**Prasījuma par labvēlīga administratīvā akta izdošanu sociālo tiesību jomā izskatīšana administratīvajā tiesā**

Izskatot prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tiesai parasti ir  jāvērtē tie faktiskie un tiesiskie apstākļi, kādi konstatējami lietas izskatīšanas pabeigšanas laikā. Tomēr jāņem vērā, ka šim principam ir izņēmumi. Viens no šādiem izņēmumiem attiecas uz sociālajās tiesībās noteikto labumu gūšanu, kad tiesai ir jāvērtē tie faktiskie un tiesiskie apstākļi, kādi pastāvēja laikā, kad persona ar iesniegumu par sociālā labuma saņemšanu vērsās iestādē. Izskatot šādu prasījumu, tiesai vienlaikus ir arī jāvērtē, vai nav kādi papildu apstākļi, kas minēto var ietekmēt.

**ASV pilsoņa tiesības prasīt Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu par Latvijā uzkrāto apdrošināšanas stāžu**

Ievērojot vēsturisko regulējumu attiecībā uz tiem starptautiskajiem līgumiem, kas slēgti sociālās nodrošināšanas jomā, kā arī starptautisko tiesību pamatprincipu *pacta sunt servanda*, atzīstams, ka 1992.gada 5.novembrī noslēgtā Latvijas Republikas valdības un Amerikas Savienoto Valstu valdības līguma par savstarpēju pensiju izmaksu noteikumi prevalē pār likuma „Par valsts pensijām” normām. Līdz ar to ASV pilsonim, iepretim likuma „Par valsts pensijām” 3.panta pirmajā daļā noteiktajām tiesībām uz valsts vecuma pensiju Latvijas teritorijā dzīvojošām personām, ir no šā starptautiskā līguma izrietošas tiesības prasīt Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu par Latvijā uzkrāto apdrošināšanas stāžu, pat ja šī persona nedzīvo Latvijas teritorijā.

**Lietas izskatīšana mutvārdu procesā apelācijas instances tiesā**

Lieta apelācijas instances tiesā tiek izskatīta rakstveida procesā, bet, izvērtējot procesa dalībnieka motivētu lūgumu, tiesa var noteikt lietas izskatīšanu arī mutvārdu procesā. Lietas izskatīšana mutvārdu procesā ir apelācijas instances tiesas prerogatīva arī tad, ja pirmās instances tiesā lieta nav skatīta mutvārdu procesā. Vienlaikus tiesai, lemjot par procesa dalībnieka lūgumu par pierādījumu iegūšanu (liecinieku liecības), ir jāraugās, lai tiktu ievērotas personas tiesības uz taisnīgu tiesu. Gadījumā, ja lūgums par liecinieka izsaukšanu tiek noraidīts, tiesai ir jāsniedz pamatojums.

**Latvijas Republikas Senāta**

**Administratīvo lietu departamenta**

**2020.gada 23.decembra**

**SPRIEDUMS**

**Lieta Nr. A420132016, SKA-109/2020**

[ECLI:LV:AT:2020:1223.A420132016.4.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/eclinolemumi/ECLI:LV:AT:2020:1223.A420132016.4.S)

Tiesa šādā sastāvā: senatori Andris Guļāns, Dzintra Amerika, Rudīte Vīduša

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz [pers. A] ([*pers. A*]) pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, sakarā ar [pers. A] kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 6.oktobra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Pieteicēja [pers. A], kura dzīvo ASV un kurai ir ASV pilsonība un Latvijā uzkrāts apdrošināšanas stāžs, 2015.gada 8.septembrī vērsās Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrā (turpmāk – aģentūra) ar lūgumu piešķirt valsts vecuma pensiju no 2016.gada 9.augusta.

Ar aģentūras 2015.gada 20.novembra lēmumu Nr. 15/2434895 pieteicējai atteikts piešķirt vecuma pensiju, jo konstatēts, ka viņa nav sasniegusi nepieciešamo pensijas vecumu un nedzīvo Latvijā. Vienlaikus atzīts, ka pieteicējas gadījumā nav piemērojams Latvijas Republikas valdības un Amerikas Savienoto Valstu valdības līgums par savstarpēju pensiju izmaksu (turpmāk – Divpusējais līgums), jo pieteicējai Latvijā nav bijusi piešķirta vecuma pensija, lai saskaņā ar Divpusējo līgumu izskatītu jautājumu par pensijas izmaksu.

[2] Nepiekrītot saņemtajam atteikumam, pieteicēja vērsās administratīvajā tiesā ar pieteikumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu – valsts vecuma pensijas piešķiršanu no 2016.gada 9.augusta.

[3] Ar Administratīvās rajona tiesas 2017.gada 1.februāra spriedumu pieteikums noraidīts. Tiesa atzina, ka aģentūra pamatoti atteikusi piešķirt pensiju, jo – lai gan pieteicējai ir pensijas piešķiršanai nepieciešamais apdrošināšanas stāžs un viņa ir arī sasniegusi likumā noteikto pensijas vecumu – attiecībā uz pieteicēju Divpusējais līgums nav piemērojams tādēļ, ka tas regulē jautājumu par jau Latvijā piešķirtās pensijas izmaksu ASV pilsoņiem, bet pieteicējai vecuma pensija Latvijā nav piešķirta.

[4] Izskatot pieteicējas apelācijas sūdzību, Administratīvā apgabaltiesa ar 2017.gada 6.oktobra spriedumu pieteikumu noraidīja. Apgabaltiesa ņēma vērā, ka, lemjot par labvēlīga administratīvā akta izdošanu sociālo tiesību jomā, ir jāvadās no tām tiesību normām, kas bija spēkā brīdī, kad persona ar iesniegumu par labuma saņemšanu vērsās iestādē. Rezultātā tiesa atzina, ka pieteicēja ne pensijas pieprasījuma iesniegšanas brīdī, ne arī iesnieguma izskatīšanas brīdī iestādē nebija sasniegusi likumā noteikto vecumu valsts pensijas saņemšanai, un tas pats par sevi ir pietiekams pamats, lai atteiktu labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Līdz ar to apgabaltiesa atzina, ka lietā nav nozīmes citiem apstākļiem, kuri norādīti pārsūdzētajā lēmumā, tostarp tiesa nesniedza argumentāciju par Divpusējā līguma interpretāciju un piemērošanu, jo tas neietekmē atteikuma tiesiskumu.

[5] Par apelācijas instances tiesas spriedumu pieteicēja iesniedza kasācijas sūdzību, norādot uz turpmāk minētajiem argumentiem.

[5.1] Apgabaltiesai bija jāpiemēro likuma „Par valsts pensijām” 11.panta pirmā daļa kopsakarā ar pārejas noteikumu 8.1 un 8.2punktu, ņemot vērā tos faktiskos apstākļus, kas bija iestājušies pieteikuma izskatīšanas laikā tiesā, nevis iesnieguma izskatīšanas laikā iestādē.

[5.2] Apgabaltiesa, pretēji Administratīvā procesa likuma 302.pantam, vērtēja pārsūdzētā lēmuma tiesiskumu, nevis labvēlīga administratīvā akta izdošanas kritērijus. Tiesai bija jāvērtē pieteicējas argumenti par Divpusējā līguma, kas paredz vecuma pensijas piešķiršanu neatkarīgi no dzīvesvietas, interpretāciju. Tiesa nav izskatījusi lietu pēc būtības.

[5.3] Apgabaltiesa pārkāpa no Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 6.panta izrietošo principu, saskaņā ar kuru tiesa vismaz vienā instancē nodrošina personai tiesības uz mutvārdu procesu, ja viņa to lūdz. Apgabaltiesa neapmierināja pieteicējas lūgumu, kura mērķis bija uzaicināt un nopratināt liecinieku, kas apstiprinātu, ka ASV un pieteicēja vienādi interpretē Divpusējo līgumu.

[5.4] Apgabaltiesa nav piemērojusi objektīvās izmeklēšanas principu (Administratīvā procesa likuma 107.panta ceturtā daļa), privātpersonas tiesību ievērošanas principu (5.pants) un likuma atrunas principu (11.pants).

[6] Aģentūra sniegtajos paskaidrojumos kasācijas sūdzību neatzīst, norādot, ka apgabaltiesas spriedums ir tiesisks un pamatots.

