratnē. Līdzpieteicēji lūdza arī noteikt Ministru kabinetam pienākumu vest kolektīvās sarunas ar asociāciju, lai nodrošinātu līdzpieteicēju tiesības uz koplīguma noslēgšanu.

[2] Ar Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 3.februāra spriedumu līdzpieteicēju pieteikums tika apmierināts. Apgabaltiesa spriedumā pievienojās pirmās instances tiesas sprieduma motivācijai un norādīja turpmāk minētos argumentus.

[2.1] Ģimenes ārsti, kuri sniedz valsts apmaksātus pakalpojumus, ir uzskatāmi par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē, jo viņi, pildot darba pienākumus, ir pakļauti Ministru kabineta noteiktajām prasībām un tādējādi ir pielīdzināmi darba ņēmējiem.

[2.2] Ministru kabineta piedāvātie sadarbības modeļi – ģenerālvienošanās ar nozari vai sadarbības memoranda noslēgšana – nevar būt pamats, lai atteiktos nodrošināt ģimenes ārstiem no Satversmes 108.panta izrietošās pamattiesības.

[2.3] Nav nozīmes faktam, ka daļai ģimenes ārstu ir noslēgti darba līgumi ar ārstniecības iestādēm. Darba tiesiskās attiecības ar ārstniecības iestādi neliedz šiem ģimenes ārstiem prasīt, lai tiktu īstenotas viņu tiesības slēgt koplīgumu ar Ministru kabinetu. Tāpat koplīgumā ar ārstniecības iestādi nevarētu atrisināt tos ģimenes ārstu darba organizācijas, satura un samaksas jautājumus, kuri potenciāli būtu iekļaujami koplīgumā ar Ministru kabinetu, jo tie izriet no Ministru kabineta 2018.gada 28.augusta noteikumiem Nr. 555 „Veselības aprūpes pakalpojumu organizēšanas un samaksas kārtība” (turpmāk – noteikumi Nr. 555). Turklāt noteikumi Nr. 555 nenošķir ģimenes ārstu pienākumus un tiesības atkarībā no to darbības formas.

[2.4] Asociācijai ir tiesības noslēgt koplīgumu, jo šādas tiesības piemīt ne tikai arodbiedrībām, bet arī cita veida darbinieku pārstāvjiem. Ģimenes ārstiem nav savas arodbiedrības, asociācijas statūtos ir noteikts, ka viens no tās mērķiem ir ģimenes ārstu tiesisko, profesionālo un ekonomisko interešu aizstāvība, un atbilstoši asociācijas sniegtajai informācijai 83 % ģimenes ārstu, kuri Latvijā sniedz valsts apmaksātus primārās veselības aprūpes pakalpojumus, ir asociācijas biedri.

[3] Ministru kabinets iesniedza kasācijas sūdzību par apgabaltiesas spriedumu. Kasācijas sūdzībā norādīti turpmāk minētie argumenti.

[3.1] Apgabaltiesa nepamatoti secinājusi, ka asociācija var būt ģimenes ārstu pārstāvis kolektīvajās sarunās un koplīguma noslēgšanā. Gan Starptautiskās darba organizācijas konvencijas, gan nacionālo tiesību normas ļauj strādājošo pilnvarotiem pārstāvjiem slēgt koplīgumus tikai tad, ja nav izveidota arodbiedrība; pretējā gadījumā tiktu apdraudēta Arodbiedrību likumā noteiktā arodbiedrību loma. Biedrības ir jānošķir no arodbiedrībām, un biedrības statūtos noteiktajam biedrības mērķim nevar piešķirt augstāku nozīmi nekā likumā garantētajai arodbiedrību lomai.

[3.2] Asociācija var panākt sev vēlamo risinājumu, izmantojot tiesību normas, kas attiecas uz sabiedrības iesaisti politikas veidošanā veselības aprūpes nozarē.

[3.3] Apgabaltiesas sprieduma rezultātā var veidoties nepareiza prakse citu nozaru, kurās valsts un privātpersonas noslēgušas publisko tiesību līgumus, pārstāvju interešu aizstāvībā, vienlaikus apdraudot valsts būtību (tostarp arī valsts nodrošināto pakalpojumu sniegšanu sabiedrībai), radot nesamērīgu slogu valsts budžetam vai radot plašu tiesvedību draudus.

