



Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

23.05.2023. Nr. 1-6/4
Uz 24.03.2023 1-04.1/127-pav/2023

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

Par pieaicināto personu lietā Nr. 2022-45-01

Tiesībsargs ir saņēmis Satversmes tiesas lēmumu lietā Nr. 2022-45-01 „Par Izglītības likuma 9. panta 1.¹ daļas, pārejas noteikumu 102. punkta 1. apakšpunkta un 2022. gada 29. septembra likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1., 5. un 6. panta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam”, kurā tiesībsargs atzīts par pieaicināto personu un tiek aicināts rakstveidā izteikt viedokli par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1. pantam, 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam, kā arī par citiem jautājumiem, kuriem varētu būt nozīme lietā Nr. 2022 – 45 – 01.

Apstrīdētās normas un to mērķi

Izglītības likuma 9. panta 1.¹ daļa: “Privātajās izglītības iestādēs vispārējo izglītību un profesionālo izglītību pamatizglītības un vidējās izglītības pakāpē iegūst valsts valodā.”

2022. gada 29. septembra likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1. pants paredz izslēgt 9. panta otrās daļas 2. punktu, 5. pants – izslēgt 38. panta otrās daļas 1. punktu un 6. pants – izslēgt 41. pantu.

Izslēgtais Izglītības likuma 9. panta otrās daļas 2. punkts noteica: “Citā valodā izglītību var iegūt izglītības iestādēs, kuras īsteno mazākumtautību izglītības programmas pirmsskolas izglītības un pamatizglītības pakāpē, ievērojot šā likuma 41. panta noteikumus.

Izslēgtais Izglītības likuma 38. panta otrās daļas 1. punkts noteica: “Izglītības programmu īpašie veidi ir mazākumtautību izglītības programmas.”

Izslēgtais Izglītības likuma 41. pants “Mazākumtautību izglītības programmas (1) Mazākumtautību izglītības programmas izstrādā izglītības iestāde, izvēloties kādu no valsts pirmsskolas izglītības vadlīnijās vai valsts pamatizglītības standartā ietvertajiem izglītības programmu paraugiem.

(1¹) Mazākumtautību izglītības programmās no 1. klases līdz 6. klasei mācību satura apguve valsts valodā tiek nodrošināta ne mazāk kā 50 procentu apjomā no kopējās mācību stundu slodzes mācību gadā, ieskaitot svešvalodas.

(1²) Mazākumtautību izglītības programmās no 7. klases līdz 9. klasei mācību satura apguve valsts valodā tiek nodrošināta ne mazāk kā 80 procentu apjomā no kopējās mācību stundu slodzes mācību gadā, ieskaitot svešvalodas.

(2) Mazākumtautību izglītības programmās papildus iekļauj attiecīgās etniskās kultūras apguvei un mazākumtautību integrācijai Latvijā nepieciešamo saturu.”

Izglītības likuma pārejas noteikumu 102. punkta 1. apakšpunkts noteic, ka “grozījumi, kas paredz izslēgt šā likuma 41. pantu, stājas spēkā: 2023. gada 1. septembrī — attiecībā uz pirmsskolas izglītības programmas un vispārējās izglītības pamatizglītības programmas īstenošanu 1., 4. un 7. klasē”.

Ar apstrīdētajām normām no Izglītības likuma tiek izslēgtas visas normas, kas nosaka un regulē vispārējās izglītības iegūšanu mazākumtautību izglītības programmās. Izglītības iestādēs, arī privātajās, vispārējās izglītības saturs būs jāapgūst pilnībā valsts valodā. Visas apstrīdētās normas ir cieši saistītas, tādēļ tiesībsarga viedoklis attiecas uz apstrīdētajām normām kā uz vienotu tiesisko regulējumu.