**Motīvu daļa**

[7] Izvērtējot kasācijas sūdzības argumentus kopsakarā ar pārsūdzēto tiesas spriedumu, Senāts identificē šādus kasācijas tiesvedībai nozīmīgus tiesību jautājumus:

1) vai tiesai, izlemjot prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu sociālo tiesību jomā, jāvērtē tie faktiskie un tiesiskie apstākļi, kādi pastāvēja pārsūdzētā lēmuma pieņemšanas brīdī;

2) vai Divpusējam līgumam lietā ir tiesiska nozīme;

3) vai tiesa, noraidot lūgumu par lietas izskatīšanu mutvārdu procesā, ir pieļāvusi tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpumu.

**I**

[8] Senāta praksē atzīts – lai uzdotu iestādei izdot labvēlīgu administratīvo aktu, tiesai ir jāpārbauda, vai tiesību normas piešķir personai tiesības no attiecīgā publisko tiesību subjekta prasīt to labumu, kuru persona ietvērusi savā prasījumā par labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Ja piemērojamā tiesību norma nosaka noteiktus tiesiskus un faktiskus apstākļus attiecīgā labuma saņemšanai, tiesai jāpārbauda, vai konkrētajā gadījumā attiecīgie apstākļi ir iestājušies. Pamats izdot personai labvēlīgu administratīvo aktu ir tad, ja pastāv *visi* tā izdošanas priekšnoteikumi. Turklāt, izvērtējot prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tiesa nav saistīta ar administratīvā akta pamatojumā norādītajiem argumentiem. Proti, lemjot par labvēlīga administratīvā akta izdošanu,tiesa pati neatkarīgi no iestādes lēmumā (atteikumā) ietvertā pamatojuma objektīvi izvērtē, vai personai ir tiesības uz labvēlīga administratīvā akta izdošanu. Ja tiesa norāda uz kādu obligātu apstākli, kam būtu jābūt, bet kas konkrētajā gadījumā nav iestājies, tiesa var noraidīt prasījumu par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, arī neanalizējot, vai ir iestājušies pārējie tiesību normā minētie apstākļi (sal., piemēram,*Senāta 2007.gada 12.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-118/2007 (A42254704) 10.punkts, 2008.gada 10.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-100/2008 (A42252904) 7.punkts*).

[9] Savukārt gadījumā, ja administratīvā procesa laikā tiesā iestājas tāds nepieciešamais priekšnoteikums personas prasītā labvēlīgā administratīvā akta izdošanai, kas nepastāvēja laikā, kad iestāde lēma par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, procesuālās ekonomijas nolūkā pieļaujams, ka tiesa pati izvērtē jauno apstākli (sal. *Senāta 2008.gada 10.aprīļa sprieduma lietā Nr. SKA-100/2008 (A42252904) 9.punkts*).

Minētais nozīmē, ka, lemjot par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tiesai parasti ir jāvērtē tie *faktiskie* un *tiesiskie apstākļi*, kādi konstatējami lietas izskatīšanas pabeigšanas laikā. Tomēr jāņem vērā, ka šim principam ir izņēmumi.

Viens no šādiem izņēmumiem attiecas uz sociālajās tiesībās noteikto labumu gūšanu. Proti, sociālo tiesību jomā, lemjot par labvēlīga administratīvā akta izdošanu, tiesai ir jāvērtē tā tiesību norma, kas bija spēkā brīdī, kad persona ar iesniegumu par šā labuma saņemšanu bija vērsusies iestādē. Senāts jau agrāk ir skaidrojis, ka sociālo tiesību jomā šāda pieeja ir attaisnojama kā izņēmums, jo tiesiskās situācijas vēlāka maiņa (tiesību normas grozīšana vai izslēgšana) neietekmē tās tiesības, kuras personai bija brīdī, kad viņa ar iesniegumu par šā labuma saņemšanu vērsās iestādē (sal., piemēram, *Senāta 2007.gada 8.novembra sprieduma lietā Nr. SKA‑430/2007 (A42414505) 21.punkts, 2009.gada 6.novembra sprieduma lietā Nr. SKA‑334/2009 (A42480805) 11.punkts*).

Vienlaikus Senāts vērš uzmanību, ka tiesai, izskatot šādu prasījumu, ir arī jāvērtē, vai nav kādi papildu apstākļi, kas minēto var ietekmēt.

Izskatāmajā gadījumā jāņem vērā, ka pieteicēja, 2015.gada 8.septembrī ar iesniegumu vēršoties iestādē, bija lūgusi piešķirt Latvijas valsts vecuma pensiju no konkrēta datuma – 2016.gada 9.augusta. Tādējādi secināms, ka pati pieteicēja ir uzskatījusi, ka no minētā datuma viņai ir radušās attiecīgās tiesības.

[10] Senāts konstatē, ka apgabaltiesa ir vērtējusi apstākli, ka pensija ir pieprasīta ātrāk, un pamatoti atzinusi, ka no tiesību normām neizriet personas tiesības prasīt valsts vecuma pensijas piešķiršanu 11 mēnešus iepriekš, jo šajā laikā var notikt izmaiņas ne tikai tiesiskajos, bet arī faktiskajos apstākļos, kas saistīti ar pašu personu. Tāpēc, ņemot vērā, ka pieteicēja iesnieguma iesniegšanas un tā izskatīšanas brīdī iestādē vēl nebija sasniegusi likumā noteikto vecuma slieksni valsts vecuma pensijas saņemšanai, apgabaltiesa pamatoti uzskatīja, ka iestādei nebija pamata izdot pieteicējai labvēlīgu administratīvo aktu.

Tomēr Senāts vērš uzmanību, ka minētais apstāklis vēlāk neietekmē tiesas pienākumu izvērtēt attiecīgā prasījuma pamatotību pēc būtības un, atzīstot to par pamatotu, atbilstoši Administratīvā procesa likuma 254.panta pirmajai daļai uzdot iestādei izdot attiecīgo administratīvo aktu.

Konkrētajā lietā, lemjot par to, vai pieteicējai ir jāpiešķir pensija no 2016.gada 9.augusta, tiesai jāizvērtē, vai šajā datumā bija izpildījušies visi tiesību normās paredzētie priekšnoteikumi, kuri nepieciešami prasītā labuma piešķiršanai.

Senāts atzīst, ka apgabaltiesa šos apstākļus spriedumā nav novērtējusi pareizi, un, tā kā tas var ietekmēt iznākumu lietā, ir pamats atcelt pārsūdzēto tiesas spriedumu.

[11] Vienlaikus Senāts konstatē, ka pirmās instances tiesa šajā lietā jau bija vērtējusi, vai 2016.gada 9.augustā bija izpildījušies pensijas piešķiršanas priekšnoteikumi. Tiesa konstatēja, ka pieteicēja 2016.gada 9.augustābija sasniegusi gan nepieciešamo vecumu pensijas saņemšanai, gan nepieciešamo apdrošināšanas stāžu. Turklāt tiesa norādīja, ka lietā par to nav strīda. Līdz ar to, Senāta ieskatā, nav izslēgts, ka apgabaltiesa, izskatot lietu atkārtoti, varētu secināt to pašu.

Tas savukārt nozīmē, ka šīs lietas pareizā izspriešanā būtiski ir arī noskaidrot, ko paredz Divpusējais līgums. Proti, vai Divpusējais līgums, iepretim likuma „Par valsts pensijām” 3.panta pirmajā daļā noteiktajām tiesībām uz valsts pensiju Latvijas teritorijā dzīvojošām personām (sal. *Senāta 2019.gada 19.jūlija sprieduma lietā Nr. SKA‑61/2019 (ECLI:LV:AT:2019:0719.A420215815.2.S) 6.punkts*), paredz no minētā atšķirīgu kārtību, kas būtu jāpiemēro izskatāmajā gadījumā.

[12] Ievērojot kasācijas sūdzībā izteiktos argumentus par Divpusējā līguma interpretāciju, kā arī ņemot vērā procesuālās ekonomijas principu, kura mērķis ir vienkāršot un saīsināt tiesvedības procesu, Senāts uzskata par nepieciešamu izvērtēt, vai no Divpusējā līguma noteikumiem izriet personas tiesības prasīt Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu par Latvijā uzkrāto apdrošināšanas stāžu situācijā, ja personas pastāvīgā dzīvesvieta ir ASV.

