



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā

Rīgā 2016. gada 2. martā

lietā Nr. 2015-11-03

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Aldis Laviņš, tiesneši Kaspars Balodis, Gunārs Kusiņš, Uldis Ķinis, Sanita Osipova un Ineta Ziemele,

pēc konstitucionālās sūdzības, kuru iesniegusi sabiedrība ar ierobežotu atbildību „TAVEX”,

piedaloties konstitucionālās sūdzības iesniedzējas pilnvarotajiem pārstāvjiem zvērinātiem advokātiem Laurim Liepam un Matīsam Šķiņķim un

institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Latvijas Bankas – pilnvarotajam pārstāvim Jānim Plepam,

ar tiesas sēdes sekretāri Elīnu Kursišu,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 3. punktu, 17. panta pirmās daļas 11. punktu, kā arī 19.² un 28. pantu,

Rīgā 2016. gada 12. un 19. janvārī, kā arī 1. februārī atklātās tiesas sēdēs izskatīja lietu

„Par Latvijas Bankas 2014. gada 15. septembra noteikumu Nr. 141 „Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas prasības, veicot ārvalstu valūtu skaidrās naudas pirkšanu un

pārdošanu” 19. un 20. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeima 2008. gada 17. jūlijā pieņēma Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumu (turpmāk – Novēršanas likums), kas stājās spēkā 2008. gada 13. augustā.

Novēršanas likuma 1. panta 13. punkts noteic, ka uzraudzības un kontroles institūcija ir valsts institūcija vai profesionāla organizācija, kas veic šā likuma prasību izpildes uzraudzības un kontroles pasākumus. Savukārt Novēršanas likuma 47. pants reglamentē uzraudzības un kontroles institūcijas tiesības.

Ar 2014. gada 13. augusta likuma „Grozījumi Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā” (turpmāk – Novēršanas likuma grozījumi) 32. pantu Novēršanas likuma 47. pants tika papildināts ar trešo daļu šādā redakcijā: „Latvijas Banka nosaka kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar ārvalstu valūtas skaidras naudas pirkšanu un pārdošanu, saistošas prasības šajā likumā noteikto pienākumu izpildei attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi, patieso labuma guvēju noskaidrošanu un pārliecināšanos, ka persona, kas norādīta kā patiesais labuma guvējs, ir klienta patiesais labuma guvējs, kā arī attiecībā uz klientu veikto darījumu uzraudzību un klientu saimnieciskās darbības pārzināšanu.” Šie grozījumi stājās spēkā 2014. gada 16. septembrī.

Latvijas Banka saskaņā ar Novēršanas likuma 47. panta trešo daļu 2014. gada 15. septembrī izdeva noteikumus Nr. 141 „Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas prasības, veicot ārvalstu valūtu skaidrās naudas pirkšanu un pārdošanu” (turpmāk – Latvijas Bankas noteikumi Nr. 141). Šie noteikumi stājās spēkā 2014. gada 16. septembrī. To 19. un 20. punkts (turpmāk – apstrīdētās normas) nosaka:

„19. Ja darījums nav neparasts vai aizdomīgs un netiek uzsāktas darījuma attiecības, bet darījuma summa ir ekvivalenta 2 000–7 999,99 *euro*,

kapitālsabiedrība veic klienta vai patiesā labuma guvēja identifikāciju šādā kārtībā:

19.1. nokopē klienta identifikācijas dokumentus;

19.2. pārlicinās par klienta personu apliecinošā dokumenta īstumu un derīgumu;

19.3. nekavējoties ziņo kompetentai tiesībsargājošai iestādei, ja ir pamatotas aizdomas par iesniegtā personu apliecinošā dokumenta viltojumu.

20. Ja šo noteikumu 19. punktā minēto viena klienta veikto darījumu kopsumma viena mēneša laikā sasniedz šo noteikumu 13.1. apakšpunktā minēto summu [8 000 *euro*], kapitālsabiedrība identificē klientu šo noteikumu 18. punktā minētajā kārtībā.”

2. Pieteikuma iesniedzēja – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „TAVEX” (turpmāk – Pieteikuma iesniedzēja) – lūdz Satversmes tiesu atzīt apstrīdētās normas par neatbilstošām Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam un spēkā neesošām no pieņemšanas brīža.

Pieteikuma iesniedzēja ir kapitālsabiedrība, kas savas komercdarbības ietvaros citastarp veicot ārvalstu valūtas skaidras naudas pirkšanu un pārdošanu (turpmāk arī – skaidras naudas tirdzniecība). Šādu pakalpojumu atbilstoši spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem sniedzot vienīgi kapitālsabiedrības, kas saņēmušas Latvijas Bankas licenci, un kredītiestādes kā vienu no finanšu pakalpojuma veidiem. Novēršanas likuma prasības attiecoties uz abām minētajām tiesību subjektu grupām.

No Novēršanas likuma 11. panta otrās daļas un Ministru kabineta 2008. gada 22. decembra noteikumu Nr. 1071 „Noteikumi par neparasta darījuma pazīmju sarakstu un kārtību, kādā sniedzami ziņojumi par neparastiem vai aizdomīgiem darījumiem” (turpmāk – Noteikumi Nr. 1071) 8.2.4. un 8.6. apakšpunkta izrietot, ka kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādēm ir pienākums identificēt klientu (kredītiestādēm – klientu, kuram nav konta) ikvienā gadījumā, kad tiek veikta

skaidras naudas tirdzniecība par summu, kuras ekvivalents ir 8 000 *euro* un vairāk.

Uz Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā ietvertā pilnvarojuma pamata izdotās apstrīdētās normas attiecoties tikai uz kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, bet neattiecoties uz kredītiestādēm, kas sniedz identisku pakalpojumu.

Latvijas Banka 2014. gada 16. decembrī esot apstiprinājusi Pieteikuma iesniedzējas pieņemtos noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas iekšējās kontroles sistēmas noteikumus un atzinusi tos par atbilstošiem normatīvo aktu prasībām.

Novērtējot apstrīdēto normu ietekmi uz skaidras naudas tirdzniecību, Pieteikuma iesniedzēja konstatējusi, ka 2015. gada pirmajos divos mēnešos 87 klienti ir atteikušies veikt skaidras naudas tirdzniecības darījumus ar Pieteikuma iesniedzēju, kā vienu no iemesliem norādot nevēlēšanos tikt identificētiem. Savukārt kredītiestādēs, veicot šādus darījumus apstrīdētajās normās noteikto naudas summu ietvaros, šāda identifikācija netiekot veikta.

Apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertajam tiesiskās vienlīdzības principam esot vērtējama kopsakarā ar Satversmes 105. panta pirmā teikuma tvērumā ietilpstošo tiesību veikt komercdarbību ierobežojumu.

Kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes atrodies vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Pirmkārt, abas minētās personu grupas savu komercdarbību veicot kā kapitālsabiedrības. Otrkārt, tās sniedzot viena un tā paša veida pakalpojumu un esot viena un tā paša konkrētās preces un konkrētā ģeogrāfiskā tirgus dalībnieki Konkurences likuma 1. panta izpratnē. Treškārt, abas salīdzināmās grupas esot uzskatāmas par konkurentiem, kas turklāt savu komercdarbību veicot nelielā attālumā viens no otra. Ceturtkārt, Konkurences padome esot norādījusi uz nepieciešamību nodrošināt abām minētajām grupām vienādu tiesisko regulējumu.

Pirms apstrīdēto normu spēkā stāšanās, veicot skaidras naudas tirdzniecību, klienta un patiesā labuma guvēja identifikācijas priekšnoteikumi kredītiestādēm

un kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, bijuši vienādi. Savukārt ar apstrīdētajām normām kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, esot uzlikts pienākums identificēt klientu vai patieso labuma guvēju tādos gadījumos, kuros kredītiestādēm šāda pienākuma nav. Tātad apstrīdētās normas nenodrošinot vienlīdzīgas tiesības visām personām, kas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Satversmes 105. pantā noteikto pamattiesību ierobežojuma leģitīmais mērķis un atšķirīgas attieksmes mērķis esot nošķirami, un attiecībā uz skaidras naudas tirdzniecību apstrīdētās normas pieņemtas, ievērojot nepieciešamību aizsargāt sabiedrības drošību. Apstrīdētās normas esot izdotas arī tādēļ, lai nodrošinātu tiesiskā regulējuma atbilstību Eiropas Padomes Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas pasākumu novērtēšanas ekspertu komitejas (turpmāk – MONEYVAL) 2012. gada 5. jūlija ziņojumam par Latvijas noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas un apkarošanas sistēmu (turpmāk – Ziņojums) un tajā ietvertajām rekomendācijām.

Savukārt attiecībā uz atšķirīgas attieksmes pieļaušanas leģitīmo mērķi Pieteikuma iesniedzēja norāda, ka tāda nav. MONEYVAL Ziņojumā esot ietverts tikai vispārīgs ieteikums nodrošināt to, lai Latvijas Banka nosaka skaidras prasības klienta un patiesā labuma guvēja identificēšanai arī gadījumos, kad darījums pēc sava apjoma nesasniedz neparasta vai aizdomīga darījuma statusu. Līdz ar to neesot objektīvu un sabiedrībā atzītu iemeslu noteikt kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, attiecībā uz klienta un patiesā labuma guvēja identificēšanu stingrākas prasības nekā kredītiestādēm.

Ja apstrīdētajām normām nav leģitīma mērķa, tad neesot nepieciešams pārbaudīt, vai, paredzot atšķirīgu attieksmi, ir ievērots samērīguma princips. Ja tiktu atzīts, ka ar apstrīdētajām normām radītajai atšķirīgajai attieksmei tomēr ir leģitīms mērķis, tad Latvijas Bankas izraudzītie līdzekļi neesot piemēroti tā sasniegšanai situācijā, kad personas, kuras nevēlas tikt identificētas, varot no identificēšanas izvairīties.

Apstrīdēto normu izstrādes materiāli neesot publiski pieejami. No Finanšu ministrijas un Latvijas Bankas atbildēm uz biedrības „Nebanku Finanšu Pakalpojumu Sniedzēju Asociācija” (turpmāk arī – Nebanku asociācija) iesniegumu ar priekšlikumu grozīt apstrīdētās normas neesot secināms, ka Latvijas Banka būtu apsvērusi alternatīvus līdzekļus un vispār vērtējusi to, vai apstrīdētās normas nenonāk pretrunā ar Satversmes 91. panta pirmo teikumu. Tādējādi ar apstrīdētajām normām radītā atšķirīgā attieksme neesot nepieciešama pat hipotētiska leģitīmā mērķa sasniegšanai.

Apstrīdētās normas radot tādu situāciju, ka potenciālais klients atsakās veikt skaidras naudas tirdzniecības darījumu, jo viņam nav līdzīgu personu apliecinājoša dokumenta vai viņš nevēlas tikt identificēts. Sabiedrība no atšķirīgās attieksmes neiegūstot neko, jo personas attiecīgos darījumus varot veikt kredītiestādēs. Atšķirīga attieksme esot īpaši nesamērīga situācijā, kad blakus darbojas tādu kapitālsabiedrību filiāles, kuras veic skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestāžu filiāles.

Apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 1. un 64. pantam esot vērtējama kopsakarā. Latvijas Banka neesot uzskatāma par demokrātiski leģitimētu institūciju, jo neesot piesaistīta tautas gribai. Ņemot vērā pašreizējo Satversmes tekstuālo regulējumu, kurā *expressis verbis* neesot noteiktas Latvijas Bankas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, tai varot tikt deleģēta tikai normatīvo aktu izpilde, plānošana un citi uzdevumi. Arī demokrātiskas un tiesiskas valsts princips nepieļaujot to, ka valsts pārvaldes iestādes varētu izdot ārējos normatīvos aktus. Šādas tiesības neizrietot arī no Satversmes tās materiālajā izpratnē jau tādēļ vien, ka nepastāvot attiecīga vispārēja, turklāt Satversmes tiesas atzīta konstitucionāla tradīcija. Ar jaunpieņemtu likumu šādu tradīciju iedibināt nevarot. To esot iespējams vienīgi konstatēt un akceptēt *post factum*. Saprātīgas šaubas par Latvijas Bankas tiesībām izdot ārējos normatīvos aktus izrietot arī no Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9. panta pirmās daļas, kurā neesot noteikts tāds ārējā normatīvā akta veids kā „Latvijas Bankas noteikumi”. Tātad Latvijas Banka līdz šim, izdodot ārējos normatīvos aktus, esot rīkojusies *ultra vires*.

Pat ja hipotētiski tiktu pieņemts, ka Latvijas Banka ir tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus, tā esot pārkāpusi likumdevēja pilnvarojuma robežas. Turklāt likumdevējs nemaz neesot bijis tiesīgs pilnvarot citu tiesību subjektu izdot tādas normas, kas atbilstoši Satversmes tiesas praksē definētajai „būtiskuma teorijai” esot tikai Saeimas kompetencē. Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā ietvertais pilnvarojums pieļaujot tikai tādu tiesību normu izdošanu, kuras noteiktu pilnvarojumā minēto pienākumu izpildes kārtību, proti, procesuāla rakstura normas. Savukārt apstrīdētās normas esot uzskatāmas par materiālo tiesību normām. Turklāt Novēršanas likumā un Noteikumos Nr. 1071 esot izsmeļoši norādīti tie gadījumi, kad veicama klienta vai patiesā labuma guvēja identifikācija. Ja šo uzskaitījumu nepieciešams papildināt, to darīt esot kompetents vienīgi likumdevējs. Apstrīdētajās normās esot iekļautas tādas tiesiskā sastāva pazīmes, kuras Novēršanas likums nepieļaujot.

Ņemot vērā minēto, apstrīdētās normas esot atzīstamas par spēkā neesošām no Pieteikuma iesniedzējas pamattiesību aizskāruma rašanās brīža.

Tiesas sēdē Pieteikuma iesniedzējas pilnvarotais pārstāvis Matīss Šķiņķis atkārtoja un papildināja pieteikumā minētos argumentus un īpaši norādīja uz lietas materiāliem pievienotajiem skaidras naudas tirdzniecības darījumus apliecinošajiem dokumentiem, kas apstiprinot, ka vairākās kredītiestādēs bez identifikācijas ir iespējams veikt darījumus, kuru summa ir ekvivalenta 2 000–7 999,99 *euro*.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Latvijas Banka – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam.

