



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

2021.gada 29.oktobrī Nr. 1-6/16
Uz 29.09.2021 1-04/364-pav

Latvijas Republikas Satversmes tiesai
tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Par viedokli lietā Nr. 2021-33-0103

Tiesībsargs ir saņēmis lēmumu lietā Nr. 2021-33-0103 “Par Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4. panta pirmās daļas 8. punkta, Izglītības likuma 1. panta 1.¹ un 12.⁴ punkta, 14. panta 45. punkta, kā arī Ministru kabineta 2020. gada 9. jūnija noteikumu Nr. 360 “Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai” 27.1.3. apakšpunkta, 32.⁷ punkta 2. apakšpunkta un 32.⁷ punkta 3. apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 112. pantam”. Lēmumā lūgts rakstveidā izteikt viedokli par jautājumiem, kam pēc tiesībsarga ieskata varētu būt nozīme lietā Nr. 2021-33-0103, un iesniegt Satversmes tiesai tiesībsarga rīcībā esošos dokumentus par šiem jautājumiem.

Lietā Nr. 2021-33-0103 Satversmes tiesai ir jāizvērtē Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma (turpmāk – Pārvaldības likuma) 4. panta pirmās daļas 8. punkta, Izglītības likuma 1. panta 1.¹ un 12.⁴ punkta, 14. panta 45. punkta, kā arī Ministru kabineta 2020. gada 9. jūnija noteikumu Nr. 360 “Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai” (turpmāk – noteikumi Nr.360) 27.1.3. apakšpunkta, 32.⁷ punkta 2. apakšpunkta un 32.⁷ punkta 3. apakšpunkta (turpmāk – apstrīdētās normas) atbilstība Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 112. pantam. Pieteikuma iesniedzēji uzskata, ka apstrīdētās normas, nosakot, ka mācības izglītības iestādēs tiek organizētas attālināti arī pēc valstī izsludinātās ārkārtējās situācijas beigām 2021. gada 6.aprīlī, aizskāra bērnu tiesības uz izglītību, kā arī radīja bērniem veselības problēmas.

Tiesībsargs ir iepazinies ar pieteicēju pilnvarotās pārstāves zvērinātās advokātes Ineses Nikuļcevas 2021.gada 21.jūnija konstitucionālo sūdzību, Saeimas atbildes rakstu, Ministru kabineta atbildes rakstu un sniedz savu viedokli par attālināto mācību atbilstību Satversmes 112.pantam, tiesībām uz kvalitatīvu izglītību Satversmes 112.panta ietvarā un apstrīdēto normu¹ samērīgumu ar leģitīmo mērķi – aizsargāt sabiedrības veselību.

¹ Covid-19 infekcijas izplatības pārvaldības likuma 4. panta pirmās daļas 8. punkts un Ministru kabineta 2020. gada 9. jūnija noteikumu Nr. 360 “Epidemioloģiskās drošības pasākumi Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanai” 27.1.3. apakšpunkts, 32.7 punkta 2. apakšpunkts un 32.7 punkta 3. apakšpunkts.

1. Attālināto mācību atbilstība Satversmes 112.pantam

[1] Izglītības likuma 1. panta 1.¹ un 12.⁴ punkts, kas Izglītības likumā ievieš “attālināto mācību” termina definīciju², un 14. panta 45. punkts, kas Ministru kabinetam deleģē pienākumu noteikt attālināto mācību organizēšanas un īstenošanas kārtību, likumā tika iekļauti ar 2020.gada 12.novembra likumu “Grozījumi Izglītības likumā”, kas stājās spēkā 2020.gada 20.novembrī.

[1.1] Likumprojekta anotācijā norādīts, ka likuma panti ir ieviesti, lai nodrošinātu izglītības programmas īstenošanu un iespēju izglītojamajiem iegūt izglītību Covid-19 infekcijas izraisītās pandēmijas laikā. Anotācijā skaidrots, ka “ievērojot attālināto mācību pieredzi Latvijā valstī izsludinātajā ārkārtējā situācijā, kad Latvijas izglītības iestādes bija spiestas pāriet uz attālinātām mācībām, lai nodrošinātu mācību procesa nepārtrauktību, kā arī ņemot vērā Eiropas Savienības dalībvalstu praksi un Eiropas Komisijas publicētās vadlīnijas kombinētam mācību procesam, optimālākais variants ir izmantot attālinātas mācības kā klātienē izglītības ieguves formas sastāvdaļu”.³

[1.2] Tiesībsargs piekrīt Saeimas viedoklim, ka veiktie grozījumi paši par sevi neliedz iegūt pamatizglītību un vidējo izglītību. Iespēja izmantot attālinātās mācības kā klātienē izglītības procesa daļu pati par sevi neaizskar bērna tiesības, bet tieši ir vērsta uz viņa tiesību nodrošināšanu, jo sniedz iespēju konkrētā epidemioloģiskā situācijā rast nepieciešamo balansu starp personas tiesībām uz dzīvību, veselības aizsardzību un izglītību.⁴

[1.3] Tiesībsarga ieskatā, Izglītības likumā noteiktās attālinātās mācības, kas noteic attālinātās mācības kā klātienē izglītības procesa daļu, var noderēt ne tikai konkrētā epidemioloģiskā situācijā. Ņemot vērā tehnoloģiju attīstību un to, ka attālinātās studijas un darbs aizvien izplatās, laicīga skolēnu prasmju attīstīšana attālinātajai darba formai var būt noderīgs bērnu izglītošanas rīks, kas sagatavos viņus nākotnes darba tirgus prasībām.

[1.4] Tiesībsargs nesaskata Izglītības likuma 1. panta 1.¹ un 12.⁴ punktu un 14. panta 45. punktu par neatbilstošu Satversmes 112.pantam. Tomēr tiesībsargs vērš uzmanību, ka Ministru kabinets joprojām nav izpildījis tam ar likumu noteikto pilnvarojumu noteikt attālināto mācību organizēšanas un īstenošanas kārtību.⁵ Attālināto mācību kārtības iztrūkums, pirmkārt, neatbilst Izglītības likumā noteiktajam, kādā veidā būtu jāorganizē un jāīsteno attālinātās mācības (Ministru kabinetam izstrādājot atbilstošu kārtību), otrkārt, rada riskus, ka attālinātās mācības tiek īstenotas patvaļīgi, tādējādi kopumā kaitējot izglītības procesa kvalitātei.

