

Vadlīnijas – likumdevēja varas uzurpēšana?

2017. gada 27. janvāris 00:00

Edgars Pastars, zvērināts advokāts

Labā pārvaldība prasa, ka iestādes nevis soda un pārmet, bet skaidro un palīdz komersantam orientēties tiesiskā regulējuma līkločos, nodrošina draudzīgu attieksmi un saprotamus noteikumus. Latvijas valsts pārvaldes iestādes ir bijušas aktīvas un izstrādājušas virkni vadlīniju (vadlīnijas, rekomendācijas, ieteikumi, instrukcijas, metodiskie materiāli u.tml.).

Vadlīniju izdošanu parasti nosaka nepieciešamība skaidrot nenoteiktos tiesību jēdzienus, kuri radīti, lai cīnītos ar tipizēto taisnīguma un rakstīto tiesību normu novecošanās problēmu, ļaujot iestādei ikvienā gadījumā konkretizēt nenoteiktā tiesību jēdziena saturu tā, lai panāktu pēc iespējas lielāku taisnīgumu, to aizpildīšanai ir savas robežas.

Ja šie jēdzieni, kas mēdz būt ietilpīgi un plaši interpretējami, tiek skaidroti vadlīnijās, šāda rīcība ir apsveicama un būtu tikai veicināma. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valstij ir pienākums ne vien pieņemt normatīvos aktus, bet arī radīt mehānismu, kas nodrošina personu informētību par tiesiskā regulējuma izmaiņām un saturu.

Augstākā tiesa savā praksē ir atzinusi, ka ne vien iestādei ir jāievēro iekšējie normatīvie akti, bet privātpersonai ir tiesības prasīt iekšējo normatīvo aktu vienvērtīgu ievērošanu. Augstākā tiesa kādā lietā pret Valsts ieņēmumu dienestu norādīja, ka atbilstoši labai pārvaldībai Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta septītajai daļai un arī likuma Par Valsts ieņēmumu dienestu 8.panta 4.punktam būtu tikai saprātīgi, ka dienests, redzot sistemātiski nepareizu normas interpretāciju, kas noved pie nodokļu nemaksāšanas valsts budžetā, tomēr sniegtu savu viedokli par normas tulkojumu, jo vēlākā dienesta darbība nodokļu iekasēšanā skars šos nodokļu maksātājus.

Dažādu vadlīniju izstrādē nav vienotu noteikumu, kā rezultātā pastāv augsts risks, ka iestādes šo labo instrumentu var izmantot nepienācīgi vai pat mēģina uzņemties likumdevēja funkcijas. No vadlīnijām būtībā ir atkarīgs tas, kā darbosies valsts pārvalde, un tādēļ to izdevējam ir liela atbildība, jo ir jāsaprot, ko drīkst un ko nedrīkst tajās rakstīt. Dažkārt praksē ir vērojama situācija, kad iestādes, aizbildinoties ar to, ka pati privātpersona ir labprātīgi piekritusi vadlīnijām, vēlas atkāpties no šiem pamatprincipiem un pat piemērot sodus nevis tikai par likuma, bet arī par vadlīniju pārkāpšanu.

Vadlīnijām piemīt informējoša funkcija, un tās ir iecerētas nevis tādēļ, lai radītu jaunus noteikumus, bet paskaidrotu, kā ir piemērojami un saprotami jau esošie likumi, kuru skaits un grozīšanas ātrums jau ir ārkārtīgi liels (nereti to dēvē par tiesību inflāciju). Vadlīnijas ir viens no instrumentiem, ar kuru var nodrošināt vienveidīgu un saprotamu tiesību normu piemērošanu.

Tā, piemēram, kādā lietā pret Valsts ieņēmumu dienestu Augstākā tiesa ir skaidrojusi, ka metodikā nav ietveramas patstāvīgas, «publiski tiesisko attiecību regulējošas materiālo tiesību normas». Tātad ikviens tiesību ierobežojums nosakāms ar likumu vai uz likuma pamata; būtiskus jautājumus izlemj pats likumdevējs, ko juristi dēvē par būtiskuma doktrīnu. Vadlīnijās nedrīkst būt tādi skaidrojumi, kuri «aiziet prom» no attiecīgā likuma, un tādēļ jāspēj nošķirt, kur beidzas labai pārvaldībai atbilstoša konsultēšana un kur sākas likumdevēja darbs. Likumā būtu jānosaka, ka vadlīnijas, kuras izmanto administratīvajā procesā vai administratīvo sodu noteikšanā un kuras paredz konkrētu iestādes rīcību vai iestādei noteiktās rīcības brīvības izmantošanas nosacījumus, ir saskaņojamas ar Tieslietu ministriju, jo vadlīnijas nav tikai nesaistoši ieteikuma dokumenti, bet var būtiski ietekmēt personu tiesiskās intereses. Izlikties to neredzam ir nesaprātīgi. Nokavēts labojums vadlīniju projektā vēlāk var būt neatgriezenisks. Atsevišķu svarīgāku vadlīniju saskaņošana ir būtiska, jo nedz Satversmes tiesa, nedz administratīvās tiesas nav tiesīgas atcelt vadlīnijas, bet tiesas var tās nepiemērot, tikai tas var jau būt par vēlu – iestādes prakse būs izveidojusies.

Tāpat valsts pārvaldē jānosaka centralizēti vadlīniju izstrādes principi, tai skaitā uz šo dokumentu nosaukumiem. Būtu ieteicams, ka iestādes vadlīnijās regulāri atspoguļotu sniegtās uzziņas un citus sniegtos skaidrojumus, pieņemtajos lēmumos paustu būtiskākos argumentus, līdzīgi kā to dara tiesas.

Vadlīnijas var tikt izmantotas administratīvajā procesā iestādes rīcības brīvības īstenošanā, tomēr nevar būt vienīgais administratīvā akta izdošanas pamatojums vai būt kā arguments «tā noteikts vadlīnijās, tāpēc lēmums ir šāds».

Jāpiemin, ka Čehijas Konstitucionālā tiesa ir iedibinājusi tiesu un iestāžu prakses atpakaļvērstas piemērošanas aizlieguma principu, atbilstoši kuram iestāžu un tiesu prakses maiņa publisko tiesību jomā nevar tikt piemērota ar atpakaļejošu spēku par sliktu personai. Tas nereti piemirstas Latvijas iestāžu praksē.

Parasti skaitliski rādītāji un sliekšņi nav ieviešami ar vadlīnijām. Jaunu summu, skaitļu vai robežvērtību radīšana nevar būt nenoteiktā tiesību jēdziena aizpildīšanas rezultāts. No tā «sodu kāpnes» ir pamatots izņēmums, jo pašā likuma normā ir skaitlis – soda apmērs.