[3.4] Apgabaltiesa nav izmantojusi tiesību normu interpretācijas pamatmetodes taisnīgākā un lietderīgākā rezultāta sasniegšanai, tādējādi pārkāpjot Administratīvā procesa likuma 8. un 17.pantu. Tiesa ir nepareizi izvērtējusi ģimenes ārstu atkarību no Ministru kabineta, jo ģimenes ārstiem, kuru darbības forma ir ārstu prakse un kuri ir noslēguši līgumu ar Nacionālo veselības dienestu par primāro veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu, ir rīcības brīvība, piemēram, personāla atlasē, telpu izvēlē, telpu iekārtojumā, aprīkojumā, kā arī ārstiem saskaņā ar Ārstniecības likuma 42.pantu ir tiesības atteikties no pacientu ārstniecības.

Turklāt no Darba likuma izrietošās darba devēja tiesības (piemēram, tiesības saukt pie disciplināratbildības vai atstādināt no darba pienākumu pildīšanas) nav attiecināmas uz tiesiskajām attiecībām starp Ministru kabinetu un ģimenes ārstiem.

Tiesa nav ņēmusi vērā arī apstākli, ka ģimenes ārsts pacientu veselības aprūpi veic kopā ar ģimenes ārsta praksē nodarbinātajām ārstniecības personām.

[4] Līdzpieteicēji rakstveida paskaidrojumos ir norādījuši, ka uzskata kasācijas sūdzību par nepamatotu, un ir iesnieguši arī papildu informāciju, lai salīdzinoši parādītu, ka atsevišķās Eiropas valstīs (Dānijā un Beļģijā) ārstu asociācijas īsteno savu biedru kolektīvo darba tiesību aizsardzību.

**Motīvu daļa**

 [5] Senāts konstatē, ka lietā, pirmkārt, ir strīds par to, vai ģimenes ārsti ir atzīstami par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē, proti, vai viņi ir atkarīgi no Ministru kabineta kā darba devēja. Otrkārt, lietas dalībniekiem ir atšķirīgi viedokļi par subjektu, kuram ģimenes ārstu interesēs ir tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās ar Ministru kabinetu. Treškārt, pastāv strīds par tiesību uz kolektīvajām sarunām saturu, tostarp to kopsakaru ar citiem interešu aizsardzības līdzekļiem un potenciālo ietekmi uz tiesisko sistēmu kopumā.

 *Par ģimenes ārstu atzīšanu par strādājošajiem*

 [6] Satversmes 108.pants strādājošajiem garantē tiesības uz koplīgumu jeb, precīzāk, tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās (*Kovaļevska A. 108.panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 528.–529.lpp.*). Lai varētu atzīt, ka ģimenes ārstiem, kuri sniedz primārās veselības aprūpes pakalpojumus pacientiem saskaņā ar publisko tiesību līgumu, kas noslēgts starp Nacionālo veselības dienestu un ārstniecības iestādi, ir tiesības uz koplīgumu, ir jākonstatē, ka viņi ir atzīstami par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē.

Satversmē lietoto jēdzienu satura noskaidrošanā nevar arī aprobežoties tikai ar likumos (vai citos zemāka juridiskā spēka normatīvajos tiesību aktos) ietverto legāldefinīciju izmantošanu. Satversmes pārākums un augstākais juridiskais spēks nozīmē, ka Satversme nosaka likumu un citu zemāka juridiskā spēka normatīvo tiesību aktu sistēmu un saturu, nevis otrādi. Lai Satversme būtu efektīvi īstenojama un neviena persona nezaudētu iespēju aizstāvēt savas pamattiesības, Satversmē lietoto jēdzienu saturs vienmēr noskaidrojams pēc to jēgas un mērķa Satversmes sistēmas ietvaros.

Tādēļ konkrētajā gadījumā nav pieņemams ne šaurs, tikai Darba likumā balstīts Satversmes 108.panta jēdziena „strādājošie” skaidrojums, ne arī formāla pieeja attiecīgā jautājuma izlemšanai, piemeklējot vissīkākos iemeslus, kāpēc ģimenes ārstus nevarētu atzīt par Satversmes 108.panta subjektiem. Satversmes tiesa jau ir atzinusi, ka Satversmes 108.pants aizsargā gan privātajā sektorā strādājošās personas, gan arī valsts (publiskajā) sektorā strādājošās personas un pat dienesta attiecībās esošās personas (*Satversmes tiesas 2014.gada 23.aprīļa sprieduma lietā Nr. 2013-15-01 9.punkts*). Līdz ar to nevar būt pamatots ieskats, ka Satversmes 108.panta garantijas attiecas tikai uz personām, kuras nodarbinātas darba tiesisko attiecību ietvaros uz darba līguma pamata.