**II**

[13] Senāts ņem vērā, ka Latvija 1993.gada 6.aprīlī pievienojās ANO 1969.gada Vīnes konvencijai par starptautisko līgumu tiesībām (turpmāk – Vīnes konvencija), kas reglamentē līgumiskās attiecības starp valstīm.

Vīnes konvencijas 2.pantā noteikts, ka līgums ir starptautiska rakstiska vienošanās starp valstīm, kuru reglamentē starptautiskās tiesības, neatkarīgi no tā, vai šī vienošanās ir ietverta vienā vai vairākos starptautiski saistītos dokumentos, kā arī neatkarīgi no tās konkrētā nolūka.

Izskatāmajā gadījumā Divpusējo līgumu veido divi starptautiski saistīti dokumenti: 1) ASV vēstniecības Rīgā 1992.gada 26.oktobra diplomātiskā nota Nr. 28 un 2) Latvijas Republikas Ārlietu ministrijas 1992.gada 5.novembra diplomātiskā atbildes nota Nr. 3597.

[14] Senāts konstatē, ka Divpusējā līgumā – konkrēti ASV notā – izteikts šāds priekšlikums (oriģinālvalodā): „*The Embassy of the United States of America presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia and has the honor to raise the subject of payment of social insurance benefits by the United States Department of Health and Human Services’ Social Security Administration and the Republic of Latvia’s Ministry of Social Welfare. This exchange of diplomatic notes is offered to assure that the respective social insurance systems of the United States and Latvia will provide for the payment of benefits to citizens of the other country who are otherwise qualified, but who are outside the paying country. It is hereby assured that claims for benefits may be filed from outside the paying country, that payment will be made for retirement or old age benefits as well as for survivors benefits and that benefits will be calculated using the same formula as that used for citizens of the paying country. It is also assured that persons entitled to benefits under either system will receive the same benefit as they would receive by remaining inside the country.* (..)”.

Citētā līguma teksta neoficiāls tulkojums tīmekļa vietnē likumi.lv ir šāds: „*Amerikas Savienoto Valstu vēstniecība apliecina savu cieņu Latvijas Republikas Ārlietu ministrijai un tai ir tas gods ierosināt jautājumu par savstarpēju pensiju izmaksu, ko veic Amerikas Savienoto Valstu Veselības un sociālās drošības ministrija un Latvijas Republikas Labklājības ministrija.* *Šī diplomātisko notu apmaiņa tiek piedāvāta, lai garantētu to, ka attiecīgās Amerikas Savienoto Valstu un Latvijas sociālās apdrošināšanas sistēmas paredz pensiju izmaksu citas valsts pilsoņiem, kas ir tiesīgi tās saņemt, taču neatrodas maksājošās valsts teritorijā. Ar šo tiek apliecināts, ka pensiju pieprasījumus var iesniegt no citas valsts, kas nav maksātāja valsts, un ka tiks veikta vecuma pensiju, kā arī apgādnieka zaudējuma pensiju izmaksa, un ka pensijas tiks aprēķinātas pēc tās pašas formulas, kas tiek izmantota, aprēķinot maksājošās valsts pilsoņu pensijas. Tiek apliecināts arī tas, ka personas, kas ir tiesīgas saņemt pensiju pēc kādas no divu valstu sistēmām, saņems tādu pašu pensiju, kādu tās saņemtu, atrodoties savas valsts teritorijā.*(..)”.

Savukārt Latvijas Republikas notā uz minēto sniegta šāda atbilde (oriģinālvalodā): „(..) *The Ministry of Foreign Affairs confirms its acceptance for the proposed exchange of diplomatic notes and agrees to the provisions stated in the abovementioned note of the US Embassy.* (..)”.

Latviski: „(..) *Ārlietu ministrija apstiprina piekrišanu piedāvātajai diplomātisko notu apmaiņai un piekrīt iepriekš ASV vēstniecības notā paredzētajiem noteikumiem.*(..)”.

[15] No iepriekš aplūkotās valstu sarakstes skaidri izriet gan oferte, gan akcepts – tātad pušu vēlme uzņemties saistības –, un ar to ir pietiekami, lai starptautiskais līgums būtu noslēgts (sal. *Corten O., Klein P. The Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary, Volume I. Oxford: Oxford University Press, 2011, p.36.*).

Tāpat no minētās valstu sarakstes, kas attiecīgi konstituē Divpusējo līgumu, izriet šā līguma noslēgšanas mērķis – garantēt, ka abu valstu sociālās apdrošināšanas sistēmas paredz sociālās apdrošināšanas pakalpojumu sniegšanu tiem otras valsts pilsoņiem, kas kvalificējas pakalpojumu saņemšanai, taču neatrodas maksātājvalsts teritorijā. Vienlaikus no Divpusējā līguma arī izriet, ka šādus pakalpojumus persona var pieprasīt, esot ārpus maksātājvalsts (*claims for benefits may be filed from outside the paying country*), un ka aprēķini tiks veikti pēc tās pašas formulas, ko izmanto maksātājvalsts pilsoņiem. Līgumā *expressis verbis* noteikts, ka minētais attiecas uz vecuma pensijas maksājumiem.

Līdz ar to Senāts secina, ka Divpusējā līguma gramatiskais formulējums tieši paredz iespēju, ka persona var pieprasīt vecuma pensiju, pat ja tā neatrodas maksātājvalsts teritorijā.

[16] Atbildot uz Senāta lūgumu sniegt viedokli, Ārlietu ministrija norādīja, ka no Divpusējā līguma teksta nepārprotami izriet, ka līgums paredz jau Latvijā piešķirtas vecuma pensijas izmaksu gadījumā, ja persona maina pastāvīgo dzīvesvietu no Latvijas uz ASV. Lai arī līgums tiešā veidā neregulē jautājumu par pensijas piešķiršanu, tomēr tas nepārprotami noteic, ka pensiju pieprasījumus var iesniegt no citas valsts, kas nav maksātājvalsts, tādējādi arī līgums apraksta pensijas pieprasījumu iesniegšanu (*lietas 105.–106.lp.*).

Ministrija norādījusi, ka 2009.gadā Labklājības ministrija bija vērsusies Ārlietu ministrijā, aicinot to iesaistīties jautājuma risināšanā ar ASV pusi par Divpusējā līguma piemērošanas praksi. Ārlietu ministrija 2010.gada 22.janvārī bija saņēmusi ASV vēstniecības atbildes notu ar skaidrojumu, ka Divpusējā līgumā minētais termins *otherwise qualified* (kvalifikācijas prasības) ASV gadījumā ir attiecināms uz ASV nacionālo normatīvo aktu prasībām kā noteikta vecuma sasniegšana un dzīvesvieta saskaņā ar Sociālās drošības likuma 202 (T) nodaļā noteikto.

Ministrijas ieskatā, minētais varētu norādīt, ka Divpusējais līgums jautājumu par personas tiesībām saņemt pensiju ir atstājis valstu nacionālā regulējuma ziņā. Vienlaikus Divpusējais līgums noteic, ka pensiju pieprasījumu persona var iesniegt ārpus pensijas maksātājvalsts, neparedzot atšķirību starp pieteikumu par pirmreizējo pensijas piešķiršanu un pieteikumu par pensijas izmaksas turpināšanu vai atjaunošanu. Tādējādi būtu nepieciešams izvērtēt dzīvesvietas kritērija samērīgumu līguma piemērošanas mērķim (*lietas 106.lp.*).

[17] Savukārt Labklājības ministrija sniedza viedokli, ka Divpusējais līgums attiecas tikai uz jau piešķirtas pensijas izmaksu (eksportu) otras valsts pilsoņiem. Ministrijas viedoklis pamatots ar Latvijas iestāžu savstarpējo saraksti un diviem Ārlietu ministrijas dienesta ziņojumiem par tikšanos ar ASV amatpersonām 2011.gada 4.martā un 2012.gada 26.janvārī.

