



LATVIJAS REPUBLIKAS TIESLIETU MINISTRIJA

Brīvības bulvārī 36, Rīgā, LV-1536. Tālrunis: 7036801, 7036716, 7036721
Fakss: 7210823, 7285575; e-pasts: tm.kanceleja@tm.gov.lv

Rīgā

Nr. _____

Latvijas Republikas Satversmes tiesai

*Par viedokli Satversmes tiesas lietā
Nr. 2010-14-03*

Tieslietu ministrijā ir saņemts Satversmes tiesas tiesneses A. Brantas 2011. gada 16. novembra lēmums par pieaicināto personu, ar ko nolemts atzīt Tieslietu ministriju par pieaicināto personu lietā Nr. 2011-14-03 „Par Ministru kabineta 2001. gada 13. marta noteikumu Nr. 120 „Rezidentu sadales un rezidentūras finansēšanas noteikumi” 3.¹ 5. apakšpunkta un 11. punkta un Ministru kabineta 2009. gada 25. augusta noteikumu Nr. 972 „Rezidentu sadales un rezidentūras finansēšanas noteikumi” 11. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 106. punktam”. Ar Satversmes tiesas tiesneses lēmumu Tieslietu ministrija uzaicināta sniegt atbildes uz Satversmes tiesas uzdotajiem jautājumiem.

Tieslietu ministrija ir iepazīsies Satversmes tiesas tiesneses A. Brantas 2011. gada 16. novembra lēmumu par pieaicināto personu lietā Nr. 2011-14-03 un sniedz atbildes uz lēmumā uzdotajiem jautājumiem.

1. Vai Tieslietu ministrija ir sniegusi atzinumus par apstrīdētajiem aktiem.

Norādām, ka Tieslietu ministrija ir sniegusi atzinumus par Ministru kabineta noteikumu projektu „Rezidentu sadales un rezidentūras finansēšanas noteikumi”, kas Ministru kabinetā tika pieņemts 2009. gada 25. augustā, taču iebildumi par minētajā noteikumu projektā ietvertu 11. punktu izteikti netika, jo Tieslietu ministrijas ieskatā Ministru kabineta 2009. gada 25. augusta noteikumu Nr. 972 „Rezidentu sadales un rezidentūras finansēšanas noteikumi” (turpmāk – noteikumi Nr. 972) 11. punkts (turpmāk – apstrīdētā norma) atbilst Latvijas Republikas Satversmei un nepārkāpj tajā noteiktās pamattiesības.

Tieslietu ministrijas ieskatā Satversmes 91. pants un tajā ietvertais atšķirīgas attieksmes aizliegums netiek pārkāpts, jo rezidenti un citu specialitāšu studenti, kuriem iegūstot specialitāti par valsts budžeta līdzekļiem, pēc studiju pabeigšanas netiek noteikts pienākums strādāt noteiktās darbavietās vai atmaksāt ar studijām saistītos izdevumus, neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos. Proti, rezidentūra ir pēcdiploma profesionālās studijas, kuras tiek īstenotas, rezidentam stājoties darba tiesiskajās attiecībās ar ārstniecības iestādi, savukārt akadēmiskās vai profesionālās augstākās izglītības studenti tiek apmācīti, apgūstot studiju programmu augstskolās.

Līdz ar to rezidents ārstniecības iestādē, pirmkārt, ir darba ņēmējs un tikai tad studējošais. Tādējādi medicīnas studenti ar citu augstskolu studentiem vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas līdz brīdim, kad ir pabeiguši studijas augstskolā un ieguvuši ārsta diplomu.

Likumdevējs attiecībā uz praktisko apmācību, kas medicīnas studentiem izpaužas rezidentūras veidā, bet citu profesiju pārstāvjiem pamatā kā kvalifikācijas celšana, ir izvēlējis noteikt regulējumu, saskaņā ar kuru līgumos par apmācību tiek ietverts pienākums noteiktu laika periodu strādāt konkrētā darba vietā vai atmaksāt apmācībām iztērētos līdzekļus. Šāds regulējums pastāv visās nozarēs. Tā, piemēram, attiecībā uz profesionālā dienesta karavīriem, kuru funkcijās tāpat kā ārstniecības iestāžu darbiniekiem ietilpst citu cilvēku veselības un dzīvības aizsardzība, ir izdoti Ministru kabineta 2010. gada 12. oktobra noteikumi Nr. 953 „Kārtība, kādā profesionālā dienesta karavīru nosūta uz izglītības iestādi dienesta pienākumu izpildei nepieciešamās izglītības iegūšanai un sedz mācību izdevumus, kā arī šo izdevumu atmaksāšanas kārtību”. Atbilstoši minētajiem noteikumiem karavīra dienesta pienākumu izpildei nepieciešamās izglītības iegūšana tiek nodrošināta no valsts budžeta līdzekļiem. Gadījumā, ja karavīru atvaļina no aktīvā dienesta pirms termiņa, karavīrs atmaksā Nacionālajiem bruņotajiem spēkiem mācību izdevumus.