Ievērojot, ka pat dienesta attiecībās esošās personas ir atzītas par Satversmes 108.panta subjektiem, nav saskatāms racionāls pamatojums tam, lai ģimenes ārstus attiecībās ar valsti atstātu ārpus Satversmes 108.panta tvēruma. Šajā ziņā Senāts atgādina, ka Satversmes normās, kas garantē personu pamattiesības, lietotie jēdzieni iztulkojami (konkretizējami) pēc iespējas plašāk, lai nodrošinātu efektīvu personas pamattiesību aizsardzību visos gadījumos, kad tā nepieciešama.

[7] Satversmes 108.pantam saturiski līdzīgas cilvēktiesību garantijas ir ietvertas arī Latvijai saistošajās starptautisko tiesību normās, tostarp tajās, kas paredzētas Eiropas Padomes Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā (turpmāk – Cilvēktiesību konvencija) un Starptautiskās darba organizācijas konvencijās.

Cilvēktiesību konvencijas 11.pants, garantējot ikviena tiesības veidot arodbiedrības un iestāties tajās, lai aizstāvētu savas intereses (tostarp kolektīvo sarunu ceļā), pieļauj noteikt ierobežojumus šo tiesību izmantošanā personām, kas ir bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā. Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzinusi, ka šo tiesību ierobežojumiem ir jābūt ne vien noteiktiem ar likumu, bet ir jābūt attaisnojamiem ar leģitīmu mērķi un nepieciešamiem demokrātiskā sabiedrībā (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2012.gada 25.septembra sprieduma lietā „Trade Union of the Police in the Slovak Republic and Others v. Slovakia”, iesnieguma Nr. 11828/08, 62.punkts*). Tāpat Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādījusi, ka Cilvēktiesību konvencijas 11.panta kontekstā esība valsts pārvaldes sastāvā ir interpretējama šauri (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2001.gada 2.augusta sprieduma lietā „Grande Oriente d’Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy”, iesnieguma Nr. 35972/97, 31.punkts*).

Starptautiskās darba organizācijas konvencijas Nr. 154 „Konvencija par kolektīvo pārrunu atbalstīšanu” (turpmāk – konvencija Nr. 154) 1.pants paredz, ka konvencijā paredzēto tiesību attiecināšanu uz bruņotajiem spēkiem vai policiju dalībvalstis var paredzēt nacionālajās tiesībās vai praksē, savukārt attiecībā uz valsts dienestu dalībvalstis nacionālajās tiesībās vai praksē var paredzēt speciālus konvencijas piemērošanas veidus. Konvencijā Nr. 154 valsts dienests nav definēts, taču tā satura noskaidrošanai iespējams izmantot Starptautiskās darba organizācijas konvenciju Nr. 151 „Darba attiecību (valsts dienestā) konvencija”, kuras 1.pantā izņēmumi no konvencijas tvēruma attiecināti uz bruņotajiem spēkiem un policiju, kā arī augsta līmeņa valsts dienestā nodarbinātajiem, kuriem ir piešķirtas politikas veidošanas vai vadības funkcijas vai kuru veiktajiem pienākumiem ir augsta konfidencialitāte (par konvencijas attiecināšanu uz šīm personām dalībvalstis var atsevišķi lemt nacionālajās tiesībās). Tāpat vērā ņemama Starptautiskās darba organizācijas Biedrošanās brīvības komitejas (turpmāk – Biedrošanās komiteja) prakse konvenciju interpretācijā. No tās tostarp izriet: lai arī valstis var ierobežot valsts dienestā esošu personu tiesības uz kolektīvajām sarunām, šādu ierobežojumu nevar noteikt personām, kuras sniedz veselības aprūpes pakalpojumus (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, p. 237; Case No. 2467 (Canada): Report in which the Committee requests to be kept informed of developments. International Labour Office Official Bulletin, 2007, Vol. 90, Series B, No. 1, p. 135*).

Šādā kontekstā Senāts konstatē, ka nav pamata izslēgt ģimenes ārstus no Satversmes 108.panta tvēruma. Šāda pieeja ir saderīga ar Latvijas starptautiskajām saistībām, jo ģimenes ārstu pielīdzinājums bruņoto spēku, policijas vai valsts pārvaldes sastāvā esošām personām būtu grūti pamatojams ar leģitīmu mērķi un nepieciešamību demokrātiskā sabiedrībā.

