**Informatīvais ziņojums**

**par kontrolējošo iestāžu piemēroto administratīvo sodu struktūru, biežumu un piemēroto sodu lielumu par laiku no 2008. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 1. janvārim**

Saskaņā ar Ministru kabineta 2010. gada 26. augusta rīkojumu Nr. 513 „Par Pasākumu plānu ēnu ekonomikas apkarošanai un godīgas konkurences nodrošināšanai 2010.-2013. gadam” tika apstiprināts Pasākumu plāns ēnu ekonomikas apkarošanai un godīgas konkurences nodrošināšanai 2010.-2013. gadam (turpmāk - plāns). Plāna 30. pasākums paredz uzdevumu Tieslietu ministrijai sagatavot informatīvo ziņojumu par kontrolējošo iestāžu piemēroto administratīvo sodu (turpmāk - sods) struktūru, biežumu un piemēroto sodu lielumu (proti, kādi sodi, cik bieži tie tiek piemēroti, cik liels sods tiek piemērots (maksimālais, minimālais), kā arī konkrētā administratīvā pārkāpuma (turpmāk - pārkāpums) attīstība) par laiku no 2008. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 1. janvārim (turpmāk - informatīvais ziņojums). Plāna 30. pasākuma sadaļā „Darbības rezultāti un rādītāji” minēts, ka informatīvais ziņojums ļautu pārskatīt šobrīd pastāvošo sodu sistēmu, lai tiktu ievēroti sekojoši principi:

1. novērst dažādos normatīvajos aktos noteikto sodu dublēšanos;

2. nodrošināt soda apmēra saikni ar pārkāpuma smagumu un vainas pakāpi;

3. palielināt tās sankcijas, par kurām informatīvajā ziņojumā ir redzams, ka tās ir pārāk zemas, līdz ar to nesasniedz mērķi;

4. palielināt sodu zemāko slieksni tiem pārkāpumiem, par kuriem informatīvajā ziņojumā ir redzams, ka tie ir pārāk zemi.

Lai sagatavotu informatīvo ziņojumu, plāna 30. pasākumā ir noteikts uzdevums visām ministrijām sniegt informāciju par kontrolējošo iestāžu piemēroto sodu struktūru, biežumu un piemēroto sodu lielumu par laiku no 2008. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 1. janvārim (turpmāk - informācija) Tieslietu ministrijai līdz 2011. gada 1. janvārim. Atbilstoši minētajam uzdevumam Tieslietu ministrija saņēma informāciju no Aizsardzības ministrijas, Ārlietu ministrijas, Ekonomikas ministrijas, Finanšu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Izglītības un zinātnes ministrijas, Kultūras ministrijas, Labklājības ministrijas, Satiksmes ministrijas, Veselības ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas un Zemkopības ministrijas (Pielikums).

Atbilstoši Pasākumu plānā ēnu ekonomikas apkarošanai, kas apstiprināts ar Ministru kabineta 2010. gada 27. maija rīkojumu Nr. 287 „Par Pasākumu plānu ēnu ekonomikas apkarošanai” (turpmāk - pasākumu plāns), minētajam ēnu ekonomika veicina nevienlīdzīgu konkurenci, izkropļo tirgu un negatīvi ietekmē nodokļu iekasēšanu, kā arī tās dēļ pieejamie statistikas dati var sniegt politikas veidotājiem maldīgu priekšstatu par norisēm tautsaimniecībā. Nav vienotas ēnu ekonomikas definīcijas, tomēr izplatītākā definīcija ir tāda, ka „ēnu ekonomika ir iekšzemes kopprodukts, kas nedeklarēšanas un (vai) nepilnīgas deklarēšanas rezultātā nav uzskaitīts oficiālajā statistikā” vai „ēnu ekonomika ir legālu vai nelegālu preču un pakalpojumu ražošana, kas netiek ietverta oficiālajā iekšzemes kopprodukta novērtējumā”.