Apstrīdētās tiesību normas ir noslēgums ilgāk kā 20 gadus ilgušai pakāpeniskai pārejai uz mācībām latviešu valodā un vienotas izglītības sistēmas izveidošanai visās izglītības pakāpēs ar mērķi gan stiprināt valsts valodas lietojumu un sekmēt pilsoniskās sabiedrības vienotību un demokrātiskās iekārtas aizsardzību, gan veicināt valsts valodas prasmi kā pamatu personas tālākajām iespējām pilnvērtīgi lietot valsts valodu un tādējādi gūt maksimālu labumu no valstī izveidotās izglītības sistēmas: turpināt izglītības ieguvī valsts valodā, iesaistīties interešu izglītības programmās, līdzdarboties kultūras un sociālajā dzīvē, iekļauties darba tirgū pēc izglītības iegūšanas, līdzdarboties Latvijas demokrātiskajos procesos - iekļauties Latvijas sabiedrībā visplašākajā šī jēdziena izpratnē.

Latviešu valoda Latvijas Republikas Satversmes ievada piektajā rindkopā minēta kā demokrātiskās līdzdalības un saliedētības pamats, ar to saprotot, ka tieši latviešu valoda ir tā, kas vieno dažādu izcelsmju cilvēkus Latvijā. Tādēļ valstij tā ir jāveicina, lai tā praktiski kļūtu par visas sabiedrības kopējo valodu.¹ Apstrīdēto normu leģitīmo mērķi neapšaubā ar konstitucionālās sūdzības iesniedzēji.

Tiesībsarga ieskatā apstrīdētās normas ir piemērotas leģitīmā mērķa sasniegšanai, jo, lietojot valsts valodu kā mācību valodu izglītības satura apgūšanai, izglītojamais iegūs lielāku valsts valodas lietošanas pieredzi, ko nenodrošina latviešu valodas kā mācību priekšmeta apgūšana.

Gan tiesībsarga 2013. gadā veiktais pētījums “Bilingvālā izglītība², gan vēlākais Liepājas Universitātes veiktais pētījums pierāda, ka bilingvālā izglītība nav rezultējusies ar izglītojamo labām latviešu valodas zināšanām.

Pētījumā “Pirmsskolēnu latviešu valodas apguves rezultāti Latvijā: Kurzemē, Rīgā un Latgalē. Latviešu valodas apguve” (Liepājas Universitāte, 2021. gads) secināts: “Pirmsskolas vecuma bērni, kuri izglītības iestādē apmeklē grupas ar latviešu valodu ikdienā, uzrāda labas latviešu valodas zināšanas un prasmi un ir sagatavojušies mācīties skolā latviešu valodā. To mazākumtautību bērnu latviešu valodas prasme, kuri apmeklē pirmsskolas izglītības grupas ar dominējošo krievu valodu ikdienā, ir nepietiekama un neatbilst 2018. gada Ministru kabineta noteikumos Nr. 716³ norādītajām prasībām, lai bērni

¹ Latvijas Republikas Satversmes komentāri, Ievads, I nodaļa, Vispārējie noteikumi. Autoru kolektīvs prof. R. Baloža zinātniskā vadībā. Rīga: Latvijas Vēstnesis 2014., 131. lpp.

² Bilingvālā izglītība, Latvijas Republikas tiesībsargs, Rīga, 2014., pieejams

https://www.tiesibsargs.lv/wp-content/uploads/migrate_2022/content/legacy/Bilingvala%20izglitiba_2014.pdf

³ Ministru kabineta 2018. gada 21. novembra noteikumu Nr. 716 “Noteikumi par valsts pirmsskolas izglītības vadlīnijām un pirmsskolas izglītības programmu paraugiem” 3.5. apakšpunkts un 4. punkts.

būtu sagatavojušies sākt mācības skolā latviešu valodā vai bilingvāli. Šis secinājums nav atkarīgs no reģiona, kurā bērni dzīvo.”⁴

Kopš 1998. gada īstenotā pakāpeniskā pāreja uz vispārējās izglītības īstenošanu latviešu valodā ir pierādījusi, ka mērķus nav iespējams sasniegt ar mazāk ierobežojošiem līdzekļiem kā tikai ar pilnīgu pāreju uz mācībām latviešu valodā kā privātajās, tā valsts un pašvaldību dibinātās izglītības iestādēs.