[1.5] Ministru kabineta Noteikumu Nr. 360 apstrīdētās normas nav izdotas saskaņā ar Izglītības likuma 14. panta 45. punktu, bet gan tās ir izdotas saskaņā ar Pārvaldības

² Izglītības likuma 1.panta 1¹) attālinātās mācības — klātienē izglītības procesa daļa, kurā izglītojamie mācās, tai skaitā izmantojot informācijas un komunikācijas tehnoloģijas, fiziski neatrodoties vienā telpā vai mācību vietā kopā ar pedagogu”; 12⁴) klātienē — izglītības apguves forma, kurā izglītojamais izglītības saturu apgūst, apmeklējot izglītības iestādi, tai skaitā attālinātajās mācībās, atbilstoši izglītības iestādes īstenojamajai izglītības programmai.

³ Likumprojekta „Grozījumi Izglītības likumā” anotācija. Pieejams: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/EAE938A1F29A0B05C22586140041AB6A?OpenDocument#B>

⁴ Latvijas Republikas Saeimas 2021.gada 9.septembra Atbildes Raksts Satversmes tiesai Nr. 612.2-5-13121.

⁵ Ministru kabineta noteikumu projekts "Attālināto mācību organizēšanas un īstenošanas kārtība" Nr. VSS-170 2021.gada 4.martā tika izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē, taču tas nav ticis izskatīts.

likuma 4. panta pirmās daļas 8. punktu, tādēļ to atbilstība Satversmei, tiesībsarga ieskatā, būtu vērtējama atsevišķi. Tiesībsargs tālāk sniegs savu viedokli par apstrīdēto Noteikumu Nr.360 un Pārvaldības likuma tiesību normu atbilstību Satversmei.

2. Tiesības uz izglītības kvalitāti Satversmes 112.panta ietvarā

[2] Gan Saeima⁶, gan Ministru kabinets⁷ savā atbildes rakstā atsaucas uz Satversmes tiesas 2019.gada 24.oktobra spriedumu lietā Nr. 2018-23-03 “Par Ministru kabineta 2006. gada 30. maija noteikumu Nr. 423 „Brīvības atņemšanas iestādes iekšējās kārtības noteikumi” 40. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 112. pantam”, kurā Satversmes tiesa noteica, ka “Satversmes 116. pants noteic, ka personas tiesības, kas noteiktas Satversmes deviņdesmit sestajā, deviņdesmit septītajā, deviņdesmit astotajā, simtajā, simt otrajā, simt trešajā, simt sestajā un simt astotajā pantā, var ierobežot likumā paredzētajos gadījumos, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību. Satversmes 116. pantā tiesības uz izglītību nav minētas, tomēr tas nenozīmē, ka šīs pamattiesības būtu absolūtas un tām nevarētu noteikt ierobežojumus [...] Pieņēmums, ka Satversmes 112. pantā noteiktajām pamattiesībām vispār nevar noteikt ierobežojumus, nonāktu pretrunā gan ar citos Satversmes pantos garantētajām citu personu pamattiesībām, gan ar Satversmes 89. pantā noteikto valsts pienākumu aizsargāt personas pamattiesības. Tātad tiesības uz izglītību var ierobežot, bet ir jāpārbauda, vai ierobežojums ir attaisnojams, proti, vai: 1) tas ir noteikts ar likumu; 2) tam ir leģitīms mērķis; 3) tas ir samērīgs”.⁸

[2.1] Tiesībsargs vērs uzmanību, ka Satversmes 112.pantā noteiktās tiesības, kuras nav ietvertas Satversmes 116.panta tvērumā, nedrīkst ierobežot tādā pašā apmērā, kā to Satversme pieļauj attiecībā uz Satversmes 96., 97., 98., 100., 102., 103., 106. un 108. pantā noteiktajām tiesībām. Kā norāda Satversmes tiesa, valsts apmaksāta pamatizglītība un vidējā izglītība, ko paredz Satversmes 112. panta otrais teikums, ir pamatlīdzeklis tiesību uz izglītību nodrošināšanai un tas uzskatāms par tiesību minimumu, kuru valsts ir apņēmusies garantēt un kura samazināšana tādējādi nav pieļaujama.⁹ Iespēja Covid-19 infekcijas izraisītās pandēmijas laikā, kad tiek pieņemti ierobežojoši pasākumi infekcijas apkarošanai, bērniem turpināt izglītības procesu attālināti, var tikt uzskatīta nevis kā Satversmes 112.pantā noteikto tiesību ierobežojums, bet tieši pretēji – kā līdzeklis, lai nodrošinātu Satversmes 112.pantā garantētās tiesības bez maksas iegūt pamatizglītību un vidējo izglītību.

[2.2] Taču jebkuri lēmumi, kas ietekmē izglītības pieejamību, neatkarīgi, vai tie attiektos uz klātienē, attālināto vai kādu citu izglītības procesa veidu, būtu jāvērtē pēc to būtības. Proti, vai un kādā mērā tie nodrošina bērna tiesības uz kvalitatīvu izglītību. Tiesību uz izglītību nodrošināšana nevar būt formāla – valstī ir jāapzina un jāizstrādā konkrētas izglītības standartu minimālās prasības, kas attiektos ne tikai uz izglītības saturu, bet arī uz izglītības iegūšanas vidi un citiem apstākļiem, kas ietekmē bērna pilnvērtīgu attīstību. Atbilstoši Izglītības likuma 1.pata 7¹. punktam izglītības kvalitāte ir izglītības process, saturs, vide un pārvaldība, kas ikvienam nodrošina iekļaujošu izglītību un iespēju sasniegt augstvērtīgus rezultātus atbilstoši sabiedrības izvirzītajiem un valsts noteiktajiem mērķiem. Gadījumos, ja šīs prasības pie noteiktiem apstākļiem nav

⁶ Latvijas Republikas Saeimas Atbildes raksta 3.punkts.