Plānā minēts, ka tā mērķis ir padarīt darbošanos ēnu ekonomikā pēc iespējas neizdevīgāku, bet darbošanos legālajā ekonomikā - pēc iespējas izdevīgāku, atvieglojot pāreju uz legālo ekonomiku un uzlabojot komunikāciju starp publisko pārvaldi un sabiedrību.

No pasākumu plānā un plānā minētā izriet, ka visas jomas tieši vai netieši ietekmē ēnu ekonomiku, tomēr būtiskākās jomas ēnu ekonomikas apkarošanā un godīgas konkurences nodrošināšanā ir nodarbinātības, konkurences un nodokļu joma. Līdz ar to secināms, ka atbilstoši plānā noteiktajam mērķim sākotnēji būtu nepieciešams izvērtēt sodu sistēmu nodarbinātības, konkurences un nodokļu jomā. Tomēr atbilstoši plāna 30. pasākumā minētajam uzdevumam ministrijas sniegušas informāciju par visu Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā (turpmāk - kodekss) paredzēto sodu piemērošanu.

Atbilstoši ministriju sniegtajai informācijai konstatējams, ka ministrijas savas nozares ietvaros seko attiecīgās jomas regulējumam, izdarot atbilstošus grozījumus arī kodeksā. Līdz ar to secināms, ka katras nozares sodu politika ir pielāgota un atbilstoša attiecīgās jomas specifikai. Tā, piemēram, šobrīd Saeimā iesniegts izskatīšanai likumprojekts „Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā” (Nr. 252/Lp10), kas paredz izdarīt grozījumus kodeksā nodarbinātības jomā. Minētais likumprojekts ir izstrādāts, lai pārņemtu Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 18. jūnija direktīvas 2009/52/EK, ar ko nosaka minimālos standartus sankcijām un pasākumiem pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi, 5. panta 2. punkta a) apakšpunkta prasības un Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 19. novembra direktīvu 2008/104/EK par pagaidu darba aģentūrām, kā arī, lai nodrošinātu pilnvērtīgu Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 6. maija direktīvas 2009/38/EK par to, kā izveidot Eiropas Uzņēmumu padomi vai procedūru darbinieku informēšanai un uzklausīšanai Kopienas mēroga uzņēmumos un Kopienas mēroga uzņēmumu grupās, (pārstrādāta versija)prasību ieviešanu. Vienlaikus likumprojekts izstrādāts, lai izpildītu Pasākumu plāna nereģistrētās nodarbinātības mazināšanai 2010.-2013. gadam, kas apstiprināts ar Ministru kabineta 2010. gada 7. aprīļa rīkojumu Nr. 197, 18. pasākumu. Minētais pasākums paredz noteikt Valsts darba inspekcijas tiesības piemērot sodu par nesadarbošanos ar Valsts darba inspekcijas amatpersonām. Likumprojekts paredz grozījumus atbilstoši Deklarācijas par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību 5.5. un 9.5. apakšpunktā paredzētajam, proti, noteikt administratīvo atbildību darba devējiem par personu, kuras nav tiesīgas uzturēties Latvijas Republikā, nodarbināšanu.

Konkurences jomā ir paredzēti gan sodi kodeksā, gan ietekmēšanas līdzekļi Konkurences likumā. Par kodeksa 175.5 pantā un 175.6 pantā paredzētajiem pārkāpumiem fiziskajām personām var piemērot naudas sodu līdz 500 latiem, bet juridiskajām personām - no piecdesmit līdz desmittūkstoš latiem. Konkurences tiesību pārkāpumi ir vērtējami kā smagi, jo var negatīvi ietekmēt tautsaimniecības nozares, skart tirgus dalībniekus un sabiedrību kopumā, radot būtisku kaitējumu un zaudējumus. Turklāt Eiropas Savienības konkurences tiesību pārkāpumi pēc būtības ir smagāki pārkāpumi, salīdzinot ar nacionālo konkurences tiesību pārkāpumiem, jo var aptvert vairākas dalībvalstis, kā arī skart plašāku komersantu un patērētāju loku. Līdz ar to Konkurences likumā ir paredzētas smagas sankcijas par attiecīgajiem pārkāpumiem (proti, naudas sodi līdz pat 10 % no tirgus dalībnieka pēdējā finanšu gada neto apgrozījuma), kas uzskatāmas par samērīgām šajā jomā.

