**Finanšu un kapitāla tirgus komisijas aicinājums nesniegt finanšu pakalpojumus sankcijām pakļautām personām nav faktiskā rīcība**

Ierobežojumi finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem sniegt pakalpojumus klientam, kas ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, un neizpildīt darījumus, ja tajos iesaistītā puse ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, ir noteikti ar ārēju normatīvu aktu. Tāpēc personai nav pieteikuma tiesību pārsūdzēt Finanšu un kapitāla tirgus komisijas aicinājumu nesniegt finanšu pakalpojumus sankcijām pakļautām personām, jo šāda rīcība nav atzīstama par iestādes faktisko rīcību administratīvā procesa likuma izpratnē.

**Latvijas Republikas Senāta  
Administratīvo lietu departamenta**

**2023.gada 12.decembra**

**SPRIEDUMS**

**Lietā Nr. A43002320, SKA‑119/2023**

[ECLI:LV:AT:2023:1212.A43002320.8.S](https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/nolemumi/pdf/520383.pdf)

Senāts šādā sastāvā: senators referents Ermīns Darapoļskis, senatores Indra Meldere un Līvija Slica

rakstveida procesā izskatīja administratīvo lietu, kas ierosināta, pamatojoties uz [pers. A] pieteikumu par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas faktiskās rīcības, ar kuru Latvijas finanšu iestādēm uzlikts par pienākumu veikt noteiktas darbības Amerikas Savienoto Valstu noteikto sankciju īstenošanā pret [pers. A], atzīšanu par prettiesisku un pienākuma uzlikšanu novērst [pers. A] radītās sekas, atceļot finanšu iestādēm uzliktos pienākumus saistībā ar Amerikas Savienoto Valstu noteikto sankciju īstenošanu, sakarā ar [pers. A] kasācijas sūdzību par Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 10.novembra spriedumu.

**Aprakstošā daļa**

[1] Amerikas Savienoto Valstu Ārvalstu aktīvu kontroles birojs (*Office of Foreign Assets Control*) (turpmāk – OFAC) 2019.gada 9.decembrī iekļāva pieteicēju [pers. A] un četras ar pieteicēju saistītās kompānijas OFAC sankciju sarakstā.

[2] Finanšu un kapitāla tirgus komisija (turpmāk – komisija) (pēc kasācijas tiesvedības ierosināšanas aizstāta ar tās tiesību un saistību pārņēmēju Latvijas Banku) 2019.gada 10.decembrī informēja finanšu un kapitāla tirgus dalībniekus par pieņemtajām sankcijām un lūdza atbilstoši komisijas 2019.gada 29.janvāra noteikumiem Nr. 13 „Sankciju riska pārvaldīšanas normatīvie noteikumi” (turpmāk – Sankciju riska pārvaldīšanas noteikumi) 18.punkta prasībām nesniegt finanšu pakalpojumus sankcionētajām personām, tostarp pieteicējam.

2019.gada 12.decembrī komisija nosūtīja vēstuli finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem ar informāciju par to, ka attiecībā uz sankcionēto personu – pieteicēju – ir pieļaujams veikt maksājumus, kas nepieciešami personas pamatvajadzību apmierināšanai. Tāpat komisija 2020.gada 16.janvārī nosūtīja vispārēju saskaņojumu finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem, atļaujot tiem, kas saņēmuši attiecīgu pieteikumu finanšu darījumam, bez atsevišķas komisijas atļaujas saņemšanas sniegt finanšu pakalpojumus un izpildīt finanšu darījumus pieteicējam, lai nodrošinātu pieteicēja un viņa ģimenes locekļu pamatvajadzības.

[3] Pieteicējs vērsās Administratīvajā apgabaltiesā ar pieteikumu par komisijas faktiskās rīcības, ar kuru Latvijas finanšu iestādēm uzlikts par pienākumu veikt noteiktas darbības OFAC sankciju īstenošanā, atzīšanu par prettiesisku un pienākuma uzlikšanu novērst pieteicējam radītās sekas, atceļot finanšu iestādēm uzliktos pienākumus saistībā ar OFAC sankciju īstenošanu.