Ministrija skaidrojusi, ka Divpusējais līgums pēc tā satura nav uzskatāms par pilnīgu sociālās drošības līgumu tā tradicionālajā izpratnē, kādus Latvija ir noslēgusi ar citām valstīm, piemēram, Kanādu, Austrāliju, Krievijas Federāciju, Ukrainu un Baltkrieviju. Tāpat ministrija norādījusi, ka tikšanās laikā ar ASV pārstāvjiem tika izteikta pušu vēlme uzsākt darbu pie jauna līguma sociālās drošības jomā izstrādes un noslēgšanas; kas gan vēlāk nav īstenojies ASV kapacitātes trūkuma dēļ (*lietas 111.–113.lp.*).

Labklājības ministrija norādījusi arī uz tās 2014.gada 18.jūnija vēstuli Nr. 34‑4‑0401/1272, kas adresēta Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrai un kurā izteikts ministrijas viedoklis par Divpusējā līguma piemērošanu. Proti, šajā vēstulē ministrija ir skaidrojusi aģentūrai, ka Divpusējais līgums regulē Latvijas pilsoņiem un ASV pilsoņiem jau piešķirto valsts pensiju izmaksas kārtību, nevis pieļauj vecuma pensijas piešķiršanu ASV pilsoņiem, kas dzīvo ASV teritorijā. Pretējā gadījumā veidojas situācija, ka, pirmkārt, Divpusējais līgums nepamatoti privileģē ASV pilsoņus, nodrošinot viņiem tādas tiesības, kādas līdzšinējā līguma piemērošanas kārtība nesniedza Latvijas pilsoņiem, respektīvi, Latvijas pilsonim, kurš dzīvo ASV teritorijā, netiek piešķirta Latvijas vecuma pensija. Otrkārt, esošais regulējums Pilsonības likuma 9.panta sestajā daļā attiecībā uz dubultpilsonības nosacījumiem rada situāciju, kurā persona ar Latvijas un ASV dubultpilsonību tiek diskriminēta attiecībā pret personu tikai ar ASV pilsonību, jo dubultpilsonības gadījumā persona savās tiesībās uz piešķirtajiem un izmaksātajiem pabalstiem un pensijām tiek uzskatīta tikai un vienīgi par Latvijas pilsoni. Tādējādi no Labklājības ministrijas 2014.gada 18.jūnija vēstules izriet, ka ministrija ir atsaukusi savu 2007.gada 25.jūnija viedokli par notas piemērošanu un aicinājusi aģentūru turpmāk pārtraukt Latvijas valsts vecuma, invaliditātes un apgādnieka zaudējuma pensijas piešķiršanu ASV pilsoņiem, kas dzīvo ASV teritorijā (*lietas 122.–124.lp.*).

[18] Ministru kabineta sniegtajā viedoklī pausts, ka jautājumā par Divpusējā līguma piemērošanu nozīme ir *līguma* *piemērošanas praksei* līgumslēdzēju pušu starpā, proti, ka ir ņemams vērā reciprocitātes princips līgumu piemērošanā. Tiek norādīts, ka 2011.gada 4.marta Labklājības ministrijas ekspertu sarunā ar ASV pārstāvi tika nostiprināta pieeja, ka puses līgumā noteikto piemēro tikai un vienīgi uz attiecīgās valsts jau piešķirtās pensijas izmaksas turpināšanu, ja persona pēc pensijas piešķiršanas pārceļas uz otras līguma puses teritoriju (*lietas 148.–153.lp.*).

[19] Aplūkojot detalizētāk tos apstākļus, ar kuriem Latvijas iestādes ir pamatojušas savu pozīciju, Senāts konstatē turpmāk minēto.

2011.gada 4.martā notika Ārlietu ministrijas, Labklājības ministrijas un aģentūras pārstāvju kopīga tikšanās ar ASV Valsts departamenta reģionālo federālo pabalstu amatpersonu [pers. B], lai pārrunātu kādas personas pabalsta izmaksas lietu, gan arī valstu perspektīvo sadarbību sociālās aizsardzības jomā (*lietas 118.–119.lp.*).

Saskaņā ar Ārlietu ministrijas 2011.gada 7.marta dienesta ziņojumu Nr. 54/104 tikšanās laikā [pers. B] informēja, ka nevar apgalvot, ka 1992.gadā ar notu noslēgtais līgums par savstarpēju pensiju izmaksu tiek vai netiek atzīts par starptautisku līgumu starp ASV un Latviju (kas to nostādītu augstāk par ASV likumu), jo runājis kā Sociālās drošības administrācijas(*Social Security Administration*) pārstāvis, taču vienlaikus norādījis, ka līgums tika radīts, lai Latvijas pilsoņus pielīdzinātu ASV pilsoņiem sociālās drošības sistēmas kontekstā. Dienesta ziņojumā norādīts, ka tikšanās laikā apspriestās personas gadījumā visu nosaka frāze *who are otherwise qualified*, jo ASV likums nodala kārtību, kādā tiek izmaksāta darba pensija un kādā tiek izmaksāti pabalsti, tostarp atraitnes pabalsts (*widow’s benefit*). Pirmajā gadījumā pensiju būtu iespējams saņemt, neizceļojot no Latvijas, bet otrajā gadījumā personai ik pēc sešiem mēnešiem uz viena kalendārā mēneša periodu ir jādodas uz ASV, t.i., katrs septītais mēnesis jāpavada ASV (*lietas 118.lp.*).

Tātad no minētā dienesta ziņojuma izriet, ka 2011.gada 4.martā Latvijas pārstāvju tikšanās laikā ar [pers. B] tika apspriesta atšķirīga situācija nekā šajā lietā aplūkojamā. Proti, runa bija par kādas personas, kura nav ASV pilsone, tiesībām no ASV saņemt atraitnes pabalstu. ASV pārstāvis uzsvēra, ka ASV likumi nodala kārtību, kādā tiek izmaksātas darba pensijas un pabalsti. Tika arī norādīts, ka darba pensijas gadījumā to būtu iespējams saņemt, personai neizceļojot no Latvijas.

Savukārt, iepazīstoties ar Ārlietu ministrijas 2012.gada 26.janvāra dienesta ziņojumā norādīto par tikšanos, kas notika 2012.gada 26.janvārī starp Ārlietu ministrijas, Labklājības ministrijas pārstāvjiem un ASV vēstniecības konsulu [pers. C], ir redzams, ka šajās sarunās pamatā tika skarts jautājums par jauna – pilna apmēra – sociālās apdrošināšanas līguma noslēgšanas iespējām (*lietas 120.–121.lp.*).

Līdz ar to no minētajiem Ārlietu ministrijas dienesta ziņojumiem Senāts negūst tiešu apstiprinājumu tam, ka šajās sarunās līgumslēdzējas puses būtu panākušas kopīgu izpratni par to, ka līgums tikai noteic jau piešķirtas vecuma pensijas izmaksu (eksportu).

Vēl jo vairāk ASV pārstāvis [pers. B] norādīja, ka Divpusējais līgums tika radīts, lai Latvijas pilsoņus pielīdzinātu ASV pilsoņiem sociālās drošības sistēmas kontekstā, un tas nozīmē, ka darba pensijas gadījumā Latvijas pilsonim būtu iespējams to saņemt, neizceļojot no Latvijas.

Minētais principā saskan arī ar ASV vēstniecības Rīgā 2015.gada 3.augusta vēstulē norādīto, ka Latvijas pilsoņiem, kuri ir strādājuši ASV un maksājuši sociālās apdrošināšanas iemaksas, ir tādas pašas tiesības kā ASV pilsoņiem. Proti, lai saņemtu sociālās apdrošināšanas sistēmas pakalpojumus, šīm personām nav obligāti jāapmetas uz dzīvi ASV (*lietas 18.lp.*).

Tādējādi šķiet loģiski, ka ASV diplomātiskajā notā, kas veido Divpusējā līguma pamattekstu, Latvijai tika piedāvāta tāda pati kārtība, kāda tā ir noteikta ASV pilsoņiem, proti, ka tās personas, kuras kvalificējas vecuma pensijas saņemšanai, var to pieprasīt neatkarīgi no dzīvesvietas. Turpretī Latvijas valsts ar diplomātisko atbildes notu šādu kārtību pēc būtības akceptēja, un tas, Senāta vērtējumā, nozīmē, ka Latvijas valsts, ievērojot reciprocitātes principu, šajā jautājumā piešķīra arī līdzvērtīgas privilēģijas ASV pilsoņiem. Līdz ar to vecuma pensijas gadījumā šāda kārtība būtu attiecināma *vice versa*.