Arī Satversmes tiesa savā 2019. gada 13. novembra spriedumā lietā Nr. 2018 – 22 – 01 secinājusi, ka nav alternatīvu līdzekļu, kas ļautu sasniegt pamattiesību ierobežojuma leģitīmos mērķus tādā pašā kvalitātē (sprieduma 21. punkts).

Par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 1.pantam

Tiesībsargs pievienojas Saeimas 2023. gada 27. februāra atbildes rakstā Nr.612.1-5-14/23 ietvertajai detalizētajai argumentācijai par visu apstrīdēto normu saturu un to pieņemšanas procesa atbilstību Satversmes 1. pantā noteiktajam demokrātiskas republikas principam, tādēļ nedublēs atbildes rakstā ietvertos argumentus.

Tiesībsargs uzskata, ka apstrīdētās normas pieņemtas atbilstošā procesuālajā kārtībā, uzklusot mazākumtautību pārstāvjus un mazākumtautību pārstāvju organizācijas, tādējādi nodrošinot līdzdalības principu. Kā norādījusi Satversmes tiesa 2005. gada 13. maija spriedumā lietā Nr. 2004-18-0106, līdzdalība ir tas pamtjēdziens, kas nodrošina demokrātijas leģitimitāti un efektivitāti. Taču uzklusīt un izvērtēt – tas nenozīmē visus priekšlikumus akceptēt. Līdzdalības jēga ir nevis tā, lai jebkādas personu grupas viedoklis likumdevējam būtu saistošs, bet gan tā, lai tiktu pieņemts objektīvs lēmums un panākts dažādu interešu līdzsvars. Viens no līdzdalības mērķiem ir nodrošināt to, ka lēmuma adresāti atbalsta izraudzīto risinājumu un tādējādi ir motivēti to ieviest. Tomēr nevar apgalvot, ka līdzdalība ir bijusi neefektīva tikai tādēļ, ka pieņemtā lēmuma adresāti tam nepiekrīt (sprieduma 7. punkts).

Par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 114.pantam

Satversmes 114. pants nosaka: “Personām, kuras pieder pie mazākumtautībām, ir tiesības saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras savdabību.”

Satversmē noteikto pamattiesību iztulkošanai izmantojamas arī Latvijai saistošo starptautisko līgumu normas, kā to nosaka Satversmes 89. pants: “Valsts atzīst un aizsargā cilvēka pamattiesības saskaņā ar šo Satversmi, likumiem un Latvijai saistošiem starptautiskajiem līgumiem.” No Satversmes 89. panta izriet valsts pienākums pildīt Latvijai saistošās starptautiskās saistības cilvēktiesību jomā, panākot harmoniju starp Satversmē ietvertajām cilvēktiesību normām un starptautiskajiem līgumiem.

Latvijai ir saistoša Eiropas Padomes Vispārējā konvencija par nacionālo minoritāšu aizsardzību (turpmāk – Minoritāšu konvencija).

Minoritāšu konvencijas 13. panta pirmā daļa noteic: “Izglītības sistēmu ietvaros Puses apņemas atzīt, ka personas, kuras pieder pie nacionālajām minoritātēm, ir tiesīgas izveidot un vadīt privātas izglītības un apmācības iestādes.”

Latvijai saistoša ir arī ANO Konvencija pret diskrimināciju izglītībā, kuras 5. panta pirmā daļa noteic, ka valstij ir jāatzīst mazākumtautību pārstāvju tiesības turpināt viņu pašu izglītības pasākumus, kas ietver skolu uzturēšanu un - atkarībā no katras valsts izglītības

⁴https://www.researchgate.net/publication/356606905_Pirmsskolenu_latviesu_valodas_apguves_rezultati_Latvija_Kurzeme_Riga_un_Latgale

politikas - dzimtās valodas izmantošanu vai mācīšanu tajā, ievērojot valsts noteiktos izglītības standartus un nenosakot šādu skolu apmeklējumu kā obligātu.