[4] Ar Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 10.novembra spriedumu pieteikums noraidīts. Pieteicējs par minēto tiesas spriedumu iesniedza kasācijas sūdzību.

[5] Sagatavojot lietu izskatīšanai kasācijas kārtībā, Senātam radās šaubas par pieteikuma pieļaujamību izskatīšanai tiesā administratīvā procesa kārtībā. Pēc Senāta lūguma pieteicējs izteica viedokli, ka pieteikums ir izskatāms administratīvā procesa kārtībā, savukārt Latvijas Banka izteica viedokli, ka pārsūdzētā komisijas rīcība nav pakļauta administratīvās tiesas kontrolei un lūdza izbeigt tiesvedību lietā.

**Motīvu daļa**

[6] Atbilstoši Administratīvā procesa likuma 191.panta pirmās daļas 1.punktam tiesnesis atsakās pieņemt pieteikumu, ja lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā. Savukārt, ja tiesa jau ierosinātas tiesvedības gadījumā konstatē, ka lieta nav izskatāma administratīvā procesa kārtībā, tā saskaņā ar minētā likuma 282.panta 1.punktu izbeidz tiesvedību lietā. Tādējādi tas, ka lieta ir izskatāma administratīvā procesa kārtībā, ir viens no obligātiem priekšnoteikumiem pieteikuma pieļaujamībai un, tam iztrūkstot, lieta nav izskatāma pēc būtības.

Saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 348.panta pirmās daļas 3.punktu kasācijas instances tiesa, izskatījusi lietu, var atcelt spriedumu un izbeigt tiesvedību, ja zemākas instances tiesa nav ievērojusi 282.panta noteikumus. Līdz ar to arī Senāts šaubu gadījumā var pārbaudīt, vai lieta ir izskatāma administratīvā procesa kārtībā.

[7] Pieteicējs, vēršoties ar pieteikumu tiesā, vēlas panākt komisijas rīcības atzīšanu par prettiesisku un šīs rīcības radīto seku novēršanu. Pieteikuma pamatā ir komisijas nosūtītās vēstules finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem, kurās sniegta informācija, ka pieteicējs ir iekļauts OFAC sankciju sarakstā, un lūgts nesniegt pieteicējam finanšu pakalpojumus. Tāpat komisija informēja, ka attiecībā uz sankcionēto personu – pieteicēju – ir pieļaujams veikt maksājumus, kas nepieciešami personas pamatvajadzību apmierināšanai.

Pieteicēja ieskatā komisijas vēstulēs ietverti norādījumi visiem finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem veikt noteiktas darbības OFAC sankciju īstenošanai pret pieteicēju un šos norādījumus izpilda visi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki, kā rezultātā pieteicējam netiek sniegti finanšu pakalpojumi. Tādējādi pieteicējs komisijas vēstulēs ietvertos norādījumus pārsūdz kā iestādes faktisko rīcību.

Apgabaltiesa izsprieda pieteicēja prasījumus par komisijas faktiskās rīcības, ar kuru Latvijas finanšu iestādēm uzlikts par pienākumu veikt noteiktas darbības OFAC sankciju īstenošanā pret pieteicēju, atzīšanu par prettiesisku un pienākuma uzlikšanu novērst pieteicējam radītās sekas, atceļot finanšu iestādēm uzliktos pienākumus saistībā ar OFAC sankciju īstenošanu.

[8] Lietā ir strīds par to, kādas sekas ir radījusi komisijas rīcība, nosūtot strīdus vēstules finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem. Šajā sakarā Senāts norāda turpmāko.