MONEYVAL Ziņojumā esot norādīts, ka ar Latvijas Bankas 2009. gada 13. maija ieteikumiem Nr. 37 „Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas iekšējās kontroles sistēmas izveides ieteikumi kapitālsabiedrībām, kas saņēmušas Latvijas Bankas licenci ārvalstu skaidrās naudas pirkšanai un pārdošanai” (turpmāk – Latvijas Bankas ieteikumi Nr. 37) esot par maz, lai varētu tikt pienācīgi uzraudzītas un kontrolētas tādas

kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, tāpēc esot nepieciešams šajā jomā paplašināt Latvijas Bankas kompetenci, piešķirot tai tiesības izdot juridiski saistošas vadlīnijas, vai arī šīs jomas uzraudzību un kontroli uzticēt Finanšu un kapitāla tirgus komisijai (turpmāk arī – FKTK).

Ņemot vērā Ziņojumā norādīto, Finanšu sektora attīstības padomes 2013. gada 28. marta sēdē apstiprinātajā Darbības plānā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas sistēmas uzlabošanai esot secināts, ka Latvijas Bankai jāizvirza stingrākas prasības klientu izpētei kapitālsabiedrībās, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību. Atbilstoši minētajā darbības plānā noteiktajām vadlīnijām esot pieņemti Novēršanas likuma grozījumi. Attiecīgā likumprojekta anotācijā esot norādīts, ka Novēršanas likums nosaka vienīgi minimālās prasības noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai, tāpēc Latvijas Bankai jānosaka detalizētākas prasības minētajām kapitālsabiedrībām atbilstoši to darbības veidam.

No Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 anotācijas esot redzams, ka apstrīdētās normas izstrādātas, izvērtējot riskus, kas saistīti ar pakalpojumu, kuru sniedz kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību. Minēto noteikumu projektu Latvijas Banka esot nosūtījusi saskaņošanai desmit lielākajām šīs nozares kapitālsabiedrībām. Nebanku asociācija esot sniegusi izvērstu atbildi, savukārt kapitālsabiedrības, kuras nav šīs asociācijas biedri, neesot izteikušas iebildumus pret noteikumu projektu. Latvijas Banka esot izvērtējusi izteiktos argumentus un tādējādi nodrošinājusi apstrīdēto normu adresātiem iespējas iesaistīties noteikumu izstrādāšanas procesā.

MONEYVAL Ziņojumā esot minēts, ka kapitālsabiedrības veicot tikai neparastu un aizdomīgu darījumu un šādus darījumus veicošo klientu uzraudzību, taču neuzraugot citus klientus un viņu veiktos darījumus, lai gan tie veidojot lielāko daļu no šo kapitālsabiedrību apgrozījuma.

Līdz apstrīdēto normu pieņemšanai spēkā bijušie Latvijas Bankas ieteikumi Nr. 37 esot paredzējuši, ka pašām kapitālsabiedrībām atbilstoši Novēršanas likumam būtu jāizvērtē iespējamie darbības riski un jāveic adekvāti to novēršanas pasākumi. Latvijas Banka, veicot kontroles pasākumus, esot secinājusi, ka

kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, galvenokārt konstatē un reģistrē tikai neparastus darījumus, kuru apjoms pārsniedz normatīvajos aktos noteikto robežvērtību – 8 000 *euro*, taču neregistrē apšaubāmus darījumus, kuri to nepārsniedz. Tāpat esot fiksēta arī izvairīšanās no neparastu darījumu konstatēšanas, piemēram, sadalot vienu darījumu vairākos darījumos, vai vienādu darījumu veikšana par identiskām summām īsā laika periodā. Papildus tam pēc Novēršanas likumā noteiktās neparasta darījuma apjoma robežvērtības palielināšanas [no 7 100 *euro* (5 000 latu) līdz 8 000 *euro*], kas tika veikta līdz ar *euro* ieviešanu, esot konstatēts, ka pieaudzis tādu darījumu skaits, kuru apjoms pārsniedz iepriekšējo, bet nepārsniedz jauno robežvērtību. Tādējādi pirms apstrīdēto normu pieņemšanas praksē esot veidojusies tāda situācija, ka klientu uzraudzība tika veikta formāli un kapitālsabiedrības, ignorējot Novēršanas likuma mērķi, neidentificēja un nepārzināja savus klientus.

Pieņemot apstrīdētās normas, esot ievērots arī kontroles pasākumu laikā konstatētais fakts, ka kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, nav parūpējušās, lai to darbiniekiem būtu pietiekamas zināšanas par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu regulējošiem normatīvajiem aktiem. Apstrīdētajās normās ietvertais regulējums esot nepārprotams, kā arī vienkārši un bez būtiskiem finanšu un personāla resursiem piemērojams. Savukārt robežvērtība – 2 000 *euro* – esot izraudzīta, ņemot vērā kontroles pasākumu ietvaros konstatētās darījumu summas un tām atbilstošo darījumu regularitāti. Esot spēkā apstrīdētajās normās noteiktajam regulējumam, personām, kuras vēlas izvairīties no identifikācijas, nākoties veikt vairākus darījumus dažādās kapitālsabiedrībās un līdz ar to esot būtiski palielināta iespēja šādas aizdomīgas darbības atklāt.

Izlemjot jautājumus par speciālā pilnvarojuma pieļaujamību, Satversmes tiesa esot konsekventi pieļāvusi ne tikai Ministru kabineta, bet arī citu valsts institūciju tiesības izdot ārējos normatīvos aktus pārvaldes darbību ietvaros. Likumdevējs Latvijas Banku esot izveidojis kā patstāvīgu, neatkarīgu iestādi, kuras pārziņā nodota atsevišķa, no Ministru kabineta kompetences izņemta valsts pārvaldes joma. Lai nodrošinātu pienācīgu attiecīgās jomas pārvaldību, Latvijas

Banka patstāvīgi īstenojot visas nepieciešamās no normatīvā regulējuma izrietošās pārvaldes darbības. Viena no šādām darbībām esot ārējo normatīvo aktu izdošana tad, ja likumā ietverts speciāls pilnvarojums. Kopš 1992. gada Latvijas Banka esot izdevusi vairāk nekā 100 noteikumu. Līdz ar to Latvijas Bankas noteikumi kā īpašs ārējā normatīvā akta veids esot ilgstoši pastāvējuši un piemēroti. Tāpat konstitucionāla tradīcija ir izveidojusies. Esot noregulēts arī jautājums par šādu noteikumu vietu normatīvo aktu hierarhijā.

Atbilstoši Satversmes 57. pantam speciālā pilnvarojuma piešķiršana esot likumdošanas ceļā izlemjams jautājums. Autonoma publisko tiesību subjekta tiesības izdot ārējos normatīvos aktus esot akceptētas Satversmes 64. panta sistēmā, proti, tā pieļaujot likumdevēja rīcības brīvību tad, kad lietderības apsvērumi to prasa, pilnvarot ne tikai Ministru kabinetu, bet arī citu valsts institūciju izdot ārējos normatīvos aktus.

Latvijas Bankas noteikumus pēc likumdevēja speciāla pilnvarojuma izdodot Latvijas Bankas padome, kuras sastāvā esot Latvijas Bankas prezidents, viņa vietnieks un seši padomes locekļi. Saskaņā ar likuma „Par Latvijas Banku” 22. pantu Latvijas Bankas prezidentu amatā ievēlot Saeima, kas apstiprinot amatā arī viņa vietnieku un Latvijas Bankas padomes locekļus. Šāds process nodrošinot pietiekamu demokrātisko leģitimitāciju, sevišķi ņemot vērā patstāvīgajām iestādēm noteiktos ierobežojumus.

Ja likumdevējs būtu vēlējis pilnvarot Latvijas Banku noteikt Novēršanas likuma subjektiem uzlikto pienākumu izpildes procesuālo kārtību, tas šādu terminu būtu ietvēris likuma normā. Taču likumdevējs esot izvēlējis citu formulējumu, un tas neesot nejaušs. Uz to norādot Novēršanas likuma 47. panta otrajā daļā ietvertais pilnvarojums FKTK. Latvijas Bankai piešķirtā pilnvarojuma saturs esot noskaidrojams likuma sistēmas ietvaros.

Likumdevējs attiecīgo jautājumu esot uzskatījis par tādu, kas regulējams ar Latvijas Bankas izdotiem noteikumiem, nevis likuma normu. Šāda pieeja atbilstot likuma mērķim un sistēmai, jo arī citos gadījumos likumdevējs neesot attiecībā uz konkrētu subjektu detalizēti noregulējis visus nepieciešamos jautājumus, bet

pilnvarojis attiecīgā subjekta kontroles un uzraudzības institūciju regulēt tā rīcību. Tādējādi Latvijas Banka neesot rīkojusies *ultra vires*.

Noskaidrojot, vai izskatāmajā lietā ir personas, kas atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, esot jāņem vērā tas, ka Konkurences padome Pieteikuma iesniedzējas norādītos jautājumus vērtējusi Konkurences likuma kontekstā. Tiesiskās vienlīdzības principa ievērošanas pārbaude pēc metodoloģijas atšķiroties no konkurences tiesību ievērošanas pārbaudes, un vienas pārbaudes ietvaros izdarītie secinājumi nevarot tikt tieši vai netieši automātiski pārņemti citā pārbaudē.

Iedzīvotāji nošķirot kapitālsabiedrību, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestāžu sniegtos pakalpojumus un spējot uzrādīt to būtiskās atšķirības.

Tāpat nevarot uzskatīt, ka vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas subjekti, kuru komercdarbības riski attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas mēģinājumiem esot atšķirīgi. Likumdevējs daudzus jautājumus attiecībā uz Novēršanas likuma subjektiem esot regulējis vienkopus, tomēr šis likums nosakot arī speciālu regulējumu specifiskiem subjektiem. Novēršanas likuma 47. pantā kredītiestādēm un citiem subjektiem esot paredzēti atšķirīgi uzraudzības un kontroles modeļi. Tas liecinot par likumdevēja apzinātu lēmumu kredītiestādes regulēt citādi nekā kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību. Minētās grupas vajagot salīdzināt kopējā to piedāvāto pakalpojumu kontekstā, neizdalot atsevišķi tikai vienu no pakalpojuma veidiem.

Skaidras naudas tirdzniecība neesot būtiskākais kredītiestāžu pakalpojums. Tās sniedzot arī daudzus citus finanšu pakalpojumus ar mērķi izveidot ilgtermiņa darījumu attiecības. Atbilstoši Novēršanas likuma prasībām kredītiestāde pirms darījumu attiecību nodibināšanas vienmēr veicot klienta identifikāciju neatkarīgi no plānoto darījumu summas. Kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, noteiktais tiesiskais regulējums kopumā būtiski atšķiroties no kredītiestāžu tiesiskā regulējuma.

Kredītiestāžu likumā kredītiestādēm esot paredzēta konkrēta, tas ir, juridiskās personas forma un speciālas dibināšanas un sākotnējā kapitāla prasības, kas nodrošinot to, ka kredītiestādēm ir pieejami pietiekami plaši resursi finanšu pakalpojumu sniegšanai, tostarp telpu iekārtošanai un klientu piesaistīšanai. Tādējādi kredītiestādes varot investēt līdzekļus darbinieku apmācībā, kontroles mehānismos un dažādās drošības sistēmās, kuras iespējams balstīt uz darbinieku novērtējumu un rīcības brīvību. Pieļautie Novēršanas likuma pārkāpumi varot apgrūtināt kredītiestādes komercdarbību un iesaisti starptautiskajos finanšu tirgos, kā arī mazināt uzticēšanos tai.

Savukārt Latvijas Bankas 2009. gada 13. maija noteikumos Nr. 36 „Ārvalstu valūtas skaidrās naudas pirkšanas un pārdošanas noteikumi” esot ietvertas prasības kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību. Saskaņā ar šiem noteikumiem licence tiekot izsniegta nevis kapitālsabiedrībai, bet katrai tās rīcībā esošai ārvalstu valūtas pirkšanas un pārdošanas vietai. Tāpēc kapitālsabiedrību veidoto valūtas maiņas punktu iekārtojums būtiski atšķiroties no kredītiestāžu vai to filiāļu iekārtojuma. Prasības, ko Novēršanas likums izvirza kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādēm, esot atšķirīgas, un šīs atšķirības ilustrējot arī ievērojami diferencētā sodu sistēma.

Ņemot vērā minēto, esot jāsecina, ka kredītiestādes un kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, neatrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Tiesas sēdē Latvijas Bankas pilnvarotais pārstāvis Jānis Pleps atkārtoja un papildināja atbildes rakstā minētos argumentus un uzsvēra, ka MONEYVAL Ziņojumā esot ietverti ieteikumi attiecībā uz Latvijas Banku, bet FKTK darbība kredītiestāžu uzraudzībā skaidras naudas tirdzniecības jomā neesot pieminēta.

4. Pieaicinātā persona – Saeima – uzskata, ka Latvijas Banka ir tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus un, pieņemot apstrīdētās normas, nav pārkāpusi likumdevēja pilnvarojuma robežas.

Latvijas Banka esot atbildīga par ļoti specifisku valsts pārvaldes jomu. Turklāt tā esot tiesīga izdot saistošus noteikumus tikai šajā specifiskajā jomā un tikai uz likumā ietverta speciāla pilnvarojuma pamata. Šādus noteikumus pieņemot koleģiāla institūcija, kuras prezidentu ievēlot un locekļus ieceļot tieši leģitimēts valsts orgāns – Saeima. Lai gan Latvijas Banka savu uzdevumu izpildē esot neatkarīga, tā tomēr esot pakļauta Saeimas uzraudzībai un parlamentārajai kontrolei. Latvijas Bankai esot pietiekama demokrātiskā leģitimācija, lai tā savas darbības jomā varētu izdot likumam pakārtotus ārējos normatīvos aktus.

Latvijas tiesību sistēmā jau ilgstoši (gan starpkaru posmā, gan arī kopš neatkarības atgūšanas) pastāvēt tāda konstitucionālā tradīcija, ka uz likumdevēja speciālā pilnvarojuma pamata tiek izdoti ārējie normatīvie akti – Latvijas Bankas noteikumi. Šīs tradīcijas uzturēšana joprojām esot objektīvi nepieciešama, jo attiecīgā specifiskā pārvaldes joma esot detalizēti regulējama, bet Saeimas likumdošanas kapacitāte – ierobežota.

Vai apstrīdēto normu izdošana atbilst „būtiskuma teorijai”, tas esot vērtējams kontekstā ar likumdevēja pilnvarojuma apjomu, proti, noskaidrojot, vai apstrīdētajās normās nav ietverti tādi jautājumi, kuros politiska izšķiršanās nav notikusi. Likumdevējs attiecībā uz apstrīdēto normu regulēšanas priekšmetu esot izdarījis konceptuālu izšķiršanos un likumā iekļāvis būtiskākos jautājumus, kas norādot galvenos izstrādājamo noteikumu satura virzienus.

Izdodot apstrīdētās normas, Latvijas Banka esot balstījusies uz likumdevēja pilnvarojumu, kas paredzot tai tiesības izdot saistošas prasības attiecībā uz likumā noteikto pienākumu izpildi, tostarp iekšējās kontroles sistēmas izstrādi, klientu veikto darījumu uzraudzību un ziņošanu par neparastiem vai aizdomīgiem darījumiem. Pilnvarojošā norma ietverot norādi uz to, ka pilnvarojuma apjoms ir izsecināms no citām likuma normām, kuras nosaka likuma subjektu pienākumus attiecīgajā jomā. Tā acīmredzami paredzot Latvijas Bankai plašu rīcības brīvību izstrādāt un pieņemt tādas prasības, kas nodrošinātu likumdevēja noteikto pienākumu izpildi pēc būtības un neaprobežotos ar jēdzienu „kārtība”. Apstrīdētās normas esot uzskatāmas par tādām, kas sīkāk reglamentē Novēršanas likumā noteikto pienākumu izpildi. Apstrīdētās normas kalpojot to mērķu sasniegšanai un

to pienākumu izpildes nodrošināšanai, par kuru nepieciešamību konceptuāli ir izšķīries pats likumdevējs. Tādējādi Latvijas Banka, izdodot apstrīdētās normas, neesot pārkāpusi likumdevēja piešķirtā pilnvarojuma robežas.

Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana esot balstīta ne tikai uz sniegtā pakalpojuma riska izvērtējumu, bet arī uz pakalpojuma sniedzēju un saņēmēju riska izvērtējumu. Šajā ziņā atšķirības starp kredītiestādēm un kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, tieši ietekmējot arī nepieciešamā normatīvā regulējuma apjomu un saturu.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas pilnvarotā pārstāve Ilze Tralmaka atkārtoja un papildināja rakstveida viedoklī minētos argumentus un norādīja, ka apstrīdētajās normās paredzētā identifikācija ir uzskatāma par vienkāršotu instrumentu Novēršanas likuma 7. panta prasību izpildei un nav uzskatāma par jaunu klienta identifikācijas gadījumu Novēršanas likuma 11. panta izpratnē.

5. Pieaicinātā persona – Latvijas Republikas tiesībsargs (turpmāk – Tiesībsargs) – uzskata, ka Latvijas Banka ir tiesīga izdot Pieteikuma iesniedzējai saistošu ārējo normatīvo aktu un, izdodot apstrīdētās normas, nav pārkāpusi pilnvarojuma robežas. Tomēr apstrīdētās normas neatbilstot Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

Ņemot vērā MONEYVAL Ziņojumā norādīto, apstrīdētajās normās ietvertais un uz valūtas tirdzniecības darījumiem attiecinātais klienta un patiesā labuma guvēja identifikācijas mehānisms esot nepieciešams un konceptuāli atbalstāms.

Satversmes interpretācijas ceļā Latvijas tiesību sistēmā esot atzītas atsevišķu autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, ja tām pilnvarojums ir noteikts ar likumu. Likumdevējs, kā tas norādīts arī Novēršanas likuma grozījumu anotācijā, esot uzlicis Latvijas Bankai pienākumu noteikt kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, saistošas prasības Novēršanas likumā paredzēto pienākumu izpildei. Apstrīdētās normas ietverot šādas detalizētas prasības, un Latvijas Banka, izdodot apstrīdētās normas,

esot ievērojusi Novēršanas likuma mērķi un pildījusi savus uzdevumus kapitālsabiedrību sniegto finanšu pakalpojumu vidē, darbodamās likumdevēja pilnvarojuma ietvaros.

Lai konstatētu, ciktāl kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, ir salīdzināmas ar kredītiestādēm, Tiesībsargs esot identificējis šos subjektus vienojošās pazīmes pēc noteiktiem kritērijiem, tādējādi noskaidrojot, vai tie ir salīdzināmi pēc tiesiskās formas un funkcionālās darbības Novēršanas likuma ietekmes sfērā.

Kapitālsabiedrību un kredītiestāžu strukturālās uzbūves atšķirībām neesot būtiskas nozīmes, jo to funkcionēšanas pamatprincipi esot līdzīgi. Lai gan licences saņemšanas un uzraudzības kārtība ir atšķirīga, gan kapitālsabiedrības, gan kredītiestādes savas saimnieciskās darbības ietvaros sniedzot salīdzināmus finanšu pakalpojumus – nodarbojoties ar skaidras naudas tirdzniecību. Šo subjektu sniegto pakalpojumu apjoma atšķirība neietekmējot to salīdzināmību. Tāpat arī kapitālsabiedrību un kredītiestāžu atrašanās vieta un pieejamība, kā arī komercdarbības risku un uzraudzības kārtības atšķirības neesot uzskatāmas par atšķirīgiem apstākļiem Novēršanas likumā regulētajos tiesiskajos aspektos. Skaidras naudas tirdzniecības darījumi neesot uzskatāmi par darījuma attiecībām Novēršanas likuma 1. panta 3. punkta izpratnē, un līdz ar to kredītiestādēm neesot pienākuma šādos gadījumos veikt klienta identifikāciju. Tādējādi minētās personu grupas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, ciktāl runa ir par skaidras naudas tirdzniecības darījumiem.

Apstrīdētās normas paredzot atšķirīgu attieksmi pret vienādos un salīdzināmos apstākļos esošām personām. Tā kā potenciālais klients identisku pakalpojumu un bez identifikācijas varot saņemt kredītiestādē, apstrīdēto normu leģitīmais mērķis, kas norādīts Novēršanas likuma grozījumu anotācijā, netiekot sasniegts. MONEYVAL Ziņojumā neesot minēta nepieciešamība attiecībā uz kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, pieņemt atšķirīgus vai stingrākus nosacījumus nekā attiecībā uz kredītiestādēm. Latvijas Banka neesot norādījusi objektīvus iemeslus atšķirīgas attieksmes noteikšanai pret Pieteikuma iesniedzēju.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas pilnvarotā pārstāve Ineta Rezevska atkārtoja un papildināja rakstveida viedoklī norādītos argumentus.

6. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – savu viedokli balsta uz secinājumiem, kas ietverti Ministru kabineta 2011. gada 21. jūnija sēdē zināšanai pieņemtajā Tieslietu ministrijas Informatīvajā ziņojumā par subjektiem, kam ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus.

Satversmē *expressis verbis* ne tikai neesot paredzētas autonomo iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, bet vispār neesot noteikts, ka pastāv arī tādas valsts pārvaldes iestādes, kas nav padotas Ministru kabinetam. Tomēr Satversme paredzot izņēmumus no tās 58. pantā noteiktās kārtības, kas tādējādi neesot uzskatāma par absolūtu. Autonomo iestāžu pastāvēšana neesot pretrunā ar Satversmi.

Iestāde, ko vada nepolitiskas amatpersonas, darbojoties autonomi likuma noteiktajās robežās un atbildot par savas darbības tiesiskumu. Atsevišķu iestāžu autonomā statusa nepieciešamību atzīstot galvenokārt trijos gadījumos:

- 1) attiecībā uz institūcijām, kas kontrolē citas pārvaldes iestādes, lai šī kontrole būtu efektīva;
- 2) attiecībā uz institūcijām, kuru kompetencē ir monetārā politika;
- 3) attiecībā uz institūcijām, kuras tiek izveidotas uz sabiedrības grupu reprezentācijas principiem (nevis uz politiskā vairākuma principa pamata) un kuru kompetencē ir noteiktu brīvību aizsardzība un interešu līdzsvarošana.

Autonomās iestādes demokrātisko leģitīmāciju saņemot nevis tādā izpratnē, ka vēlētājiem būtu iespēja politiski ietekmēt šo iestāžu darbības saturu, bet tikai tādēļ, lai sasniegtu sava autonomā statusa mērķi.

Autonomās kompetences iestāžu darbība normatīvo aktu izdošanā esot tiesiska, jo noteikta ar attiecīgiem likumiem un šādi akti minēti Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9. pantā. Šāda kompetence esot paredzēta lietderības apsvērumu dēļ un arī tādēļ, ka iestāžu autonomais statuss esot nesaraucjami saistīts ar regulēšanas un uzraudzības funkcijām savā nozarē. Ja šādām iestādēm nebūtu tiesību izdot normatīvos aktus, attiecīgā valsts pārvaldes

nozare nevarētu funkcionēt, jo tajā papildus likumdevēja izdotajiem normatīvajiem aktiem esot nepieciešami detalizētāki un tehniskāki noteikumi. Tiesības izdot šādus noteikumus Latvijas Bankai esot piešķīris likumdevējs tādā pašā kārtībā kā Ministru kabinetam.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas pārstāve Inta Salinieka atkārtoja un plašāk paskaidroja rakstveida viedoklī norādītos argumentus.

7. Pieaicinātā persona – Finanšu un kapitāla tirgus komisija – sniedz šādu viedokli:

Lai gan abas Pieteikuma iesniedzējas norādītās salīdzināmās grupas piedāvā vienādus pakalpojumus, pastāvot vairāki apstākļi, pēc kuriem tās būtiski atšķiroties noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas aspektā.

Pirmkārt, ar skaidras naudas tirdzniecību varot nodarboties jebkura kapitālsabiedrība, kas izpildījusi minimālās prasības un saņēmusi Latvijas Bankas licenci. Savukārt personai, kas vēlas sniegt kredītiestādei raksturīgos pakalpojumus, esot izvirzīti stingrāki nosacījumi.

Otrkārt, kredītiestādei esot nepieciešama laba reputācija un vajagot nodrošināt, lai tās ieviestā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas sistēma atbilstu starptautiskajiem standartiem. Šādas sistēmas starptautiskās atbilstības pārbaudi veicot ne tikai FKTK kā uzraudzības iestāde, bet arī citi tirgus dalībnieki, piemēram, korespondentbankas.

Treškārt, normatīvajos aktos paredzētās sankcijas par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas noteikumu pārkāpumiem kredītiestādēm esot daudz stingrākas un diferencētākas nekā kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību.

Kredītiestādēs skaidras naudas tirdzniecība vairumā gadījumu tiek piedāvāta kā papildu pakalpojums. Līdz ar to daļa šo pakalpojumu izmantojošo personu esot kredītiestādes klienti, kas saskaņā Novēršanas likuma 11. panta pirmo daļu ir identificēti jau līdz ar darījumu attiecību uzsākšanu.

Apstrīdētās normas esot ietvertas likumdevēja pilnvarotas institūcijas noteikumos, kurus tā izdevusi pārvaldes kārtībā un kuri atbilstot Satversmei. Saskaņā ar likumu Latvijas Bankas un FKTK izdotie ārējie normatīvie akti esot saistoši vienīgi to uzraudzības subjektiem, un šāds regulējums esot nepieciešams, lai nodrošinātu specifisku finanšu jomas prasību ievērošanu.

Novēršanas likums attiecoties uz plašu personu loku, un tajā bijis iespējams noteikt vienīgi minimālās prasības visiem šā likuma subjektiem, lai gan to saimnieciskās darbības un riska līmeņi esot atšķirīgi. Līdz ar to bijis nepieciešams noteikt specifiskas prasības tiem subjektiem, kuru darbība ir saistīta ar paaugstinātu risku vai kuriem ir būtiska nozīme finanšu sektora stabilitātes ziņā. Tieši uz risku izvērtējumu balstīta pieeja visefektīvāk palīdzot novērst noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un terorisma finansēšanu.

Darījumiem ar skaidru naudu piemītot augsts noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risks, jo tos izsekot esot grūtāk nekā bezskaidras naudas darījumus. Šo risku vēl jo vairāk paaugstinot apstākļi, kuros personai ir iespēja attiecīgos darījumus veikt anonīmi, kā tas esot gadījumā, kad valūtas maiņas darījuma apjoms ir mazāks par noteikto robežvērtību. Pieteikuma iesniedzējas norādītais apstāklis, ka tās potenciālie klienti nevēlas tikt identificēti, esot viena no pazīmēm, kas norāda uz personas iespējamo saistību ar noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju vai terorisma finansēšanu. Minētā pazīme esot iekļauta arī Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienesta (turpmāk arī – Kontroles dienests) izstrādātajā aizdomīgu darījumu pazīmju sarakstā. Tādējādi esot secināms, ka Pieteikuma iesniedzēja apkalpo augsta riska klientus.

FKTK attiecībā uz kredītiestādēm un to veiktajiem skaidras naudas tirdzniecības darījumiem neesot konstatējusi tādas pārkāpumus, par kuriem tām būtu piemērojamas sankcijas vai korektīvie pasākumi. Kredītiestādes ir sniegušas vairāk ziņojumu par aizdomīgiem darījumiem nekā kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas pilnvarotais pārstāvis Kristaps Markovskis atkārtoja un papildināja rakstveida viedoklī norādītos argumentus.

8. Pieaicinātā persona – biedrība „Latvijas Komercbanku asociācija” – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam.

Ar apstrīdētajām normām netiekot ierobežotas Pieteikuma iesniedzējas tiesības veikt komercdarbību, un to mērķis esot aizsargāt sabiedrības drošību. Neesot pamata uzskatīt, ka šā mērķa sasniegšanai būtu vajadzējis pieņemt tādas pašas tiesību normas arī attiecībā uz kredītiestādēm.

Kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes neatrodies vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Kredītiestādes savā darbībā balstoties uz ilgtermiņa attiecībām ar klientu, un savukārt šo attiecību pamatā esot klienta identificēšana un darījumu izvērtēšana jau pirms sadarbības uzsākšanas. Skaidras naudas tirdzniecības darījumi ar klientiem bez konta kredītiestādēs veido mazāk nekā 0,1 procentu no visiem ikdienas darījumiem. Kredītiestādes veicot plašāku klientu izpēti un darījumu drošuma novērtējumu nekā citas komercsabiedrības. Turklāt kredītiestādes esot pakļautas vairāku valsts un starptautisko institūciju regulārai un kompleksai uzraudzībai.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas pilnvarotā pārstāve zvērināta advokāte Ketija Tola atkārtoja un plašāk paskaidroja rakstveida viedoklī minētos argumentus un norādīja, ka lielākās kredītiestādes savās iekšējās kontroles sistēmās, kas ir konfidenciālas, pat ir paredzējušas par 7 999,99 *euro* zemāku darījuma apjoma robežvērtību un gadījumos, kad tā tiek pārsniegta, lūdz uzrādīt personu apliecinošu dokumentu.

9. Pieaicinātā persona – biedrība „Nebanku Finanšu Pakalpojumu Sniedzēju Asociācija” – pievienojas Pieteikuma iesniedzējas argumentiem, norādot, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam.

Būtiskākais apstāklis, kura dēļ apstrīdētās normas neatbilstot Satversmei, esot nevienlīdzīgi apstākļi skaidras naudas tirdzniecības pakalpojumu tirgū.

Visbiežāk gadoties tā, ka klientam darījuma slēgšanas brīdī nav līdzīgu personu apliecinoša dokumenta, tāpat klientu attieksme pret identifikāciju bieži vien esot piesardzīga, tās laikā viņi nervozējot un izrādot neizpratni, jo kredītiestādēs personas datu apstrāde netiekot veikta.

Skaidras naudas tirdzniecības pakalpojumi netiekot plaši sniegti visās kredītiestādēs, tomēr joprojām esot būtisks kredītiestāžu piedāvāto pakalpojumu veids. Vairākas kredītiestāžu filiāles esot īpaši orientētas tieši uz šādu pakalpojumu sniegšanu. Tāpēc kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes vajagot salīdzināt konkrēti šā pakalpojuma kontekstā.

Latvijas Bankas apgalvojumi, ka kredītiestādes saskaņā ar Novēršanas likuma prasībām vienmēr jau pirms darījuma attiecību nodibināšanas veicot klienta identifikāciju neatkarīgi no plānoto darījumu summas, neatbilstot faktiskajiem apstākļiem un esot maldinoši. Skaidras naudas tirdzniecības pakalpojums kredītiestādē esot brīvi pieejams jebkurai personai neatkarīgi no tā, vai tai ir atvērts konts. Vienīgi atsevišķas bankas attiecībā uz šādiem darījumiem esot noteikušas stingrākas kontroles un klientu identifikācijas prasības. Šādos apstākļos apstrīdētās normas nevarot sasniegt Novēršanas likuma mērķi, kropļojot konkurenci un izslēdzot iespēju sadarbībā ar FKTK kompleksi labot tiesiskā regulējuma nepilnības.

Latvijas Bankas secinājumi par MONEYVAL Ziņojuma saturu arī neesot korekti, proti, kredītiestāžu darbība skaidras naudas tirdzniecības jomā šajā ziņojumā nemaz neesot apskatīta. Tāpat arī Ministru kabineta 2014. gada 31. marta rīkojums Nr. 139 „Par Finanšu sektora attīstības plānu 2014.–2016. gadam” esot vērsts uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas risku novēršanu, ievērojot finanšu sistēmas attīstību kopumā, tostarp tieši uz kompetento institūciju kapacitātes stiprināšanu (piemēram, organizējot kapitālsabiedrību darbinieku apmācību) un konkurences veicināšanu. Šis jautājums apstrīdētajās normās vispār esot ignorēts. Konkurences padome atzinusi, ka ne visi Latvijas Bankas norādītie apsvērumi esot uzskatāmi par nozīmīgiem situācijā, kad viena un tā paša tirgus dalībniekiem tiekot radīti nevienlīdzīgi konkurences apstākļi. Apstrīdēto normu mērķi esot iespējams sasniegt ar citiem līdzekļiem, kuri tik būtiski neietekmētu konkurenci.

Pēc apstrīdēto normu pieņemšanas Latvijas Banka esot paudusi sapratni par Nebanku asociācijas bažām un apgalvojusi: ja Konkurences padome uzskatīs, ka apstrīdētās normas kropļo konkurenci, būšot iespējams izdarīt atbilstošus grozījumus normatīvajā regulējumā. Tomēr šādi grozījumi neesot izdarīti, lai gan Konkurences padome sniegusi Latvijas Bankai priekšlikumus par vēlamajām izmaiņām apstrīdētajās normās.

Tiesas sēdē pieaicinātās personas valdes loceklis Andris Arhipenko atkārtoja un papildināja rakstveida viedoklī norādītos argumentus.

10. Pieaicinātā persona – *prof. Dr. h. c., Assessor. jur., Dipl.-Pol. Egils Levits* – norāda, ka apstrīdēto normu izdošana saskaņā ar Satversmes ievadu, kā arī 1. un 64. pantu bija pieļaujama, ievērojot zināmus nosacījumus.

Ārējo normatīvo aktu izdošanas tiesību piešķiršana orgānam, kas atrodas ārpus Satversmes 64. panta tvēruma, vai iestādei ar vājāku demokrātisku leģitīmāciju jebkurā gadījumā nozīmēnot demokrātijas virsprincipa ierobežojumu. Apsvērumi par to, ka Saeima ir tiesīga ar likumu pilnvarot Ministru kabinetu izdot likumpamatotus normatīvos aktus, nevarot tikt tiešā veidā attiecināti uz patstāvīgajām iestādēm. Atšķirībā no Ministru kabineta noteikumiem patstāvīgo iestāžu izdotie normatīvie akti demokrātijas virsprincipu ierobežojot divkārt.

Patstāvīgo iestāžu izņemšana no Satversmes 58. pantā noteiktās Ministru kabineta padotības apgrūtinot Saeimas izteiktās tautas gribas attiecināšanu uz šo iestāžu darbību. Patstāvīgo iestāžu demokrātiskā leģitīmācija pamatā balstoties uz Saeimas pieņemtu likumu, kurā ietverta tautas griba dibināt šādu iestādi un piešķirt tai attiecīgu kompetenci, kā arī uz personālo leģitīmāciju, uz noteiktu laiku apstiprinot šīs iestādes vadītāju. Taču šādai iestādei trūkstot paša spēcīgākā leģitīmācijas elementa – hierarhiskās padotības Ministru kabinetam.

Ja patstāvīgā iestāde izdod ārējos normatīvos aktus, tiekot ignorēts būtisks demokrātijas virsprincipa elements – sasaiste starp izdevēja demokrātiskās leģitīmācijas līmeni un tiesībām izdot šādus aktus. Tik būtiska demokrātijas ierobežojuma mērķim vajagot būt ļoti svarīgam, bet pašam ierobežojumam – pēc iespējas mazākam un tomēr tādām, kas ļautu šo mērķi sasniegt.

Arguments, ka Eiropas Savienības vai starptautisko institūciju ieteikumi vai noteikumi varētu šādu būtisku demokrātijas ierobežojumu attaisnot, esot noraidāms, jo atbilstoši Satversmes 68. pantam Latvijas Republika līdzdarbojoties Eiropas Savienībā „nolūkā stiprināt demokrātiju”, nevis to vājināt. Tāpat neesot akceptējams uzskats, ka konkrētajā gadījumā šādu ierobežojumu prasītu efektivitātes princips, kas pats par sevi nekad nevarot atsvērt nevienu no Satversmes ievadā ietvertajiem virsprincipiem. Efektivitātes princips gan varot tikt ņemts vērā kā tiesiskas valsts virsprincipā ietilpstošā labas pārvaldības principa elements, proti, apsverot jautājumu par demokrātijas virsprincipa ierobežošanu tam līdzvērtīgā tiesiskas valsts virsprincipa labā. Tomēr minētās metodoloģijas ietvaros izdarītais secinājums nevarot būt tāds, ka Saeima pati nespēj pietiekami efektīvi lemt par jautājumiem, kurus ar saviem noteikumiem izlemj Latvijas Banka. Šo noteikumu nav tik daudz, ka tie varētu nopietni atslogot Saeimas darbu.

Esot pieļaujams secinājums, ka Latvijas Banka ir kompetentāka par Saeimu konkrētajā jautājumā, kurā būtiska nozīme esot ne tik daudz politiskiem, bet drīzāk gan tehniskiem aspektiem, attiecībā uz kuriem Latvijai esot jāieklaujas starptautiskā sistēmā. Savukārt no šā secinājuma izrietot secinājums, ka pilnvarojošajā likumā ir izteikta Saeimas griba šādā starptautiskā sistēmā piedalīties, ka šī sistēma ir ļoti komplicēta un ka Latvijas līdzdalība tajā neatstāj Saeimas politiskajai gribai plašu rīcības brīvību. Līdz ar to nepieciešamība atbilstoši demokrātijas virsprincipam Saeimai šo jautājumu regulēt pašai neesot tik liela un tamdēļ Saeima to varot deleģēt Latvijas Bankai kā kompetentākai institūcijai, kas atrodas tiešā saskarē ar citiem starptautiskās sistēmas dalībniekiem.

Tomēr šādi apsvērumi no demokrātijas viedokļa esot riskanti un pieļaujami tikai šauros izņēmuma gadījumos, kad politiskā griba reducējoties uz konkrētu izšķiršanos, pēc kuras Saeimai esot tikai minimālas iespējas noteikt regulējuma saturu, jo Latvijas Banka starptautiskās sadarbības jautājumus varot risināt operatīvāk un kompetentāk. Turklāt arī šādos apstākļos esot jābūt nodrošinātai Saeimas virsvadībai un atbildībai.

Tiesas sēdē pieaicinātā persona atkārtoja un papildināja savā rakstveida viedoklī norādītos argumentus, īpaši uzsverot, ka Saeima nedrīkst nodot daļu savas kompetences neierobežotā autonomas valsts pārvaldes iestādes kompetencē. Saeimai vienmēr vajagot būt iespējai šādu jautājumu noregulēt pašai. Autonomai valsts pārvaldes iestādei nevarot uzticēt ārējo normatīvo aktu izdošanu Satversmes 58. panta ietvaros esošas kompetences jomā. Latvijas Bankas autonomās kompetences pamats esot tas, ka labas pārvaldīšanas princips prasa finanšu politikas nošķiršanu no ikdienas politikas. Kādas kompetences nodošana Latvijas Bankai ir pieļaujama, tas esot izvērtējams katrā konkrētajā gadījumā.

11. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes profesore Dr. iur. Daiga Rezevska – norāda, ka, interpretējot Satversmi, jāņem vērā mūsdienu konstitucionālo tiesību izpratne, kā arī Latvijas tiesiskās sistēmas konstitucionālās tradīcijas, kas atspoguļojot autonomo iestāžu ilglaicīgās un joprojām pastāvošās tiesības izdot ārējos normatīvos aktus. Satversmes rakstītā teksta grozījumu kā autonomo iestāžu darbības pamatojuma pieņemšana esot vēlama Saeimas tiesībpolitiska izšķiršanās, bet tikai no tiesiskās sistēmas uzskatāmības un vienkāršošanas viedokļa.

Ja tiek konstatēts, ka atsevišķā valsts pārvaldes sfērā Ministru kabinetam padota valsts iestāde nespēs nodrošināt pienācīgu pārvaldību, Saeima kā tieši demokrātiski leģitimēta institūcija varot izveidot autonomu iestādi, uzņemoties atbildību par tās tiesiskuma un efektivitātes nodrošināšanas mehānismu iestrādāšanu likumā. Līdz ar to tiesības veikt pārvaldes darbību šajā sfērā, izdodot ārējos normatīvos aktus, secīgi pārejot uz patstāvīgo iestādi un Saeimai paliekot tiesības izlemt likumdošanas procesā izšķiramos šīs sfēras jautājumus.

12. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents Dr. iur. Aivars Lošmanis – norāda, ka Latvijas Bankas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus atbilst Satversmei un apstrīdētās normas nepārkāpj Satversmes 91. panta pirmo teikumu.

Izskatāmās lietas ietvaros autonomo iestāžu pastāvēšanas tiesiskums netiekot apšaubīts. Latvijas Banka kā autonoma valsts iestāde nevarot veikt tai deleģētās funkcijas, neizdodot saistošus noteikumus attiecībā uz pašas pārraudzīto nozari. Būtu absurda tāda situācija, ka likumdevējs garantētu šādas iestādes autonomiju, bet tiesības izdot ārējos normatīvos aktus attiecīgajā jomā piešķirtu citam, „leģitīmākam” subjektam. Šāds apsvērums esot izšķirošs ne tikai no lietderības viedokļa, bet arī no tiesiskā viedokļa.

Centrālās bankas neatkarība esot mūsdienu valstīs tipisks risinājums, turklāt šāds statuss izrietot ne vien no Satversmes un likuma „Par Latvijas Banku”, bet arī no Līguma par Eiropas Savienības darbību 130. panta un 4. protokola „Par Eiropas Centrālo banku sistēmas statūtiem un Eiropas Centrālās bankas statūtiem”. Centrālajai bankai esot pašai savi funkciju veikšanai nepieciešamie instrumenti, un viens no tiem esot ārējo normatīvo aktu izdošanas tiesības, kas nodrošina šādas bankas neatkarību. Šie divi elementi nevarot tikt vērtēti atrauti viens no otra.

Tas apstākļi, ka kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes sniedz vienu un to pašu pakalpojumu, neesot izšķirošs. Būtiskākais faktors esot šim pakalpojumam piemītošo risku līmenis, un pēc tā salīdzināmās personu grupas būtiski atšķiroties. Tādējādi tās neatrodoties vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Arī tad, ja tiktu pieņemts, ka kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos, jo sniedz viena veida finanšu pakalpojumu, secinājumi par paaugstinātu skaidras naudas tirdzniecības darījumiem piemītošo risku nezaudējot savu juridisko nozīmi samērīguma kontekstā. Apstrīdētajām normām esot leģitīms mērķis – noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas un terorisma finansēšanas apkarošana un sabiedrības drošības aizsardzība. Latvijas Banka esot sniegusi pamatotu argumentāciju tam, ka šāda hipotētiska atšķirīgā attieksme ir samērīga.