Nodokļu jomā ir paredzēti gan sodi kodeksā, gan normatīvajos aktos nodokļu jomā paredzētā soda nauda. Piemēram, par kodeksa 159. pantā paredzēto izvairīšanos no nodokļu vai tiem pielīdzināmo maksājumus nomaksas, kā arī par ienākumu, peļņas vai citu ar nodokli apliekamo objektu slēpšanu (samazināšanu) piemēro naudas sodu fiziskajām personām no simt līdz divsimt piecdesmit latiem, bet juridiskajām personām - no piecsimt līdz tūkstoš piecsimt latiem. Savukārt likuma „Par nodokļiem un nodevām” 32. pantā ir paredzēta atbildība par budžetā iemaksājamās nodokļu summas samazināšanu (piemēram, atbilstoši šā panta septītajai daļai gadījumā, ja nodokļu maksātājs, kurš jau izdarījis atkārtotu nodokļu pārkāpumu, triju gadu laikā izdara vēl vienu vai vairākus tādus pašus nodokļu pārkāpumus, par katru no šiem turpmākajiem nodokļu pārkāpumiem tiek uzlikta soda nauda 100 procentu apmērā no nodokļu summas, kas nav deklarēta, izdarot attiecīgo pārkāpumu). Līdz ar to Tieslietu ministrijas ieskatā daudz efektīvāka ir soda naudas, kas paredzēta normatīvajos aktos nodokļu jomā, piemērošana, nevis kodeksā noteiktais sods nodokļu jomā.

Šobrīd Tieslietu ministrija saistībā ar sodu politiku un atbildības regulējumu komerctiesībās izstrādā grozījumus Komerclikumā un likumā „Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru”, kā arī kodeksā un Krimināllikumā. Minēto grozījumu mērķis ir attīrīt komerctiesību vidi no negodprātīgām personām, uz laiku liedzot tām iespēju iesaistīties komerctiesiskajās aktivitātēs, piemēram, ieņemt valdes locekļa amatu kapitālsabiedrībā. Minētie grozījumi precizēs Uzņēmumu reģistra kompetenci, paredzot, ka persona, kurai ir noteikts aizliegums ieņemt amatu komercsabiedrībā vai aizliegums veikt komercdarbību, nevar tikt ierakstīta komercreģistrā vai tiek izslēgta no komercreģistra. Līdz ar to tiks stiprināta minētā aizlieguma piemērošana un izpilde. Tāpat ar grozījumiem tiks pārskatīti arī kriminālpārkāpumi un pārkāpumi, par kuriem var tikt piemērots aizliegums veikt komercdarbību vai ieņemt amatus komercsabiedrībā. Vienlaikus tiek izvērtēta iespēja paredzēt, ka atsevišķos gadījumos aizliegumu ieņemt amatus komercsabiedrībā vai aizliegumu veikt komercdarbību personai var piemērot iestāde, piemēram, Valsts ieņēmumu dienests. Minēto grozījumu rezultātā tiks nodrošināta ātrāka un efektīvāka aizlieguma piemērošana, kā arī atslogota tiesu sistēma.

Papildus informējam, ka šobrīd Tieslietu ministrija izstrādā koncepcijas projektu „Administratīvo sodu sistēmas attīstības koncepcija”, jo nepieciešams pārskatīt sodu sistēmas politiku, izvērtējot visas kodeksā esošās tiesību normas, to aktualitāti un efektivitāti, izvērtējot soda apmēru atbilstību izdarītajam pārkāpumam, izvērtējot sankciju minimālo un maksimālo apmēru, kā arī sagatavojot administratīvās atbildības regulējumu pēc iespējas vieglāk piemērojamu, vienkāršāku, vienlaikus nodrošinot ātrāku, efektīvāku sodu procesu un soda neizbēgamības principa piemērošanu. Ievērojot iepriekš minēto, konceptuāli risinājumi par pārkāpumu sistēmas reformu tiks piedāvāti koncepcijas projektā „Administratīvo sodu sistēmas attīstības koncepcija”.