[9] Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (*zaudējis spēku 2023.gada 1.janvārī*) noteic, ka komisija ir pilntiesīga autonoma valsts iestāde, kas atbilstoši savam darbības mērķim un uzdevumiem regulē un pārrauga finanšu un kapitāla tirgu un tā dalībnieku darbību (*2.panta pirmā daļa*). Viena no komisijas funkcijām ir uzraudzīt un kontrolēt, lai finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki ievēro Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likuma (turpmāk – Sankciju likums) prasības attiecībā uz finanšu ierobežojumiem (*6.panta 14.punkts*). Komisija ir atbildīga par normatīvo aktu prasību izpildes uzraudzību un kontroles nodrošināšanu attiecībā uz finanšu ierobežojumiem finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem saskaņā ar Starptautisko un Latvijas Republikas nacionālo sankciju likumu (*9.panta 4.punkts*).

Sankciju likuma 2.panta pirmā daļa citastarp paredz, ka šajā likumā noteiktajos gadījumos Latvijas Republikā tiek piemērotas Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktās sankcijas.

Senāts konstatē, ka komisijai ir noteiktas tiesības izdot saistošus normatīvus aktus saskaņā ar Sankciju likumā noteikto deleģējumu. Proti, Sankciju likuma 13.pants (*redakcijā, kas bija spēkā līdz 2023.gada 1.janvārim*) noteic komisijas kā kompetentās institūcijas tiesības noteikt finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem prasības attiecībā uz sankciju riska pārvaldīšanas iekšējās kontroles sistēmas izveidi un kontroli (*13.panta ceturtās daļas 3.punkts*), noteikt finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem kritērijus, pēc kādiem noteikt Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktās sankcijas, kuras būtiski ietekmē finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku vai finanšu un kapitāla tirgus intereses (*13.panta ceturtās daļas 4.punkts*), kā arī noteikt prasības attiecībā uz finanšu ierobežojumu piemērošanu, ja šie ierobežojumi izriet no tādām Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, kuru ievērošana būtiski ietekmē finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku vai finanšu un kapitāla tirgus intereses (*13.panta ceturtās daļas 5.punkts*).

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Saeima ir tiesīga pilnvarot autonomu valsts iestādi izdot likuma īstenošanai nepieciešamus ārējos normatīvos aktus kādā ar likumu tai piešķirtas kompetences jomā, kuras pārraudzībai ir nepieciešama īpaša kompetence un autonomija. Savukārt iestāde, īstenojot pilnvarojumu likumdevēja piešķirtās kompetences jomā, ir tiesīga noteikt saistošas prasības tikai konkrētam tiesību subjektu lokam atbilstoši to darbības specifikai (sk. *Satversmes tiesas 2016.gada 2.marta sprieduma lietā Nr. 2015-11-03 21.2.punktu*).

[10] Atbilstoši minētajam deleģējumam komisija izdeva ārēju normatīvu aktu – Sankciju riska pārvaldīšanas noteikumus (*zaudējuši spēku 2020.gada 19.augustā*), kas ir saistoši noteikumu 1.punktā norādītajām iestādēm (finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem). Sankciju riska pārvaldīšanas noteikumi noteic apstākļus, ko iestādes ņem vērā, veicot sankciju riska novērtējumu, nosakot Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalstis, kuru noteiktās sankcijas būtiski ietekmē iestādes vai finanšu un kapitāla tirgus intereses, kā arī prasības attiecībā uz finanšu ierobežojumu piemērošanu, ja šie ierobežojumi izriet no tādām Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, kuru ievērošana būtiski ietekmē iestādes vai finanšu un kapitāla tirgus intereses.