[8] Ministru kabinets kasācijas sūdzībā apšauba apgabaltiesas izdarītos secinājumus par ģimenes ārstu, kuri sniedz primārās veselības aprūpes pakalpojumus pacientiem saskaņā ar publisko tiesību līgumu, atkarību no Ministru kabineta. Kasācijas sūdzībā ir norādīti arī vairāki no materiālo tiesību normām izrietoši apstākļi, kas Ministru kabineta ieskatā liecina par ģimenes ārstu neatkarību savā darbībā un liedz tos atzīt par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē.

 Senāts konstatē, ka Ministru kabinets kasācijas sūdzībā ir norādījis uz specifiskiem ģimenes ārstu darba organizēšanas aspektiem, kuri neietekmē apgabaltiesas izdarītos secinājumus pēc būtības. Apgabaltiesa pārsūdzētajā spriedumā jau ir detalizēti izvērtējusi noteikumos Nr. 555 ietverto regulējumu attiecībā uz ģimenes ārstu personālu, darba laiku, tiesībām izvēlēties pacientus u.tml. (*pārsūdzētā sprieduma 11.punkts*). Ministru kabineta kasācijas sūdzībā norādītie apstākļi, piemēram, tiesības atteikties no pacientu ārstēšanas likumā paredzētajos gadījumos, iespēja izvēlēties un labiekārtot prakses telpas un fakts, ka prakses pieņemšanas laiks ir attiecināms arī uz praksē nodarbinātajām personām, liecina par atsevišķiem ģimenes ārstu darbības organizācijas jautājumiem, kuros viņiem ir piešķirta izvēles brīvība. Tomēr tiem nav izšķirošas nozīmes, vērtējot, vai ģimenes ārsti ir atzīstami par strādājošajiem. Konkrētajā gadījumā apgabaltiesa ir sniegusi pietiekamu pamatojumu secinājumam, ka ģimenes ārsti ir uzskatāmi par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē (*pārsūdzētā sprieduma 3.12.–3.13., 6. un 10.punkts*). Ģimenes ārstu tiesiskā statusa organizācija attiecībās ar valsti, viņu tiesību un pienākumu apjoms nerada šaubas par to, ka ģimenes ārsti atzīstami par strādājošajiem Satversmes 108.panta kontekstā.

Fakts, ka ģimenes ārsti var atteikties no pacientu ārstēšanas, nepierāda ģimenes ārstu neatkarību savā darbībā, ja šīs tiesības faktiski ir ierobežotas (izmantojamas tikai Ārstniecības likuma 42.pantā noteiktajos gadījumos un tikai Ministru kabineta noteiktajā procedūrā – saskaņā ar noteikumu Nr. 555 30.2.apakšpunktu). Tāpat apgabaltiesas secinājumu pareizību neietekmē Ministru kabineta skaidrojums, ka ģimenes ārstiem noteiktās prasības nenorāda uz to, ka viņi būtu strādājošie Satversmes 108.panta izpratnē, bet gan ir nepieciešamas, ņemot vērā ārstu kompetenci un sniegto pakalpojumu specifiku. Šajā ziņā nav tik būtiski, kāpēc ģimenes ārsti savā darbībā ir ierobežoti (nav neatkarīgi), bet gan tas, ka šādi ierobežojumi pastāv un attiecīgi tas ģimenes ārstus padara par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē.

 Attiecīgi ir arī noraidāms Ministru kabineta arguments, ka apgabaltiesa nav izmantojusi tiesību normu interpretācijas pamatmetodes taisnīgākā un lietderīgākā rezultāta sasniegšanai, tādējādi pārkāpjot Administratīvā procesa likuma 8. un 17.pantu. Tieši pretēji – apgabaltiesa ir pienācīgi izmantojusi visas nepieciešamās interpretācijas metodes un avotus, lai noskaidrotu Satversmes 108.panta jēdziena „strādājošie” saturu. Savukārt Ministru kabineta subjektīvs viedoklis par taisnīgāko un lietderīgāko rezultātu lietā nevar būt pamats apgabaltiesas secinājumu atzīt par nepareizu.

 Senāts secina, ka, pārbaudot kasācijas sūdzības argumentus, nerodas šaubas par ģimenes ārstu, kuri sniedz valsts apmaksātus primārās veselības aprūpes pakalpojumus, atkarību no Ministru kabineta. Līdz ar to nerodas šaubas par to, ka attiecīgie ģimenes ārsti šajā kontekstā ir uzskatāmi par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē, un apgabaltiesas spriedums šajā daļā ir atstājams negrozīts.