⁷ Ministru kabineta Atbildes raksta 2.1.punkts.

⁸ Satversmes tiesas 2019.gada 24.oktobra sprieduma lietā Nr.2018-23-03 13.punkts.

⁹ Turpat, 11.1.punkts.

iespējams nodrošināt, ir pamats uzskatīt, ka tiek pārkāptas Satversmes 112.pantā noteiktās tiesības.

[2.3] ANO Bērnu tiesību komiteja norāda, ka Bērnu tiesību konvencijas 28. pantā atzītajām tiesībām uz izglītību konvencijas 29. panta 1. punkts ne vien pievieno kvalitatīvu aspektu, kas atspoguļo bērna tiesības un iedzimto cieņu, bet arī uzstāj uz nepieciešamību pēc tādas izglītības, kas būtu bērnam labvēlīga, orientēta uz bērnu un dotu tam iespējas. Lai gan 28. pants koncentrējas uz dalībvalstu pienākumiem attiecībā uz izglītības sistēmu izveidi un to pieejamības nodrošināšanu, 29. panta 1. punktā uzsvērtas individuālās un subjektīvās tiesības uz noteiktu izglītības kvalitāti. Ikvienam bērnam ir tiesības saņemt kvalitatīvu izglītību, kas savukārt prasa koncentrēšanos uz mācību vides, mācīšanas un mācīšanās procesu, materiālu un mācīšanās rezultātu kvalitāti.¹⁰

[2.4] Lai vērtētu, kādā veidā attālinātais mācību process Covid-19 infekcijas izraisītās pandēmijas laikā ir ietekmējis izglītības kvalitāti, tiesībsargs vērsās Izglītības ministrijā, Izglītības kvalitātes valsts dienestā (turpmāk – IKVD) un Valsts izglītības satura centrā (turpmāk – VISC) ar lūgumu sniegt informāciju un viedokli par izglītības kvalitāti pandēmijas laikā.

[2.5] IKVD tiesībsargam norādīja, ka 2021.gadā tas ir sagatavojis Vispārējās un profesionālās izglītības kvalitātes izvērtējumu (turpmāk – Izvērtējums) par izglītības kvalitāti pandēmijas laikā.¹¹ Izvērtējumā secināts, ka, apkopojot 2020./2021.mācību gadā kvalitātes dienesta attālināto mācību izpēti laikā iegūto informāciju un datus, var konstatēt, ka attālinātajām mācībām ir bijusi nozīmīga ietekme uz izglītības kvalitāti, tai skaitā:

- attālinātās mācības ir nodrošinājušas būtisku visu iesaistīto digitālo prasmju pilnveidi, ko būtu svarīgi saglabāt arī turpmāk, ņemot vērā valsts noteiktās prioritātes attiecībā uz digitālo transformāciju. Visefektīvākais veids šī procesa saglabāšanai ir attiecināms uz vidējās izglītības posmu, kurā varētu noteikt attālināto mācību apguvi kā obligāti īstenojamu mācību sastāvdaļu klātienēs mācībās;
- attālinātās mācības, kuras tika īstenotas krīzes situācijā, nav uzskatāmas par līdzvērtīgu risinājumu ikdienas mācībās, bet gan par atbilstošu risinājumu, lai nodrošinātu izglītības ieguves nepārtrauktību epidemioloģisko ierobežojumu situācijā;
- izglītības procesā attālinātas mācības ir veicinājušas nevienlīdzības pieaugumu izglītības kvalitātes ziņā;
- krīzes situācijā īstenotā attālinātajā izglītības procesā apgūtā mācību satura apjoms ir samazinājies vidēji par 30 – 50% atkarībā no izglītojamo vecumposma un izglītības iestādes izvēlētajās pieejas attālināto mācību īstenošanai;
- attālinātās mācības 2020. un 2021.gadā ir būtiski ietekmējušas izglītojamo, pedagogu un izglītojamo vecāku labsajūtu, lielāko ietekmi atstājot uz pusaudžu mentālo veselību;

¹⁰ ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs Nr. 1 (2001) 29. panta 1. punkts. Izglītības mērķi, 2., 9. un 22.punkts.

¹¹ Izglītības kvalitātes valsts dienests (2021) Vispārējās un profesionālās izglītības kvalitātes izvērtējums. Pieejams: <https://www.ikvd.gov.lv/lv/media/1612/download>

- speciālajā izglītībā attālinātās mācības faktiski nav īstenojamas, jo izglītojamiem ir nepieciešams pastāvīgs pedagogu atbalsts, ko lielākoties nav iespējams aizstāt ar vecāku sniegtu atbalstu;
- pirmsskolas izglītības iestādēs var redzēt iestāžu vadītāju ierobežotu izpratni par attālināto mācību īstenošanu piecgadīgajiem un sešgadīgajiem, neizprotot, kādā veidā un kādā apjomā attālinātās mācības nepieciešams nodrošināt obligāto izglītību iegūstošajiem bērniem attālinātā veidā;
- visu veidu izglītības iestādēs ir daļēji pietiekams tehnoloģiskais un programmnodrošinājums turpmākai attālinātu mācību īstenošanai.¹²

[2.5.1] 2020.gada vasarā pēc kvalitatīvās izpētes pirmās daļas noslēgšanas varēja konstatēt, ka attālinātās mācības ir radījušas arī šādus blakusefektus: (i) pastiprinātu trauksmi un baiļu sajūtu jauniešiem, (ii) izglītojamiem ir grūtības izprast, kurai informācijai var uzticēties un kurai nevar, īpaši ņemot vērā sociālajos tīklos pieejamo plašo dezinformāciju un ģimenēs dažādo izpratni par COVID 19 izplatību, (iii) izglītojamie mēdz daudz retāk fiziski kustēties, (iv) ģimenēs ir palielinājies konfliktu daudzums, (v) ir palielinājies konfliktsituāciju skaits komunikācijā ar ģimenēm par izglītības iestāžu darbu un tā atbilstību spēkā esošajām prasībām, (vi) vecāki mēdz izpildīt uzdotos darbus bērnu vietā, (vii) ir izglītojamie un ģimenes, ar kurām izglītības iestādēm nav iespējams nodrošināt regulāru saziņu un kur nepieciešams sociālo dienestu papildu atbalsts un iejaukšanās, (viii) nav iespējams īstenot kvalitatīvas mācības speciālajā izglītībā attālināti.¹³

[2.5.2] Tādējādi secināms, ka pandēmijas apstākļos īstentās attālinātās mācības ir ietekmējušas apgūstamā mācību satura apjomu, bērnu un ģimeņu labsajūtu un veicinājušas nevienlīdzību starp dažādu izglītības iestāžu izglītojamajiem un izglītojamajiem no sociālā riska ģimenēm. IKVD attiecībā uz izglītības kvalitāti sniedz secinājumu, ka, analizējot iespēju turpmāk īstenot mācības pilnībā attālināti pandēmijas apstākļu ietekmē, nepieciešams ņemt vērā, ka mācības piecgadīgajiem un sešgadīgajiem pirmsskolā un 1.-3.klasē attālināti nav iespējams īstenot vienlīdz kvalitatīvi un būtu primāri saglabājamas klātienē, savukārt 4.-12.klasēs būtu nepieciešams ieviest rotācijas principu un individuālās/grupu konsultācijas dažādu prasmju un ar to saistīto tematu apguvei. Attiecībā uz speciālo izglītību un pirmsskolas izglītību nepieciešams turpināt klātienē izglītību, jo to nodrošināt attālināti pilnvērtīgi nav iespējams.¹⁴

[2.6] VISC sniedza tiesībsargam informāciju par valsts diagnosticējošajiem darbiem un centralizētajiem eksāmeniem 2019./2020.; 2020./2021. mācību gados, kad izglītības procesu ietekmēja Covid-19 infekcijas izraisītā pandēmija.¹⁵ 2019./2020. mācību gadā valsts noteiktie diagnosticējošie darbi 3. un 6.klasē jau bija notikuši, pirms Latvijā pandēmijas dēļ tika ieviesta ārkārtējā situācija. Savukārt 2020./2021. mācību gadā, kad skolēni pārsvarā mācījās attālināti, valsts diagnosticējošie darbi 3. un 6. klasēs notika dažādos veidos. Skolās, kurās mācības varēja notikt klātienē, darbu skolēni pildīja klātienē ierastajā kārtībā, pārējās skolās tos varēja pildīt vai nu elektroniski, vai papīra formātā atkarībā no skolēnam nodrošinātajām iespējām. Tiem skolēniem, kuriem mājās nebija datora vai interneta pieslēguma, skola izdrukāja darba materiālu un sadarbībā ar vecākiem tika nodrošināta gan darbu saņemšana, gan nodošana atpakaļ skolā.

¹² Izglītības kvalitātes valsts dienests (2021) Vispārējās un profesionālās izglītības kvalitātes izvērtējums, 35.-36.lpp.

¹³ Turpat, 31.lpp.

¹⁴ Turpat, 6.lpp.

¹⁵ Valsts izglītības satura centra 22.10.2021. atbilde Nr.1-08/1539, pievienota pielikumā.

[2.6.1] Savukārt 2019./2020. mācību gadā 9. klases valsts pārbaudes darbi par pamatizglītības ieguvu tika pilnībā atcelti, jo eksāmeni nevarēja notikt klātienē pulcēšanās ierobežojuma dēļ. 2020./2021. mācību gadā, ņemot vērā iepriekšējā gada pieredzi, valsts pārbaudes darbu par pamatizglītības ieguvu vietā tika noteikti obligātie diagnosticējošie darbi latviešu valodā un matemātikā. Kā norāda VISC, salīdzināt valsts diagnosticējošo darbu rezultātus ar iepriekšējiem gadiem nav lietderīgi, jo attālināto mācību laikā skolotājiem tika dota iespēja pirms diagnosticējošā darba norises pārskatīt darba saturu un skolēniem atļaut nepildīt tos uzdevumus, ar kuriem tika pārbaudītas tās prasmes, kuras dažādu iemeslu dēļ vēl nebija apgūtas.

[2.6.2] Attiecībā uz vidējo izglītību tika samazināts obligāti kārtojamo eksāmenu skaits. Ievērojot virkni drošības pasākumu, gan 2019./2020. mācību gadā, gan 2020./2021. mācību gadā tika organizēti eksāmeni, kuru saturs tika mainīts, samazinot uzdevumu skaitu, to izpildes laikus, eksāmenu programmās precizējot pārbaudāmo tēmu sarakstu. Eksāmeni notika tikai klātienē. Vidējie sniegumi trijos gados (gadu pirms pandēmijas un divos pandēmijas gados) būtiski nav mainījušies. Tomēr, salīdzinot skolēnu kopējo sniegumu centralizētajos eksāmenos 2020. gadā un 2021. gadā sadalījumā pa 10 procentdaļām, var secināt, ka 2021.gadā ir vairāk skolēnu ar augstiem sasniegumiem nekā 2020. gadā, kad skolēni tikai trīs mēnešus bija mācījušies attālināti, bet tajā pašā laikā lielāks ir arī to skolēnu skaits, kuru eksāmenos uzrādījuši nepietiekamus un vājus rezultātus.¹⁶

[2.7] Izglītības un zinātnes ministrija sadarbībā ar IKVD un VISC tiesībsargam sniedza informāciju¹⁷ par to, vai pandēmijas laikā ir palielinājies to bērnu skaits, kuriem ir noticis izglītības procesa pārrāvums. Iestāžu sniegtā atbilde liecina, ka attālināto mācību laikā nav būtiski palielinājies bērnu skaits, kuri ir pārtraukuši pamatizglītības ieguvu, ir pārtraukuši vidējās izglītības ieguvu, nav pārcelti uz nākamo klasi vai ieguvuši atestātu par pamatizglītību/ vidējo izglītību vai nav turpinājuši vidējās izglītības ieguvu pēc pamatizglītības beigām. Taču 2020./2021. mācību gada 2. pusgadā būtiski pieauga ilgstošu neattaisnotu kavējumu skaits vispārējā izglītībā. 2020./2021. gada 1. pusgadā izglītības iestādes Valsts izglītības informācijas sistēmā (turpmāk – VIIS) bija ievadījušas informāciju par 1763 ilgstošiem neattaisnotiem kavētājiem, 2. pusgadā – par 3082 kavētājiem. Savukārt ir palielinājies to vispārējās vidējās un profesionālās vidējās izglītības programmu absolventu skaits, kuriem piešķirts Ministru prezidenta Atzinības raksts. Pēdējos trīs gadus tas tiek piešķirts tiem izglītojamiem, kuri vidējās izglītības posmu pabeidz ar teicamiem un izciliem mācību sasniegumiem (tikai 9 un 10 balles)¹⁸.

[2.8] Tiesībsargs secina, ka pandēmijas laikā īstenotās attālinātās mācības ietekmēja ne tikai izglītības satura kvalitāti, bet arī ierobežoja iespējas atbilstoši novērtēt, cik lielā mērā pandēmija ir ietekmējusi skolēnu zināšanas un prasmes, jo bērni pārbaudījumus kārtoja attālināti, valsts pārbaudījumi tika vai nu atcelti, vai arī to prasības tika būtiski samazinātas. Attiecībā uz diagnosticējošajiem darbiem izglītības iestāde varēja lemt par pārbaudījumu saturu. Dati liecina, ka attālinātās mācības atsevišķos

¹⁶ Valsts izglītības satura centra 22.10.2021 atbilde Nr.1-08/1539 7.attēls. Centralizēto eksāmenu kopējo rezultātu salīdzinājums 2020.gadā un 2021.gadā sadalījumā pa 10 procentdaļām.

¹⁷ Izglītības un zinātnes ministrijas 29.10.2021. vēstule Nr. 4-10/21/3675 Par izglītības kvalitāti pandēmijas laikā, pievienota pielikumā.

¹⁸ Ministrijas apkopotā informācija liecina, ka vidējās izglītības absolventu skaits ar teicamiem un izciliem mācību sasniegumiem pēdējos divos gados, salīdzinot ar 2019.gadu, ir pieaudzis: 2020./2021.mācību gadā – 441 absolventi, 2019./2020.mācību gadā – 286 absolventi, 2018./2019.mācību gadā – 236 absolventi.

gadījumos ir uzlabojušas labāko skolēnu sniegumu, bet arī palielinājušas to skolēnu skaitu, kas nav pietiekami apguvuši mācību saturu. Kopumā, ņemot vērā, ka nav būtiski palielinājies vai izmainījies to bērnu skaits, kuri mācības pārtrauc, ir atstāti uz otru gadu vai arī neturpina vidējās izglītības ieguvī, jāsecina, ka attālināto mācību laikā izglītības process nav ticis pārtraukts un skolēniem ir tikusi nodrošināta Satversmes 112.pantā garantētā bezmaksas pamatizglītība un vidējā izglītība. Taču, vērtējot attālināto mācību ietekmi pandēmijas laikā uz izglītības kvalitāti atsevišķās izglītojamo grupās, ir jāņem vērā IKVD veiktā izvērtējuma secinājums, ka mācības piecgadīgajiem un sešgadīgajiem pirmsskolā un 1.-3.klasē attālināti nav iespējams īstenot vienlīdz kvalitatīvi un tādēļ būtu primāri saglabājamās klātienē, savukārt 4.-12.klasēs būtu nepieciešams ieviest rotācijas principu un individuālās/grupu konsultācijas dažādu prasmju un ar to saistīto tematu apguvei. Tādējādi tiesībsargs secina, ka apstrīdēto normu ieviestie ierobežojumi, kas vispārēji¹⁹ neatjaunoja mācības klātienē pēc ārkārtējās situācijas beigām, ir būtiski ierobežojušas Satversmes 112.pantā noteiktās tiesības uz pamatizglītību un vidējo izglītību.

3. Apstrīdēto normu samērīgums ar leģitīmo mērķi – aizsargāt sabiedrības veselību

[3] Tiesībsargs piekrīt Ministru kabineta un Saeimas atbildes rakstos sniegtajam pamatojumam, ka apstrīdētās tiesību normas ir izdotas, ievērojot likumā paredzēto pilnvarojumu. Tiesībsargs arī nekonstatē, ka apstrīdētās normas pieņemšanas laikā būtu pieļauti tādi procesuālie pārkāpumi, kas liktu uzskatīt, ka norma nav pieņemta atbilstošā kārtībā. Attiecībā uz apstrīdēto normu leģitīmo mērķi tiesībsargs secina, ka Satversmes tiesa savā nolēmumā²⁰ par Covid-19 izplatības ierobežošanai ieviesto ierobežojumu atbilstību Satversmei jau ir noteikusi, ka valdības noteikto pamattiesību ierobežojumu leģitīmais mērķis ir citu cilvēku tiesību un sabiedrības labklājības aizsardzība. Tiesībsargs tādējādi vēlas sniegt savu viedokli attiecībā uz apstrīdēto normu samērīgumu.

[3.1] Covid-19 infekcija, lai arī var izvērsties par smagu saslimšanu arī bērniem, radot multisistēmu iekaisuma sindromu²¹, netiek uzskatīta par apdraudējumu bērnu veselībai tādā mērā, lai valsts īstenotu izvērstus ierobežojošus pasākumus šīs infekcijas apkarošanai. Covid-19 infekcijas klīniskā gaita bērniem, salīdzinot ar pieaugušajiem, ir vieglas norises un tikai ļoti nelielai daļai bērnu ir bijusi nepieciešama stacionāra. Bērnu slimošana ar Covid-19 infekciju arī nerada draudus medicīniskās palīdzības pārslodzei,

¹⁹ Saskaņā ar Noteikumu Nr.360 32.⁷ 2 un 32.⁷ 3. apakšpunktu no 2021.gada 7.aprīļa (pēc ārkārtējās situācijas) tiek pārtraukta mācību procesa norise klātienē visās izglītības iestādēs un nodrošinātas mācības attālināti, taču pašvaldības (pēc savas iniciatīvas) drīkst organizēt mācības klātienē 1.–6. un 12. klasē un rotācijas kārtībā 7.–9. un 10.–11. klasē, ja tiek nodrošinātas epidemioloģiskās drošības prasības, veikta izglītības iestādē klātienē nodarbināto iknedēļas testēšanu, kā arī, ja kārtējās kalendāra nedēļas otrdienā 14 dienu kumulatīvais Covid-19 gadījumu skaits uz 100 000 iedzīvotāju konkrētās pilsētas vai novada administratīvajā teritorijā, kurā atrodas izglītības iestāde, nepārsniedz 200 un epidemioloģiskie apstākļi liecina par drošāku situāciju administratīvajā teritorijā.

²⁰ Satversmes tiesas 2020.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr. 2020-26-0106 secinājumu daļas 17.punkts.

²¹ BKUS vēstule Par bērniem pēc pārslimota Covid-19. Pieejams: <https://www.vmnvd.gov.lv/lv/media/2713/download>

jo, atrodoties stacionārā, lielākajai daļai bērnu slimības gaita ir viegla un vidējais ārstēšanās laiks stacionārā ir 4 dienas.²²

[3.2] Tādējādi Covid-19 infekciju ierobežojošie pasākumi tiek īstenoti primāri, lai pasargātu pieaugšos, nevis bērnus. Tomēr tiesībsargs neuzskata, ka tas nozīmētu arī to, ka ierobežojumi netiek pieņemti bērnu interesēs. Bērni ir šīs sabiedrības daļa, kura visvairāk ir atkarīga no pieaugušo sabiedrības, tādēļ sabiedrības veselības apdraudējums ir arī bērnu veselības un attīstības apdraudējums. Nekontrolēta Covid-19 infekcijas izplatība, kuras rezultātā ciestu ievērojama sabiedrības daļa, var apdraudēt ne tikai bērna tiesības būt pienācīgi aprūpētam, bet arī bērna tiesības uz izglītību. Latvijā pedagogu vidējais vecums ir 48 gadi. Turklāt 51 % Latvijas pedagogu ir vecumā no 50 gadiem un vairāk.²³ Šobrīd valstī no Covid-19 infekcijas ir miruši 767 cilvēki vecumā no 50 līdz 69 gadiem.²⁴ Tādēļ laicīga un efektīva rīcība, lai pasargātu valsts iedzīvotājus no Covid-19 infekcijas slimības, var būt saskaņā ar bērna interesēm saņemt pienācīgu aprūpi, iegūt izglītību un augt drošā vidē.

[3.3] Satversmes tiesa savā 11.12.2020. spriedumā par Covid-19 izplatības ierobežošanai ieviesto ierobežojumu atbilstību Satversmei noteica, ka, lai noteiktu, vai ieviestie ierobežojumi atbilst Satversmei, ir jāvērtē ierobežojošo normu samērīgums ar leģitīmo mērķi. Proti, ir jāizvērtē, vai ierobežojums ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem, indivīda pamattiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem un vai labums, ko gūst sabiedrība no noteiktā ierobežojuma, ir lielāks par indivīdam nodarīto kaitējumu. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tajā ietvertais pamattiesību ierobežojums neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, apstrīdētā norma neatbilst samērīguma principam un ir prettiesiska.²⁵

[3.4] Satversmes 112.pantā ietvertās tiesības uz izglītību ir nozīmīga cilvēka pamattiesība, sevišķi attiecībā uz bērnu tiesībām un pienākumu iegūt pamatizglītību. Tādēļ tiesību aktu izdevējiem ir nepieciešams rūpīgi izvērtēt Covid-19 izplatības samazināšanai noteikto ierobežojumu samērīgumu ar bērna tiesībām uz izglītību un pamatizglītības obligātumu. Ar epidemioloģisko drošību saistītie lēmumi jāvērtē kopsakarā ar daudziem apstākļiem, ņemot vērā arī epidemioloģiskās situācijas iespējamo pasliktināšanos. Tomēr valdībai, lai izvērtētu pieņemto ierobežojumu samērīgumu ar leģitīmo mērķi, ir jāvērtē ne tikai izglītības iestāžu pārejas uz attālinātām mācībām ietekme uz COVID-19 izplatību, bet arī citas sekas, ko šāds lēmums var atstāt uz bērniem un sabiedrību kopumā.

[3.5] Aizvien vairāk pieaug uz pierādījumiem balstīti pētījumi par Covid-19 infekcijas īpatnībām un infekcijas izplatīšanās riskiem, kā arī par ieviesto ierobežojumu tiešajām un netiešajām sekām uz bērnu un sabiedrības labklājību. Tiesībsargs jau iepriekš ir vērsis uzmanību uz to, ka Eiropas Savienība un citas vadošās starptautiskās organizācijas ir veikušas apjomīgus pētījumu apkopojumus un izdarījušas nozīmīgas

²² SARS-COV-2 tiešā un netiešā ietekme uz bērnu populāciju Latvijā: inficēto bērnu raksturojums, Covid-19 antivielu prevalence bērniem ar hroniskām saslimšanām, ar veselību saistītā dzīves kvalitāte bērniem un ģimenēm epidēmijas laikā Latvijā. Pētījuma ziņojums ar rekomendācijām, 2021: 86.lpp. Pieejams: https://lzp.gov.lv/wp-content/uploads/2021/07/5_darba_paka_gala_zinojums.pdf

²³ OECD Starptautiskais mācību vides pētījums (TALIS), 2018. Pieejams: https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_LVA_lv.pdf

