



**LATVIJAS
UNIVERSITĀTE**
ANNO 1919



TIESĪBU INTERPRETĀCIJA UN TIESĪBU JAUNRADE – KĀ RAST PAREIZO LĪDZSVARU

**Latvijas Universitātes
71. zinātniskās konferences
rakstu krājums**

Tiesību interpretācija un tiesību jaunrade – kā rast pareizo līdzsvaru: Latvijas Universitātes 71. zinātniskās konferences rakstu krājums, Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2013, 362 lpp.

Redkolēģija:

prof. **J. Rozenfelds**
prof. **I. Čepāne**
prof. **S. Osipova**
prof. **J. Lazdiņš**
prof. **R. Balodis**
prof. **V. Liholaja**
prof. **J. Bojārs**
prof. **Ā. Meikališa**
prof. **U. Krastiņš**
asoc. prof. **J. Kārklīņš**
asoc. prof. **J. Briede**
asoc. prof. **A. Kučs**

Literārā redaktore *Sandra Liniņa*

Maketu veidojusi *Ilze Stikāne*

Visi krājumā ievietotie raksti ir recenzēti.

Pārpublicēšanas gadījumā nepieciešama Latvijas Universitātes atļauja.

Citējot atsauce uz izdevumu obligāta.

© Latvijas Universitāte, 2013

ISBN 978-9984-45-732-1

VALSTS DIENESTA JĒDZIENS

Edvīns Danovskis, *Dr. iur.*

LU Juridiskās fakultātes
Valststiesību zinātņu katedras lektors

Summary

The purpose of this article is to reveal the meaning of the legal term „public service” in Latvia. This term has two meanings. In the broad sense the term „public service” is used in Article 101 of the Constitution and should be interpreted as corresponding to the term „public service” in Article 45 of the Treaty on the Functioning of the European Union. In the narrow sense the term „public service” refers to particular legal relations regulating employment in the public sector.

Atslēgvārdi: valsts dienests, valsts pārvaldē nodarbinātie.

Keywords: public service, employment in the government.

Ievads

2013. gadā Ministru kabinets ir akceptējis Valsts pārvaldes cilvēkresursu attīstības koncepciju¹ un lēmis par konkrētiem pasākumiem valsts pārvaldē nodarbināto tiesiskajam regulējumam.² Šajā koncepcijā cita starpā norādīts, ka „Valsts tiešajā pārvaldē ir nodarbināti:

- 1) ierēdņi [..];
- 2) amatpersonas ar speciālajām dienesta pakāpēm (valsts dienests)[..];
- 3) darbinieki[..].”³

Tātad koncepcijā ierēdņi pretstatīti valsts dienestam, pie pēdējā pieskaitot Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonas ar speciālajām dienesta pakāpēm. Šis pretstatījums neatbilst līdzšinējam priekšstatam par valsts dienesta jēdzienu, kas izklāstīts, piemēram, Kārļa Dišlera darbā.⁴ Mūsdienās jēdziens „valsts dienests” ir lietots vairākos normatīvajos aktos, taču šis jēdziens līdz šim tikpat kā nav analizēts mūsdienu Latvijas tiesību doktrīnā.⁵ Ievērojot gaidāmās izmaiņas valsts pārvaldē nodarbināto tiesiskajā regulējumā, kā arī nolūkā veicināt vienveidīgu jēdzienu lietojumu Latvijas administratīvajās tiesībās, šī raksta mērķis ir noskaidrot valsts dienesta jēdzienu Latvijas tiesību sistēmā.

¹ Valsts pārvaldes cilvēkresursu attīstības koncepcija. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file2483.doc> [skatīts 2013. gada 14. martā].

² Par Valsts pārvaldes cilvēkresursu attīstības koncepciju: MK 2013. gada 6. februāra rīkojums Nr. 48. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 28 (4834), 2013, 8. februāris.

³ Valsts pārvaldes cilvēkresursu attīstības koncepcija, 8. lpp. Pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file2483.doc> [skatīts 2013. gada 14. martā].

⁴ *Dišlers K.* Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002.

⁵ Latvijā ir rakstīts par jēdzienu „publiskais dienests”, ar to saprotot visus valsts pārvaldē nodarbinātos, kas nav darba tiesiskajās attiecībās, tomēr par tādiem uzskatot arī pašvaldībās un komercsabiedrībās nodarbinātos, kas veic valsts pārvaldes funkcijas. Sīkāk sk. *Stucka A.* Administratīvās tiesības. Otrs, papildināts un pārstrādāts izdevums. Rīga: Juridiskā koledža, 2009, 154.–155. lpp.

