



## Latvijas Republikas tiesībsargs

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

Rīgā

04.03.2019. Nr. 1-6/5

Uz 01.02.2019. Nr.1-04/68-pav

### **Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesnesim Gunāram Kusiņam**

Jura Alunāna iela 1

Rīga, LV - 1010

#### *Par viedokli lietā Nr. 2018-22-01*

Latvijas Republikas tiesībsargs ir saņēmis Latvijas Republikas Satversmes tiesas tiesneša Gunāra Kusiņa 2019. gada 1. februāra lēmumu, ar kuru tiesībsargs ir atzīts par pieaicināto personu lietā Nr. 2018-22-01 „Par 2018. gada 22. marta likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam” (turpmāk – Lieta Nr. 2018-22-01). Lēmumā lūgts rakstveidā izteikt viedokli par visiem jautājumiem, kuriem tiesībsarga ieskatā varētu būt nozīme izskatāmajā lietā.

Apstrīdētā norma paredz papildināt Izglītības likuma 9. pantu ar pirmo prim daļu šādā redakcijā: “(1<sup>1</sup>) Privātajās izglītības iestādēs vispārējo izglītību un profesionālo izglītību pamatizglītības un vidējās izglītības pakāpē iegūst valsts valodā.”

Tiesībsargs līdzīgi kā Saeima 2019. gada 14. janvāra atbildes rakstā Nr. 612.1-1-13/19 (turpmāk – Saeimas atbildes raksts) vērš uzmanību, ka izskatāmajā lietā apstrīdētā norma uzskatāma par daļu no izglītības sistēmā uzsāktās reformas, kas aptver valsts valodas un mazākumtautību valodu lietojuma izmaiņas. 2018. gada 14. decembrī Latvijas Republikas tiesībsargs sniedza viedokli lietā Nr. 2018-12-01, norādot uz nozīmīgiem apstākļiem izskatāmajā lietā. Tādēļ tiesībsargs lūdz Satversmes tiesu izskatāmās lietas materiāliem pievienot 2018. gada 14. decembra viedokli lietā Nr. 2018-12-01 tiktāl, ciktāl tas attiecas uz apstrīdētās normas atbilstību Satversmes 112. un 114. pantam.

Apstrīdētās normas atbilstība Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam

[1] Pieteikuma iesniedzēji norāda, ka 2018. gada 22. marta likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1. panta pirmā daļa neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.

Vēsturiski Izglītības likuma (01.06.1999.-12.08.1999. pamata redakcija) 9. panta pirmajā daļā bija noteikts, ka valsts un pašvaldību izglītības iestādēs izglītību iegūst valsts valodā. Šā panta otrās daļas 1. un 2. punktā bija noteikts, ka citā valodā izglītību var iegūt privātās izglītības iestādēs; valsts un pašvaldību izglītības iestādēs, kurās tiek īstenotas mazākumtautību izglītības programmas. Izglītības un zinātnes ministrija nosaka šajās izglītības programmās mācību priekšmetus, kuri apgūstami valsts valodā.

Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punktā bija noteikts, ka šā likuma 9. panta pirmā daļa un otrās daļas 2. punkts stājas spēkā pakāpeniski:

1) 1999. gada 1. septembrī — attiecībā uz augstākās izglītības iestādēm;  
 2) 1999. gada 1. septembrī — valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādes ar citu mācībvalodu uzsāk mazākumtautību izglītības programmu īstenošanu vai pāreju uz mācībām valsts valodā;

3) 2004. gada 1. septembrī — valsts un pašvaldību vispārējās vidējās izglītības iestāžu desmitajās klasēs un valsts un pašvaldību profesionālās izglītības iestāžu pirmajosursos mācības tiek uzsāktas tikai valsts valodā.

Minētā likuma 41. panta pirmajā daļā bija noteikts, ka mazākumtautību izglītības programmas atbilstoši valsts izglītības standartiem izstrādā izglītības iestādes, par pamatu izmantojot Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprinātos vispārējās izglītības programmu paraugus.

Tad 2004. gada 5. februārī tika izdarīti grozījumi Izglītības likumā, pārejas noteikumu 9. punkta 3. apakšpunktu izsakot šādā redakcijā:

“3) 2004. gada 1. septembrī - valsts un pašvaldību vispārējās vidējās izglītības iestādēs, kurās īsteno mazākumtautību izglītības programmas, sākot ar desmito klasi, mācības notiek valsts valodā atbilstoši valsts vispārējās vidējās izglītības standartam; valsts un pašvaldību profesionālās izglītības iestādēs, sākot ar pirmo kursu, mācības notiek valsts valodā atbilstoši valsts arodizglītības standartam vai valsts profesionālās vidējās izglītības standartam. Valsts vispārējās vidējās izglītības standarts, valsts arodizglītības standarts un valsts profesionālās vidējās izglītības standarts noteic, ka mācību satura apguve valsts valodā tiek nodrošināta ne mazāk kā trijās piektdaļās no kopējās mācību stundu slodzes mācību gadā, ieskaitot svešvalodas, un nodrošina ar mazākumtautības valodu, identitāti un kultūru saistīta mācību satura apguvi mazākumtautības valodā.”