Tieslietu ministrija, izskatot ministriju sniegto informāciju, secināja:

1. kodeksa 239. panta 8. punkts paredz, ka lietvedību pārkāpuma lietā nevar iesākt, bet iesāktā lietvedība jāizbeidz, ja par to pašu faktu attiecībā uz personu, kuru sauc pie administratīvās atbildības, jau ir kompetentas institūcijas (amatpersonas) lēmums par soda uzlikšanu vai neatcelts lēmums par pārkāpuma lietas izbeigšanu, kā arī ja par šo faktu ir uzsākts kriminālprocess. No iepriekš minētās kodeksa normas izriet, ka par vienu un to pašu pārkāpumu nevar piemērot divus sodus un līdz ar to šobrīd ir paredzēts regulējums aizsardzībai pret dubulto sodīšanu.

Neskatoties uz to, konstatēts, ka dubultā sodīšana mēdz būt nodokļu jomā, kas izpaužas kā vienlaicīga soda naudas un soda piemērošana, kas ir pretrunā ar dubultās sodīšanas aizlieguma principu, proti, Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 22. novembra spriedumā (lieta Nr. A42504307, SKA-428/2010) ir minēts, ka gadījumā, ja persona sodīta gan ar nodokļu soda naudu, gan sodu par vienu un to pašu nodarījumu, abu sodu piemērošana ir pretēja dubultās sodīšanas nepieļaujamības principam. Ievērojot, ka kodeksā ir paredzēts regulējums par dubultās sodīšanas aizliegumu, un konceptuāli risinājumi par minēto aizliegumu tiks piedāvāti koncepcijas projektā „Administratīvo sodu sistēmas attīstības koncepcija”, šobrīd nav nepieciešams izdarīt grozījumus kodeksā;

2. saskaņā ar kodeksa 32. panta otro daļu, piemērojot sodu, ņem vērā izdarītā pārkāpuma raksturu, pārkāpēja personību, viņa vainas pakāpi, mantisko stāvokli, atbildību mīkstinošos un pastiprinošos apstākļus. Līdz ar to soda apmēra saikni ar pārkāpuma smagumu un vainas pakāpi nepieciešams izvērtēt, piemērojot sodu katrā konkrētajā pārkāpuma gadījumā. Papildus informējam, ka atbilstoši plāna 31. uzdevumam kontrolējošās iestādes izstrādā publiski pieejamas iekšējās vadlīnijas par soda sankciju piemērošanas principiem, kur sods tiek piemērots, balstoties uz tā samērīgumu pret konkrēto pārkāpumu. Līdz ar to tiks novērsti gadījumi, kad par dažāda smaguma pārkāpumiem tiek piemērotas vienādas soda sankcijas, kā arī netiks piemērots sods par nenozīmīgiem pārkāpumiem;

3. šobrīd nav iespējams līdzsvarot sankciju smagumu atbilstoši pārkāpuma smagumam visos kodeksa Sevišķās daļas pārkāpumu sastāvos, jo pārkāpumu sastāvi ir daudzveidīgi un savā starpā nav salīdzināmi, proti, nav iespējams noteikt vienotus kritērijus visiem pārkāpumu sastāviem (piemēram, vides aizsardzības un korupcijas novēršanas jomā);

4. kopumā ir samazinājies piemēroto sodu skaits, kas skaidrojams:

4.1. ar to, ka, iespējams, personas izdara mazāku pārkāpumu skaitu;

4.2. ar kontrolējošo amatpersonu skaita samazināšanos valsts pārvaldes optimizācijas ietvaros (piemēram, Pārtikas un veterinārais dienests un Valsts kultūras pieminekļu aizsardzībasinspekcija norādījusi, ka piemēroto sodu samazinājums skaidrojams ar izmaiņām iestādes struktūrā un štatu samazināšanu);

4.3. ar kontrolējošo iestāžu finansējuma samazināšanu (piemēram, finansējums Patērētāju tiesību aizsardzības centram ir samazinājies, līdz ar to iestādei nebija iespēja preces nodot ekspertīzei, lai varētu noteikt preces atbilstību būtiskajām drošuma prasībām);