*Par subjektu, kuram ir tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās*

[9] Gan līdzpieteicēji, gan apgabaltiesa ir pamatoti norādījusi, ka, interpretējot Satversmes 108.pantu, jāņem vērā Latvijai saistošās starptautisko tiesību normas (*pārsūdzētā sprieduma 3.10. un 6.punkts*). Starptautiskā līmenī tiesisko ietvaru strādājošo pārstāvībai kolektīvajās sarunās veido Starptautiskās darba organizācijas konvencija Nr. 98 „Konvencija par tiesībām uz apvienošanos organizācijās un kolektīvo līgumu slēgšanu” (turpmāk – konvencija Nr. 98), Starptautiskās darba organizācijas konvencija Nr. 135 „Darbinieku pārstāvju konvencija” (turpmāk – konvencija Nr. 135) un konvencija Nr. 154.

Konvencijas Nr. 135 3.pants paredz, ka šīs konvencijas izpratnē darbinieku pārstāvji ir personas, kuras par tādiem atzītas nacionālajās tiesībās vai praksē – arodbiedrību pārstāvji vai pārstāvji, kurus uzņēmuma darbinieki ir brīvi ievēlējuši saskaņā ar nacionālo tiesību vai koplīgumu noteikumiem un kuru funkcijas neietver darbības, kas konkrētajā valstī ir atzītas par arodbiedrību ekskluzīvu kompetenci. Savukārt saskaņā ar konvencijas Nr. 154 3.pantu valstis pašas nosaka to, kādā mērā tiesības uz kolektīvajām sarunām ir attiecināmas uz konvencijā Nr. 135 minētajiem vēlētajiem darbinieku pārstāvjiem; ja attiecīgās tiesības tiek piešķirtas arī šiem pārstāvjiem, ir nepieciešams veikt pasākumus, lai netiktu apdraudēta arodbiedrību loma.

Ir secināms, ka Starptautiskās darba organizācijas konvencijas piešķir valstīm samērā plašu rīcības brīvību strādājošo pārstāvības un kolektīvo sarunu tiesiskā regulējuma izstrādē, vienlaikus paredzot imperatīvu noteikumu – valstis nedrīkst pieļaut, ka strādājošo vēlēti pārstāvji apdraud arodbiedrību lomu. Latvijā šos jautājumus regulē Darba likuma 2.nodaļa un B daļa. Lai gan ģimenes ārsti nav uzskatāmi par darbiniekiem Darba likuma izpratnē (taču vienlaikus ir strādājošie Satversmes 108.panta izpratnē), konvencijas Nr. 135 un konvencijas Nr. 154 normas nav iespējams piemērot atrauti no Darba likuma normām, ar kurām ir ieviestas konvenciju prasības.

[10] Lai tiesa varētu atzīt tiesību subjekta tiesības būt par koplīguma pusi, tai *ex officio* ir jāpārbauda, vai subjekts atbilst starptautiskajās (un kopsakarā arī nacionālajās) tiesībās noteiktajiem kritērijiem.

Pirmkārt, ir jāvērtē, vai strādājošajiem ir sava arodbiedrība. Lai tiktu ievērots konvencijas Nr. 154 3.pants, strādājošo pilnvaroti pārstāvji saskaņā ar Darba likuma 18.panta pirmo daļu var slēgt koplīgumu tikai tad, ja strādājošie nav apvienojušies arodbiedrībā. Otrkārt, ja strādājošie nav apvienojušies arodbiedrībā, ir jāpārbauda, vai ir ievēroti strādājošo pārstāvības noteikumi. Konvencijas Nr. 135 3.panta „b” apakšpunkts paredz šo noteikumu minimālo ietvaru (pārstāvjiem jābūt brīvi vēlētiem), taču detalizēts regulējums ir ietverts Darba likuma 10.panta otrajā daļā (pārstāvji uz noteiktu pilnvaru termiņu ar klātesošo vienkāršu balsu vairākumu ir jāievēlē sapulcē, kurā piedalās vismaz puse no attiecīgā darba devēja uzņēmumā nodarbinātajiem darbiniekiem).

Apgabaltiesa ir secinājusi, ka ģimenes ārstiem nav savas arodbiedrības, pamatojoties uz līdzpieteicēju sniegto informāciju un faktu, ka par šo jautājumu nav strīda. Vienlaikus apgabaltiesa, ņemot vērā asociācijas statūtos ietverto mērķi un ģimenes ārstu procentuālo pārstāvību, atzina asociācijas tiesības pārstāvēt ģimenes ārstus (*pārsūdzētā sprieduma 13.punkts*).