Sankciju riska pārvaldīšanas noteikumi paredz, ka iestāde veic sankciju riska novērtējumu un nodrošina atbilstošu sankciju riska pārvaldīšanu arī attiecībā uz Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, ja iestāde konstatē to būtisku ietekmi uz iestādi vai finanšu un kapitāla tirgus interesēm (*noteikumu 15., 16. un 17.punkts*). Secīgi, piemērojot Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts sankcijās noteiktos finanšu ierobežojumus, iestāde izvērtē ar šiem ierobežojumiem saistītos riskus, tostarp juridiskos riskus, un paredz izvērtējumam atbilstošus ierobežojumus, tai skaitā, nosakot, ka iestāde nesniedz pakalpojumus klientam, kas ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, vai neizpilda darījumus, ja tajos iesaistītā puse ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām (*noteikumu 18.punkts*).

No minētajām tiesību normām secināms, ka ierobežojumi finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem sniegt pakalpojumus klientam, kas ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, un neizpildīt darījumus, ja tajos iesaistītā puse ir sankciju subjekts atbilstoši Eiropas Savienības vai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas dalībvalsts noteiktajām sankcijām, ir noteikti ar ārēju normatīvu aktu – Sankciju riska pārvaldīšanas noteikumiem.

[11] Administratīvā procesa likuma 103.panta pirmā daļa noteic, ka administratīvā tiesa kontrolē administratīvā akta vai iestādes faktiskās rīcības tiesiskumu. No minētā likuma 89.panta izriet, ka faktiskajai rīcībai piemīt visas šādas pazīmes: 1) tā ir darbība vai bezdarbība; 2) to veic iestāde; 3) to veic publisko tiesību valsts pārvaldes jomā; 4) tā ir adresēta individuālai personai; 5) tai ir faktiskas sekas; 6) ar to vai nu tiek aizskartas personas tiesības vai tiesiskās intereses vai arī personai uz to ir tiesības; 7) tā nav tiesību akts, 8) tā ir vērsta uz āru, 9) tai piemīt galējā noregulējuma raksturs. Minētajā tiesību normā definētā faktiskā rīcība atšķirībā no administratīvā akta ir faktisku, nevis tiesisku seku radīšana privātpersonai, taču pēc pārējām pazīmēm tā atbilst administratīvā akta jēdzienam.

Senāts atzīst, ka lietā pārsūdzēto komisijas rīcību nevar uzskatīt par faktisko rīcību Administratīvā procesa likuma 89.panta izpratnē, jo tai iztrūkst vairākas obligātās faktiskās rīcības pazīmes: komisijas rīcība nav adresēta pieteicējam kā individuālai personai, nav konstatējamas tiešas faktiskas sekas attiecībā uz pieteicēju, šīm darbībām nepiemīt arī galējā noregulējuma raksturs.

Administratīvā procesa likums kā priekšnoteikumu pieteikuma par administratīvo aktu vai faktisko rīcību iesniegšanai noteic konkrētas, individuālas tiesiskās attiecības starp pieteicēju un iestādi (sk. *Administratīvā procesa likuma 1.panta trešo daļu un 3.panta trešo daļu*). Tāpēc ir nepieciešams, lai izdots administratīvais akts vai veikta faktiskā rīcība tieši un nepastarpināti skartu pieteicēja tiesības vai tiesiskās intereses. Proti, jākonstatē tieša, nevis pastarpināta cēloņsakarība starp iestādes rīcību un personas tiesību aizskārumu, vai arī no tiesību normām izrietošas pieteicēja tiesības prasīt iestādi izdot administratīvo aktu vai veikt faktisko rīcību attiecībā uz pieteicēju, tieši un nepastarpināti ietekmējot pieteicēja tiesību apjomu vai tiesisko interešu stāvokli.

Komisijas funkciju pilnvērtīgai izpildei tai jāveic finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku uzraudzība un kontrole, tostarp attiecībā uz Sankciju likuma prasību un finanšu ierobežojumu ievērošanu. Tā ietver normatīvajos aktos paredzētu darbību kopumu. Vienlaikus visas iepriekš minētās darbības ir vēršamas pret finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem, nevis to darījumu partneriem un klientiem.