Tomēr Divpusējā līguma piemērošanas prakse, kā redzams, atšķiras. Līdz ar to Senātam ir jānoskaidro, kā, iztulkojot (interpretējot) Divpusējā līguma saturu, starptautiskajās tiesībās ir vērtējama līguma piemērošanas prakse.

[20] Senāts ņem vērā, ka Vīnes konvencijas 31.pants noteic līgumu iztulkošanas vispārīgos noteikumus, bet 32.pants – papildu iztulkošanas līdzekļus.

Proti, Vīnes konvencijas 31.pants paredz, ka līgums ir tulkojams godprātīgi saskaņā ar parasto nozīmi, kāda piešķirama līguma noteikumiem kopumā un atbilstoši tā objektam un mērķim. Tāpat ir izmantojami arī citi dokumenti, kuri sastādīti sakarā ar līgumu, vēlākavienošanās par līguma iztulkošanu vai tā noteikumu piemērošanu, *līguma piemērošanas prakse*, kā arī jebkuras starptautisko tiesību normas, kas piemērojamas attiecībās starp dalībniekiem. Noteikumam tiek piešķirta īpaša nozīme, ja ir noteikts, ka dalībniekiem ir bijis tāds nodoms. Turpretī Vīnes konvencijas 32.pants noteic, ka var izmantot papildu iztulkošanas paņēmienus, tostarp līguma sagatavošanas materiālus un līguma noslēgšanas apstākļus.

Šajā sakarā Senāts ņem arī vērā, ka ANO Starptautisko tiesību komisija (turpmāk – Komisija) 2018.gadā ir pieņēmusi dokumentu, kurā apkopoti secinājumi un sniegti komentāri par starptautisko līgumu iztulkošanu saistībā ar „vēlākām vienošanās” un „līguma piemērošanas praksi” Vīnes konvencijas 31. un 32.panta izpratnē (*iekļauti 2018.gada Komisijas ziņojuma Nr. A/73/10 par 70.sesijas darbu 4.nodaļā* „*Subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties”, pieejams:* [*https://legal.un.org/ilc/reports/2018/*](https://legal.un.org/ilc/reports/2018/)) un kuru ANO Ģenerālā Asambleja ir ieteikusi dalībvalstīm pēc iespējas plašāk izmantot praksē (*ANO Ģenerālās Asamblejas 2018.gada 20.decembra rezolūcija Nr. A/RES/73/202,* *pieejams:* [*https://undocs.org/en/A/RES/73/202*](https://undocs.org/en/A/RES/73/202)).

[21] Komisijas secinājumos ir skaidrots, ka 31.pantā minētā „vēlāka vienošanās” vai „vēlāka prakse” saistībā ar līguma piemērošanu, par ko *visas* līgumslēdzējas puses ir vienojušās vai panākušas kopīgu izpratni, tiek pieņemts kā autentisks līguma iztulkošanas līdzeklis, jo tādā veidā pašas puses ir paudušas kopīgu izpratni par līguma piemērošanu. Savukārt tāda līguma piemērošanas prakse, kas neveido vienošanos jeb kopīgu izpratni starp visām līgumslēdzējām valstīm, ir izmantojama vien kā līguma papildu interpretācijas līdzeklis. Tādējādi atsevišķas valsts līguma piemērošanas prakse, kas neveido kopīgu izpratni starp *visām* pusēm, nav arī autentisks līguma iztulkošanas līdzeklis un līdz ar to tai nav piešķirams tāds pats svars. Lai „vēlāku praksi” uzskatītu par vienošanos par līguma interpretāciju, kopīgajai praksei ir nepieciešama plaša, noregulēta un kvalificēta forma. Uzsvērts, ka vienas valsts prakse (viedoklis) neveido starptautiskās tiesības (*2.secinājuma 9.komentārs; 3.secinājuma 10.–12.komentārs; 4.secinājuma 4., 9.–13., 16., 33.komentārs; 9.secinājuma 8.komentārs*).

Savukārt atšķirīgi līgumslēdzēju viedokļi par līguma interpretāciju automātiski izslēdz „pušu vienošanos”. Tomēr tas, ka puses piemēro līgumu atšķirīgi, pats par sevi vēl nenozīmē, ka pastāv konfliktējošas pozīcijas līguma iztulkošanā. Šāda atšķirība var norādīt uz nepiekrišanu vienai pareizai līguma interpretācijai; vienlaikus tā var norādīt arī uz kopīgu izpratni, ka līgums pieļauj zināmu valsts rīcības brīvību līguma piemērošanā. Turklāt kopīgu izpratni par līguma interpretāciju var paust arī ar klusēšanu vai bezdarbību apstākļos, kad tiek sagaidīta atbildes reakcija saprātīgā termiņā, bet tādas nav. Taču, pat ja puse ar savu rīcību ir paudusi noteiktu nostāju saistībā ar līguma interpretāciju, tas vēl nenozīmē, ka otrai pusei uz to būtu noteikti jāreaģē (*10.secinājuma 3., 4., 14., 17.–20.komentārs*).

[22] Konvencijas 31.pantā atzīts, ka starptautiskais līgums ir jāiztulko, ņemot vērā jēdzienu parasto nozīmi. Savukārt „vēlāka vienošanās” un „vēlāka prakse” var palīdzēt atrast kādam līguma jēdzienam šaurāku vai plašāku nozīmi. Jautājums ir par to, cik tālu ar „vēlāku vienošanos” un „vēlāku praksi” var ietekmēt līguma saturu, lai to joprojām varētu uzskatīt kā līguma interpretāciju atbilstoši 31.pantam, jo jāatceras, ka vienošanās var kalpot, lai līgumu papildinātu vai grozītu, taču tad šāda vienošanās ir konvencijas 39.panta priekšmets un attiecīgi ir nošķirams no tādas vienošanās, kas atbilst 31.pantam. Komisija uzsvērusi, ka starptautiskajās tiesībās nav atzīta prakse, ja līgums tiek grozīts vai papildināts „vēlākas prakses” ceļā, jo, ja ar „vēlāku praksi” varētu viegli modificēt līguma saturu, tiktu apdraudēta līguma attiecību stabilitāte (*7.secinājuma 7., 21., 37., 38.komentārs*).

Citiem vārdiem, Vīnes konvencijas 39.pants skaidri noteic, ka līgumā var tikt izdarīti *grozījumi* saskaņā ar dalībnieku vienošanos; savukārt 31.pants attiecas uz „vēlāku vienošanās” vai „vēlāku praksi” attiecībā uz līguma *iztulkošanu* vai tā noteikumu *piemērošanu*, tādējādi tas neregulē jautājumu par līguma papildināšanu vai grozīšanu. Līdz ar to ir būtiski, lai līguma interpretācija saskaņā ar „vēlāku vienošanos” vai „vēlāku praksi” neietekmētu līguma saturu pēc jēgas. Vienlaikus „vēlāka vienošanās” un „vēlāka prakse” var palīdzēt saprast, vai līguma dalībniekiem ir bijis nolūks piešķirt kādam jēdzienam tādu nozīmi, kas laika gaitā var attīstīties un mainīties. Tādējādi, atbildot, vai līgums būtu jāinterpretē, ņemot vērā tos apstākļus, kādi pastāvēja līguma noslēgšanās brīdī, vai arī tos apstākļus, kādi pastāv līguma piemērošanas brīdī, būtiski ir noskaidrot, vai līguma noslēgšanas brīdī varēja prezumēt līgumslēdzēju valstu nolūku piešķirt līgumā ietvertam jēdzienam tādu nozīmi, kas laika gaitā var mainīties (*7.secinājuma 22., 24., 27.komentārs*, *8.secinājuma 9.komentārs*).