No Latvijas Bankas un FKTK kompetenču sadalījuma viedokļa esot apšaubāms tas, vai Latvijas Banka, ievērojot Novēršanas likuma 47. panta otrās un trešās daļas regulējumu, pati par sevi spēj nodrošināt vienādu pienākumu līmeni

visiem minētā likuma subjektiem. Arī šis apstāklis varot ietekmēt secinājumu par to, vai minētās personu grupas atrodas vienādos un salīdzināmos apstākļos.

Tiesas sēdē pieaicinātā persona atkārtoja un plašāk paskaidroja savā rakstveida viedoklī norādītos argumentus.

13. Pieaicinātā persona – Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents *Dr. iur.* Edvīns Danovskis – norāda, ka Latvijas valststiesībās likumpamatotu ārējo normatīvo aktu pieļaujamība līdz šim esot bijusi konsekventi atzīta likumdošanas praksē.

Patstāvīgās iestādes, piemēram, Latvijas Banka, FKTK un Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, neesot padotas Ministru kabinetam, un tiesības izdot ārējos normatīvos aktus tām piešķirtas, lai tās varētu efektīvāk īstenot savu autonomo kompetenci. Šādu normatīvo aktu esamība esot atspoguļota arī Administratīvā procesa likuma spēkā stāšanās likuma 17. panta pirmajā daļā un Oficiālo publikāciju un tiesiskās informācijas likuma 9. panta otrajā daļā. Tādējādi Latvijas Bankas padomes tiesības izdot ārējos normatīvos aktus neesot unikālas un veidojot daļu no patstāvīgo iestāžu orgānu izdoto likumpamatoto ārējo normatīvo aktu kopuma.

Likumpamatotie ārējie normatīvie akti, ciktāl to saturs atbilst likumā ietvertajam pilnvarojumam, tiek izdoti, īstenojot nevis likumdošanas funkciju, bet gan izpildvaras funkciju, kas izrietot no Satversmes 57. panta un neesot pretrunā ar Satversmes 64. pantu.

No Satversmes 1. panta izrietošā demokrātijas virsprincipa esot secināms, ka vispārsaistošu tiesību normu izdošanai uz likuma pamata nepieciešama augstāka demokrātiskā leģitimācija nekā citu izpildvaras darbību veikšanai. Turklāt arī plaša un salīdzinoši abstrakta pilnvarojuma gadījumā izpildvarai esot saistoši likumā ietvertie mērķi un vērtības, tātad izpildvara darbojoties kā likumā ietvertu politisko uzstādījumu īstenotājs, nevis radītājs.

Latvijas Bankas padomes locekļa pilnvaru laikā Saeimai neesot iespēju viņu politiski ietekmēt – atbrīvošana no amata esot iespējama tikai likumā paredzētajos gadījumos, kuri esot precīzi formulēti un neparedzot Saeimai

vērtēšanas vai rīcības brīvību. Tomēr Latvijas Bankas padomes demokrātiskā leģitimitācija esot pietiekama, lai tā savas autonomās kompetences ietvaros atbilstoši likumā noteiktajam pilnvarojumam pieņemtu likuma īstenošanai nepieciešamas tiesību normas, jo attiecībā uz visiem Latvijas Bankas padomes locekļiem Saeima izsakot politisku gribu (likuma „Par Latvijas Banku” 22. panta pirmā un otrā daļa). Būtiska esot arī atšķirība starp Latvijas Bankas kā atvasinātas publiskas personas un tās padomes demokrātisko leģitimitāciju. Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā noteiktais pilnvarojums esot reducējams tikai uz Latvijas Bankas padomi kā demokrātiski leģitimētu institūciju. Citas Latvijas Bankas iestādes un to struktūrvienības nedrīkstot Latvijas Bankas vārdā izdot šādus normatīvos aktus.

Neesot pamata Novēršanas likuma 47. pantā doto pilnvarojumu attiecināt tikai uz procesuāliem noteikumiem. Uz likuma pamata izdotā ārējā normatīvajā aktā nedrīkstot būt iekļauts tāds regulējums, kas izsmeļoši noteikts pašā likumā. Apstrīdēto normu atbilstība pilnvarojumam esot atkarīga no tā, vai tās attiecas uz kādu no Novēršanas likuma 11. panta otrajā daļā paredzētajiem klienta identificēšanas gadījumiem. Ja tiek konstatēts, ka minētajā tiesību normā ietvertais attiecīgo gadījumu uzskaitījums ir izsmeļošs, bet apstrīdētās normas paredz jaunu, likumā neminētu gadījumu, tad apstrīdētās normas esot atzīstamas par neatbilstošām Novēršanas likuma 47. panta trešajai daļai un Satversmes 64. pantam.

Tiesas sēdē pieaicinātā persona atkārtoja un papildināja savā rakstveida viedoklī minētos argumentus un norādīja, ka minētās personu grupas izskatāmajā lietā varētu tikt atzītas par tādām, kas atrodas salīdzināmos apstākļos. Latvijas Bankas un vairāku pieaicināto personu pieminētā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas risku analīze varot nebūt tik izšķiroša, lai secinātu, ka personu grupas atrodas atšķirīgos apstākļos.

14. Pieaicinātās personas – Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienesta – vadītājs Viesturs Burkāns tiesas sēdē sniedza šādu viedokli:

Pašreiz starptautiskajā praksē noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas jomā tiek izmantota uz riska analīzi balstīta pieeja, kas nomainījusi uz konkrētām normatīvajām prasībām balstīto pieeju. Uz riska analīzi balstītu pieeju ar savām rekomendācijām ieviesusi šajā jomā vadošā organizācija „*Financial Action Task Force*”. Šīs rekomendācijas esot pārņemtas arī Eiropas Parlamenta un Padomes 2005. gada 26. oktobra direktīvā 2005/60/EK par to, lai nepieļautu finanšu sistēmas izmantošanu nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanai un teroristu finansēšanai.

Līdz šim noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku izvērtējums Latvijas Republikā neesot veikts, taču pašreiz Kontroles dienests gatavojot ziņojumu, kas aptveršot visās nozarēs pastāvošos riskus. Secīgi esot paredzēts sagatavot šo risku mazināšanas pasākumu plānu un iesniegt to apstiprināšanai Ministru kabinetā.

Kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes neesot salīdzināmas, ņemot vērā to atšķirības pieredzes, sniegto pakalpojumu veidu skaita, risku un skaidras naudas plūsmas īpatsvara ziņā. Kredītiestādēs esot īpašas struktūrvienības, kas nodarbojas ar noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas risku novēršanas jautājumiem. Šādu risku izvērtējums esot komplekss, un kredītiestāžu pieredze šajā jomā esot vislielākā. Tāpat arī no kredītiestādēm saņemto ziņojumu par aizdomīgiem un neparastiem darījumiem īpatsvars esot 70–80 procenti no visiem Kontroles dienestā saņemtajiem ziņojumiem. Savukārt kapitālsabiedrībās, kas veic skaidras naudas tirdzniecību, nodarbināto personu zināšanas esot vājākas, bet tehniskais nodrošinājums – nepilnīgāks, tāpat mazāks esot gan to darbinieku, gan organizēto mācību pasākumu, gan arī sniegto pakalpojumu veidu skaits. Kredītiestādes esot spējīgas kvalitatīvāk izpildīt ziņošanas pienākumu, jo tajās jau pirms darījumu attiecību nodibināšanas tiek veikta klienta identifikācija un, ja klients kādu iemeslu dēļ darījumu nav noslēdzis, esot pieejami viņa personas dati.

MONEYVAL Ziņojumā skaidras naudas tirdzniecības joma esot novērtēta kā joma, kas saistīta ar augstu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma

finansēšanas risku. Līdz ar šajā ziņojumā ietvertās rekomendācijas bijušas attiecināmas uz Latvijas Banku.

15. Pieaicinātās personas – Konkurences padomes – pilnvarotā pārstāve Ilze Tarvāne tiesas sēdē sniedza šādu viedokli:

Konkurences likuma tvērumā kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes izskatāmajā lietā varot salīdzināt. Abas minētās grupas sniedzot līdzvērtīgus pakalpojumus – pārktot un pārdodot skaidru naudu, klients varot vērsties tiklab pie vienas, kā arī pie otras grupas subjekta, un abu grupu pārstāvji savstarpēji konkurējot.

Tiesību normas katrai no minētajām grupām paredzot atšķirīgu regulējumu. Kredītiestāžu izstrādātās iekšējās kontroles sistēmas arī paredzot savstarpēji atšķirīgas prasības.

Fakts, ka normatīvie akti dod iespēju bez personu apliecinoša dokumenta pie viena subjekta saņemt pakalpojumu, bet pie otra tas nav iespējams, norādot uz nevienlīdzīgas konkurences apstākļiem.

Konkurences padome esot vērsusies pie Latvijas Bankas, lūdzot izvērtēt, vai nav citu līdzekļu, kas mazāk ietekmētu konkurenci, jo apstrīdētās normas nekādā veidā nenovērsot to pieņemšanas iemeslu – kapitālsabiedrību darbinieku zināšanu trūkumu.

Secinājumu daļa

16. Pieteikumā lūgts izvērtēt apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam.

Satversmes 1. pants nosaka: „Latvija ir neatkarīga demokrātiska republika.” Atbilstoši Satversmes 64. pantam likumdošanas tiesības pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētā kārtībā un apmēros.

Savukārt Satversmes 91. panta pirmais teikums paredz, ka visi cilvēki Latvijā ir vienlīdzīgi likuma un tiesas priekšā.

Satversmes tiesas likuma 19.² panta pirmā daļa noteic, ka konstitucionālo sūdzību (pieteikumu) Satversmes tiesai var iesniegt ikviens persona, kura uzskata, ka tai Satversmē noteiktās pamattiesības aizskar tiesību norma, kas neatbilst augstāka juridiska spēka tiesību normai. Jēdziens „aizskar” ietverts likumā ar mērķi norobežot konstitucionālo sūdzību no sūdzības vispārības labā (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 2.4. punktu*). Satversmes tiesai, lai izskatītu pēc konstitucionālās sūdzības ierosinātu lietu, ir jākonstatē personas pamattiesību aizskārums.

Savu pamattiesību iespējamo aizskārumu Pieteikuma iesniedzēja saista ar Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertā atšķirīgas attieksmes aizlieguma pārkāpumu, kas citastarp esot radies tādēļ, ka apstrīdētās normas neesot pieņemtas Satversmes 1. un 64. pantam atbilstošā kārtībā. Tādējādi Satversmes tiesai izskatāmajā lietā visupirms ir jāizvērtē apstrīdēto normu atbilstība Satversmes 91. panta pirmajam teikumam un jānoskaidro, vai apstrīdētās normas rada atšķirīgu attieksmi.

Līdz ar to Satversmes tiesa izvērtēs, vai apstrīdētās normas atbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam.

17. Satversmes 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātā vienlīdzības principa uzdevums ir nodrošināt, lai tiktu īstenota tāda tiesiskas valsts prasība kā likuma aptveroša ietekme uz visām personām un lai likums tiktu piemērots bez jebkādam privilēģijām (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 2. februāra sprieduma lietā Nr. 2009-46-01 7. punktu un 2015. gada 23. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-10-01 15. punktu*). Tomēr šāda tiesiskās kārtības vienotība nenozīmē nivelēšanu, jo vienlīdzība pieļauj diferencētu pieeju, ja tā demokrātiskā sabiedrībā ir attaisnojama (*sk. Satversmes tiesas 2001. gada 26. jūnija sprieduma lietā Nr. 2001-02-0106 secinājumu daļas 4. punktu*). Proti, vienlīdzības princips liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos. Vienlaikus vienlīdzības princips pieļauj un pat prasa atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas atšķirīgos apstākļos, kā arī pieļauj

atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos apstākļos, ja tai ir objektīvs un saprātīgs pamats (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 5. punktu un 2014. gada 13. jūnija sprieduma lietā Nr. 2014-02-01 10. punktu*).

Lai izvērtētu, vai apstrīdētās normas atbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā ietvertajam vienlīdzības principam, ir nepieciešams noskaidrot:

1) vai un kuras personas (personu grupas) atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos;

2) vai apstrīdētā norma paredz vienādu vai atšķirīgu attieksmi pret šīm personām (personu grupām);

3) vai šādai attieksmei ir objektīvs un saprātīgs pamats, proti, vai tai ir leģitīms mērķis, un vai ir ievērots samērīguma princips (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2010. gada 2. februāra sprieduma lietā Nr. 2009-46-01 7. punktu*).

18. Lai konstatētu, vai apstrīdētās normas atbilst Satversmes 91. panta pirmajā teikumā nostiprinātajam vienlīdzības principam, nepieciešams salīdzināt vismaz divas personu grupas (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 3. novembra sprieduma lietā Nr. 2011-05-01 17. punktu*).

Izskatāmajā lietā nav strīda par to, ka skaidras naudas tirdzniecības jomā izšķiramas šādas personu grupas:

1) kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību;

2) kredītiestādes, kas skaidras naudas tirdzniecības pakalpojumu sniedz kā vienu no finanšu pakalpojuma veidiem.

Satversmes 91. panta pirmā teikuma aspektā noteicošais ir tas, vai vairākas personu grupas vieno kopīga, uz tām visām attiecināma svarīga pazīme (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2014. gada 13. jūnija sprieduma lietā Nr. 2014-02-01 11. punktu*).

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka šī vienojošā pazīme, kas norāda uz abu minēto grupu atrašanos vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, ir saistāma ar šo grupu darbību vienā, proti, skaidras naudas

tirdzniecības pakalpojuma tirgū. Turklāt abās norādītajās grupās ietilpstošie subjekti esot kapitālsabiedrības, kas uzskatāmas par konkurentiem (*sk. pieteikumu lietas materiālu 1. sēj. 8.–10. lpp.*).

Šādam viedoklim piekrīt arī pieaicinātās personas – Konkurences padome, Tiesībsargs un Nebanku asociācija. Konkurences padome īpaši uzsver, ka abu norādīto personu grupu sniegtie pakalpojumi ir savstarpēji aizvietojami (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 19. janvāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 4. sēj. 39. un 43. lpp.*).

Savukārt Latvijas Banka uzskata, ka minētās personu grupas neatrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, jo noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas sistēmas ietvaros kredītiestādes vienmēr esot nodalītas no citām finanšu iestādēm. Šis nodalījums esot pamatots ar tādu būtisku kritēriju kā noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku vērtējums (*sk. atbildes rakstu lietas materiālu 1. sēj 183.–188. lpp.*).

Šādam viedoklim piekrīt arī vairākas pieaicinātās personas – Saeima, FKTK, biedrība „Latvijas Komercbanku asociācija”, Kontroles dienests un Aivars Lošmanis –, to pamatojot ar faktu, ka kredītiestādes Kontroles dienestam sniegušas daudz vairāk ziņojumu par neparastiem un aizdomīgiem darījumiem nekā kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību. Tāpat minētais secinājums esot pamatots arī uz starptautisko noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas praksi un līdzšinējo pieredzi (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 19. janvāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 4. sēj 9.–10. lpp. un Saeimas viedokli lietas materiālu 2. sēj 65. un 66. lpp.*).

Pieaicinātā persona Edvīns Danovskis uzskata, ka jautājums par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku pakāpi ir svarīgs, izvērtējot apstrīdētajās normās noteiktā pamattiesību ierobežojuma samērīgumu (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 88. lpp.*). Arī Latvijas Bankas pārstāvis tiesas sēdē atzina, ka minētie riski varētu tikt uzskatīti arī par atšķirīgas attieksmes attaisnojamības

kritērijiem (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 12. janvāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 3. sēj. 158. lpp.*).

Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku izvērtējums ir uzskatāms par būtisku aspektu. Tomēr uzskats, ka kredītiestādēs šie riski ir zemāki, pats par sevi vēl nepierāda, ka to vērtējums būtu uzskatāms par svarīgāko kritēriju abu personu grupu salīdzināšanā. Minēto risku analīze ir izmantojama, vērtējot to, vai noteiktu pienākumu uzlikšana Novēršanas likuma subjektiem ir nepieciešama.

Satversmes tiesa jau iepriekš ir atzinusi, ka viena un tā paša tirgus dalībnieki atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos (*sk. Satversmes tiesas 2004. gada 9. februāra sprieduma lietā Nr. 2003-21-0306 9.2. punktu*).

Vairāki lietas materiālos apkopotie dokumenti un lietas dalībnieku argumenti norāda, ka tad, ja konkrētais pakalpojums netiek saņemts kapitālsabiedrībā, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, to var saņemt kredītiestādē (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 134.–137. lpp. un 3. sēj. 39–47. lpp.*). Tas nozīmē, ka abu subjektu sniegtie pakalpojumi ir savstarpēji aizvietojami. Tāpat lietas materiālos ir atrodama arī informācija par abu personu grupu sniegto pakalpojumu īpatsvaru viena tirgus ietvaros (*sk. lietas materiālu 3. sēj. 5. un 6. lpp.*).

Satversmes tiesa uzskata, ka, vērtējot, vai personu grupas atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos, izšķiroša nozīme ir tam, ka abas personu grupas var identificēt pēc noteiktiem kritērijiem, tas ir, pēc tās vienojošu būtisku pazīmju kopuma, – abās grupās ietilpstošie subjekti ir kapitālsabiedrības, kas darbojas vienā, proti, skaidras naudas tirdzniecības pakalpojumu tirgū, to sniegtie pakalpojumi ir savstarpēji aizvietojami, un tās ir uzskatāmas par konkurentiem.

Līdz ar to kapitālsabiedrības, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, un kredītiestādes, kas skaidras naudas tirdzniecības pakalpojumu sniedz kā vienu no finanšu pakalpojuma veidiem, sniedzot šādu

pakalpojumu, atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos.

19. Ar apstrīdētajām normām kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, ir uzlikts pienākums identificēt klientu vai patieso labuma guvēju gadījumos, kuros kredītiestādēm šāda ārējos normatīvajos aktos noteikta pienākuma nav (ja darījums nav neparasts vai aizdomīgs un netiek uzsāktas darījuma attiecības, bet darījuma summa ir ekvivalenta 2 000–7 999,99 *euro*).

Kā izriet no lietas materiāliem, ir iespējamas situācijas, kad kapitālsabiedrībā, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, tās potenciālais klients atsakās veikt skaidras naudas tirdzniecības darījumus. Par šādas atteikšanās iemeslu tiek minēta nevēlēšanās tikt identificētam, personu apliecinoša dokumenta neesamība, kā arī tas, ka kredītiestādēs personu identifikācija analogiska darījuma laikā netiekot veikta (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 46.–133. lpp.*).

Tātad apstrīdētās normas tikai vienam tirgus dalībniekam – kapitālsabiedrībai, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, – izvirza prasību identificēt klientu vai patieso labuma guvēju, turpretim otram tirgus dalībniekam – kredītiestādei, kas arī nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, – šāda prasība netiek izvirzīta.

Līdz ar to apstrīdētās normas paredz atšķirīgu attieksmi pret personu grupām, kuras atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos.

20. Satversmes tiesa vairākkārt norādījusi, ka tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikums (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10.4. punktu un 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 23. punktu*). Lai izvērtētu apstrīdētajās normās noteiktās atšķirīgās attieksmes atbilstību Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, visupirms jāpārbauda, vai

atšķirīgā attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

Satversmes tiesas praksē ir atzīts, ka atšķirīga attieksme var tikt noteikta saskaņā ar likumu (*sal.: Satversmes tiesas 2007. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2007-13-03 12. punkts*). Vārds „likums” aptver ne tikai Saeimas pieņemtus likumus, bet arī citus vispārsaistošus (ārējus) normatīvos aktus, ja vien tie izdoti, pamatojoties uz likumu, publicēti normatīvajos aktos noteiktā kārtībā, ir pietiekami skaidri formulēti, lai adresāts varētu izprast savas tiesības un pienākumus, kā arī atbilst tiesiskas valsts principiem (*sal., piemēram: Satversmes tiesas 2002. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. 2002-01-03 secinājumu daļa un 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 11. punkts*).

Apstrīdētās normas, kas paredz atšķirīgu attieksmi, Latvijas Banka izdevusi, pamatojoties uz Novēršanas likuma 47. panta trešo daļu. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka Latvijas Banka nemaz nav tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus, bet, ja tomēr tiktu atzīts, ka Latvijas Bankai šādas tiesības ir, tad tā, izdodot apstrīdētās normas, esot pārkāpusi likumā noteikto pilnvarojumu.

Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro, vai atšķirīga attieksme ir noteikta ar likumu.

21. Pieteikuma iesniedzēja neapšaubā Latvijas Bankas kā autonomas valsts pārvaldes iestādes tiesisko statusu, tomēr uzskata, ka Latvijas Bankas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus neizriet no Satversmes un Latvijas Banka nav atzīstama par demokrātiski leģitimētu institūciju, jo nav piesaistīta tautas gribai (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 93. lpp. un pieteikumu lietas materiālu 1. sēj. 19. lpp.*).

Savukārt Latvijas Banka norāda, ka tās tiesības izdot ārējos normatīvos aktus atbilst Satversmei un ka tai piemīt pietiekama demokrātiskā leģitimācija (*sk. atbildes rakstu lietas materiālu 1. sēj. 177.–178. lpp.*).

21.1. Lai izvērtētu, vai apstrīdētās normas ir pieņemtas pienācīgā kārtībā, Satversmes tiesai ir jāpārbauda, vai Latvijas Bankas kā autonomas valsts pārvaldes iestādes tiesības izdot ārējos normatīvos aktus izriet no Satversmes.

No Satversmes 1. pantā nostiprinātā demokrātiskas republikas jēdziena citastarp izriet valsts varas dalīšanas princips, kas izpaužas valsts varas sadalījumā likumdošanas, izpildu un tiesu varā [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*]. Varas dalīšanas mērķis ir personas pamattiesību un demokrātiskas valsts iekārtas nodrošināšana, garantējot valsts varas institūciju līdzsvaru un savstarpēju kontroli (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2006-12-01 6.1. punktu*). Varas dalīšanas principam ir jānodrošina demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtību īstenošana un aizsardzība (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 18. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-06-01 11. punktu*).

Saskaņā ar Satversmes 64. pantu likumdošanas tiesības, proti, tiesības kādu jautājumu noregulēt ar likumu, pieder Saeimai, kā arī tautai Satversmē paredzētajā kārtībā un apjomā. Izskatāmajā lietā skarts jautājums tikai par Saeimas kā likumdevēja darbību. Atbilstoši varas dalīšanas principam likumdevēja kompetencē ir vispārēja likumu pieņemšana par jebkuru valsts politikas jautājumu. Lai nodrošinātu efektīvāku valsts varas īstenošanu, pieļaujami izņēmumi no likumdevēja virsvadības principa. Šie izņēmumi izriet no Satversmes. To mērķis ir padarīt likumdošanas procesu efektīvāku, kā arī ātrāk un adekvātāk reaģēt uz normatīvā regulējuma grozījumu nepieciešamību.

Saskaņā ar Satversmi izpildvaras funkcija ietilpst Ministru kabineta kompetencē, lai gan atsevišķas izpildvaras darbības var tikt uzticētas arī citām institūcijām. Viena no valsts pārvaldes darbībām ir ārējo normatīvo aktu izdošana gadījumā, kad likumdevējs, ievērojot Satversmi, tos izdot pilnvarojis izpildvaras institūciju. Tā kā šādu normatīvo aktu izdošana ir valsts pārvaldes darbība, Ministru kabinets vai cita izpildvaras institūcija detalizē likumā ietvertu politisko gribu vai noteic likuma īstenošanas kārtību. Šādas darbības ietvaros pieņemtu aktu saturu veido galvenokārt procesuālās normas, kas darbojas kā iepriekš likumā noteikto tiesību iedzīvināšanas instruments. Atsevišķos gadījumos to saturu var veidot arī materiālās normas, taču tām jābūt pieņemtām, pamatojoties uz likumdevēja pilnvarojumu. Uz pilnvarojuma pamata izdoti ārējie normatīvie akti veido to normatīvo aktu daļu, kura radusies nevis likumu izstrādes, bet gan to

izpildes ceļā (*sal.: Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 13., 14. un 16. punkts*).

Satversmes 58. pants apvieno visas valsts pārvaldes institūcijas, kas veic publiskās varas funkcijas, vienā kopējā Ministru kabinetam padotā jeb pakļautā sistēmā [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 2. punktu*]. Tomēr Satversmes 58. pants automātiski nepieprasa visu valsts pārvaldes iestāžu obligātu padotību Ministru kabinetam (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 15.4. punktu*).

Likuma „Par Latvijas Banku” 1. pants noteic, ka Latvijas Banka ir Latvijas Republikas centrālā banka un pilntiesīga autonoma valsts iestāde.

Satversmes 57. pants pieļauj tādu autonomu valsts iestāžu izveidošanu, kuras atsevišķas izpildvaras darbības īsteno, nebūdamas padotas Ministru kabinetam. Tomēr šajā gadījumā Satversmes 58. pants noteic mehānismu, ar kuru tiek nodrošināta valsts pārvaldes iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savas kompetences īstenošanu. Ja likumdevējs, izmantojot Satversmes 57. pantā paredzētās tiesības ar likumu noteikt valsts iestāžu savstarpējās attiecības, kādu valsts pārvaldes iestādi atbrīvo no padotības Ministru kabinetam, tad tam jāparedz arī citāda, bet ne mazāk efektīva šīs iestādes demokrātiskā leģitīmācija un atbildība par savu darbību (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.1. punktu*). Ņemot vērā minēto, Latvijas Bankai kā autonomai valsts pārvaldes iestādei, atrodoties ārpus Ministru kabineta padotības, ir jābūt ar atbilstošu demokrātisku leģitīmāciju.

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka Latvijas Banka ir autonoma valsts pārvaldes iestāde, kura nav padota Ministru kabinetam un savas funkcijas īsteno patstāvīgi (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 16. oktobra sprieduma lietā Nr. 2006-05-01 16.3. un 16.4. punktu*). Izskatāmajā lietā nav strīda par to, vai Latvijas Bankas demokrātiskā leģitīmācija ir atbilstoša, lai tā kā autonoma valsts pārvaldes iestāde varētu veikt pārvaldes darbības, kas nav saistītas ar ārējo normatīvo aktu izdošanu.

Ārējo normatīvo aktu izdošanai atšķirībā no citu izpildvaras darbību veikšanas ir nepieciešama tam atbilstoša demokrātiskā leģitīmācija. Līdz ar to

Satversme pieļauj autonomu valsts pārvaldes iestāžu tiesības izdot ārējos normatīvos aktus pārvaldes darbības ietvaros, ja šādas iestādes ir atbilstoši demokrātiski leģitimētas.

Tāpēc izskatāmajā lietā tiks vērtēts, vai Latvijas Bankas demokrātiskā leģitimācija ir atbilstoša, lai likumdevējs varētu to pilnvarot izdot ārējos normatīvos aktus.

21.2. Satversmes 6. pants noteic, ka Saeimu ievēlē vispārīgās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās. Tātad Saeima ir tieši demokrātiski leģitimēta. Savukārt saskaņā ar likuma „Par Latvijas Banku” 22. panta pirmo un otro daļu Latvijas Bankas prezidentu ievēlē amatā Saeima, kas apstiprina amatā arī Latvijas Bankas prezidenta vietnieku un padomes locekļus. Tādējādi visi Latvijas Bankas padomes locekļi ir netieši (pastarpināti) demokrātiski leģitimēti.

Latvijas Bankas padomes demokrātisko leģitimāciju ietekmē nosacījums, ka tās locekli viņa pilnvaru laikā var atbrīvot no amata tikai likuma „Par Latvijas Banku” 22. pantā paredzētajos gadījumos. Tomēr Pieteikuma iesniedzējas norādītais apstāklis, ka Latvijas Bankas padomes locekļa pilnvaru laikā Saeimai nav iespēju viņu politiski ietekmēt, nenozīmē to, ka Latvijas Bankas padomes locekļiem trūktu demokrātiskās leģitimācijas. Latvijas Bankas padomes politiskā neietekmējamība ir būtisks priekšnoteikums valsts centrālās bankas neatkarībai, kas izriet ne vien no Satversmes un likuma „Par Latvijas Banku”, bet arī no Līguma par Eiropas Savienības darbību 130. panta un 4. protokola „Par Eiropas Centrālo banku sistēmas statūtiem un Eiropas Centrālās bankas statūtiem”.

Saeima ir tiesīga Satversmes ietvaros noteikt autonomas valsts pārvaldes iestādes kompetenci un jebkurā brīdī to arī grozīt. Šādai iestādei piešķirtās kompetences apjoms ir noskaidrojams kopsakarā ar tās demokrātisko leģitimāciju.

Saeima ir tiesīga pilnvarot autonomu valsts pārvaldes iestādi izdot likuma īstenošanai nepieciešamus ārējos normatīvos aktus kādā ar likumu piešķirtas kompetences jomā, piemēram, attiecībā uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu, kuras pārraudzībai ir nepieciešama īpaša kompetence un autonomija. Autonomu valsts pārvaldes iestāde, īstenojot pilnvarojumu likumdevēja piešķirtās kompetences jomā, ir tiesīga noteikt saistošas

prasības tikai konkrētam tiesību subjektu lokam atbilstoši to darbības specifikai. Tādējādi Latvijas Banka kā Saeimas izveidota autonoma valsts pārvaldes iestāde ir uzskatāma par atbilstoši demokrātiski leģitimētu, lai tā būtu tiesīga izdot ārējos normatīvos aktus ar likumu piešķirtas ierobežotas kompetences jomā attiecībā uz konkrētu tiesību subjektu loku.

Līdz ar to Latvijas Bankai ir tiesības izdot ārējos normatīvos aktus atbilstoši pilnvarojumam tai ar likumu piešķirtās kompetences jomā attiecībā uz konkrētu tiesību subjektu loku.

22. Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka apstrīdētajās normās noteiktais regulējums ietver tādus jautājumus, kuru izlemšana ir vienīgi likumdevēja kompetencē (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 92.–94. lpp.*). Turpretim Latvijas Banka norāda, ka tā, pieņemot apstrīdētās normas, ir darbojusies likumdevēja piešķirtās kompetences ietvaros (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 101. lpp.*).

22.1. Saeima, darbojoties kā likumdevējs, nav tiesīga nodot izpildvarai izlemšanai tādus jautājumus, kuri saskaņā ar Satversmi ir tikai pašas Saeimas ekskluzīvajā kompetencē (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 10. punktu*). Likumdevējs, pilnvarojot izpildvaru izstrādāt regulējumu kādā jautājumā, nedrīkst radīt risku, ka līdzsvars starp likumdevēju un izpildvaru varētu nosvērties uz izpildvaras pusi tiktāl, ka tiktu apdraudēts varas dalīšanas princips un līdz ar to arī demokrātiskas valsts iekārtas būtība (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.2. punktu*). Lemjot par pilnvarojumu, likumdevēja pienākums ir apsvērt konkrētā jautājuma nozīmīgumu un saistību ar pamattiesībām (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 10. punktu*).

Latvijas Banka nedrīkst izdot noteikumus tādos jautājumos, kurus pilnībā izlēmis pats likumdevējs. Līdz ar to Satversmes tiesai jānoskaidro, kurus jautājumus konkrētajā jomā ir izlēmis pats likumdevējs.

22.2. Saeima ir pieņēmusi Novēršanas likumu un Novēršanas likuma grozījumus, pilnvarojot Latvijas Banku noteikt kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, saistošas prasības attiecībā uz šajā likumā noteikto pienākumu izpildi konkrētā jomā.

Saeima ir izšķīrusies par to, ka kredītiestādēm un kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, ir pienākums noteiktos gadījumos identificēt klientu vai patiesā labuma guvēju (Novēršanas likuma 11. pants), kā arī ziņot par neparastiem vai aizdomīgiem darījumiem (Novēršanas likuma 30. pants). Novēršanas likuma 30. panta otrajā daļā Saeima ir pilnvarojusi Ministru kabinetu izdot noteikumus, kuros apstiprināts neparasta darījuma pazīmju saraksts un kārtība, kādā sniedzami ziņojumi par neparastiem vai aizdomīgiem darījumiem. Saskaņā ar šo pilnvarojumu Ministru kabinets ir izdevis Noteikumus Nr. 1071, kuru 8. punkts noteic, ka par neparastu darījumu uzskatāms darījums, ja tas atbilst vismaz vienai no šajā punktā norādītajām pazīmēm. Noteikumu Nr. 1071 8.2.4. un 8.6. apakšpunkts gan attiecībā uz kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, gan kredītiestādēm par šādu pazīmi noteic gadījumu, kad klients (kredītiestādēm – klients, kuram nav konta) pērk vai pārdod ārvalstu valūtu skaidrā naudā par summu, kuras ekvivalents ir 8 000 *euro* un vairāk. Atsauce uz neparasta darījuma pazīmju sarakstā ietvertajām pazīmēm ir ietverta arī Novēršanas likuma 11. panta otrās daļas 2. punktā, tādējādi šīs pazīmes citastarp attiecas uz klienta vai patiesā labuma guvēja identifikāciju.

Likumdevējs ir pilnvarojis arī vairākas valsts pārvaldes institūcijas, tostarp Latvijas Banku, izdot saistošas prasības noteiktās jomās tiem subjektiem, kuru uzraudzību un kontroli šīs institūcijas īsteno.

Saeima ir izvēlējusies tādu identifikācijas un ziņošanas modeli, kas balstīts uz riska izvērtējumu, un tā galvenos virzienus noteikusi likumā.

Tādējādi likumdevējs pats ir izlēmis jautājumus par kredītiestādēm un kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, izvirzāmajām prasībām, tostarp prasību identificēt klientu vai patiesā labuma guvēju.

23. Satversmes tiesa savā praksē ir atzinusi par neatbilstošiem Satversmei normatīvos aktus, kas izdoti, neievērojot likumdevēja pilnvarojumu, proti, *ultra vires*. Šī doktrīna ir attiecināma uz likumdevēja pilnvarotas institūcijas izdoto normatīvo aktu atbilstību augstāka juridiska spēka tiesību normām (sk. *Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra spriedumu lietā Nr. 2007-04-03*). Satversmes tiesa jau ir vērtējusi atvasināto publisko tiesību juridisko personu izdoto tiesību normu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām (sk. *Satversmes tiesas 2002. gada 24. decembra spriedumu lietā Nr. 2002-16-03*).

Ņemot vērā to, ka arī Latvijas Bankai ar likumdevēja pilnvarojumu ir piešķirtas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus, Satversmes tiesas atziņas, kas izteiktas *ultra vires* doktrīnas ietvaros, ir attiecināmas uz izskatāmo lietu.

23.1. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka likumdevēja pilnvarojumam ir jā saglabā varas atzaru savstarpējās kontroles un līdzsvara attiecības, kā arī jā atbilst citiem tiesiskas valsts principiem [sk. *Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*]. Latvijas Bankas tiesības izdot ārējos normatīvos aktus sniedzas vien tiktāl, ciktāl tai šīs tiesības ir nodotas ar likumu. Latvijas Banka ārējo normatīvo aktu ir tiesīga izdot tikai tādā gadījumā, ja likumdevējs ir skaidri noteicis pilnvarojuma saturu un robežas.

Likumam pakārtotos normatīvajos aktos nedrīkst ietvert tādas tiesību normas, kas nav uzskatāmas par palīglīdzekļiem likuma normas īstenošanai (sal.: *Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 14. un 15. punkts*). Likumdevējs ir tiesīgs pilnvarot Latvijas Banku vai citas autonomas valsts pārvaldes iestādes izstrādāt likuma ieviešanai nepieciešamo regulējumu tikai tiktāl, ciktāl tiek detalizētas likuma prasības vai arī noteikta to īstenošanas kārtība. Šāds pilnvarojums ir ietverts Novēršanas likuma 47. panta otrajā un trešajā daļā attiecībā uz FKTK un Latvijas Banku.

Pieteikuma iesniedzēja uzskata, ka Latvijas Banka ir rīkojusies pretrunā ar Satversmes 64. pantu, jo apstrīdētās normas ir izdotas *ultra vires*, proti, pārkāpjot Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā noteikto pilnvarojumu. Latvijas Banka apstrīdētajās normās esot paredzējusi jaunu klienta vai patiesā labuma guvēja identifikācijas gadījumu Novēršanas likuma 11. panta izpratnē, bet tas neesot

pieļaujams, jo minētajā likuma normā ietverta tiesiskā sastāva pazīmju uzskaitījums esot izsmelošs (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 94. un 95. lpp.*).

Savukārt Latvijas Banka un Saeima uzskata, ka apstrīdētās normas izdotas, ievērojot Saeimas doto pilnvarojumu. Uzraudzības un kontroles institūcija nedrīkstot noteikt jaunus klienta identifikācijas gadījumus, taču apstrīdētajās normās paredzētā identifikācija esot uzskatāma par īpašu, vienkāršotu identifikācijas veidu jeb Novēršanas likuma 7. panta prasību izpildes instrumentu. Tādējādi apstrīdētās normas neesot skatāmas Novēršanas likuma 11. panta kontekstā (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 89.–90. un 104.–105. lpp.*).

Satversmes tiesai jānoskaidro pilnvarojošās normas un apstrīdēto normu mērķis un saturs, kā arī tas, vai Latvijas Banka nav pārsniegusi tai piešķirtā pilnvarojuma apjomu.

23.2. Ar izpildvarai likumdevēja doto pilnvarojumu jāsaprot ne tikai viena konkrēta, lakoniska tiesību norma, bet paša likuma būtība un mērķis (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4. punktu*). Ar pilnvarojuma mērķi saprot to, ko likumdevējs centies panākt, piešķirot tiesības noregulēt attiecīgo jautājumu (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 19. punktu*).

Atbilstoši Novēršanas likuma 2. pantam likuma mērķis ir novērst noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju un terorisma finansēšanu. Šā pienākuma izpilde uzticēta Novēršanas likuma 2. panta pirmajā daļā minētajām personām, tostarp pašām kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību.

Likumdevējs ir paredzējis Novēršanas likuma subjektiem piemērot uz riska novērtējumu balstītu pieeju (*sk. 9. Saeimas ziemas sesijas 2008. gada 24. janvāra sēdes stenogrammu*). Novēršanas likuma 6. panta pirmā daļa noteic, ka likuma subjekts atbilstoši savam darbības veidam veic pasākumus, lai noskaidrotu, novērtētu un izprastu savai darbībai un klientiem piemītošo noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku un, pamatojoties uz veikto riska analīzi, izveido noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma

finansēšanas novēršanas iekšējās kontroles sistēmu, tostarp izstrādājot un dokumentējot attiecīgas politikas un procedūras. Novēršanas likuma 7. panta pirmajā daļā likumdevējs ir ietvēris minimālās prasības attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas saturu. Savukārt Novēršanas likuma 8. pants paredz likuma subjektu regulāru pienākumu izvērtēt iekšējās kontroles sistēmas darbības efektivitāti un veikt pasākumus tās uzlabošanai.

Novēršanas likuma 47. panta trešās daļas mērķis ir noskaidrojams, ņemot vērā Finanšu sektora attīstības padomes 2013. gada 28. marta sēdē apstiprināto Darbības plānu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas sistēmas uzlabošanai (*sk. lietas materiālu 4. sēj. 84.–129. lpp.*), kura 3.2.8. apakšpunktā akcentēta MONEYVAL Ziņojumā ietvertā rekomendācija: „Latvijai vajadzētu nodrošināt, ka Latvijas Banka notiekošajai klientu izpētei norāda skaidras prasības divās nozīmīgās jomās: naudas līdzekļu izcelsmes un klienta saimnieciskās darbības raksturojuma noteikšanā gadījumos, kad darījumam nepiemīt neparasta vai aizdomīga darījuma pazīmes vai arī klients ir augsta riska klients vai politiski nozīmīga persona.” Pieņemot Novēršanas likuma 47. panta trešo daļu, likumdevējs ir uzsvēris MONEYVAL Ziņojumā ietvertos ieteikumus. Minētās normas mērķis ir ietvert likumā Latvijas Bankas pienākumu noteikt detalizētākas prasības kapitālsabiedrībām, kas veic skaidras naudas tirdzniecību, atbilstoši to darbības veidam (*sk. Saeimā 2014. gada 13. maijā iesniegtā likumprojekta Nr. 1153/Lp11 „Grozījumi Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā” anotācijas pirmās sadaļas 2. punktu*).

Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā ietvertais pilnvarojums nozīmē, ka Latvijas Bankai, veicot kontroles un uzraudzības institūcijas pienākumus, ir jāizvērtē noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas un terorisma finansēšanas riski, ar kādiem savā darbībā saskaras kapitālsabiedrības, kas veic skaidras naudas tirdzniecību, un jānosaka saistošas prasības šo risku novēršanai.

Ņemot vērā minēto, pilnvarojošās normas mērķis ir paredzēt kapitālsabiedrībām, kas veic skaidras naudas tirdzniecību, tādas prasības attiecībā

uz noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu, kas ir balstītas uz to darbības risku izvērtējumu.

Savukārt no apstrīdētās normas ietverošo Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 projekta anotācijas redzams, ka Latvijas Banka, tās izdodot, ir balstījies uz skaidras naudas tirdzniecības darījumiem piemītošajiem riskiem kapitālsabiedrībās, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību (*sk. Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 projekta anotāciju lietas materiālu 1. sēj. 194. lpp.*). Minētais risku izvērtējums ietverts Latvijas Bankas atbildes rakstā (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 168.–172. lpp.*).

Tādējādi Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 izstrādes procesā tika izvērtēti riski, ar kuriem savā darbībā saskaras kapitālsabiedrības, kas veic skaidras naudas tirdzniecību. Līdz ar to Latvijas Bankas noteikumi Nr. 141 tika izstrādāti, lai sasniegtu likumdevēja pilnvarojuma mērķi.

23.3. Pilnvarojuma saturam ir jābūt tik skaidram, lai atklātu pilnvarojuma būtību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu un 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punktu*).

Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā ietverts pilnvarojums noteikt „saistošas prasības šajā likumā noteikto pienākumu izpildei attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi, patieso labuma guvēju noskaidrošanu un pārlicināšanos, ka persona, kas norādīta kā patiesais labuma guvējs, ir klienta patiesais labuma guvējs, kā arī attiecībā uz klientu veikto darījumu uzraudzību un klientu saimnieciskās darbības pārzināšanu”.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka jēdziens „kārtība” nozīmē norises īstenošanas veidu vai darbības organizāciju (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 20. punktu un 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 13.2. punktu*). Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā šāds jēdziens nav izmantots. Tas norāda uz to, ka Latvijas Bankai dotais pilnvarojums ir atšķirīgs un aptver ne tikai tiesības regulēt darbību procesuālo aspektu.

Novēršanas likuma 47. panta trešajā daļā ietvertā pilnvarojuma saturs ir noskaidrojams, analizējot arī citas tā paša likuma normas, kurās regulēti 47. panta trešajā daļā minētie jautājumi. Novēršanas likuma 11. panta otrā daļa nosaka gadījumus, kad likuma subjekts identificē klientu arī pirms atsevišķa darījuma veikšanas, neuzsākot darījuma attiecības. Satversmes tiesai ir jāizvērtē, vai apstrīdētās normas attiecas uz kādu no Novēršanas likuma 11. panta otrajā daļā minētajiem klienta identifikācijas gadījumiem.

Kā norāda Latvijas Banka un Saeima, Novēršanas likuma 47. panta trešā daļa citastarp paredz Latvijas Bankai tiesības noteikt kapitālsabiedrībām, kas nodarbojas ar skaidras naudas tirdzniecību, saistošas prasības šajā likumā noteikto pienākumu izpildei attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi. Savukārt atbilstoši Novēršanas likuma 7. panta pirmās daļas 5. punktam likuma subjektam, izveidojot iekšējās kontroles sistēmu, citastarp ir jāparedz neparastu darījumu atklāšanas kārtība.

Viens no veidiem, kā iespējams atklāt neparastus darījumus, ir noteikt konkrētu darījuma summas robežvērtību, kuras pārsniegšanas gadījumā klients ir identificējams, pat ja attiecīgajam darījumam nepiemīt neparasta vai aizdomīga darījuma pazīmes. Tomēr likumdevēja dotais pilnvarojums nozīmē, ka izpildvarai, to īstenojot, jārikojas konkrēta likuma prasību, kā arī visas tiesību sistēmas ietvaros.

Tādējādi pilnvarojošā norma pēc sava satura norāda, ka likuma prasības attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi ir īstenojamas tiktāl, ciktāl pēc būtības netiek mainīta to likuma prasību izpilde, kuras detalizēt Latvijas Banka nav pilnvarota. Latvijas Bankai nav dots pilnvarojums papildināt Novēršanas likuma 11. panta regulējumu.

23.4. Pilnvarojuma apjoms nozīmē to jautājumu loku, kurus institūcija, īstenojot likumdevēja doto pilnvarojumu, ir tiesīga noregulēt.

Noskaidrojot likumdevēja dotā pilnvarojuma apjomu, jāņem vērā arī tās konkrētās nozares specifika, kuru likumdevējs uzdevis reglamentēt (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 10.4. punktu*). Lai izprastu likuma būtību, nākas vērtēt gan attiecīgās jomas, gan

arī vispārējo regulējumu. Likumdevēja dotais pilnvarojums nozīmē, ka izpildvarai, to īstenojot, jāīsteno tiesību sistēmas ietvaros (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 14. oktobra sprieduma lietā Nr. 2015-05-03 13.3. punktu*). Latvijas Bankai dotā pilnvarojuma apjoms ir izprotams, analizējot Novēršanas likuma sistēmu kopumā.

Novēršanas likuma grozījumu anotācijā norādīts, ka likums nosaka vienīgi vispārīgās minimālās prasības noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai. Tāpēc Latvijas Bankai jānosaka detalizētākas prasības kapitālsabiedrībām, kas veic skaidras naudas tirdzniecību, atbilstoši to darbības veidam (*sk. Saeimā 2014. gada 13. maijā iesniegtā likumprojekta Nr. 1153/Lp11 „Grozījumi Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likumā” anotācijas pirmās sadaļas 2. punktu*). Saeima norāda, ka, atbilstoši Latvijas Bankas uzraugāmo likuma subjektu darbības veidam izvērtējot noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas riskus, Latvijas Banka ir izmantojusi likumā paredzētās tiesības izdot normatīvos aktus ar papildu prasībām attiecībā uz neparastu darījumu atklāšanu, kas esot iekšējās kontroles sistēmas regulējuma jautājums. Šādas prasības automātiski neparedzot pienākumu identificēt klientu Novēršanas likuma 11. panta kārtībā un ziņot par darījumu atbilstoši šā likuma 30. pantam (*sk. Satversmes tiesas 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 89. lpp.*).

Satversmes tiesa savos nolēmumos ir atzinusi, ka pamattiesības drīkst ierobežot vienīgi ar likumu vai pamatojoties uz likumu, kas skaidri nosaka pamattiesību ierobežojuma apjomu. Nav pieļaujama pamattiesību ierobežojuma noteikšana bez skaidra likumdevēja pilnvarojuma. Savukārt īstenojot pilnvarojumu, ir jāizvairās no personas pamattiesību ierobežošanas, ja uz ierobežojumu nepieciešamību nav tieši norādīts pilnvarojošajā normā (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 21. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-03-0306 10. punktu un 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 15.2. punktu*). Izskatāmajā lietā ir būtiski tas, ka likuma normai, kas pilnvaro autonomu valsts pārvaldes iestādi izdot ārējo normatīvo aktu, jābūt formulētai pietiekami skaidri, ņemot vērā šādas iestādes demokrātiskās leģitīmācijas juridisko dabu. Tātad uz šāda pilnvarojuma pamata izdotajās normās ietvertajiem

pienākumiem un – vēl jo vairāk – pamattiesību ierobežojumiem ir nepārprotami jāizriet no pilnvarojošās normas teksta.

Pilnvarojošās normas tekstā minētās saistošās prasības Novēršanas likumā noteikto pienākumu izpildei attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi neattiecas uz Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 projekta anotācijā minēto klientu vai patieso labuma guvēju identifikāciju. Turklāt iekšējās kontroles sistēmas izveidi reglamentējošajā Novēršanas likuma 7. panta pirmās daļas 1. punktā ir minēta vienīgi klientu identificēšanas kārtība, kas nepārprotami norāda uz šādas identificēšanas procesuālo raksturu.

Latvijas Bankas un Saeimas argumentus, ka apstrīdētās normas paredz „vienkāršotu” identifikāciju un tikai detalizē Novēršanas likuma prasības attiecībā uz iekšējās kontroles sistēmas izveidi, proti, neparastu darījumu atklāšanu, neapstiprina apstrīdēto normu izstrādes un pieņemšanas dokumenti. Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 projekta anotācijā attiecībā uz apstrīdētajām normām uzmanība ir pievērsta pienākumam veikt klientu identifikāciju un reģistrēt darījumus, savukārt prasība kapitālsabiedrībām pārskatīt spēkā esošās iekšējās kontroles sistēmas dokumentus norādīta citā punktā (*sk. Latvijas Bankas noteikumu Nr. 141 projekta anotāciju lietas materiālu 1. sēj. 194. lpp.*).

Latvijas Banka un Saeima norāda, ka apstrīdētās normas pieņemtas, ievērojot MONEYVAL Ziņojumā ietvertās rekomendācijas. Taču rekomendācija „Latvijai vajadzētu nodrošināt, ka Latvijas Banka notiekošajai klientu izpētei norāda skaidras prasības divās nozīmīgās jomās: naudas līdzekļu izcelsmes un klienta saimnieciskās darbības raksturojuma noteikšanā gadījumos, kad darījumam nepiemīt neparasta vai aizdomīga darījuma pazīmes vai arī klients ir augsta riska klients vai politiski nozīmīga persona” pēc sava satura norāda uz specifiskām darbībām naudas līdzekļu izcelsmes un klienta saimnieciskās darbības raksturojuma noteikšanā, kuras nav iespējamas gadījumā, ja tiek veikta tikai Latvijas Bankas un Saeimas norādītā „vienkāršotā” identifikācija.

Apstrīdētajās normās pēc būtības ir paredzēta klienta vai patiesā labuma guvēja identifikācijas kārtība. Latvijas Bankas noteikumos Nr. 141 ir gan nodaļa par iekšējās kontroles sistēmas izveidi (II nodaļa), gan arī nodaļa par neparastu un

aizdomīgu darījumu konstatēšanu (IV nodaļa), taču apstrīdētās normas ir ietvertas V nodaļā „Klienta un patiesā labuma guvēja identifikācija”.

Arī faktisko seku ziņā apstrīdētās normas paredz klientu vai patiesā labuma guvēju identificēšanu, proti, klienta identifikācijas dokumentu kopēšanu un pārlicināšanos par klienta personu apliecinošā dokumenta īstumu un derīgumu. Jēdziens „identificēt” nozīmē „konstatēt” (pēc kādām pazīmēm), „pazīt” (pēc raksturīgām, īpatnējām pazīmēm), „atpazīt” (*Latviešu valodas vārdnīca. Rīga: Avots, 1998, 257. lpp.; Svešvārdu vārdnīca. Rīga: Jumava, 1999, 294. lpp.*). Arī FKTK un Kontroles dienests uzsver, ka klienta uzraudzība un izpēte pēc būtības nav iespējama bez identifikācijas, kuru paredz apstrīdētās normas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2016. gada 19. janvāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 4. sēj. 30. lpp. un 2016. gada 1. februāra tiesas sēdes stenogrammu lietas materiālu 5. sēj. 71. lpp.*).

Izskatāmajā lietā nav strīda par to, ka Novēršanas likuma 11. pantā klientu identifikācijas gadījumi ir norādīti izsmeļoši un likumdevējs nav pilnvarojis Latvijas Banku šo gadījumu uzskaitījumu papildināt. Satversmes tiesa nepiekrīt Latvijas Bankas un Saeimas argumentam, ka apstrīdētajās normās ietvertais regulējums tiesisko seku ziņā atšķiras no Novēršanas likuma 11. pantā noteiktā regulējuma, kas esot tieši saistīts ar tā paša likuma 30. pantā paredzēto pienākumu ziņot par aizdomīgu vai neparastu darījumu. Minētie Novēršanas likumā noteiktie pienākumi ir uzskatāmi par patstāvīgiem. Tādējādi Novēršanas likuma 11. panta regulējums nepieļauj tā pārskatīšanu, uz pilnvarojuma pamata paredzot citādu klienta vai patiesā labuma guvēja identifikāciju.

Apstrīdētās normas nosaka prasības attiecībā uz klienta vai patiesā labuma guvēja identifikāciju – tātad regulē jautājumu, kas jau ir izsmeļoši noregulēts Novēršanas likuma 11. pantā. Ievērojot to, ir secināms, ka Latvijas Banka, pieņemot apstrīdētās normas, ir rīkojusies pretēji varas dalīšanas principam un pārkāpusi likumdevēja piešķirto pilnvarojumu.

Līdz ar to apstrīdētās normas ir izdotas *ultra vires* un neatbilst Satversmes 1. un 64. pantam.

24. Ja apstrīdētās normas ir izdotas *ultra vires*, tad tajās ietvertā atšķirīgā attieksme nav noteikta ar likumu un tāpēc tās neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam. Ņemot vērā minēto, nav nepieciešams papildus izvērtēt, vai ar apstrīdētajām normām paredzētās atšķirīgās attieksmes noteikšanas mērķis ir leģitīms un vai šāda attieksme ir samērīga (*sal.: Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 12.6. punkts*).

Līdz ar to apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, jo tajās paredzētā atšķirīgā attieksme nav noteikta ar likumu.

25. Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 31. panta 11. punktu tiesai ir jānosaka brīdis, ar kuru apstrīdētā norma (akts) zaudē spēku.

Saskaņā ar Satversmes tiesas likuma 32. panta trešo daļu tiesību norma, kuru Satversmes tiesa atzinusi par neatbilstošu augstāka juridiska spēka tiesību normai, uzskatāma par spēkā neesošu no Satversmes tiesas sprieduma publicēšanas dienas, ja Satversmes tiesa nav noteikusi citādi. Tādējādi likumdevējs Satversmes tiesai ir piešķīris plašu rīcības brīvību izlemt, no kura brīža spēku zaudē tāda apstrīdētā norma, kas atzīta par neatbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normai. Lai atzītu apstrīdēto normu par spēkā neesošu nevis no sprieduma publicēšanas dienas, bet no cita brīža, Satversmes tiesai savs viedoklis ir jāpamato (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 34. punktu un 2014. gada 28. novembra sprieduma lietā Nr. 2014-09-01 21. punktu*).

Satversmes tiesas praksē ir secināts, ka tiesību normas, kas pieņemtas *ultra vires*, ir atzīstamas par prettiesiskām un spēkā neesošām no to pieņemšanas brīža [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu un 2007. gada 9. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-04-03 25. punktu*]. Attiecībā uz šādiem gadījumiem prezumējams, ka antikonstitucionāla tiesību norma nekad nav bijusi spēkā, jo nav pieņemta pienācīgā kārtībā, un tāpēc arī nevar radīt tiesiskas sekas (*sk. Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu*).

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka izņēmuma gadījumos varētu tikt pieļautas atkāpes no šīs prezumpcijas. Tomēr šajos gadījumos Satversmes tiesai būtu jākonstatē būtiski apstākļi, kas pamatotu minētā izņēmuma noteikšanu (sk. *Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-21-03 13. punktu un 2016. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2015-13-03 17. punktu*).

Apstrīdētās normas ir pieņemtas *ultra vires*. Satversmes tiesa izskatāmajā lietā nav guvusi apstiprinājumu tādu būtisku apstākļu pastāvēšanai, kuri varētu pamatot izņēmumu no prezumpcijas par apstrīdēto normu spēkā neesamību no to pieņemšanas brīža.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

atzīt Latvijas Bankas 2014. gada 15. septembra noteikumu Nr. 141 „Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas prasības, veicot ārvalstu valūtu skaidrās naudas pirkšanu un pārdošanu” 19. un 20. punktu par neatbilstošiem Latvijas Republikas Satversmes 1. un 64. pantam, kā arī 91. panta pirmajam teikumam un spēkā neesošiem no to pieņemšanas brīža.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā pasludināšanas brīdī.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

A. Laviņš