Ievērojot minēto, Tieslietu ministrijas ieskatā noteikumi Nr. 972 un tajos ietvertās tiesību normas ir atbilstošas Satversmei.

2. Vai apstrīdētais regulējums, pēc Tieslietu ministrijas ieskata, neierobežo Eiropas Savienībā pastāvošo darba ņēmēju pārvietošanās brīvību.

Apstrīdētā norma noteic, „ja rezidents pēc rezidentūras beigšanas nepilda šo noteikumu programmu, vai pārtrauc apmācību rezidentūrā no augstskolas neatkarīgu iemeslu dēļ, Veselības ministrija pieņem lēmumu par rezidenta apmācībai izlietoto valsts budžeta līdzekļu atmaksu šo noteikumu 5.4.2. apakšpunktā noteiktajā kārtībā.”. Atbilstoši noteikumu Nr. 972 5.4. apakšpunktam, lai īstenotu rezidentūras studiju programmas, augstskolas slēdz līgumus ar rezidentūrā uzņemtām personām, nosakot, ka pēc rezidentūras beigšanas minētās personas turpmākos trīs gadus strādās Latvijas Republikas teritorijā ārstniecības iestādē, kura ir noslēgusi līgumu ar Veselības norēķinu centru par valsts apmaksātu veselības aprūpes pakalpojumu sniegšanu vai kura veselības aprūpes pakalpojumus sniedz ārpus Rīgas. Rezidents piecu gadu laikā sedz ar apmācību rezidentūrā saistītos izdevumus, ja viņš pēc rezidentūras beigšanas nepilda šo noteikumu 5.4.1. apakšpunktā minētos nosacījumus vai nesekmīgi apgūst apmācības programmu, vai pārtrauc apmācību rezidentūrā no augstskolas neatkarīgu iemeslu dēļ. Maksājumus veic katru mēnesi, gada laikā ieskaitot valsts budžeta ieņēmumos ne mazāk kā piekto daļu no kopējās rezidenta apmācībai izlietoto valsts budžeta līdzekļu summas.

Šajā aspektā būtiska nozīme ir apstāklim, ka noteikumos Nr. 972 ietvertais regulējums tikai noteic nosacījumus, kas iekļaujami līgumos ar personām, kuru apmācību rezidentūrā finansē no valsts budžeta līdzekļiem, taču neparedz obligātu pienākumu personai šādu līgumu noslēgt. Proti, saistības tiek nodibinātas uz abpusējas vienošanās pamata, slēdzot publisko tiesību līgumu. Gadījumā, ja persona nepiekrīt līguma nosacījumiem, tai ir iespēja iegūt apmācību rezidentūrā par pašas līdzekļiem, neuzņemoties saistības pret valsti.

Darba ņēmēju pārvietošanās brīvības pamatnosacījumi ietverti Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk – LESD) 45. – 48.pantā (pirms tam Eiropas Kopienas dibināšanas līguma (turpmāk – EKDL) 39. – 42.pantā). LESD 45.panta 1. un 2.punkts noteic, ka Eiropas Savienībā nodrošina darba ņēmēju pārvietošanās brīvību. Pārvietošanās brīvība nozīmē to, ka likvidē jebkādu dalībvalstu darba ņēmēju *diskrimināciju pilsonības dēļ* attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības jautājumiem. LESD 45.panta 3.punkts noteic darba ņēmēju tiesības, kas var tikt ierobežotas, vienīgi pamatojoties uz sabiedriskās kārtības, valsts drošības un veselības aizsardzības apsvērumiem. LESD 46. un 48.pants nosaka Eiropas Parlamenta un Padomes pilnvarojumu pieņemt tiesību aktus darba ņēmēju pārvietošanās brīvības nodrošināšanai.¹

Pamatā darba ņēmēju pārvietošanās brīvība nozīmē jebkādas darba ņēmēju diskriminācijas aizliegumu, pamatojoties uz pilsonību. Tādējādi dalībvalsts tiesību normas neatbilst LESD, ja tās paredz atšķirīgu, tieši vai netieši diskriminējošu regulējumu atkarībā no tā, vai tiesību normas subjekts – darba ņēmējs – ir šīs dalībvalsts vai citas dalībvalsts pilsonis. Noteikumu Nr.120 3.15.apakšpunkts un 11.punkts, kā arī noteikumi Nr.972 11.punkts, kā arī noteikumi Nr.120 vai noteikumi Nr.972 kopumā neparedz šādu atšķirīgu regulējumu, piemēram, nav noteikts Latvijas pilsoņiem labvēlīgāks regulējums rezidentūras vietas izvēlē, apmaksas kārtībā, atvieglojumi gadījumā, ja nepieciešams atmaksāt finansējumu valsts budžetā, vai tamlīdzīgi. Tādējādi ar apstrīdētajām normām netiek pārkāpts no LESD 45.panta izrietošais diskriminācijas aizlieguma princips.