1. Valsts dienesta jēdziens plašākā nozīmē

Jēdziens „valsts dienests” plašākā nozīmē lietots Satversmes 101. panta pirmajā daļā: „Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu.” Satversmes tiesa valsts dienesta jēdzienu skaidrojusi vairākos spriedumos.

2006. gadā Satversmes tiesa lēma, vai Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma norma, kas liedz šajā birojā strādāt esošiem un bijušiem ārvalstu drošības dienestu darbiniekiem, atbilst Satversmes 101. pantam. Satversmes tiesa izvirzīja divus kritērijus, lai noteiktu, vai konkrēts amats (nodarbinātība) ir uzskatāms par valsts dienestu Satversmes 101. panta izpratnē:

- 1) veicamā darba funkcijas – tām jābūt cieši saistītām ar valsts uzdevumu pildīšanu;
- 2) personai noteiktie ierobežojumi.⁶

Satversmes tiesa, atsaucoties uz Kārli Dišleru, norādīja, ka valsts dienests ir publiski tiesisks stāvoklis. No šīs norādes nedrīkst secināt, ka valsts dienests Satversmes 101. panta izpratnē aptver tikai personas, kuru nodarbinātības attiecības ir publiski tiesiskas. Šajā pašā lietā Satversmes tiesa atzina, ka Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā nodarbinātie ietilpst valsts dienestā, kaut arī saskaņā ar likumu viņi ir darbinieki – nodarbināti darba tiesisko attiecību, tātad privāttiesisku attiecību, ietvarā.⁷ Satversmes tiesa bez dziļākas analīzes norādīja, ka Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja darbinieki ietilpst valsts dienestā, jo tas izriet no biroja vietas valsts pārvaldes sistēmā un biroja darbiniekiem noteiktiem amata pienākumiem un ierobežojumiem.⁸ Norāde uz Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja vietu valsts pārvaldes sistēmā (tiešās pārvaldes iestāde, kas atrodas Ministru kabineta pārraudzībā⁹) pati par sevi nav izšķiroša, jo pat bez dziļākas analīzes ir skaidrs, ka ne visi tiešās pārvaldes iestādēs nodarbinātie ietilpst valsts dienestā Satversmes 101. panta izpratnē. Tādēļ par noteicošo kritēriju uzskatāmas konkrētā amata funkcijas.

Satversmes tiesa valsts dienestu pretstatījusi t. s. privātajā sektorā (ne valsts pārvaldē) nodarbinātajiem. Tas ir pareizi, taču jāņem vērā, ka valsts dienestā esošās personas nepieciešams pretstatīt arī tiem valsts pārvaldē nodarbinātajiem, kas neietilpst valsts dienestā.

2007. gadā Satversmes tiesa atzina, ka arī tiesneši ietilpst jēdzienā „valsts dienests”.¹⁰ Spriedumā Satversmes tiesa lietoja plašāku argumentāciju – atsaucoties uz ANO Vispārējās cilvēktiesību deklarācijas 21. panta otro daļu (“Katram cilvēkam ir tiesības uz līdztiesīgu pieeju valsts dienestam savā zemē.”) un ANO Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. pantu („Katram pilsonim neatkarīgi no jebkādām 2. pantā minētajām atšķirībām un bez nepamatotiem

⁶ Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 5. panta trešās daļas 8. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 101. panta pirmajai daļai: Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2006. gada 11. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2005-24-01 7. punkts. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 61 (3429), 2006. 18. aprīlis.

⁷ Turpat.

⁸ Turpat.

⁹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums: LR likums. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 65(2640), 2002. 30. aprīlis, 2. panta pirmā daļa.

