



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, fakss: 67244074, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

2019. gada 8. maijā Nr.6-2/100

[..]
[..]

*Par likumprojektu "Grozījumi likumā "Par grāmatvedību""
(Nr.277/Lp13)*

Šī gada 3. aprīlī tiesībsargs ir saņēmis Jūsu iesniegumu (reģistrēts ar Nr. 426) par Saeimas deputātu iesniegto likumprojektu "Grozījumi likumā "Par grāmatvedību"" (Nr.277/Lp13) (turpmāk arī – likumprojekts)¹. Iesniegumā paužat uzskatu - iecerētā kārtība, ka ārpakalpojuma grāmatvežiem būs nepieciešama obligāta augstākā izglītība, neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk arī – Satversme) 106. pantam, kas nosaka, ka ikvienam ir tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai. Bilancspējīga grāmatveža kvalifikācija iegūstama arī valsts akreditētās izglītības iestādēs bez augstākās izglītības.

1. Tiesībsarga likuma 11. panta 1.un 3.punkts paredz, ka tiesībsarga funkcijās ietilpst veicināt privātpersonas civiltiesību aizsardzību, kā arī izvērtēt un veicināt labas pārvaldības principa ievērošanu valsts pārvaldē.

2. Vispirms vēlamies norādīt, ka iesniegumā aktualizētais jautājums ir tikai dažu Saeimas deputātu iesniegts likumprojekts, kas nav skatīts nevienā lasījumā². Tā vēl nav tiesiski noteikta kārtība, bet tikai atsevišķu deputātu priekšlikums. Tas nozīmē, ka debātes par šo jautājumu vēl gaidāms. Ņemot vērā minēto, tiesībsargs sniegs tikai pirmšķietamu redzējumu par likumprojektā iekļauto priekšlikumu no pamattiesību viedokļa, vadoties no likumprojekta anotācijā norādītajiem attiecīgā regulējuma nepieciešamības apsvērumiem.

3. Likumprojekts ārpakalpojumu grāmatvežiem paredz licences ieviešanu, augstākās izglītības nepieciešamību un nesodāmību³.

¹ Sk.

[https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/webAll?SearchView&Query=\(Title=*par+gramatv*\)&SearchMax=0&SearchOrder=4](https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/webAll?SearchView&Query=(Title=*par+gramatv*)&SearchMax=0&SearchOrder=4) (skatīts 03.05.2019.).

² Sk.

[https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/webAll?SearchView&Query=\(Title%5d=*par+gramatv*\)&SearchMax=0&SearchOrder=4](https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/webAll?SearchView&Query=(Title%5d=*par+gramatv*)&SearchMax=0&SearchOrder=4) (skatīts 03.05.2019.).

³ Sk. likumprojekta 1., 2., 3.pantu

[https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/1ca2181b2567b329c22583c4004da519/\\$FILE/DOC005.PDF](https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/1ca2181b2567b329c22583c4004da519/$FILE/DOC005.PDF) (skatīts 03.05.2019.).

Ņemot vērā, ka šobrīd saskaņā ar likuma “Par grāmatvedību” 3. panta otrās daļas 1. un 2. punktu ārpakalpojuma grāmatvedis var būt:

- fiziskā persona, kuras kvalifikācija atbilst Ministru kabineta noteiktajai grāmatveža ceturtnā vai trešā līmeņa kvalifikācijai un kuras kompetenci apliecina attiecīgs izglītības dokuments (diploms vai apliecība), kā arī tāda fiziskā persona, kuras kompetenci attiecīgajos grāmatvedības jautājumos apliecina pieredze vai atbilstošs sertifikāts un kura veic grāmatveža pienākumus, un
- persona, kura, pamatojoties uz rakstveida līgumu ar uzņēmumu (izņemot darba līgumu), apņemas sniegt vai sniedz klientam grāmatvedības pakalpojumus,

tad likumprojektā paredzētās izmaiņas ierobežo noteikta daudzuma grāmatvežu tiesības uz nodarbošanos atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai.