Satversmes tiesa 2019. gada 13. novembra spriedumā lietā Nr. 2018 – 22 – 01 secinājusi, ka Satversmes 114. pantā ietvertu tiesību saturs atklājams kopsakarā ar Latvijai saistošiem starptautisko tiesību dokumentiem mazākumtautību tiesību aizsardzības jomā, it sevišķi Minoritāšu konvenciju. Pie mazākumtautībām piederošo personu tiesības dibināt un vadīt savas izglītības iestādes aptver dažādu veidu izglītības iestādes. Proti, pie mazākumtautībām piederošas personas ir tiesīgas atbilstoši valsts tiesiskajam regulējumam dibināt un vadīt gan neformālās izglītības iestādes, gan arī tādas privātas izglītības iestādes, kas nodrošina vispārējo izglītību (sprieduma 15.2 punkts).

Minētajā spriedumā Satversmes secinājusi: “Valstij atbilstoši Satversmes 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam jānodrošina pie mazākumtautībām piederošām personām pienācīga iespēja saglabāt savu identitāti vispārējās izglītības procesā privātajās izglītības iestādēs (sprieduma 22.2. punkts).

Satversmes tiesa vērsusi arī uzmanību, ka no Minoritāšu konvencijas paskaidrojošā ziņojuma izriet, ka pie mazākumtautībām piederošām personām privātas izglītības iestādes vēlams dibināt saskaņā ar valsts izglītības sistēmā spēkā esošajām prasībām, tostarp noteikumiem, kas attiecas uz obligāto izglītību, un šīs iestādes var tikt pakļautas tādām pašām pārraudzības formām kā citas izglītības iestādes, tostarp attiecībā uz izglītības standartiem. Savukārt valstij ir pienākums oficiāli atzīt šajās privātajās izglītības iestādēs iegūto izglītību, ja visi atbilstošie izglītības standarti ir ievēroti (*sk. Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību paskaidrojošā ziņojuma 72. punktu*). Arī starptautiskās institūcijas ir norādījušas, ka valstij ir pienākums nodrošināt pie mazākumtautībām piederošu personu tiesības veidot savas izglītības iestādes un iegūt izglītību tajās, ciktāl šo tiesību realizācijas rezultātā attiecīgās personas netiek izslēgtas no visas sabiedrības kopējās valodas un kultūras telpas un ciktāl šajās izglītības iestādēs nodrošinātā izglītība atbilst valsts noteiktajiem izglītības standartiem (*sk., piem.: A Human Rights-Based Approach to Education For All. United Nations Children's Fund, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007, p. 79. Pieejams: <https://unesdoc.unesco.org/>*). (sprieduma 15.2. punkts).

Minoritāšu konvencijas 13. panta pirmajā daļā noteikto tiesību izmantošanas gadījumā valstij ir pienākums nodrošināt arī šajās izglītības iestādēs īstenoto izglītības programmu atbilstību valsts izglītības standartu prasībām tieši tāpat kā valsts un pašvaldību dibinātajās izglītības iestādēs. Līdzīgi kā citām privātajām izglītības iestādēm, arī pie mazākumtautībām piederošo personu dibinātām izglītības iestādēm, kuras īsteno vispārējās izglītības programmas un izsniedz izglītojamiem valsts atzītus izglītību apliecinājošus dokumentus, ir jāiekļaujas vienotā valsts izglītības sistēmā un jānodrošina noteikts rezultāts, tajā skaitā valsts valodas zināšanas tādā līmenī, lai pirmsskolas izglītību un pamatzglītību ieguvuši bērni un vidējo izglītību ieguvuši jaunieši varētu secīgi turpināt izglītības iegūšanu latviešu valodā un līdzvērtīgi un pilnvērtīgi piedalīties un līdzdarboties valsts un sabiedrības dzīvē.