[23] Divpusējā līguma oriģinālvalodas teksts nepārprotami noteic, ka pensiju pieprasījumus var iesniegt no valsts, kas nav maksātāja valsts (*claims for benefits may be filed from outside the paying country*). Tas varētu nozīmēt, ka: 1) persona vairs nedzīvo maksātājvalstī vai 2) persona dzīvo maksātājvalstī, bet pensiju pieprasa savas īslaicīgās prombūtnes laikā, neatrodoties maksātājvalstī. Taču, Senāta ieskatā, ir apšaubāmi, ka Divpusējā līgumā ir bijusi vēlme valstīm noregulēt tik kazuistisku gadījumu, kad persona savas īslaicīgās prombūtnes laikā pieprasa pensiju, neatrodoties maksātājvalstī. Tādēļ līgumā frāze *claims for benefits may be filed from outside the paying country*, visticamāk, varētu nozīmēt, ka pušu nodoms bija ļaut personai pieprasīt pensiju neatkarīgi no tā, vai persona pastāvīgi dzīvo tajā valstī, no kuras prasa pensijas piešķiršanu. Līdz ar to, ja ASV pilsonim, kurš pastāvīgi dzīvo ASV un kurš saskaņā ar Latvijas likumu kvalificējas Latvijas pensijas saņemšanai, tiktu liegta pensijas piešķiršana sakarā ar to, ka persona nedzīvo Latvijas teritorijā, tas acīmredzami liktu zaudēt jēgu Divpusējā līgumā ietvertajai frāzei *claims for benefits may be filed from outside the paying country*.

[24] No citas puses raugoties, nešķiet, ka Latvijas iestāžu līguma piemērošanas prakse atņemtu visam līgumam jēgu. Proti, lai gan valsts uzskata, ka Divpusējais līgums neparedz ASV pilsonim tiesības uz Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu, ja viņš nedzīvo Latvijā, bet dzīvo ASV, tomēr valsts atzīst, ka Divpusējais līgums paredz jau Latvijā piešķirtas vecuma pensijas izmaksu gadījumā, ja persona vēlāk maina savu pastāvīgo dzīvesvietu no Latvijas uz ASV. Tādējādi, no šāda skatpunkta raugoties, līgums turpina pildīt zināmas funkcijas, taču ne tādā mērā, kā to apgalvo pieteicēja šajā lietā.

Lai arī starptautiskā līguma jēdzienu interpretācija laika gaitā var attīstīties, tomēr prakses attīstībai ir jābūt pamatotai. Konkrētajā gadījumā nevar prezumēt, ka līgumā ietvertai frāzei *claims for benefits may be filed from outside the paying country* valstis būtu piešķīrušas tādu nozīmi, kas laika gaitā var mainīties.

Latvijas iestādes starptautiska līguma piemērošanas prakses maiņu ir pamatojušas ar it kā pielāgošanos ASV izpratnei par Divpusējā līguma interpretāciju attiecībā uz Latvijas pilsoņiem. Šāda pieeja varētu būt pamatota, jo starptautiskais divpusējais līgums principā abām līgumslēdzējām jāpiemēro vienveidīgi. Tomēr, tā kā līgumā puses vārdus nelieto bezmērķīgi, Senāta vērtējumā, šāda alternatīva argumentācija neatsver to, ka tādējādi zustu jēga Divpusējā līgumā ietvertajai frāzei *claims for benefits may be filed from outside the paying country*.

Vienlaikus arī jāatgādina, ka Divpusējais līgums noslēgts 1992.gadā, t.i., laikā, kad Pilsonības likumā vēl nebija ietverta 9.panta sestā daļa (*spēkā no 2013.gada 1.oktobra*), uz kuru vēlāk Labklājības ministrija citstarp ir atsaukusies, pārinterpretējot starptautiskā līguma saturu (Labklājības ministrijas 2014.gada 18.jūnija vēstule Nr. 34‑4‑0401/1272). Tāpēc Senāts uzskata, ka šāds arguments nevar tikt ņemts vērā, lai noskaidrotu pušu noslēgtā līguma saturu.

Vīnes konvencijas 27.pants tieši noteic, ka starptautiskā līguma dalībnieks nevar atsaukties uz nacionālo tiesību normu prasībām, lai attaisnotu līguma neizpildi. Arī Satversmes tiesa ir norādījusi, ka valsts nevar pretstatīt savas nacionālās tiesības starptautiskajām saistībām (tiesībām) (*Satversmes tiesas 2004.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr. 2004-01-06 6.punkts*).

[25] Izvērtējot lietā konstatētos apstākļus kopsakarā ar Komisijas sniegtajiem secinājumiem, Senāts secina, ka Latvijas valsts, atsaucoties uz „vēlāku praksi”, ir mainījusi savu pozīciju Divpusējā līguma piemērošanā. Uz to norāda Labklājības ministrijas 2014.gada 18.jūnija vēstule aģentūrai, kurā ministrija ir atsaukusi savu agrāko viedokli par Divpusējā līguma piemērošanu un aicinājusi aģentūru turpmāk pārtraukt Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu ASV pilsoņiem, kuri dzīvo ASV, pamatojoties uz līguma nosacījumiem. Līdz ar to secināms, ka Latvijas valsts ar „vēlāku praksi” ir mainījusi līguma saturu pēc būtības, tādējādi arī būtiski ietekmējot no Divpusējā līguma izrietošo tiesisko attiecību stabilitāti. Taču, kā norādīts iepriekš, šāda prakse starptautiskās tiesībās netiek atzīta par pieņemamu, jo līguma satura grozīšana pēc būtības nav izdarāma „vēlākās prakses” ceļā, bet gan Vīnes konvencijas 39.panta ietvaros. Tajā pašā laikā nav izslēgts, ka līgumslēdzējas puses var piemērot līgumu atšķirīgi, kas savukārt var norādīt uz kādas valsts nepiekrišanu vienai pareizai līguma interpretācijai vai uz kopīgu izpratni, ka līgums pieļauj zināmu valsts rīcības brīvību līguma piemērošanā. Tomēr izskatāmajā gadījumā Divpusējā līgumā lietotā frāze *claims for benefits may be filed from outside the paying country* neliecina par valsts rīcības brīvību līguma piemērošanā.

[26] Apkopojot iepriekš teikto, Senāts atzīst, ka no Divpusējā līguma noteikumiem izriet ASV pilsoņa tiesības prasīt Latvijas valsts vecuma pensijas piešķiršanu par Latvijā uzkrāto apdrošināšanas stāžu, pat ja šī persona nedzīvo Latvijas teritorijā.

Tas savukārt nozīmē, ka minētais Divpusējā līguma regulējums nonāk pretrunā ar likuma „Par valsts pensiju” 3.panta pirmo daļu, kas, kā jau atzīmēts iepriekš, paredz tiesības uz valsts pensiju Latvijas teritorijā dzīvojošām personām.

Tādējādi Senāts atzīst, ka lietā vēl ir nepieciešams izvērtēt Divpusējā līguma saistošo spēku jeb valsts pienākumu izpildīt no starptautiskā līguma izrietošās saistības.

**III**

[27] Atbilstoši Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9.panta trešajai daļai Latvijai saistošu starptautisko tiesību normu piemērošanu nosaka starptautiskie līgumi un citi tiesību akti. Administratīvā procesa likuma 15.panta trešā daļa noteic, ka starptautisko tiesību normas neatkarīgi no to avota piemēro atbilstoši to vietai ārējo normatīvo aktu juridiskā spēka hierarhijā. Ja konstatē pretrunu starp starptautisko tiesību normu un tāda paša juridiskā spēka Latvijas tiesību normu, piemēro starptautisko tiesību normu.

No minētā izriet, ka starptautiskais līgums, ko starp valdībām noslēgusi izpildvara, ir vērtējams kā juridiskā spēka ziņā vienlīdzīgs izpildvaras izdotam ārējam normatīvajam aktam, t.i., līdzvērtīgs Ministru kabineta noteikumu spēkam.

Tādējādi, lai lietā pareizi piemērotu tiesību normas, Senātam ir jānoskaidro, vai izskatāmajā gadījumā Divpusējā līguma normas prevalē pār nacionālo regulējumu.

[28] Attiecībā uz likumdevēja un izpildvaras pilnvarām starptautisko līgumu noslēgšanā Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 68.pants *inter alia* paredz, ka visiem starptautiskiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, nepieciešama Saeimas apstiprināšana.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes sapulce, ietverot minēto normu Satversmē, nav pieļāvusi, ka Latvijas valsts varētu nepildīt savas starptautiskās saistības. Prasība apstiprināt Saeimā attiecīgos starptautiskos līgumus Satversmē ietverta ar mērķi nepieļaut tādas starptautiskās saistības, kas likumdošanas kārtībā izšķiramus jautājumus noregulētu bez Saeimas piekrišanas. Tādējādi redzams, ka Satversmes sapulce ir vadījusies no prezumpcijas, ka starptautiskās saistības „nokārto” jautājumus un tās ir jāpilda (*Satversmes tiesas 2004.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr. 2004‑01‑06 6.punkts*).