Tiesībsargs piekrīt Jūsu viedoklim, ka minēto prasību ieviešana ārpakalpojumu grāmatvežiem ir iespējams skatīt Satversmes 106. panta tvērumā.

4. Satversmes 106. pants nosaka tiesības ikvienam brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu, atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai. Saskaņā ar Satversmes tiesas praksē paustajām atziņām, tas nozīmē, ka, pirmkārt, valstij ir pienākums nodrošināt visām personām vienlīdzīgu pieeju darba tirgum un, otrkārt, valsts nedrīkst noteikt personām citus ierobežojošus kritērijus kā vien spēju un kvalifikācijas prasības, bez kurām persona nevarētu pildīt attiecīgā amata pienākumus⁴ Papildus Satversmes 116. pants nosaka, ka personas tiesības, kas noteiktas Satversmes 106. pantā, var ierobežot tikai likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Ņemot vērā iepriekš minēto, valsts ir tiesīga noteikt ierobežojumus Satversmes 106. pantā noteiktajām tiesībām uz darbu, bet tiem jāatbilst Satversmes 116. pantā noteiktajiem kritērijiem.

5. Kā jau tika konstatēts, likumprojekts paredz ierobežot atsevišķu grāmatvežu tiesības sniegt ārpakalpojumus.

Ja likumdevējs izšķiras ierobežot pamattiesības, tad, izvērtējot, vai pamattiesību ierobežojums ir attaisnojams, ir jānoskaidro:

- 1) vai ierobežojumam ir leģitīms mērķis;
- 2) vai ierobežojums atbilst samērīguma principam jeb vai izraudzītie līdzekļi ir samērīgi ar ierobežojuma leģitīmo mērķi⁵.

Izvērtējot pamattiesību ierobežojuma samērīgumu, jāpārbauda:

- vai izraudzītie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai jeb vai ar izraudzīto līdzekli var sasniegt leģitīmo mērķi;
- vai šāda rīcība ir nepieciešama jeb vai leģitīmo mērķi nevar sasniegt ar indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem;
- vai ierobežojums ir atbilstošs jeb vai labums, ko iegūst sabiedrība, ir lielāks par indivīda tiesībām nodarīto kaitējumu⁶.

6. No likumprojekta anotācijas izriet, ka likumprojektam ir vairāki leģitīmie mērķi:

⁴ Sk. Latvijas Republikas Satversmes komentāri, VIII nodaļa Cilvēka pamattiesības, Rīga, “Latvijas Vēstnesis”, 2011, 42. punkts, 491. lpp.

⁵ Sk. K. Balodis, Pamattiesību ierobežojuma konstitucionalitātes izvērtēšana Satversmes tiesas praksē, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/articles/pamattiesibu-ierobezojuma-konstitucionalitates-izvertesana-satversmes-tiesas-prakse/> (skatīts 03.05.2019.).

- ēnu ekonomikas apkarošanu,
- noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanu, kā arī
- grāmatvežu sniegto pakalpojumu kvalitātes uzlabošana klientiem⁷.

Lai arī anotācija nav atsauces uz Satversmes 116. pantā minētajiem pamattiesību ierobežošanas pamatiem, tomēr no minētajiem mērķiem var pieņemt, ka likumprojekta iesniedzēji attiecīgos ierobežojumus vēlas noteikt, lai veicinātu sabiedrības labklājības veicināšanu (ēnu ekonomikas apkarošana), lai veicinātu demokrātiskās valsts iekārtas aizsardzību (noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana), lai veicinātu citu cilvēku tiesību aizsardzību (grāmatvedības pakalpojumu kvalitātes uzlabošana).

Vērtējot likumprojektā noteiktos leģitīmos mērķus, atzīstams, ka likumdevējam ir tiesības šādus mērķus noteikt grāmatvedības jomā.