No Satversmes 114. panta kopsakarā ar Minoritāšu konvencijas 13. panta pirmo daļu izriet personu, kuras pieder pie mazākumtautībām, tiesības dibināt privātas izglītības iestādes ar mērķi saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras savdabību. Minoritāšu konvencijas 13. panta pirmajā daļā noteikto tiesību “izveidot un vadīt privātas izglītības un apmācības iestādes” jēga un saturs ir tieši izglītības iegūšanas savā, mazākumtautību valodā nodrošināšana. Nosakot pienākumu visās privātajās vispārējās izglītības iestādēs, arī tajās, ko dibinājušas pie nacionālajām minoritātēm piederošas personas, izglītības

iegūšanu nodrošināt valsts valodā, Minoritāšu konvencijas 13. panta pirmajā daļā noteiktās tiesības zaudē jēgu. Tāds pamattiesību ierobežojums, kas atņem tiesību būtību, nevar tikt uzskatīts par samērīgu.

Tiesībsarga ieskatā apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 114. pantam, ciktāl tās attiecas uz personu, kuras pieder pie mazākumtautībām, dibinātām privātām vispārējās izglītības iestādēm.

Par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 112.panta pirmajam teikumam

Satversmes 112. pants nosaka: “Ikvienam ir tiesības uz izglītību. Valsts nodrošina iespēju bez maksas iegūt pamatizglītību un vidējo izglītību. Pamatizglītība ir obligāta.” Satversmes 112. panta pirmais teikums aptver visas Izglītības likuma 5. panta pirmajā daļā noteiktās apstrīdētajās normās iekļautās izglītības pakāpes: pirmsskolas izglītību, pamatizglītību, vidējo izglītību.

Ne no Satversmes 112. panta, ne no Latvijas starptautiskajām saistībām neizriet valsts pienākums garantēt nepilngadīgu izglītojamo vecākiem vai pilngadīgiem izglītojamajiem iespēju izvēlēties izglītības iegūšanas valodu. Tiesības uz izglītību garantē iespēju iegūt kvalitatīvu un iekļaujošu izglītību valstī izveidotās izglītības sistēmas ietvaros. Satversmes tiesa jau 2005. gada 13. maija spriedumā lietā Nr. 2004-18-0106 secinājusi, ka starptautisko dokumentu normās nav noteiktas īpašas garantijas attiecībā uz mazākumtautību pārstāvju mācībvalodu (sprieduma 5.2 punkts). Eiropas Cilvēktiesību tiesa, atsaucoties uz Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk – ECK) Pirmā protokola 2. pantu, secināja, ka ECK neuzliek valstij pienākumu ņemt vērā vecāku vēlmes attiecībā uz valodu, kādā iegūstama izglītība. Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzskata, ka Pirmā protokola 2. pants nekādā veidā neuzliek pienākumu valsts skolās garantēt tiesības vecākiem izvēlēties saviem bērniem tādu mācībvalodu, kas nav valsts valoda (sprieduma 10. punkts).

Arī Minoritāšu konvencijas 14. panta trešā daļa noteic, ka nacionālo minoritāšu valodas apgūšana nodrošināma, nekaitējot oficiālās valodas apguvei vai izglītības iegūšanai šajā valodā. Tātad izglītības iegūšana valsts valodā uzskatāma par atbilstošu Minoritāšu konvencijai un Minoritāšu konvencija neierobežo valsts tiesības veidot tādu izglītības politiku, kādu tā uzskata par atbilstošu Latvijas īpašajiem vēsturiskajiem apstākļiem, izglītības sistēmas reformai un izglītības politikas mērķiem.

Satversmes tiesa 2019. gada 13. novembra spriedumā lietā Nr. 2018 – 22 – 01 secinājusi, ka, ņemot vērā valsts valodas konstitucionālo rangū un nozīmi sabiedrības ikdienas dzīvē, pie mazākumtautībām piederošām personām nav tiesību prasīt, lai izglītības process, kura noslēgumā izglītojamais iegūst valsts izdotu izglītības apliecinājumu, pilnībā vai noteiktā daļā tiktu nodrošināts mazākumtautības valodā (sprieduma 23.1. punkts).

Saskaņā ar Izglītības likuma 1. panta 3. punktā noteikto termina skaidrojumu interešu izglītība ir personas individuālo izglītības vajadzību un vēlmju īstenošana neatkarīgi no vecuma un iepriekš iegūtās izglītības.

Tiesībsarga ieskatā, Minoritāšu konvencijas 13. pantā paredzēto mērķi – saglabāt savu nacionālo identitāti, apgūt mazākumtautību valodu, tradīcijas un kultūru – var sasniegt interešu izglītības ietvaros. Garantējot nacionālo minoritāšu pārstāvjiem iespēju apgūt savas minoritātes valodu un kultūrvēsturi interešu izglītības programmas ietvaros, ko plānots ieviest, sākot no 2023./2024. mācību gada, ir panākts taisnīgs līdzsvars starp nacionālo minoritāšu interesēm saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras

savdabību un valsts interesēm izveidot vienotu izglītības sistēmu demokrātiskās valsts iekārtas stiprināšanai.

Tā kā no Satversmes 112. panta neizriet mazākumtautību pārstāvju tiesības izvēlēties izglītības ieguves valodu, apstrīdētās normas vērtējamas tiktāl, ciktāl tās attiecas uz ikvienam garantētajām tiesībām iegūt kvalitatīvu izglītību.

Satversmes tiesa savā 2005. gada 13. maija spriedumā lietā Nr. 2004-18-0106 atsaukusies uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas secināto, ka “Lai gan ECK 1. protokola 2. pantā nedz tieši, nedz netieši nav ietverta norāde par mācībvalodu, tiesības uz izglītību var kļūt bezjēdzīgas (meaningless), ja tās nebūtu iespējams īstenot valodas barjeras dēļ (sk.: „Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” v. Belgium (Merits)” I. B. 3. §)” (sprieduma 11. punkts).

Tādēļ būtiski ir pārlicināties, vai valsts līdz šim ir veikusi un plāno nodrošināt atbilstošus un pietiekamus atbalsta pasākumus tiem izglītojamajiem, kuriem valsts valodas zināšanas nav pietiekamas, lai atbilstoši savām spējām apgūtu mācību saturu latviešu valodā.

Tiesībsargs pievienojas Saeimas 2023. gada 27. februāra atbildes rakstā Nr.612.1-5-14/23 paustajam viedoklim, ka izglītības politika Latvijā ilgstoši ir veidota tā, lai mazākumtautību izglītības programmu satura apguvē būtu noteiktas proporcijas valsts valodas un mazākumtautību valodas apguvei, pakāpeniski sagatavojot izglītojamās proporcioniāli arvien lielākam valsts valodas lietojumam mācību procesā. Šādu secinājumu tiesībsargs ir paudis arī 2018. gada 14. decembra viedoklī lietā Nr. 2018-12-01 par apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 112. pantam.

Tiesībsarga ieskatā, vērtējot apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 112. pantam, būtisks apstāklis ir, ka likumdevējs vienlaikus ar apstrīdētajām normām ir pieņēmis grozījumus Izglītības likumā un Vispārējās izglītības likumā, kas paredz izglītojamā tiesības pirmsskolas izglītībā un pamatizglītībā saņemt individualizētu un personalizētu atbalstu valsts valodas prasmes apguvei, ja tas nepieciešams (Izglītības likuma 55. panta 2.¹ punkts) un izglītības iestāžu, kura īsteno pirmsskolas izglītības programmas un pamatizglītības programmas, pienākumu sniegt individualizētu un personalizētu atbalstu valsts valodas prasmes apguvei izglītojamiem, kuriem tas nepieciešams (Vispārējās izglītības likuma 20. panta trešā daļa un 30. panta astotā daļa).

Tiesībsarga ieskatā apstrīdētās normas atbilst Satversmes 112. pantam.

Ar cieņu
tiesībsargs

Juris Jansons

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