Senāts konstatē, ka Latvijas likumdevējs Divpusējo līgumu nav apstiprinājis.

Vienlaikus Senāts ņem vērā apstākli, ka Divpusējais līgums ir noslēgts laikā, kad atbilstoši Latvijas PSR Augstākās Padomes 1990.gada 4.maija deklarācijas „Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu” (turpmāk – Neatkarības deklarācija) 4.punktam Satversmes, tostarp tās 68.panta, darbība, izņemot 1., 2., 3. un 6.pantu, *de facto* bija apturēta līdz 1993.gada 6.jūlijam, kad uz pirmo sēdi sanāca 5. Saeima un pieņēma paziņojumu par Satversmes stāšanos spēkā pilnā apjomā. Tātad laikā, kad tika noslēgts Divpusējais līgums, nebija spēkā Satversmes 68.panta prasība, saskaņā ar kuru visiem starptautiskiem līgumiem, kuri nokārto likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus, ir nepieciešama Saeimas apstiprināšana.

Tobrīd spēkā esošā likuma „Par Latvijas Republikas Augstākās Padomes darba organizāciju līdz Saeimas sanākšanai” (*spēkā no 1992.gada 25.augusta līdz 1993.gada 6.jūlijam*) 2.panta 5.punkts paredzēja, ka Augstākā Padome lemj par pievienošanos starpvalstu līgumiem, to ratificēšanu vai denonsēšanu. Tā laika regulējums noteica arī Ministru Padomei tiesības savas kompetences ietvaros slēgt līgumus ar citu valstu valdībām. Proti, likuma „Par Latvijas Republikas Ministru Padomi” (*spēkā no 1992.gada 1.aprīļa līdz 1993.gada 31.jūlijam*) 39.pants noteica, ka Ministru Padome sadarbojas ar citu valstu valdībām un starptautiskajām organizācijām, savas kompetences ietvaros slēdz līgumus ar citu valstu valdībām un nodrošina šo līgumu izpildi. Savukārt 40.pants noteica, ka Ministru Padomes priekšsēdētājs un ārlietu ministrs pārstāv Ministru Padomi attiecībās ar citu valstu valdībām. Pārējie Ministru Padomes locekļi vai citas amatpersonas var pārstāvēt valdību un parakstīt starpvaldību līgumus ar Ministru Padomes pilnvarojumu.

Tātad no minētajām normām izriet, ka gan Augstākajai Padomei, gan Ministru Padomei bija tiesības slēgt starptautiskos līgumus. Taču attiecībā uz Ministru Padomes tiesībām secināms, ka šāda līgumu slēgšana bija ierobežota ar tās kompetenci, kā arī šie līgumi varēja tikt slēgti starp valdībām. Citiem vārdiem sakot, tiesību normas pieļāva divpusēju līgumu slēgšanu ar citu valstu valdībām bez likumdevēja apstiprināšanas tiktāl, ciktāl šādu līgumu slēgšana nepārsniedza Ministru Padomes kompetenci.

[29] No varas dalīšanas principa un no tā, ka parlamentārajā demokrātijā parlamentam ir augstāka demokrātiskās leģitimitātes pakāpe nekā valdībai, izriet „būtiskuma teorija”, kas ir parlamenta virsvadības principa izpausme. Tā paredz, ka svarīgākie valsts un sabiedrības dzīves jautājumi, ievērojot Satversmē noteikto kārtību, jāizlemj pašam likumdevējam. No tā izriet prasība parlamentam lemt par visiem svarīgiem un nozīmīgiem valsts un sabiedrības dzīves jautājumiem, detalizētāku noteikumu un likuma ieviešanai dzīvē nepieciešamo tehnisko normu izstrādāšanai pilnvarojot Ministru kabinetu vai citu valsts institūciju (*Satversmes tiesas 2020.gada 16.jūlija sprieduma lietā Nr. 2019-25-03 16.punkts*). Tādējādi Satversmes 68.pantā ietvertā norma tiešā veidā atspoguļo parlamenta kontroles pār izpildvaru funkciju, paredzot, ka gadījumā, ja izpildvaras slēgtais starptautiskais līgums skar parlamenta kompetencē esošu jautājumu, t.i., tas jau ir regulēts ar Saeimas pieņemtu likumu, vai jautājuma raksturs ir tāds, ka tas ietilpst parlamenta kontrolē, šādiem izpildvaras noslēgtajiem starptautiskajiem līgumiem ir nepieciešama „Saeimas apstiprināšana” (sal. *Lejnieks M., Pleps J., Ziemele I. 68.pants. Grām.: Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Balodis R. (zin. vad.). Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2019, 100.lp*.).

Konstitucionālo tiesību doktrīnā atzīts, ka Satversmes 68.pantā ietvertās prasības pēc apstiprinājuma jēga ir nevis nodrošināt līguma starptautisko spēkā esību (tā to principā neietekmē), bet gan nodrošināt to, ka Saeima pati izlemj visus savā kompetencē ietilpstošos jautājumus un ka valdība, noslēdzot starptautisko līgumu par priekšmetu, par ko saskaņā ar Latvijas valststiesībām būtu jālemj Saeimai, pēc tam, norādot uz šāda līguma spēkā esību, nevarētu ietiekties Saeimas kompetencē. Pretējā gadījumā šādi starptautiski līgumi iegūtu spēku un darbotos Latvijas tiesiskajā sistēmā, apejot Saeimu, kura pēc kompetenču sadalījuma būtu kompetenta šādus jautājumus lemt (*Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisijas 2010.gada 18.janvāra viedokļa „Par Saeimas apstiprinājuma nepieciešamību liela apjoma aizņēmumu saņemšanai” 46.punkts. Grām: Valsts prezidenta Konstitucionālo tiesību komisija. Viedokļi: 2008–2011. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2011, 62.lp.*).

Tai pašā laikā jāņem vērā, ka ne visi valsts slēgtie starptautiskie līgumi ir ar tādu raksturu, ka tie „nokārtotu likumdošanas ceļā izšķiramus jautājumus”, – tos kā starpvaldību līgumus izpildvara savas kompetences robežās var slēgt bez likumdevēja kontroles.

[30] Senāts konstatē, ka Latvijas valsts neatkarības atjaunošanas laikā deviņdesmito gadu sākumā, kas sakrīt arī ar Divpusējā līguma noslēgšanas laiku, Latvijā vēl nebija pilnībā izveidojusies vienveidīga starptautisko līgumu slēgšanas un apstiprināšanas prakse. Lai arī atbilstoši likuma „Par Latvijas Republikas Augstākās Padomes darba organizāciju līdz Saeimas sanākšanai” 2.panta 5.punktam līguma ratificēšana bija paredzēta tikai starpvalstu līgumiem, bet starpvaldību līgumu ratifikācija likumā netika tieši paredzēta, tomēr, aplūkojot tā laika Latvijas valsts praksi starptautisko līgumu slēgšanā, piemēram, investīciju jomā, ir redzams, ka Augstākā Padome, kura tobrīd pildīja pārejas laika likumdevēja funkcijas, atsevišķos gadījumos arī ratificēja Ministru Padomes noslēgtos starpvaldību līgumus, bet citos – ne. Par to, ka vienveidīga valsts prakse nebija nostabilizējusies pārejas laikā, kad Satversmes, tostarp tās 68.panta, darbība *de facto* nebija vēl pilnā apjomā atjaunota, netieši liecina arī fakts, ka likums „Par Latvijas Republikas starptautiskajiem līgumiem”, kas šobrīd regulē dažādu līmeņu starptautisko līgumu noslēgšanas un izpildes jautājumus, tika pieņemts 1994.gada 13.janvārī.

Vienlaikus Senāts atzīst, ka lietā konstatētajos tiesiskajos apstākļos būtiska nozīme ir jāpiešķir tā laika likuma „Par valsts pensijām” (*spēkā no 1991.gada 1.janvāra līdz 1996.gada 1.janvārim*) 71.pantam, kas noteica, ka gadījumos, kad Latvijas Republikas un citu valstu vienošanās vai līgumi par sociālo nodrošināšanu paredz citādus noteikumus nekā šajā likumā ietvertie, piemēro noteikumus, ko paredz šīs vienošanās vai līgumi. Tādējādi 1991.gada likuma 71.pantā nebija iekļautas norādes uz starptautiskajiem līgumiem, ko ir apstiprinājis likumdevējs.

Līdz ar to Senāts atzīst, ka šāds pārejas laika tiesiskais regulējums attiecībā uz tiem starptautiskajiem līgumiem, kas tika noslēgti sociālās nodrošināšanas jomā, ir vērtējams kā izņēmums, proti, ka starptautisko līgumu noteikumi sociālās nodrošināšanas jomā neatkarīgi no šāda līguma noslēgšanas veida ir prioritāri pār nacionālā likuma regulējumu.

[31] Taču pat neatkarīgi no minētā jāņem vērā tas, ka jau 1990.gada 4.maija Neatkarības deklarācijas 1.punktā, kura pirmajā teikumā tika nolemts atzīt starptautisko tiesību pamatprincipu prioritāti pār valsts tiesību normām, tika arī skaidri pausts Latvijas valsts nodoms atzīt starptautisko tiesību principu noteicošo spēku.

Lai gan Divpusējais līgums, ievērojot tā saturu un formu, ir uzskatāms par starpvaldību līgumu, tomēr, no starptautisko tiesību skatpunkta raugoties, starptautisko līgumu dalījumam līmeņos nav nozīmes, jo *pacta sunt servanda* princips tiek attiecināts uz jebkuru valstu slēgtu starptautisko līgumu. Starptautiskajās tiesībās nepastāv noteikums, kas prasītu, lai līguma norma būtu iedarbīga valsts tiesību sistēmā un būtu pārāka pār valsts tiesību normām (sal. *Claes M. The National Courts’ Mandate in the European Constitution. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2006, p.167.*). Respektīvi, tas, kas liek valstīm godprātīgi pildīt no starptautiskā līguma izrietošās saistības, ir princips *pacta sunt servanda*, kura pamatā ir *laba ticība* – kā tiesību princips *per se*.

Kā atzīmēts Vīnes konvencijas preambulā, arī konvencijas 26.pantā ietvertais *pacta sunt servanda* princips, ka „katrs spēkā esošs līgums ir saistošs tā dalībniekiem un ir pildāms godprātīgi”, ir uzskatāms par vispāratzītu un arī vienu no vislabāk iedibinātajiem starptautisko tiesību principiem, kas valstij ir saistošs (sal. *Brownlie I. Principles of Public International Law. New York: Oxford University Press, 2008, p.620.*). Lai arī Vīnes konvencijas 4.pants paredz, ka konvencija tiek piemērota tikai attiecībā uz tiem līgumiem, kuri ir noslēgti starp valstīm pēc tam, kad šī konvencija stājas spēkā šajās valstīs, tomēr konvencija vistiešākajā mērā ir starptautisko tiesību principu un paražu tiesību kodifikācija starptautisko līgumu noslēgšanas, spēkā esības un izpildes jomā. Tādējādi neatkarīgi no tā, vai valsts ir vai nav pievienojusies Vīnes konvencijai, spēkā esošais starptautiskais līgums ir jāpilda.

No valsts atbildības aspekta raugoties, izpildot starptautiskās saistības, valsts rīkojas kā vienots starptautisko tiesību subjekts, un nav svarīgi, kas – parlaments, valdība vai kāda atsevišķa ministrija – nav pildījusi starptautiskā līguma uzlikto pienākumu, bet svarīgas ir sekas – saistību neizpilde. Katrai valstij ir tiesības izveidot tādu varas organizācijas struktūru, kādu tā vēlas, bet iekšējās varas sadales īpatnības nevar būt par iemeslu tam, lai nepildītu starptautiskos pienākumus (sal. *Satversmes tiesas 2004.gada 7.jūlija sprieduma lietā Nr. 2004‑01‑06 secinājumu daļas 3.2.punkts*). Tādējādi arī neatkarīgi no tā, kāda likuma pilnvarota institūcija starptautiskās saistības nodibinājusi, spēkā esošs starptautisks līgums valstij ir godprātīgi jāpilda.

[32] Līdz ar to, neskatoties uz to, ka atbilstoši Administratīvā procesa likuma 15.panta trešajai daļai Divpusējam līgumam kā starpvaldību līgumam būtu *prima facie* piešķirams Ministru kabineta noteikumu līmeņa juridiskais spēks, tātad zemāka līmeņa juridiskais spēks nekā spēkā esošajam likumam „Par valsts pensijām”, ievērojot gan pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu sākuma speciālo regulējumu attiecībā uz starptautiskajiem līgumiem, kas slēgti sociālās nodrošināšanas jomā, gan arī starptautisko tiesību pamatprincipu *pacta sunt servanda*, Senāts atzīst, ka Divpusējā līguma noteikumi prevalē pār spēkā esošā likuma „Par valsts pensijām” normām.

Secināms, ka ASV pilsonim, iepretim likuma „Par valsts pensijām” 3.panta pirmajā daļā noteiktajam, ir no Divpusējā līguma izrietošas tiesības prasīt Latvijas valsts pensijas piešķiršanu, arī neatrodoties Latvijas teritorijā.

**IV**

[33] Atbildot uz pieteicējas kasācijas sūdzības argumentiem par mutvārdu procesa nenoteikšanu, Senāts atgādina, ka atbilstoši Administratīvā procesa likuma 304.panta pirmajai daļai apelācijas instances tiesa lietu izskata rakstveida procesā, bet, izvērtējot procesa dalībnieka motivētu lūgumu, tiesa var noteikt lietas izskatīšanu arī mutvārdu procesā. Lietas izskatīšana mutvārdu procesā ir uzskatāma par tiesas prerogatīvu arī tad, ja pirmās instances tiesā lieta nav skatīta mutvārdu procesā. Jāņem vērā, ka apelācijas instances tiesai nav saistošs lietas dalībnieka lūgums izskatīt lietu mutvārdu procesā. Tiesa, izvērtējot procesa dalībnieka motivētu lūgumu par lietas izskatīšanu mutvārdu procesā, var to noraidīt (*Senāta 2020.gada 26.novembra sprieduma lietā Nr. SKA-268/2020 (ECLI:LV:AT:2020:1126.A420302716.9.S) 8.punkts*). Lemjot par procesa dalībnieka lūgumu par pierādījumu iegūšanu (liecinieku liecības), tiesai ir jāraugās, lai tiktu ievērotas personas tiesības uz taisnīgu tiesu. Gadījumā, ja lūgums par liecinieka izsaukšanu tiek noraidīts, tiesai ir jāsniedz pamatojums (*Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2002.gada 18.jūnija sprieduma lietā „Wierzbicki v. Poland”, iesnieguma Nr. 24541/94, 45.punkts*).

[34] No pārsūdzētā tiesas sprieduma izriet, ka apgabaltiesa nesaskatīja nepieciešamību noteikt tiesas sēdi papildu pierādījumu iegūšanai, nopratinot lieciniekus, jo pieteicēja lūgumā nebija norādījusi, kuras personas ir uzaicināmas par lieciniekiem un par kādiem lietas apstākļiem nepieciešams iegūt papildu pierādījumus.

Tātad apgabaltiesa ir apsvērusi lietas izskatīšanu mutvārdu procesā, taču nav saskatījusi tādu nepieciešamību. Pārbaudot pieteicējas iebildumu pamatotību, Senāts nesaskata, ka apgabaltiesa, noraidot pieteicējas lūgumu par lietas izskatīšanu mutvārdu procesā, būtu pieļāvusi tiesību uz taisnīgu tiesu pārkāpumu.

Tā kā Senāta kompetencē nav noteikt, kādā procesā (mutvārdos vai rakstveidā) ir jāizskata lieta apelācijas instances tiesai, tad pieteicējas kasācijas sūdzībā izteiktais lūgums par lietas nodošanu izskatīšanai mutvārdu procesā ir jāizlemj Administratīvajai apgabaltiesai.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 129.1panta pirmās daļas 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 2.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2017.gada 6.oktobra spriedumu un nosūtīt lietu jaunai izskatīšanai apelācijas instances tiesai;

atmaksāt [pers. A] drošības naudu 70 *euro*.

Spriedums nav pārsūdzams.