4.4. ar to, ka ir samazinājies pārbaužu skaits (piemēram, Patērētāju tiesību aizsardzības centra reģionālajās pārvaldēs netiek veiktas pārbaudes tirgus uzraudzībā, kā arī 2009. gadā komersanti veiksmīgi sadarbojās ar Patērētāju tiesību aizsardzības centru un neatbilstības novērsa brīvprātīgi un līdz ar to komersanti netika saukti pie administratīvās atbildības);

5. atsevišķās jomās ir palielinājies piemēroto sodu skaits, kas skaidrojams:

5.1. ar to, ka Patērētāju tiesību aizsardzības centrs ir konstatējis vairāk pārkāpumus negodīgas komercprakses jomā;

5.2. veselības aprūpes un farmaceitiskās darbības jomā Veselības inspekcijā iesniedzēji  biežāk  vēršas ar konkrētām un būtiskām pretenzijām par veselības aprūpes kvalitātes jautājumiem, ņemot vērā Pacientu tiesību likuma 18. pantā paredzētos nosacījumus tiesību un likumisko interešu aizstāvēšanai. Turklāt veselības aprūpes kvalitātes jautājumi biežāk tiek apspriesti masu mēdijos, kas rosina iedzīvotājus aktīvāk informēt par konkrētiem negadījumiem saistībā ar veselības aprūpi. Tāpat pieaudzis gan juridisko, gan fizisko personu iesniegumu skaits, uz kuru pamata veiktas kontroles un par atklātajiem pārkāpumiem piemēroti sodi;

6. vairākas kodeksa normas nav piemērotas 2008. un 2009. gadā (piemēram, kodeksa 78.1 pants „Ģenētiski modificēto organismu izplatīšanu vidē reglamentējošo noteikumu pārkāpšana”, 102. pants „Fitosanitārajai kontrolei pakļauto augu un augu produktu ievešana un izvešana bez fitosanitārās kontroles un attiecīgas apstrādes”, 102.1 pants „Selekcionāra tiesību pārkāpšana”, 103. pants „Zemes īpašnieku (lietotāju) atbildība, ja viņi neveic nezāļu, lauksaimniecības augu kaitēkļu un slimību apkarošanas pasākumus”, 103.8 pants „Līdzāspastāvēšanas nodrošināšanas kārtības pārkāpšana, veicot darbības ar ģenētiski modificētiem kultūraugiem”, 155.10 pants „Patērētāja kreditēšanas noteikumu pārkāpšana”, 155.11 pants „Komplekso tūrisma pakalpojumu sniegšanas noteikumu neievērošana”, 155.12 pants „Noteikumu neievērošana attiecībā uz noteiktiem patērētāju līgumiem”, 155.14 pants „Gaisa transporta pasažieru tiesību neievērošana”, 155.16pants „Ģenētiski modificēto organismu izplatīšanu tirgū reglamentējošo noteikumu pārkāpšana”, 156.6 pants „Patērētāja kreditēšanas līguma slēgšana, nesaņemot izziņu”, 204.14 pants „Aizsargātu pakalpojumu sniedzēja tiesību aizskaršana” un 204.18 pants „Naftas produktu rezerves izveidošanas un uzglabāšanas kārtības pārkāpšana”) un līdz ar to būtu vērtējama to nepieciešamība kodeksā. Vērtējot šīs normas, jāņem vērā apstāklis, ka tās, iespējams, darbojas efektīvi, personas atturot no pārkāpumiem. Turklāt virkne normu ir iekļautas kodeksā, lai ieviestu Eiropas Savienības normatīvo aktu prasības Latvijā;