¹⁰ Par Satversmes tiesas likuma 7. panta ceturtais daļas vārdu “bez pilnvaru termiņa ierobežojuma” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 83. pantam, 91. pantam un 101. panta pirmajai daļai: Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2007. gada 18. oktobra spriedums lietā Nr. 2007-03-01. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 170 (3746), 2007, 23. oktobris.

ierobežojumiem ir jābūt tiesībām un iespējai uz vispārējas vienlīdzības pamatiem pildīt valsts dienestu savā valstī.”). Satversmes tiesa atsauca uz minētā pakta komentāru¹¹, kurā jēdziens „valsts dienests” traktēts plaši – tas ietver visus valsts amatus, kas izveidoti likumdošanas, izpildu un tiesu varas institūcijās.¹²

Tomēr tik plaša Satversmes 101. pantā lietotā jēdziena „valsts dienests” izpratne nav pieļaujama. Vispirms jāuzsver, ka Satversmes 101. pantā paredzētās tiesības piešķirtas tikai Latvijas pilsoņiem, respektīvi, nepilsoņi nedrīkst pildīt valsts dienestā ietilpstošus amatus. Tas izriet no Satversmes tiesas sprieduma, kurā vērtēta Satversmes 101. un 106. panta (nodarbošanās izvēles brīvība) mijiedarbība: „[...] Satversmes 101. pants ir vienlaikus gan *lex specialis*, gan *lex generalis* attiecībā uz 106. pantu. No vienas puses, 101. pants paredz 106. panta ierobežojumus, piemēram, ka tikai pilsonim ir tiesības pildīt valsts dienestu. No otras puses, likumā paredzētā veidā Satversmes 101. pantam var noteikt tikai tādus ierobežojumus, kas atbilst Satversmes 106. pantam, proti, kas saistīti ar personas spējām un kvalifikāciju vai arī noteikti saskaņā ar Satversmes 116. pantu.”¹³ Tātad saskaņā ar Satversmes 101. pantu valsts dienestu pildīt var tikai Latvijas pilsoņi.

Satversmes 101. pantā ietvertā valsts dienesta jēdziena izpratni ietekmē arī Līguma par Eiropas Savienības darbību¹⁴ 45. pants. Šā panta pirmā daļa nosaka, ka Eiropas Savienībā nodrošina darba ņēmēju pārvietošanās brīvību, un otrā daļa paredz tiešu aizliegumu darba ņēmēju diskriminācijai pilsonības dēļ attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem. Tātad Līguma par Eiropas Savienības darbību 45. panta pirmā un otrā daļa paredz dalībvalstu pienākumu nodrošināt vienādus nodarbinātības nosacījumus neatkarīgi no pilsonības. Tomēr šā panta ceturtā daļa noteic, ka šis pants „neattiecas uz civildienestu”. Jēdzienam „civildienests” šā panta izpratnē ir autonoma nozīme, kas nostiprināta Eiropas Savienības tiesas praksē. Eiropas Savienības tiesa ir atzinusi, ka jēdziens „civildienests” aptver tikai tādus amatus, kuros notiek tieša vai netieša līdzdalība valsts varas īstenošanā un amata mērķis ir aizsargāt sabiedrības un citu valsts institūciju vispārējās intereses. Piemēram, Eiropas Savienības tiesa ir atzinusi, ka valsts dienestā neietilpst pamatskolu un vidusskolu skolotāji, pētnieki, dzelzceļa darbinieki u. c., bet ietilpst karavīri, policija un citas līdzīgas iestādes, tiesas, nodokļu iestādes, diplomātiskais korpuss, kā arī citi amati ministrijās, pašvaldībās, centrālajās bankās un citās valsts iestādēs, ja vien amata ietvaros nepieciešams īstenot valsts varu.¹⁵

¹¹ Nowak M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. Kehl, Strasbourg, Arlington: N. P. Engel, 1993, p. 451.

¹² Par Satversmes tiesas likuma 7. panta ceturtās daļas vārdu “bez pilnvaru termiņa ierobežojuma” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 83. pantam, 91. pantam un 101. panta pirmajai daļai: Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2007. gada 18. oktobra spriedums lietā Nr. 2007-03-01, 12. punkts. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 170 (3746), 2007, 23. oktobris.

¹³ Par Valsts civildienesta likuma pārejas noteikumu 5. punkta un Ministru kabineta 2001. gada 20. februāra noteikumu Nr. 79 “Ierēdnim izvirzāmās obligātās prasības – augstākā izglītība – piemērošanas kārtība un termiņš” atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91., 101. un 106. pantam: Latvijas Republikas Satversmes tiesas 2007. gada 10. maija spriedums lietā Nr. 2006-29-0103, 17.2. punkts. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 77 (3653), 2007, 10. maijs.

¹⁴ Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētā versija. *Oficiālais Vēstnesis*, C326, 2012, 26. oktobris.