7. Analizējot likumprojektā noteikto ierobežojumu samērīgumu, visupirms norādāms, ka minēto mērķu sasniegšanai priekšlikuma iesniedzēji ir paredzējuši vairākus līdzekļus. Kā jau tika minēts, tie ir:

- sodāmības nepieļaujamība ārpakalpojuma grāmatvežiem;
- licences ieviešana ārpakalpojuma grāmatvežiem;
- augstākās izglītības nepieciešamība ārpakalpojuma grāmatvežiem.

Tiesībsargs sniegs primšķietamu vērtējumu par katra no šiem līdzekļiem piemērotību, nepieciešamību un atbilstību izvirzīto mērķu sasniegšanai.

7.1. *Sodāmības nepieļaujamība ārpakalpojuma grāmatvežiem.* Vērtējot šo ierobežošanas kritēriju, jānorāda, ka ārpakalpojuma grāmatveži cita starpā, kā tas norādīts arī likumprojektā, ir Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likuma subjekti, kas ir iesaistīti noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanu novēršanas sistēmā⁸. Ievērojot, ka noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršana ir ikvienas demokrātiskas valsts darbības virziens, kā arī ņemot vērā Latvijas šibrīža situāciju starptautisko saistību aspektā šajā jomā⁹, prasība no valsts puses - būt nesodītam noteiktā noziedzīgo nodarījumu sfērā, proti, par tīšiem noziedzīgiem nodarījumiem tautsaimniecībā, ir atzīstama par piemērotu. Jāņem vērā, ka likumprojekts paredz arī ierobežojumu rehabilitētām personām, kā arī personām, kurām ir noņemta sodāmība. Neiedziļinoties terminu formulējumos, pēc būtības šie nosacījumi nozīmē, ka ierobežojums par attiecīgu noziedzīgu nodarījumu izdarīšanu ir paredzēts uz mūžu. Šajā sakarā jānorāda, ka arī citiem Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likuma subjektiem ir izvirzītas līdzīgas un pat stingrākas prasības attiecībā uz nesodāmību, piemēram, zvērinātiem revidentiem, zvērinātiem notāriem, zvērinātiem advokātiem¹⁰, tomēr nevienam no šiem subjektiem nav paredzēts ierobežojums ieņemt attiecīgo amatu, ja kriminālprocess ir izbeigts uz rehabilitējošiem pamatiem¹¹. Šajā

⁶ Sk. Satversmes tiesas 2015. gada 21. decembra spriedumu lietā Nr. 2015-03-01.

⁷ Sk. anotācijas 2.lpp.

[https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/1ca2181b2567b329c22583c4004da519/\\$FILE/DOC005.PDF](https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/1ca2181b2567b329c22583c4004da519/$FILE/DOC005.PDF) (skatīts 03.05.2019.).

⁸ Sk. Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanas likums, 2., 3. pants.

<https://likumi.lv/ta/id/178987#p3> (skatīts 03.05.2019.).

⁹ Sk. Ministru kabineta 2018. gada 11. oktobra rīkojums Nr. 512 "Par Pasākumu plānu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanai laikposmam līdz 2019. gada 31. decembrim". <https://likumi.lv/ta/id/302218> (skatīts 03.05.2019.).

¹⁰ Sk. Revīzijas pakalpojumu likums, 9. pants. <https://likumi.lv/ta/id/20946#p9>; Notariāta likums, 10. pants.

<https://likumi.lv/ta/id/59982#p10>; Latvijas Republikas Advokatūras likums, 15. pants. <https://likumi.lv/ta/id/59283#p15> (skatīts 03.05.2019.).