Senāts konstatē, ka apgabaltiesa konkrētajā gadījumā nav pietiekami izvērtējusi un pamatojusi asociācijas tiesības būt par strādājošo pilnvarotu pārstāvi. Tiesai pašai bija jāpārbauda un jāpamato, kāpēc koplīgums konkrētajā gadījumā slēdzams ar strādājošo pilnvarotiem pārstāvjiem, un strīda neesība par to neatbrīvoja tiesu no šā pienākuma. Pienākums respektēt ratificētās Starptautiskās darba organizācijas konvencijas, tostarp prasība aizsargāt arodbiedrību lomu, primāri gulstas uz valsti un līdz ar to attiecas kā uz likumdevēju, tā arī uz tiesu varas institūcijām (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, p. 13*). Tāpat tiesa nav vērtējusi, vai un kāpēc asociācija ir uzskatāma par strādājošo pilnvarotu pārstāvi saskaņā ar starptautiskajām un nacionālajām tiesībām (attiecīgi – vai konkrētajā lietā vispār ir pamats runāt par strādājošo brīvi vēlētiem pārstāvjiem).

[11] Vienlaikus Senāts konstatē, ka minētie trūkumi neietekmē lietas rezultātu pēc būtības. Ministru kabinets ir pamatoti norādījis, ka apgabaltiesa asociāciju pielīdzinājusi arodbiedrībai, un Senāts šajā ziņā piekrīt šim norādījumam.

Vispārīgi arodbiedrībām ir jāievēro nacionālajos normatīvajos aktos noteiktās prasības. Piemēram, saskaņā ar Arodbiedrību likuma 9.pantu Latvijā arodbiedrības ir reģistrējamas, norādot to darbības jomu (arodbiedrība) un tiesisko formu (arodbiedrība, arodbiedrības patstāvīga vienība, arodbiedrību apvienība). Eiropas Cilvēktiesību tiesa pienākumu reģistrēt arodbiedrības pašu par sevi nav atzinusi par neatbilstošu Cilvēktiesību konvencijas 11.pantam un pat ir atzinusi, ka aizliegums reģistrēt arodbiedrības atsevišķām strādājošo grupām var būt saskanīgs ar Cilvēktiesību konvenciju, ja attiecīgās grupas pārstāvjiem ir nodrošināta pienācīga iespēja aizstāvēt savas intereses citos veidos (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2015.gada 16.jūnija sprieduma lietā „Manole and „Romanian Farmers Direct” v. Romania”, iesnieguma Nr. 46551/06, 73.–75.punkts*).

Tomēr Biedrošanās komiteja ir vairākkārt norādījusi, ka konvencijas Nr. 98 2.pants aizsargā strādājošo un darba devēju pārstāvības organizāciju tiesības uz kolektīvajām sarunām neatkarīgi no tā, vai šīs organizācijas ir reģistrētas (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, p. 232; Case No. 2704 (Canada): Interim report. International Labour Office Official Bulletin, 2010, Vol. 93, Series B, No. 3, p. 91; Case No. 2133 (The former Yugoslav Republic of Macedonia): Report in which the Committee requests to be kept informed of developments. International Labour Office Official Bulletin, 2002, Vol. 85, Series B, No. 3, pp. 175–176*).

Līdzpieteicēji ir konsekventi pauduši viedokli, ka Darba likumā ietverto kolektīvo sarunu regulējumu nav iespējams tieši piemērot konkrētajā lietā, jo starp ģimenes ārstiem un Ministru kabinetu nepastāv darba tiesiskās attiecības. Tāpat līdzpieteicēji ir norādījuši, ka 83 % no ģimenes ārstiem, kuri sniedz valsts apmaksātus primārās veselības aprūpes pakalpojumus, ir asociācijas biedri; līdz ar to konkrētajā gadījumā asociācija ir organizācija, kura pārstāv strādājošos, nevis būtu uzskatāma par atsevišķiem strādājošo brīvi vēlētiem pārstāvjiem. Šādos apstākļos Senāts piekrīt līdzpieteicēju argumentiem un atzīst, ka nav konstatējams reāls apdraudējums arodbiedrību lomai, pat ja biedrība atšķirībā no arodbiedrības nacionālajā normatīvajā regulējumā vispārīgi nav paredzēta kā tiesību subjekts, kurš slēgtu koplīgumus. Starptautiskās darba organizācijas konvencijas nav piemērojamas formāli. Lai ģimenes ārstiem tiktu nodrošinātas minētajās konvencijās paredzētās tiesības uz brīvām kolektīvajām sarunām, konkrētajā gadījumā apgabaltiesa ir pamatoti atzinusi asociācijas tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās ar Ministru kabinetu neatkarīgi no tā, vai asociācija ir reģistrēta kā arodbiedrība. Nacionālā regulējuma specifika nevar būt pamats starptautisko saistību nepildīšanai un Satversmes 108.pantā paredzēto tiesību ierobežošanai.