No lietas faktiskajiem apstākļiem izriet, ka tiešas sekas pieteicējam radījuši finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku, ar kuriem pieteicējs bija slēdzis darījumus vai vēlējās noslēgt darījumus, atteikumi sniegt finanšu pakalpojumus pieteicējam, nevis tieša komisijas rīcība. Tādējādi nav konstatējama tieša un nepastarpināta cēloņsakarība starp komisijas darbībām uzraudzības un kontroles funkcijas izpildē un pieteicējam radītajām sekām.

Pieteicējs būtībā norāda, ka komisija vēstulēs finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem ir sniegusi norādījumus veikt noteiktas darbības OFAC noteikto sankciju īstenošanai un, izpildot šos norādījumus, bankas vairs nesniedz finanšu pakalpojumus pieteicējam. Cēloņsakarība starp pieteicēja izklāstīto komisijas rīcību un pieteicējam radītajām nelabvēlīgajām sekām labākajā gadījumā varētu būt pastarpināta, bet ne tieša.

Kredītiestādes un citi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki, sniedzot finanšu pakalpojumus un nodibinot darījuma attiecības ar klientiem, darbojas privāto tiesību jomā. Pieteicēja un kredītiestāžu attiecības ir civiltiesiskas attiecības, kuras nav pakļautas administratīvās tiesas kontrolei. Valsts publiski tiesiska mērķa (sk. *Sankciju likuma 2.pantu*) nolūkā ir imperatīvi noteikusi, ka atsevišķos gadījumos finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem ir jāatturas veikt pienākumus, ko tie uzņēmušies privāttiesiskajās attiecībās. Imperatīva rakstura normas, kuru mērķis ir publiski tiesisks, nereti ietekmē un ierobežo privāttiesiskās attiecības.

Ierobežojumus finanšu pakalpojumu sniegšanā un darījumu izpildē noteica ārējs normatīvs akts, nevis komisijas faktiskā rīcība vai administratīvs akts. Tādēļ komisijas vēstulēm nav konstatējamas konkrētas faktiskas vai tiesiskas sekas attiecībā uz pieteicēju. Vēstulēs ar konkrētās situācijas kontekstu komisija vienīgi akcentēja tiesību normās noteiktos priekšrakstus.

Tāpat no Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma un Sankciju likuma normām, kas noteic komisijas funkciju uzraudzīt Sankciju likuma prasību uzraudzību un kontroli, neizriet, ka individuālai privātpersonai būtu subjektīvās tiesības prasīt, lai komisija veiktu konkrētas uzraudzības darbības vai pieņemtu konkrētus lēmumus attiecībā uz finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem.

[12] Apkopojot minēto, Senāts atzīst, ka pieteicēja pieteikums neatbilst Administratīvā procesa likuma 184.panta pirmās daļas 2.punkta prasībām, kas attiecīgi nozīmē, ka tas nav pieļaujams. Līdz ar to apgabaltiesas spriedums, ar kuru lieta nepamatoti izskatīta par komisijas faktiskās rīcības atzīšanu par prettiesisku, ir atceļams, un lietā atbilstoši Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktam izbeidzama tiesvedība.

[13] Kasācijas sūdzībā ietverts lūgums Senātam uzdot Eiropas Savienības Tiesai jautājumus par Eiropas Savienības tiesību normu interpretāciju prejudiciāla nolēmuma taisīšanai. Tā kā tiesvedība lietā ir izbeidzama, jo lieta nav skatāma administratīvā procesa kārtībā, pieteicēja lūgums atstājams bez ievērības.

**Rezolutīvā daļa**

Pamatojoties uz Administratīvā procesa likuma 282.panta 1.punktu, 348.panta pirmās daļas 3.punktu un 351.pantu, Senāts

**nosprieda**

atcelt Administratīvās apgabaltiesas 2020.gada 10.novembra spriedumu un izbeigt tiesvedību lietā.

Spriedums nav pārsūdzams.