¹¹ Nepamatoti apsūdzētas vai nopeltas personas vārda, labās reputācijas atjaunošana. Pie kriminālatbildības nelikumīgi sauktās personas personisko, mantisko un nemantisko tiesību atjaunošana pilnā apjomā un nodarīto materiālo zaudējumu, kā

aspektā potenciāli var pastāvēt pamattiesību aizskārums risks ārpakalpojuma grāmatvežiem. Tāpat, vērtējot šo nosacījumu, ir jāņem vērā Satversmes tiesas 2017. gada 24. novembra spriedums lietā Nr. 2017-07-01 "Par Izglītības likuma 50. panta 1. punkta, ciktāl tas liedz personai, kura tikusi sodīta par smagu vai sevišķi smagu noziegumu, tiesības strādāt par pedagogu, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 106. pantam"¹², kurā tiesa atzina par nesamērīgu absolūto aizliegumu strādāt par pedagogu personai, kas ir bijusi sodīta par tīšu smagu vai sevišķi smagu noziegumu. Konkrētajā gadījumā šim spriedumam varētu būt nozīme, vērtējot, vai grāmatvežiem ir jānosaka tikpat stingras prasības, kā citām minētajām profesijām. Šo apsvērumu izdarīšana ir likumdevēja pienākums, līdz ar to tiesībsargs padziļināti tos nevērtē.

Ņemot vērā, ka noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanu novēršanas sistēmā ir būtiski nodrošināt augtus reputācijas standartus, tad likumprojektā paredzētā prasība vispārīgi varētu būt nepieciešama un atbilstoša visu norādīto leģitīmo mērķu sasniegšanai. Jautājums ir par attiecīga ierobežojuma precīzu noteikšanu.

7.2. *Licences ieviešana ārpakalpojuma grāmatvežiem.* Licencēšanas būtība izpaužas kā oficiālās atļaujas (licences) izsniegšana no pilnvarotas varas iestādes, lai veiktu darbību, kas bez šādas atļaujas būtu aizliegta¹³. Licencēšanas pienākums noteikto profesiju pārstāvjiem, lai nodrošinātu uzraudzību pār to sniegto pakalpojumu kvalitāti, ir vispārpieņemta prakse Latvijas tiesību sistēmā.

Līdz ar to arī licencēšanas pienākuma noteikšana ārpakalpojumu grāmatvežiem ir piemērota, nepieciešama un atbilstoša minēto leģitīmo mērķu sasniegšanai. Licencēšanas sistēmas ieviešanas nepieciešamību un atbilstību pamato jau pieminētais ikvienas demokrātiskās valsts pienākums aktīvi iesaistīties noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas novēršanā un Latvijas šībrīža situācija starptautisko saistību aspektā.

Pirmšķietami licencēšana konkrētajā gadījumā ir uzskatāma par vissaudzējošāko līdzekli leģitīmā mērķa sasniegšanai, jo tikai ar valsts regulējumu un iesaisti ir iespējams nodrošināt starptautiskās saistību izpildes visaugstāko līmeni, kas cita starpā arī pozitīvi ietekmēs citas valsts pārziņā esošas jomas - ēnu ekonomikas apkarošanu un pakalpojumu kvalitātes līmeņa celšanu (regulētā profesija). Var diskutēt par citiem alternatīviem līdzekļiem, piemēram, licencēšanu deleģēt profesionālām nevalstiskajām organizācijām, taču pēc būtībā valsts iesaistes elementu tas nemaina. Līdzekļi, kur nav valsts iesaistes, visticamāk, nebūs pietiekami efektīvi minēto mērķu sasniegšanai no uzticamības un drošības viedokļa.

7.3. *Augstākās izglītības nepieciešamība ārpakalpojuma grāmatvežiem.* Vērtējot šo ierobežošanas kritēriju likumprojekta leģitīmo mērķu kontekstā, jānorāda, ka likumprojekta anotācijā nav sniegts skaidrojums, kā šis ierobežojums korelē ar katra mērķa sasniegšanu.