Attiecīgi Senāts nevar piekrist Ministru kabineta argumentam, ka divu ģimenes ārstu biedrību esība ir šķērslis iepriekš minēto tiesību atzīšanai. Ne nacionālo, ne starptautisko tiesību normas neaizliedz līdzdarboties vairākām arodbiedrībām. Konkrētajā gadījumā nav pamata uz asociāciju attiecināt augstākas prasības.

*Par tiesību uz kolektīvajām sarunām saturu*

[12] No apgabaltiesas sprieduma izriet, ka šis spriedums nenosaka, par kādiem jautājumiem Ministru kabinetam būtu jāvienojas ar asociāciju, vienlaikus paredzot, ka ģimenes ārstiem ir nodrošināmas tiesības uz kolektīvajām sarunām un koplīguma slēgšanu (*pārsūdzētā sprieduma 14.punkts*). Tomēr Ministru kabinets kasācijas sūdzībā ir norādījis, ka pārsūdzētais spriedums apdraud valsts būtību, radot nesamērīgu slogu valsts budžetam vai plašu tiesvedību risku, un šajā strīdā asociācijai bija jāizmanto savas iespējas iesaistīties politikas veidošanas un likumdošanas procesos. Tāpēc Senāts izteiksies arī par tiesību uz kolektīvajām sarunām saturu.

[13] Visupirms Senāts norāda, ka Satversmes 108.pantā paredzētās tiesības uz kolektīvajām sarunām nav jāsaprot kā *a priori* garantētas tiesības uz noteikta satura koplīguma noslēgšanu. Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir atzinusi, ka Cilvēktiesību konvencijas 11.pants aizsargā strādājošo tiesības uz kolektīvajām sarunām, nevis paša koplīguma noslēgšanu (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2014.gada 8.aprīļa sprieduma lietā „National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom”, iesnieguma Nr. 31045/10, 85.punkts*). Arī Biedrošanās komiteja ir atzinusi, ka konvencijas Nr. 98 4.pants aizsargā tiesības uz brīvām un brīvprātīgām kolektīvajām sarunām; šo sarunu pusēm nevar piespiest noslēgt koplīgumu (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, pp. 245–246*). Apgabaltiesa pārsūdzētā sprieduma rezolutīvajā daļā, konstatējot, ka ģimenes ārstiem ir tiesības uz kolektīvajām sarunām un koplīguma noslēgšanu, vienlaikus ir konstatējusi, ka Ministru kabinetam ir pienākums vest kolektīvās sarunas ar asociāciju, lai nodrošinātu ģimenes ārstu tiesības uz koplīguma noslēgšanu. Pārsūdzētā sprieduma rezolutīvā daļa, to aplūkojot Satversmes 108.panta un Latvijai saistošo starptautisko tiesību normu kontekstā, pietiekami skaidri norāda, ka Ministru kabinetam nav uzlikts pienākums noslēgt koplīgumu ar asociāciju. Pārsūdzētais spriedums paredz Ministru kabineta pienākumu vest kolektīvās sarunas ar asociāciju, un šāds pienākums ir pamatots un tiesisks.

Vienlaikus Senāts uzsver, ka publiskā sektora īpatnības prasa zināmu elastīgumu līgumslēdzēju autonomijas principa piemērošanā attiecībā uz šajā sektorā nodarbinātajām personām; ja valsts paredz kādas robežas koplīgumā nosakāmajiem noteikumiem, tad strādājošajiem un to organizācijām ir jānodrošina iespēja pilnvērtīgi piedalīties šo ierobežojumu noteikšanā, un ir būtiski, lai kolektīvajām sarunām tiktu saglabāta pietiekami liela nozīme (*Kovaļevska A. 108.panta komentārs. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 541.lpp.*).

[14] Ministru kabinets uzskata, ka nozarēs, kurās valsts un privātpersonas ir noslēgušas publisko tiesību līgumu, strādājošo intereses nav aizstāvamas kolektīvo sarunu ceļā. Senāts nevar piekrist šim viedoklim.

Ģimenes ārsti, kuri sniedz valsts apmaksātus primārās veselības aprūpes pakalpojumus, ir uzskatāmi par strādājošo grupu, kurai ir nodrošināmas tiesības uz kolektīvajām sarunām. Cilvēktiesību konvencijas 11.pants nenošķir valsts kā publiskās varas turētāja funkcijas no pienākumiem, kas tai ir kā darba devējai; minētā tiesību norma ir saistoša neatkarīgi no tā, vai valsts attiecības ar tās nodarbinātajiem regulē publiskās vai privātās tiesības (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2006.gada 21.februāra sprieduma lietā „Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey”, iesnieguma Nr. 28602/95, 29.punkts*). Turklāt Senāts atgādina šā sprieduma 7.punktā jau konstatēto Biedrošanās komitejas praksi, ka tiesības uz kolektīvajām sarunām nevar ierobežot personām, kuras sniedz veselības aprūpes pakalpojumus.

Turklāt Senāts norāda, ka publiskajā sektorā strādājošo personu nodarbinātības noteikumu regulēšana likumdošanas ceļā nevar aizstāt brīvas un brīvprātīgas sarunas (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, p. 273*). Par kolektīvās sarunas kavējošu rīcību ir uzskatāma arī vienpusēja lēmumu pieņemšana, lai arī konsultējoties ar strādājošajiem, par jautājumiem, kuri būtu risināmi kolektīvo sarunu ceļā (*turpat*). Līdz ar to apgabaltiesa ir pamatoti secinājusi, ka Ministru kabineta piedāvātās alternatīvas ģimenes ārstu interešu aizstāvībā neskar strīda priekšmetu un nav pamats noraidīt pieteikumu.

[15] Vispārīgi kolektīvo sarunu puses pašas var izvēlēties, par kādiem jautājumiem vienoties (*Freedom of Association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. Sixth edition. Geneva: International Labour Office, 2018, p. 241*), tomēr publiskajā sektorā var pastāvēt attiecīgi ierobežojumi. Par ārpus kolektīvo sarunu tvēruma esošiem jautājumiem varētu uzskatīt jautājumus, kas acīmredzami attiecas uz valsts pārvaldi, piemēram, vispārīgas politikas pamatnostādnes (*turpat, p. 243*). Taču jautājumi, kas primāri attiecas uz nodarbinātības attiecībām (darba samaksa, pabalsti, darba laiks, atvaļinājumi u.tml.) nevar tikt izslēgti no kolektīvo sarunu tvēruma (*turpat, pp. 241–243*). Līdz ar to Senāts konstatē, ka pirmšķietami nodarbinātības noteikumi, ar kuriem līdzpieteicēji ir izrādījuši neapmierinātību, ietilpst kolektīvo sarunu tvērumā.

Kā Senāts norādīja šā sprieduma 13.punktā, darba devējam arī publiskajā sektorā nav pienākuma kolektīvo sarunu laikā pakļauties pilnīgi visām nodarbināto prasībām, tāpēc nevar piekrist Ministru kabineta viedoklim, ka šis nodarbināto interešu aizstāvības instruments apdraud valsts būtību. Vienlaikus Senāts uzsver – ja koplīgums tiek noslēgts, tas ir saistošs, un tiesiskā valstī nebūtu pieļaujams likumdošanas ceļā grozīt koplīguma noteikumus ar atpakaļvērstu spēku (*turpat, p. 264*).

*Secinājumi*

[16] Senāts secina, ka apelācijas instances tiesa ir pamatoti atzinusi ģimenes ārstus, kuri sniedz valsts apmaksātus primārās veselības aprūpes pakalpojumus, par strādājošajiem Satversmes 108.panta izpratnē. Lai gan tiesa nav pilnvērtīgi izvērtējusi asociācijas kā strādājošo pilnvarotas pārstāves tiesības piedalīties kolektīvajās sarunās, tas nav ietekmējis lietas iznākumu pēc būtības, jo asociācija ir pielīdzināta arodbiedrībai, lai nodrošinātu ģimenes ārstu tiesības uz brīvām kolektīvajām sarunām. Līdz ar to tiesa ir pamatoti noteikusi Ministru kabineta pienākumu vest kolektīvās sarunas ar asociāciju. Tādēļ pārsūdzētais spriedums ir atstājams negrozīts, bet Ministru kabineta kasācijas sūdzība ir noraidāma.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 1.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

atstāt negrozītu Administratīvās apgabaltiesas 2022.gada 3.februāra spriedumu, bet Ministru kabineta kasācijas sūdzību noraidīt.

Spriedums nav pārsūdzams.