7. dažas ministrijas uzskata, ka atsevišķās jomās (piemēram, Kultūras ministrija kultūras pieminekļu aizsardzības jomā) nepieciešams paredzēt vieglāku soda veidu - brīdinājumu. Iepriekš minēto priekšlikumu ir nepieciešams atkārtoti izvērtēt, jo brīdinājums ir uzskatāms par audzinoša rakstura soda veidu, kas liek personai izvērtēt savu rīcību, vienlaikus neradot tai finansiāli nelabvēlīgas sekas. Brīdinājuma piemērošana būtu pieļaujama tādos gadījumos, ja persona apzinās savas rīcības sekas, atzīst savu vainu izdarītajā pārkāpumā un pārkāpuma rezultātā nav nodarīts tāds materiāls zaudējums, kuru nav iespējams atjaunot (piemēram, brīdinājumu nevarētu piemērot par tādu pārkāpumu, ja materiāls zaudējums nodarīts kultūras piemineklim un to nav iespējams atjaunot iepriekšējā stāvoklī);

8. dažas ministrijas (piemēram, Ekonomikas ministrija patērētāju tiesību aizsardzības un sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas jomā) ir jau pārskatījušas kodeksā noteiktos sodus un izdarījušas atbilstošus grozījumus kodeksā.

Tieslietu ministrijas ieskatā, veidojot savas nozares politiku, ministrijām būtu nepieciešams arī turpmāk izvērtēt pārkāpumus un noteiktos sodus par tiem savas nozares ietvaros. Tieslietu ministrija kā vadošā valsts pārvaldes iestāde, kas izstrādā un īsteno valsts politiku administratīvo tiesību jomā, var noteikt vispārīgos noteikumus, kas attiecas uz pārkāpumu jomas principiem, sodu sistēmu, atbildību pastiprinošiem un mīkstinošiem apstākļiem v.tml. un ietverami kodeksa Vispārīgajā daļā, bet nevar izvērtēt un sniegt norādījumus par citu ministriju kompetencē esošajiem jautājumiem, kas saistīti ar kodeksa Sevišķajā daļā paredzētajiem pārkāpumiem un sodiem. Turklāt šobrīd esošo problēmu apzināšana, sagatavojot informatīvo ziņojumu, Tieslietu ministrijai palīdzēs izstrādāt koncepcijas projektu „Administratīvo sodu sistēmas attīstības koncepcija”.

Vienlaikus informējam, ka Tieslietu ministrija ir konstatējusi nepieciešamību pārskatīt un precizēt kodeksa procesuālās normas, lai veicinātu iestāžu vienotu praksi. Līdz ar to ir izstrādāts likumprojekts „Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā” (turpmāk - likumprojekts), kas izsludināts 2011. gada 7. aprīļa Valsts sekretāru sanāksmē (prot. Nr. 14 16. §, VSS-345). Minētais likumprojekts paredz jaunu pieeju pārkāpumu lietvedības efektivizēšanā. Pirmo reizi, kopš neatkarības atjaunošanas ir sistēmiski izvērtēta administratīvo pārkāpēju sodīšanas procedūra un veikti savstarpēji saskaņoti grozījumi, kas vērsti uz reformas uzsākšanu pārkāpumu jomā. Likumprojekts novērsīs iespēju personām palikt nesodītām noilguma dēļ, jo tiek mainīti noilguma aprēķināšanas principi. Pārkāpējiem uz lietas izskatīšanu gan iestādē, gan tiesā būs jāierodas personīgi. Vairs nebūs iespējams piemērot sodus nepilngadīgajiem, procesā neiesaistot vecākus, tādējādi būs izslēgta situācija, ka vecāki uzzina par savu bērnu sodīšanu tikai, kad atnāk piedziņas dokumenti no tiesu izpildītāja. Lai paātrinātu lietu izskatīšanu tiesā, apelācijas instances tiesvedības notiks tikai rakstveida procesā.

Ņemot vērā iepriekš minēto, šobrīd nav iespējams konstatēt steidzamu nepieciešamību izdarīt grozījumus kodeksā. Līdz ar to, lai varētu visaptveroši risināt problēmas, kas saistītas ar sodu sistēmu kopumā, Tieslietu ministrija izstrādās koncepcijas projektu „Administratīvo sodu sistēmas attīstības koncepcija”.

Tieslietu ministrs A. Štokenbergs

03.05.2011 10:00

2 419

I. Māliņa

67036910, ilze.malina@tm.gov.lv