Anotācijas 2.punktā likumprojekta iesniedzēji norāda, ka likumprojekts pozitīvi ietekmēs darba algu legalizācijas procesu, jo papildu kvalifikācijas pieprasījums (kvalifikācijas apliecināšana) varētu nozīmēt pakalpojuma sniegšanas pārtraukšanu tiem, kuri šobrīd veic to bez atbilstošām zināšanām. Tas samazinātu riskus klientiem, uzlabojot uzņēmējdarbības vidi kopumā.

arī zaudētā labuma atlīdzināšana pilnā apjomā uz likuma noteiktajiem pamatiem un likuma paredzētajā kārtībā neatkarīgi no tiesībsargsardzības institūciju un to amatpersonu vainas. Juridisko terminu vārdnīca. Autoru kolektīvs. Rīga: Nordik, 1998., 223.lpp.

¹² Sk. <https://likumi.lv/ta/id/295329> (skatīts 03.05.2019.).

¹³ Sk. Eiropas Savienības terminu vārdnīca. — R., UNDP, 2004, <http://termini.lza.lv/term.php?term=licence> (tiesībatļauja)&list=licence&lang=LV (skatīts 03.05.2019.). Sk. salīdzinājumam arī Juridisko terminu vārdnīca. Autoru kolektīvs. Rīga: Nordik, 1998., 132.lpp.

Tiesībsargs uzskata, ka šāds ierobežojums nepamatoti ierobežotu virknei grāmatvežu Satversmes 106. pantā nostiprinātas tiesības. Pirmkārt, anotācijas autori ir balstījušies uz pieņēmumu, ka tiem, kam ir augstākā izglītība, ir godīgāki algu maksātāji, proti, tādi, kas nemaksā aplokšņu algas. Taču šāds apgalvojums nav pamatots ar faktiem. Grāmatvedis ar augstāko izglītību, tāpat kā grāmatvedis ar vidējo izglītību vai grāmatvedis ar pieredzi vienlīdz var būt personas, kas var maksāt vai arī nemaksāt aplokšņu algas, līdz ar to ar šādu ierobežojumu ēnu ekonomiku nav iespējams apkarot. Otrkārt, ja jau ir paredzēta licencēšana, tad valsts ar tās palīdzību "atsijās" tos, kuri nav zinoši un spējīgi sniegt kvalitatīvus pakalpojumus. Likumprojekta 3. pantā ir paredzēts, ka Ministru kabinets noteiks profesionālas kvalifikācijas standartus un to pārbaudes kārtību. Tas nozīmē, ka valsts vērtēs katru ārpalpojuma grāmatvedi. Ja šos standartus var izpildīt grāmatvedis, kam nav augstākā izglītība, tad nav šķēršļu tam liegt sniegt ārpalpojuma grāmatveža pakalpojums. Kā jau tika minēts, tikai ar licencēšanas palīdzību valsts efektīvi var sasniegt gan starptautisko saistību prasības, gan mazināt ēnu ekonomiku, gan uzlabot pakalpojuma kvalitāti. Nav pieļaujams noteikt papildu ierobežojumus atkarībā no izglītības līmeņa, jo tam nav objektīva pamatojuma. Papildus tam valsts ar licencēšanas palīdzību varēs rūpīgāk kontrolēt ārpalpojuma grāmatvežus, tādējādi apkarojot ēnu ekonomiku. Tiesībsargs neizslēdz, ka diskusijas varētu būt par grāmatvežiem, kuriem vispār nav valsts atzītas izglītības dokumenta grāmatvedības jomā, taču attiecībā uz grāmatvežiem, kuri ir ieguvuši valsts atzītus grāmatvedības izglītības dokumentus, pastāvot licencēšanas sistēmai, no Satversmes 106.panta viedokļa pirmšķietami nav pamata liegt iespēju būt par ārpalpojuma grāmatvežiem.

Ievērojot minēto, tiesībsarga skatījumā, likumprojekta atsevišķi nosacījumi satur konstitucionalitātes riskus.

Ar cieņu

tiesībsarga pilnvarojumā
Sociālo, ekonomisko un kultūras tiesību
nodaļas vadītāja

I.Rezevska

Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu