



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

ATZINUMS
pārbaudes lietā Nr.2015 – 8 – 20G

Rīgā

2015. gada 30.oktobrī

Nr. 6 – 6/66

Iesniedzējai

Izglītības un zinātnes ministrijai

Valņu ielā 2
Rīgā, LV - 1050

Informācijai **Latvijas Republikas Saeimas**
Izglītības, zinātnes un kultūras komisijai

Jēkaba ielā 11
Rīgā, LV - 1811

Par vienlīdzīgu pieeju izglītībai

Latvijas Republikas tiesībsargs ir izskatījis pārbaudes lietu, kas tika ierosināta pēc M.B. iesnieguma par privāto izglītības iestāžu finansēšanas kārtības atbilstību vienlīdzības principam tiesību uz pamatizglītību un vidējo izglītību kontekstā.

Iesniedzēja sava bērna izglītošanai ir izvēlējusies privāto izglītības iestādi. Izvēle par labu privātskolai ir balstīta uzskatā, ka privātskolā bērns iegūst kvalitatīvāku izglītību, jo privātskolā, atšķirībā no pašvaldības dibinātām skolām, bērni apgūt zināšanas, izmantojot alternatīvās mācību metodes (piemēram, Montessori vai Valdorfa metodi), kas visā pasaulē ir atzinīgi novērtētas. Iesniedzējas ieskatā pastāvošā izglītības iestāžu finansēšanas sistēma, kad vecākiem, kuri savu bērnu izglītošanai izvēlējusies privātskolas, mācību maksa pilnā apmērā ir jāsedz pašiem, neatbilst taisnīguma principam un ir vērtējama kā netiešā diskriminācija vecāku mantiskā stāvokļa dēļ. Vecāku tiesības izvēlēties skolot savu bērnu privātā izglītības iestādē tiek ierobežotas, jo vecāki nevar finansiāli atļauties nodrošināt savam bērnam izglītības ieguvu privātskolā, sedzot mācību maksu pilnā apmērā. Iesniedzējas ieskatā valsts un pašvaldības finansējums, kuru veido arī to nodokļu maksātāju iemaksas, kuri saviem bērniem izvēlējusies privātskolas, būtu jāsaņem visiem bērniem vienādā

apmērā neatkarīgi no skolas dibinātāja statusa. Savukārt izmaksu starpību par izglītības ieguvu, ja tāda rastos izvēles rezultātā, segtu vecāki.

Izskatot pārbaudes lietu, tika izpētīts izglītības iestāžu finansēšanas tiesiskais regulējums un pieprasīta informācija Izglītības un zinātnes ministrijai un pašvaldībām, kuras piedalās privāto izglītības iestāžu finansēšanā: Mārupes novada domei un Babītes novada domei.

[1] Saskaņā ar Izglītības likuma 57.panta 1.punktu vecākiem (personām, kas realizē aizgādību) ir tiesības izvēlēties izglītības iestādi, kurā bērns iegūst izglītību. Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 13.panta trešā daļa noteic: „Šā pakta dalībvalstis apņemas cienīt vecāku un attiecīgos gadījumos likumīgo aizbildņu brīvību izvēlēties saviem bērniem ne vien valsts varas orgānu dibinātās skolas, bet arī citas skolas, kas atbilst tam izglītības prasību minimumam, kādu var noteikt vai apstiprināt valsts, un brīvību nodrošināt savu bērnu reliģisko un tikumisko audzināšanu saskaņā ar savu pārliecību.”

Latvijā izglītību iespējams iegūt valsts vai pašvaldību dibinātā izglītības iestādē, vai privātā izglītības iestādē.

Maksu par pamatzglītības un vidējās izglītības ieguvu valsts vai pašvaldību izglītības iestādē sedz no valsts budžeta un pašvaldību budžetiem Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Privātā izglītības iestāde var noteikt maksu par izglītības ieguvu.¹

Lai nodrošinātu vecāku izvēles brīvību izglītības iestādes izvēlē, normatīvajos aktos ir ieviests princips „nauda seko skolēnam”.

Princips “nauda seko skolēnam” attiecībā uz valsts finansējumu ir ieviests pilnībā, tas darbojas neatkarīgi no izglītības iestādes dibinātāja statusa – no valsts budžeta līdzekļiem un valsts budžeta mērķdotācijām finansē pedagogu darba samaksu² un noteiktu mācību līdzekļu iegādi³ vienādā apmērā kā privātskolās, tā pašvaldības dibinātās mācību iestādēs. Arī valsts budžeta līdzekļus skolēnu ēdināšanai piešķir neatkarīgi no izglītības iestādes dibinātāja statusa – vienādā apmērā kā privātskolām, tā pašvaldības dibinātām izglītības iestādēm.⁴ Tādējādi valsts finansējums tiek nodrošināts, ievērojot vienlīdzības principu starp izglītojamiem, kuri izvēlējušies pašvaldības izglītības iestādi, un izglītojamiem, kuri izvēlējušies privāto izglītības iestādi.

Ja bērns iegūst izglītību savas dzīvesvietas pašvaldības dibinātā izglītības iestādē, izdevumi par izglītības iegūšanu tiek segti no valsts budžeta un bērna dzīvesvietas pašvaldības budžeta.

Ja bērns iegūst izglītību citas pašvaldības dibinātā izglītības iestādē, bērna dzīvesvietas pašvaldībai atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai kārtībai⁵ ir pienākums slēgt līgumu par piedalīšanos attiecīgās pašvaldības padotībā esošas izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā⁶.

Savukārt, ja vecāki ir izvēlējušies privāto izglītības iestādi, bērna dzīvesvietas pašvaldībai nav normatīvajos aktos noteikta pienākuma slēgt līgumu par piedalīšanos

¹Izglītības likuma 12.panta pirmā daļa.

²Izglītības likuma 59.panta otrā daļa.

³Izglītības likuma 59. panta 2¹ daļa.

⁴Ministru kabineta 2010.gada 28.decembra noteikumu Nr.1206 “Kārtība, kādā aprēķina, piešķir un izlieto valsts budžetā paredzētos līdzekļus pašvaldībām pamatzglītības iestādes skolēnu ēdināšanai” 3.punkts.

⁵Ministru kabineta 1999.gada 13.jūlija noteikumi Nr.250 “Kārtība, kādā veicami pašvaldību savstarpējie norēķini par izglītības iestāžu vai sociālās aprūpes iestāžu sniegtajiem pakalpojumiem.”

⁶Izglītības likuma 17.panta otrā daļa un trešās daļas 4.punkts.

privātās izglītības iestādes finansēšanā. Pašvaldības var brīvprātīgi izvēlēties veikt pozitīvas darbības - uz savstarpēju līgumu pamata piedalīties privāto izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumu finansēšanā un piedalīties privāto izglītības iestāžu pedagogu darba samaksas finansēšanā.⁷ Šādas brīvprātīgas iniciatīvas veic, piemēram, Mārupes novada pašvaldība un Babītes novada pašvaldība.

Mārupes novada dome piedalīšanos privātskolu līdzfinansēšanā pamato ar Izglītības likuma 59.panta otro daļu un likuma "Par pašvaldībām" 15. panta pirmajā daļā noteikto pašvaldības funkciju - gādāt par iedzīvotāju izglītību (iedzīvotājiem noteikto tiesību nodrošināšana pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanā). Līdzfinansējuma apmērs noteikts, vadoties no vidējām izmaksām uz vienu izglītojamo Mārupes novada vispārējās izglītības iestādēs. Privātskolās izglītību iegūst 84 Mārupes novadā deklarētie izglītojamie, no tiem 37 iepriekš ir mācījušies Mārupes novada pašvaldības izglītības iestādēs.⁸

Babītes novada domes piedalīšanās līdzfinansēšanā mērķis ir atbalstīt ģimenes ar bērniem un nodrošināt vecāku tiesības izvēlēties bērnam piemērotāko izglītības iestādi. Privātskolu līdzfinansēšana vienlaikus atvieglo Babītes vidusskolas noslogojumu (skolā ir piecas 1. klašu paralēlklases, vidējais skolēnu skaits klasē 22), kā arī sniedz atbalstu tiem vecākiem, kuru bērni ir emocionāli jutīgāki, kuriem vajadzīga lielāka uzmanība un kuriem piemērotāka ir maza skola ar nelielu skolēnu skaitu. Privātskolās izglītību iegūst 26 Babītes novadā deklarētie izglītojamie, visi iepriekš apmeklējuši privāto bērnudārzu.⁹

Izskatot pārbaudes lietu, konstatēts, ka pašvaldības, kuras piedalās privāto izglītības iestāžu līdzfinansēšanā, ir izņēmumi no vispārējās prakses, līdz ar to secināms, ka vecāku izvēles brīvība (tiesības izvēlēties savam bērnam izglītības iestādi) ir ierobežota, jo bērna dzīvesvietas pašvaldības finansējums uz privāto izglītības iestādi skolēnam neseko un mācību maksa privātajā izglītības iestādē pilnā apmērā ir jāsedz vecākiem.

Izglītības un zinātnes ministrija sniedza viedokli, ka bērna dzīvesvietas pašvaldībai nebūtu jāslēdz līgums par piedalīšanos privātās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, jo tas ir katras iestādes dibinātāja pienākums.¹⁰

[2] Satversmes 91. pantā noteiktais vienlīdzības princips pārbaudes lietas ietvaros ir jāvērtē kopā ar citām pamattiesībām – Satversmes 112. pantā noteiktajām tiesībām uz izglītību.

Latvijas normatīvie akti pieļauj vecāku izvēli, kurā izglītības iestādē bērns iegūst izglītību, starp valsts vai pašvaldības dibinātu, vai privāto, visos gadījumos saņemot izglītību saskaņā ar akreditētu pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības programmu, tāpēc pārbaudes lietā tika skatīts nevis jautājums par to, vai vecāki var izmantot savas tiesības izvēlēties izglītības iestādi, bet gan izglītības finansēšanas modelis caur Satversmes 91.panta prizmu - kā lieta par vienlīdzīgām tiesībām izglītības jomā.

⁷Izglītības likuma 17.panta trešās daļas 5.punkts: „Republikas pilsētas pašvaldība un novada pašvaldībā uz savstarpēju līgumu pamata var piedalīties privāto izglītības iestāžu finansēšanā.” Izglītības likuma 59.panta otrā daļa: “Pašvaldības var piedalīties privāto izglītības iestāžu pedagogu darba samaksas finansēšanā.”

⁸Mārupes novada domes 30.04.2015. vēstule Nr.3-10/952.

⁹Babītes novada domes 28.04.2015. vēstule Nr.2-13.6/908.

¹⁰Izglītības un zinātnes ministrijas 30.04.2015. vēstule Nr. 01-17e/2012.

Ne Satversmes 91. pants, ne arī 112. pants tieši neuzliek valstij par pienākumu piedalīties privāto izglītības iestāžu finansēšanā. Latvijas valsts ir pieņēmusi politisku lēmumu un piedalās minēto iestāžu finansēšanā, turklāt valsts līdzdalība privāto izglītības iestāžu finansēšanā notiek, ievērojot vienlīdzības principu starp pašvaldību dibinātām izglītības iestādēm un privātskolām.

Satversmes tiesa, interpretējot Satversmes 91. pantu, ir secinājusi:

“No šā panta pirmā teikuma izriet vienlīdzības princips, kas citastarp liedz valsts institūcijām izdot tādas normas, kas bez saprātīga pamata pieļauj atšķirīgu attieksmi pret personām, kuras atrodas vienādos apstākļos.” (*Satversmes tiesas 2001. gada 3. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2000-07-0409 secinājumu daļas 1. punkts*).

Ņemot vērā, ka katras pašvaldības autonomā funkcija ir gādāt par iedzīvotāju izglītību (nodrošināt bērnus ar vietām mācību iestādēs) un līdz ar to katras pašvaldības pienākums ir nodrošināt bērniem, kuru dzīvesvieta deklarēta pašvaldības administratīvajā teritorijā, iespēju iegūt pamatizglītību un vidējo izglītību dzīvesvietas pašvaldības dibinātā izglītības iestādē, tiesībsarga ieskatā vienādos un salīdzināmos apstākļos atrodas tie vecāki, kuri ir izvēlējušies saviem bērniem izglītības iestādi, kuru nav dibinājusi bērna dzīvesvietas pašvaldība. Šie vecāki ir vienlīdzīgi un salīdzināmi savu izvēles tiesību īstenošanā, līdz ar to vienlīdzības princips ietver valsts pienākumu izstrādāt tādu regulējumu, kas nodrošinātu vienlīdzīgu procesuālo kārtību personām, kuras atrodas vienādos apstākļos.

Cilvēktiesību īstenošanai jābūt reālai un efektīvai. Ir par maz vienīgaisecināt to, ka izvēles tiesības pastāv, necenšoties izvērtēt, vai šīs tiesības ir iespējams reāli un efektīvi īstenot valstī izveidotās tiesiskās un institucionālās sistēmas ietvaros.

Ja Latvijas tiesību sistēmā bērna tiesības iegūt izglītību privātskolā vai citas pašvaldības dibinātā izglītības iestādē tiek atzītas kā izvēles tiesības, tas nozīmē to, ka vecākiem ir tiesības uz tādu tiesisko un institucionālo sistēmu, kas sekmētu viņu iespējas izdarīt savu izvēli.

Lai nodrošinātu iespēju apmeklēt izglītības iestādi pēc brīvas izvēles bērnam, kura dzīvesvieta deklarēta pašvaldības administratīvajā teritorijā, bet kurš mācās izglītības iestādē, kas atrodas citas pašvaldības administratīvajā teritorijā, pašvaldībai atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai kārtībai ir pienākums slēgt līgumu par piedalīšanos attiecīgās pašvaldības padotībā esošās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā.¹¹

Ja bērns mācās privātskolā, bērna dzīvesvietas pašvaldībai nav pienākuma slēgt līgumu par piedalīšanos attiecīgās privātās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā. Vecākiem, kuri vēlas īstenot savas izvēles tiesības, pašiem arī nākas šo izvēli garantēt.

Tādējādi valsts, sekmējot vienu izvēli un nesekmējot otru, īsteno atšķirīgu attieksmi, kuru nevar atzīt par atbilstošu Satversmes 91. pantam.

[3] Vecāki ir galvenās personas, kas atbildīgas par bērna audzināšanu un attīstību. Viņu galvenais pienākums ir gādāt par bērna interesēm.¹²

Tiesībsarga ieskatā vecāki ir tās personas, kuras vislabāk var izvērtēt sava bērna vajadzības. Ja vecāki uzskata, ka bērna vislabākajās interesēs ir iegūt izglītību privātskolā, kura īsteno izglītības programmu, izmantojot alternatīvās mācību metodes,

¹¹ Izglītības likuma 17.panta otrā daļa.

¹² ANO Bērnu tiesību konvencijas 18.pants.

vai nodrošina mazāku bērnu skaitu klasē un individuālāku pieeju katra bērna attīstībai, nav pamata apšaubīt vecāku izvēles atbilstību bērna interesēm. Lai sekmētu vecāku izvēli un bērna tiesisko interešu prioritātes principa nodrošināšanu, princips „nauda seko skolēnam” ar tādiem pašiem nosacījumiem kā gadījumā, ja bērns mācās citas pašvaldības dibinātā izglītības iestādē, būtu attiecināms arī uz gadījumu, ja bērns mācās privātskolā.

Izglītības un zinātnes ministrijas arguments, ka bērna dzīvesvietas pašvaldībai nebūtu jāslēdz līgums par piedalīšanos privātās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, jo tas ir katras iestādes dibinātāja pienākums, vērtējams kritiski. Ja dibinātāja finansēšanas pienākums ir galvenais apsvērums, tādā gadījumā bērna dzīvesvietas pašvaldībai nebūtu jāslēdz līgums arī par piedalīšanos citas pašvaldības padotībā esošās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, jo tas ir katras iestādes dibinātāja pienākums.

Tiesībsarga ieskatā, lai veicinātu vecāku tiesības izvēlēties izglītības iestādi, kurā bērns iegūst izglītību, spēkā esošais tiesiskais regulējums ir jāpilnveido, Izglītības likuma 17. panta otrajā daļā nosakot bērna dzīvesvietas pašvaldības pienākumu atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai kārtībai slēgt līgumu par piedalīšanos arī privātās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā, ja bērns iegūst izglītību privātajā izglītības iestādē.

Šāds finansēšanas modelis atbilstu arī valsts līdzdalības izglītības iestāžu finansēšanā modelim – vienlīdzīgai attieksmei pret visiem izglītojamiem – gan tiem, kuri izvēlējušies pašvaldības izglītības iestādi, gan tiem, kuri izvēlējušies privāto izglītības iestādi.

Ar šo atzinumu pārbaudes lietu pabeidzu, konstatējot vienlīdzības principa pārkāpumu privāto izglītības iestāžu finansēšanas kārtībā attiecībā uz pašvaldības piedalīšanos attiecīgās izglītības iestādes uzturēšanas izdevumu finansēšanā.

Aicinu Izglītības un zinātnes ministriju veicināt konstatēto trūkumu novēršanu.

Ar cieņu,

tiesībsargs

J.Jansons