Jāņem arī vērā, ka tradicionāli saskaņā ar Eiropas Savienības tiesas (turpmāk – EST) judikatūru Eiropas Savienības tiesības neietekmē dalībvalstu iekšējo tiesisko regulējumu.² Turklāt no EST judikatūras arī izriet, ka hipotētiska iespēja, ka persona tiks nodarbināta citā dalībvalstī, nerada pietiekamu saikni ar Eiropas Savienības tiesībām, lai varētu piemērot LESD noteikumus.³

Vienlaikus Tieslietu ministrija vērš uzmanību, ka EST arvien vairāk paplašina interpretāciju par gadījumiem, kad piemērojamas LESD norma attiecībā uz Eiropas Savienības pamatbrīvību (darba ņēmēju, preču, pakalpojumu un kapitāla pārvietošanās brīvība), proti, tiek vērtēta ne tikai tiešas vai netiešas diskriminācijas aizlieguma principa ievērošana, bet arī tas, vai dalībvalsts normatīvie akti neparedz apstākļus vai ierobežojumus pārvietošanās brīvībai kopumā. Saskaņā ar jaunāko EST praksi LESD

¹ Jāņem vērā, ka LESD 45. – 48.pantā minētās darba ņēmēju pārvietošanās brīvības saturs atšķiras no LESD 20.panta 2.punktā minēto Eiropas Savienības pilsoņu tiesību brīvi pārvietoties un dzīvot dalībvalstu teritorijā satura, proti, darba ņēmēju pārvietošanās brīvība attiecas uz ekonomiski aktīviem iedzīvotājiem (sk., piemēram, EST 2007. gada 18. decembra sprieduma lietā C-281/06 *Hans-Dieter Jundt un Hedwig Jundt pret Finanzamt Offenburg*, 32.punktu: „izšķirošais elements, kura dēļ darbība ietilpst Līguma noteikumu par pakalpojumu sniegšanas brīvību piemērošanas jomā, ir to saimnieciskais raksturs, proti, pakalpojums nevar tikt sniegts bez atbildības”).

² Sk., piemēram, EST 1984.gada 28.jūnija sprieduma lietā 180/83 *Hans Moser pret Land Baden-Württemberg* 15.punktu, EST 1979.gada 28.marta sprieduma lietā 175/78 *The Queen pret Vera Ann Saunders* 11.punktu: „the provisions of the treaty concerning the free movement of workers (...) cannot be applied to situations which are wholly internal to a member state, in other words where there is no factor connecting them to any of the situations envisaged by community law”.

³ Sk., piemēram, EST 1984.gada 28.jūnija sprieduma lietā 180/83 *Hans Moser pret Land Baden-Württemberg* 18.punktu: „a purely hypothetical prospect of employment in another member state does not establish a sufficient connection with community law to justify the application of Article 48 of the Treaty”.

nosacījumi par darba ņēmēju pārvietošanās brīvību aizliedz ne tikai jebkādu tiešu vai netiešu diskrimināciju pilsonības dēļ, bet arī tādu valsts tiesisko regulējumu pastāvēšanu, kuri, lai arī ir piemērojami neatkarīgi no attiecīgo darba ņēmēju pilsonības, kavē tiem brīvi pārvietoties. Šādus pasākumus var pieļaut tikai kā izņēmuma rakstura pasākumus, kas tieši paredzēti EKDL 39.panta 3.punktā (LESD 45.panta 3.punkts), vai tad, ja tiem ir leģitīms mērķis, kas ir saderīgs ar LESD, un ja tie ir pamatoti ar primāriem vispārējo interešu apsvērumiem. Līdzīgā gadījumā tomēr vēl ir vajadzīgs, lai to piemērošana būtu atbilstoša paredzētā mērķa sasniegšanai un nepārsniegtu to, kas ir nepieciešams šī mērķa sasniegšanai.⁴ *No EST prakses arī izriet, ka jautājumus par nacionālā tiesiskā regulējuma proporcionālītāti (samērīgumu) EST bieži atstāj dalībvalstu tiesu kompetencē.*⁵

Ievērojot minēto, secināms, ka apstrīdētais regulējums kopumā atbilst LESD, ņemot vērā jau iepriekš minēto, ka apstrīdētais regulējums nav diskriminējošs, ir valsts iekšējs regulējums, kā arī konkrētās personas darba iespējas citā dalībvalstī ir hipotētiskas. Tāpat apstrīdētais regulējums attiecas uz tām personām, kas vēlas mācīties rezidentūrā par valsts budžeta līdzekļiem.

3. Vai, pēc Tieslietu ministrijas ieskata, apstrīdētajā regulējumā ietvertais ierobežojums nav noteikts, pārkāpjot Ārstniecības likuma 57.pantā ietverto pilnvarojumu Ministru kabinetam noteikt „rezidentu sadales kārtību un rezidentūras finansēšanas kārtību”.

Noteikumi Nr. 972 nosaka rezidentu sadales un rezidentūras finansēšanas kārtību, cita starpā paredzot rezidenta apmācībai izlietoto valsts budžeta līdzekļu atmaksu, ja rezidents pēc rezidentūras beigšanas nepilda noteikumu Nr. 972 nosacījumus vai nesekmīgi apgūst apmācības programmu, vai pārtrauc apmācību rezidentūrā no augstskolas neatkarīgu iemeslu dēļ.

Lai izvērtētu, vai noteikumos Nr. 972 ietvertais ierobežojums nav noteikts pārkāpjot Ārstniecības likuma 57. pantā ietverto pilnvarojumu Ministru kabinetam izdot atbilstoša satura noteikumus, nepieciešams noskaidrot likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma saturu.

Saskaņā ar Ārstniecības likuma 57. pantu rezidentu sadales kārtību un rezidentūras finansēšanas kārtību nosaka Ministru kabinets.

Satversmes tiesa ir norādījusi, ka jēdziens „kārtība” norāda uz Ministru kabineta noteikumu procesuālo raksturu, proti, noteiktas procedūras izstrādāšanu (*Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra spriedums lietā Nr. 2007-25-03*), taču tāpat Satversmes tiesa ir vērsusi uzmanību, ka nav pareizi vadīties vienīgi pēc tiesību normas vārdiskās jēgas. Lai noskaidrotu, vai Ārstniecības likuma 57. pants pilnvaroja Ministru kabinetu pieņemt tādu normu, kura paredz rezidenta pienākumu pēc rezidentūras beigšanas turpmākos trīs gadus strādāt Latvijas Republikas teritorijā ārstniecības iestādē un rezidenta apmācībai izlietoto valsts budžeta līdzekļu atmaksu gadījumā, ja šī prasība netiek ievērota, ir jānoskaidro pilnvarojuma mērķis un apjoms.

⁴ Sk. EST 2005. gada 15.septembra sprieduma lietā C-464/02 Eiropas Kopienu komisija pret Dānijas Karalisti 45. un 53.punktu, kā arī šajā spriedumā minēto judikatūru (spriedumi lietā *Graf*, 18. punkts, lietā *Weigel*, 50. un 51.punkts, lietā *Bosman*, 104. punkts, un lietā *Köbler*, 77.punkts)

⁵ Sk., piemēram, EST 2004.gada 23.marta spriedumu lietā C-138/02 *Brian Francis Collins pret Secretary of State for Work and Pensions*

Pieņemot Ārstniecības likuma 57. pantu, likumdevējs ir vēlējis ar normatīvo aktu noteikt veidu, kādā tiek finansēta rezidentūra. Ņemot vērā to, ka Ārstniecības likums neparedz rezidentūras finansēšanas vadlīnijas, pieņemams, ka likumdevējs ir devis Ministru kabinetam rīcības brīvību, izvēloties finansēšanas modeli, tostarp nosakot, vai rezidentūra no valsts budžeta tiek finansēta pilnā apmērā, daļēji vai tikai pie noteiktiem nosacījumiem. Atbilstoši Ārstniecības likuma 2. pantam šā likuma mērķis ir regulēt sabiedriskās attiecības ārstniecībā, lai nodrošinātu slimību vai traumu kvalificētu profilaksi un diagnostiku, kā arī kvalificētu pacienta ārstēšanu un rehabilitāciju. Tādējādi, izstrādājot rezidentūras finansēšanas modeli, Ministru kabineta pienākums bija to veidot tādu, lai nākotnē nodrošinātu kvalificētu pacienta ārstēšanu un rehabilitāciju, aizsargājot katras personas tiesības uz dzīvību un veselību. Turklāt jāņem vērā, ka noteikumos Nr. 957 esošais regulējums ar nelielām izmaiņām ir pastāvējis un darbojies jau vairākus gadus un Saeima katru gadu saskaņā ar kārtējā gada likumu par valsts budžetu ir piešķirusi finansējumu rezidentūrai, tādējādi netieši paužot piekrišanu Ministru kabineta noteiktajai rezidentūras finansēšanas kārtībai. Ievērojot minēto, Tieslietu ministrija uzskata, ka Ārstniecības likuma 57. pantā ietvertais pilnvarojums ir izpildīts atbilstoši likumdevēja gribai.