¹⁵ Sk. Eiropas Savienības tiesas prakses apkopojumu un atsauces uz attiecīgiem Eiropas Savienības tiesas nolēmumiem. No: *Demmke C., Moilanen T. Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang, p. 62–64.

Lai nodrošinātu harmonisku Satversmes 101. panta un Līguma par Eiropas Savienības darbību 45. panta otrās un ceturtās daļas līdzaspastāvēšanu, Satversmes 101. pantā lietotais jēdziens „valsts dienests” tulkojams ne plašāk kā Līguma par Eiropas Savienības darbību 45. pantā lietotais jēdziens „civildienests”.

2. Valsts dienesta jēdziens šaurākā nozīmē

Visus valsts pārvaldē nodarbinātos (plašākā nozīmē ar to saprotot visos valsts varas atzaros nodarbinātos) var iedalīt atkarībā no tiesiskajām attiecībām, kas pastāv starp publisku personu un nodarbināto:

- 1) darba tiesiskās attiecības;
- 2) amata attiecības;
- 3) valsts dienesta attiecības.¹⁶

Darba tiesiskās attiecības pastāv, ja ar valsts pārvaldē nodarbinātu personu saskaņā ar normatīvajiem aktiem slēdzams darba līgums. Dažkārt likums to pat īpaši nosaka. Piemēram, jau minētā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likuma 5. panta otrā daļa noteic, ka „Biroja amatpersonu darba tiesiskajās attiecībās piemērojamas darba tiesiskās attiecības regulējošo normatīvo aktu normas, ciktāl šis likums nenosaka citādi.” Citās tiesās pārvaldes iestādēs darba tiesiskās attiecības var nodibināt tikai tad, ja nodarbinātā persona neveic Valsts civildienesta likuma¹⁷ 3. panta pirmajā daļā noteiktās ierēdņa funkcijas vai arī nav uzskatāma par amatpersonu ar speciālo dienesta pakāpi saskaņā ar Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likumu.¹⁸ Tāpat darba tiesiskās attiecības nodibināmas ar gandrīz visiem atvasinātās publiskās personās nodarbinātajiem, kā arī valsts varas orgānu personālu (piemēram, Saeimas, Augstākās tiesas, Satversmes tiesas darbiniekiem).

Amata attiecības pastāv starp publisku personu un personu, kuras nodarbinātība valsts pārvaldē izriet tikai no fakta, ka šī persona ir ievēlēta amatā ar politisku lēmumu. Šo personu pamatpienākumus un tiesības nosaka tikai ārējs normatīvs akts, nevis darba līgums vai administratīvs akts. Šīs tiesiskās attiecības ir Saeimas un pašvaldību deputātiem, Valsts prezidentam, Ministru kabineta locekļiem, valsts kontroles padomes locekļiem, to atvasināto publisko personu orgānu locekļiem, kurus amatā ievēl Saeima, kā arī citām Saeimas ievēlētajām personām, izņemot tiesnešus.

Valsts dienests šaurākā nozīmē ir īpaša tiesisko attiecību grupa, kuru raksturo vairākas pazīmes. Pirmkārt, valsts dienesta attiecības ir īpašas pakļautības attiecības – valstij ir plašas iespējas noteikt ar amata veikšanu saistītos jautājumus. Piemēram, iestādei ir plaša rīcības brīvība vienpusēji grozīt ierēdņa vai amatpersonas ar speciālo dienesta pakāpi amata pienākumus, pārcelt šo personu citā amatā utt.

¹⁶ Šāda valsts pārvaldē nodarbināto klasifikācija ietverta Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atbildības likuma 2. panta sestajā daļā, kur noteikts: „(6) Par valsts vai pašvaldības institūcijas amatpersonām (darbiniekiem) šā likuma izpratnē uzskatāmas personas, kuras minētas šā panta otrajā daļā vai ir nodarbinātas šā panta pirmajā daļā minētajās institūcijās, pamatojoties uz darba līgumu, kuras pilda valsts dienestu, kuras ir ievēlētas, apstiprinātas vai ieceltas amatā vai citādi pilda noteiktus amata (dienesta, darba) pienākumus valsts vai pašvaldības institūcijā.” Sk. arī šā likuma 2. panta septīto daļu.

¹⁷ Valsts civildienesta likums: LV likums. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 331/333 (2242/2244), 2000, 22. septembris.

¹⁸ Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums: LV likums. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 101 (3469), 2006, 30. jūnijs.

Otrkārt, visas valsts dienesta attiecībās esošās personas ir uzskatāmas par amatpersonām Administratīvā procesa likuma 1. panta trešās daļas izpratnē (protams, jēdziens „amatpersona” ir plašāks, un zināmās situācijās ietver arī citas personas, piemēram, pašvaldības deputātus, ja starp pašvaldību un deputātu pastāv strīds par deputātam izmaksājamo atlīdzību).¹⁹ Tas nozīmē, ka lēmumi par šo personu tiesiskā statusa nodibināšanu, izbeigšanu vai grozīšanu, disciplināro sodīšanu, kā arī lēmumi, kas būtiski skar šo personu cilvēktiesības, ir administratīvi akti. Šī likumsakarība ir nozīmīga tiesību zinātnes studiju didaktikā, kā arī labāk palīdz nošķirt valsts dienesta attiecībās esošās personas no darbiniekiem. Tātad valsts dienesta attiecībās esošo personu pazīme ir tā, ka šo personu statuss tiek noteikts ar administratīvu aktu.²⁰ Izņēmums ir tiesneši, kuri tiek iecelti un apstiprināti amatā ar politisku lēmumu.

Treškārt, valsts dienestā esošo personu pamatpienākumus nosaka vai nu tikai ārējs normatīvs akts (piemēram, tiesnešiem un prokuroriem), vai arī ārējs normatīvs akts un amata apraksts (piemēram, ierēdņiem), vai dienesta līgums (karavīriem). Valsts dienestā šobrīd ietilpst šādas personu grupas:

- 1) ierēdņi;
- 2) amatpersonas ar speciālajām dienesta pakāpēm;
- 3) karavīri;
- 4) tiesneši un prokurori.

Tiesnešu atšķirīgais statuss un ievērojamās neatkarības garantijas gan drīzāk liek tos pieskaitīt vai nu amata attiecību grupā esošajām personām, vai arī uzskatīt par īpašu valsts pārvaldē nodarbināto tiesisko attiecību grupu.

Tātad šaurākā nozīmē valsts dienests ir īpašas tiesiskās attiecības starp publisku personu un tajā nodarbinātajiem.

Jāņem vērā, ka no iepriekš minētā praksē pastāv marginālas atkāpes. Piemēram, Augstākās tiesas Senāts Valsts kontroles revīzijas departamentu sektoru vadītājus pielīdzina valsts dienestā esošām personām.²¹

Kopsavilkums

1. Latvijā jēdziens “valsts dienests” saprotams šaurākā un plašākā nozīmē.
2. Plašākā nozīmē jēdziens “valsts dienests” saprotams kā Satversmes 101. pantā paredzētās pamattiesības uz nodarbinātību valsts dienestā. Šādā nozīmē jēdziens “valsts dienests” tulkojams tā, lai tas atbilstu Līguma par Eiropas Savienības darbību 45. panta otrajai un ceturtajai daļai.
3. Šaurākā nozīmē valsts dienests ir īpašs valsts pārvaldē nodarbināto tiesisko attiecību veids.

¹⁹ Augstākās tiesas Senāts ierēdņus, karavīrus un tiesnešus reiz uzskatījis par iestādei īpaši pakļautām personām (sk. Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 16. aprīļa lēmuma lietā Nr. SKA-408/2010 9. punktu). Pieejams: <http://www.at.gov.lv/files/archive/departments3/2010/ska-408.doc>. Tas gan nekādas būtiskas problēmas nerada, jo Administratīvā procesa likums paredz vienādas sekas „amatpersonām” un „iestādei īpaši pakļautām personām”.

²⁰ Par amatpersonām ir uzskatāmas arī amata attiecībās nodarbinātās personas, taču retos gadījumos, piemēram, par amatpersonu var uzskatīt pašvaldības deputātu, kurš nav saņēmis viņam paredzēto atlīdzību par deputāta pienākumu veikšanu. Šādā gadījumā tiek būtiski aizskartas deputāta pamattiesības uz valsts dienestu un atlīdzību, kuras viņš var aizsargāt ar attiecīgu prasījumu (atkarībā no situācijas – par administratīvo aktu vai faktisko rīcību) administratīvā procesa kārtībā.

²¹ Latvijas Republikas Augstākās tiesas 2010. gada 30. aprīļa lēmums lietā Nr. SKA-407/2010. Pieejams: <http://at.gov.lv/files/archive/departments3/2010/ska-407.doc> [skatīts 2013. gada 14. martā].