²⁴ SPKC Covid-19 statistika: <https://www.spkc.gov.lv/lv/covid-19-statistika>

²⁵ Satversmes tiesas 2020.gada 11.decembra sprieduma lietā Nr. 2020-26-0106 secinājumu daļas 17.-18.punkts. Pieejams:

https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/05/2020-26-0106_Spriedums.pdf#search=

secinājumus saistībā ar COVID-19 izplatību un bērnu izglītības pieejamību, secinot, ka lēmums slēgt izglītības iestādes, lai kontrolētu COVID-19 pandēmiju, būtu jāpieņem kā pēdējais līdzeklis COVID-19 izplatības ierobežošanai, jo iespējamie ieguvumi, visticamāk, neatsver negatīvo ietekmi uz bērnu fizisko un garīgo veselību un izglītības zaudējuma sekas, ko bērniem rada skolu slēgšana, kā arī plašāku ekonomisko ietekmi uz sabiedrību. Skolu slēgšana ir saistīta ar būtisku nelabvēlīgu ietekmi uz fizisko un garīgo veselību un izglītības kvalitātes zuduma ietekmi uz bērniem.²⁶ Arī pieteicēji savā konstitucionālajā sūdzībā sniedz apjomīgo informācijas apkopojumu par attālināto mācību negatīvo ietekmi uz bērniem.²⁷

[3.6] Ņemot vērā acīmredzamus pierādījumus tam, ka ilgstošs attālinātais izglītības process negatīvi ietekmē bērnu izglītības kvalitāti, veselību, kā arī sabiedrību kopumā, pieņemot lēmumu, neatļaut izglītības procesu klātienē, valdībai bija jāsniedz konkrēti un neapšaubāmi pierādījumi, ka šāds tiesību ierobežojums ir samērīgs ar leģitīmo mērķi. Tiesībsarga ieskatā, lai vērtētu apstrīdēto normu atbilstību samērīguma principam, ir nepietiekami apgalvot, ka tādā veidā tiek nodrošināta sabiedrības veselība. Tiesību ierobežotājiem ir skaidri un nepārprotami jānorāda uz pierādījumiem, kādā veidā konkrētais ierobežojums, klātienes izglītības aizliegums, ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem, bērna pamattiesību mazāk ierobežojošiem līdzekļiem un vai labums, ko gūst sabiedrība no klātienes izglītības ierobežošanas, ir lielāks par bērniem nodarīto kaitējumu.

[3.7] Tiesībsargs secina, ka valdība nav sniegusi šādus pierādījumus, ne pieņemot apstrīdētās normas, ar kurām netika atjaunotas mācības klātienē arī pēc ārkārtējās situācijas beigām, ne arī sniedzot atbildes rakstu Satversmes tiesai uz konstitucionālo pieteikumu.

[3.8] Arī IKVD savā izvērtējumā ir norādījis, ka joprojām nav sniegtas skaidras un izprotamas atbildes uz jautājumu, kādēļ vismagāk Covid-19 pandēmijas skartās valstis izvēlējās maksimāli ilgi saglabāt atvērtas visu veidu izglītības iestādes, bet Latvijā tās tika slēgtas pie salīdzinoši daudz zemākas saslimstības rādītājiem. To apliecina arī OECD iegūtie dati, ka izglītības iestāžu slēgšanai un mācību pārtraukšanai nav tiešas sasaistes ar to, cik lielā mērā valsts bijusi Covid-19 pandēmijas skarta, bet gan vairāk ar izglītības iestāžu tehnisko nodrošinājumu un gatavību ievērot ierobežojumus klātienes mācībās, un/vai visu iesaistīto gatavību attālinātajām mācībām.²⁸

[3.9] Savā atbildes rakstā Ministru kabinets sniedz statistikas datus par Covid-19 gadījumu īpatsvaru 2020./2021. mācību gadā.²⁹ Taču saskaņā ar sniegtajiem datiem tikai

²⁶ Tiesībsarga 29.07.2021. vēstule atbildīgajām ministrijām Par bērnu tiesībām uz izglītību un bērnu vakcināciju. Pieejams: <https://www.tiesibsargs.lv/uploads/media/default/0001/01/aff35afaa66cea799fe831040c3edd1d51aea577.pdf>

²⁷ Pieteikuma 1.6.3.1. punkts Attālinātās apmācības negatīvi ietekmē skolēnu fizisko veselību; 1.6.3.2. punkts Attālinātā vispārējās izglītības iegūšana jo īpaši negatīvi ietekmē mentālo veselību; 1.6.3.3. punkts par attālināto izglītības kvalitāti; 2.4.2.1. Tiesībsarga sniegtā informācija par starptautiskajiem pētījumiem; 2.4.3.1. Eiropas slimību prevencijas un kontroles centra publiskotie dati; 2.4.3.2. Eiropas Komisijas pieejamās literatūras un statistikas apskats, lai vērtētu Covid-19 infekcijas izplatības iespējamās sekas uz bērna izglītību.

²⁸ Izglītības kvalitātes valsts dienests (2021) Vispārējās un profesionālās izglītības kvalitātes izvērtējums. 6.-7. lpp. Pieejams: <https://www.ikvd.gov.lv/lv/media/1612/download>

²⁹ Ministru kabineta Atbildes raksts, 1.tabula Saslimstība ar Covid-19 (uz 100 000 iedz.) visās vecuma grupās 2020./2021. mācību gadā un 2.attēls Covid-19 gadījumu īpatsvara dinamika visās vecuma grupās 2020./2021. mācību gadā.

vecumā no 7-19 gadiem ir samazinājusies Covid-19 gadījumu īpatsvars līdz ar attālināto mācību ieviešanu, pārējās vecuma grupās tas turpināja pieaugt un sāka samazināties, iestājoties pavasarim. Šie dati neliecina, ka attālinātās mācības būtiski samazināja Covid-19 izplatību starp pieaugušajiem. Tas savukārt atbilst starptautisko organizāciju secinājumiem, ka, lai arī bērni var inficēties un pārnēsāt vīrusu, izglītības iestāžu klātienē darbība būtiski nesamazina Covid-19 infekcijas izplatību, ja tiek ievēroti drošības pasākumi.³⁰

[3.9.1] Ministru kabinets, savā Atbildes rakstā vērtējot apstrīdētās normas atbilstību samērīguma principam, nav sniedzis konkrētu pamatojumu, kādēļ tas uzskata, ka labums, ko iegūst sabiedrība – sabiedrības drošība un veselība, - konkrētajā gadījumā ir lielāks par bērna ierobežotajām tiesībām uz izglītību epidemioloģiskajos apstākļos. Valdība nav arī izvērtējusi iespējamās alternatīvos līdzekļus. Ministru kabinets savā atbildes rakstā, kā vienu no pamatojumiem, kādēļ valstī ir noteiktas attālinātās mācības, norādīja augsto saslimstību starp skolotājiem.³¹ Konstitucionālais pieteikums ir vērst pret to, ka klātienē mācības nebija atļautas arī pēc ārkārtējās situācijas beigām, kad izglītības iestāžu darbiniekiem jau bija pieejamas vakcīnas, tātad sabiedrības, konkrēti izglītības iestāžu darbinieku, veselības aizsardzībai bija pieejams alternatīvs līdzeklis.

[3.9.2] Vērtējot samērīgumu ar sabiedrības ieguvumu, Ministru kabinetam būtu arī jāņem vērā tie zaudējumi un kaitējums sabiedrībai, kas rodas bērniem, mācoties attālināti. Vienlaicīgi valdībai, pieņemot normas, lai aizsargātu citu personu tiesības un sabiedrības veselību, būtu jāskaidro, kādā veidā tā plāno novērst paredzamo kaitējumu bērniem un sabiedrībai, ko radīs ilgstoša attālinātā mācīšanās. Ņemot vērā attālināto mācību negatīvās sekas uz bērnu un sabiedrības veselību, kas sevišķi tapa zināms tieši 2020.gada nogalē un 2021.gada sākumā, kad valdība lēma par attālinātajām mācībām,³² Ministru kabinets nevarēja neapzināties potenciālo kaitējumu, kas var rasties, ilgstoši īstenojot attālinātās mācības visām pamatzglītības un vidējās izglītības klasēm. Valdībai tāpat arī nevarēja nebūt zināms, ka Latvija Eiropas mērogā ir viena no nedaudzajām valstīm, kura

³⁰ Tā piemēram Eiropas Slimību profilakses un kontroles centrs (ESPKC) šī gada jūlijā ir izdevis otru tehnisko ziņojumu par Covid-19 infekcijas izplatību starp bērniem un izglītības iestāžu lomu infekcijas izplatībā. Pētot infekcijas izplatību arī 2020/2021 mācību gadā, ESPKC, līdzīgi, kā savos iepriekšējos ziņojumos, ir secinājis, ka lēmums slēgt izglītības iestādes, lai kontrolētu COVID-19 pandēmiju, būtu jāpieņem kā pēdējais līdzeklis COVID-19 izplatības ierobežošanai, jo iespējamie ieguvumi, visticamāk, neatsver negatīvo ietekmi uz bērnu fizisko un garīgo veselību un izglītības zaudējuma sekas, ko bērniem rada skolu slēgšana, kā arī plašāku ekonomisko ietekmi uz sabiedrību. ESPKC arī norāda, ka ir pārlicinoši pierādījumi, ka, ja izglītības iestāde īsteno ierobežojošus pasākumus izglītības iestādē, Covid-19 izplatība izglītības iestādēs ir ierobežota, avots: European Centre for Disease Prevention and Control (2021) COVID-19 in children and the role of school settings in transmission - second update, p. 12. Pieejams:

<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-children-and-the-role-of-school-settings-in-transmission-second-update.pdf>

³¹ Ministru kabineta Atbildes raksts 3. attēls. Covid-19 gadījumu īpatsvars skolotāju vidū 2020./2021. mācību gadā.

³² Piemēram, 2021. gada sākumā Pusaudžu un jauniešu psihoterapijas centrs publicēja pētījumu "Covid-19 pandēmijas ierobežojumu ietekme uz Latvijas pusaudžiem un jauniešiem", kas norādīja, ka 54,5 % jauniešu atzīst, ka Covid-19 pandēmijas laikā viņu mentālā veselība ir pasliktinājusies, 19,8 % – ka ļoti pasliktinājusies. 70,4 % atzīst, ka pēdējo 2 nedēļu laikā ir piedzīvojuši nomāktību, depresiju, 79,2 % sastopas ar grūtībām mācīties, vairāk kā 60 % piedzīvo uzmācīgas domas vai ir ļoti viegli aizkaitināmi. Vairāk informācijas: <https://www.pusaudzis.lv/p%C4%93t%C4%ABjums>; Savukārt 2020.gada septembrī OECD izdeva savu ziņojumu "The Economic Impacts of Learning Losses", kas norādīja uz ilgtermiņa sekām, ko izraisa mācību pārrāvums saistībā ar Covid-19 pandēmiju, pieejams: <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf>

tik ilgi īstenoja attālināto mācību procesu.³³ Tai, pieņemot lēmumu par attālinātajām mācībām, būtu vajadzējis pamatot, kādēļ Latvijas epidemioloģiskā situācija, salīdzinot ar citām Eiropas valstīm, pieprasa tik ilgstoši noteikt attālinātās mācības.

Tiesībsargs secina, ka Ministru kabineta Noteikumu Nr.360 27.1.3. apakšpunkts, 32.⁷ punkta 2. apakšpunkts un 32.⁷ punkta 3. apakšpunkts, kas noteica, ka mācības izglītības iestādēs tiek organizētas attālināti arī pēc valstī izsludinātās ārkārtējas situācijas beigām 2021. gada 6.aprīlī, neatbilst Satversmes 112.pantam, jo to izdevējs nav sniedzis argumentētu pamatojumu šāda ierobežojuma samērīgumam ar legītīmo mērķi.

Pielikumā:

1. Valsts izglītības satura centra 22.10.2021 atbilde Nr.1-08/1539 uz 7 lpp.
2. Izglītības un zinātnes ministrijas 29.10.2021. vēstule Nr. 4-10/21/3675 Par izglītības kvalitāti pandēmijas laikā uz 7 lpp.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

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

³³ Saskaņā ar UNESCO datiem Latvijā kopumā īstenoja 45 nedēļas garu klātienes mācību pārrāvumu, kas ir piektais augstākais rādītājs Eiropā (Maķedonija 54 nedēļas, Bosnija un Hercegovina 49 nedēļas, Slovēnija 47 nedēļas un Čehija 46 nedēļas). Salīdzinājumā Igaunija īstenoja 26 nedēļas, Lietuva 38, Zviedrija 24 un Somija 33 nedēļas. Skat: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>