2018. gada 14. decembrī tiesībsargs viedoklī Satversmes tiesai lietā Nr. 2018-12-01 norādīja, ka tādējādi tika mīkstinātas prasības attiecībā uz valsts valodas lietojumu, jo daļai no sabiedrības mazākumtautību pārstāvjiem bija noraidoša attieksme pret Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punktā noteikto, ka ar 2004. gada 1. septembri valsts un pašvaldību vispārējās vidējās izglītības iestāžu desmitajās klasēs un valsts un pašvaldību profesionālās izglītības iestāžu pirmajosursos mācības tiek uzsāktas tikai valsts valodā.<sup>1</sup>

2012. gada 15. martā tika izdarīti grozījumi Izglītības likumā, kas 9. panta otrās daļas 2. punkta pirmo teikumu papildināja ar vārdiem un skaitli "ievērojot šā likuma 41. panta noteikumus" un izslēdza otro teikumu. Proti, Izglītības likuma (01.10.2012.-

<sup>1</sup> 2003. gada 12. augusta Ministru kabineta noteikumu Nr. 444, kas izdoti Satversmes 81.panta kārtībā "Grozījumi Izglītības likumā" anotācija.

31.12.2012. vēsturiskā redakcija) 9. panta pirmā daļa noteica, ka valsts un pašvaldību izglītības iestādēs izglītību iegūst valsts valodā. Šā panta otrās daļas 1., 2. un 3. punkts noteica, ka citā valodā izglītību var iegūt privātās izglītības iestādēs; valsts un pašvaldību izglītības iestādēs, kurās tiek īstenotas mazākumtautību izglītības programmas, ievērojot šā likuma 41. panta noteikumus; citos likumos paredzētās izglītības iestādēs.

Savukārt 41. pants tika izteikts šādā redakcijā: "(1) Mazākumtautību izglītības programmas izstrādā izglītības iestāde, izvēloties kādu no valsts pirmsskolas izglītības vadlīnijās vai attiecīgajā valsts izglītības standartā ietvertajiem izglītības programmu paraugiem."

2018. gada 22. martā tika izdarīti grozījumi Izglītības likumā, kas papildināja 9. pantu ar pirmo prim daļu, izsakot to šādā redakcijā: "Privātajās izglītības iestādēs vispārējo izglītību un profesionālo izglītību pamatizglītības un vidējās izglītības pakāpē iegūst valsts valodā."

Tika izslēgts Pārejas noteikumu 9. punkta 3. apakšpunkta otrais teikums.

Pārejas noteikumi tika papildināti ar 66. punktu šādā redakcijā: "Grozījumi šā likuma 9. pantā attiecībā uz panta papildināšanu ar 1.<sup>1</sup> daļu un otrās daļas 2. punkta izteikšanu jaunā redakcijā un grozījumi 41. panta pirmajā daļā attiecībā uz vārdu "attiecīgajā valsts izglītības standartā" aizstāšanu ar vārdiem "valsts pamatizglītības standartā" un panta papildināšanu ar 1.<sup>1</sup> un 1.<sup>2</sup> daļu stājas spēkā: 1) 2019. gada 1. septembrī - attiecībā uz pirmsskolas izglītības programmu īstenošanu un pamatizglītības programmu īstenošanu 1.-7. klasē; 2) 2020. gada 1. septembrī - attiecībā uz pamatizglītības programmu īstenošanu 8. klasē un vidējās izglītības programmu īstenošanu 10. un 11. klasē; 3) 2021. gada 1. septembrī - attiecībā uz pamatizglītības programmu īstenošanu 9. klasē un vidējās izglītības programmu īstenošanu 12. klasē.

Izklāstot Izglītības likuma grozījumus, kas vēsturiski tika veikti attiecībā uz 9. pantu, 41. pantu un pārejas noteikumu 9. punktu, tiesībsargs vērs Satversmes tiesas uzmanību uz to, ka Izglītības likuma 9. panta otrās daļas 1. punkta redakcija, kas noteica, ka citā valodā izglītību var iegūt privātās izglītības iestādēs, bija nemainīga kopš 1998. gada 29. oktobra, kad tika pieņemts Izglītības likums. Savukārt Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punkta redakcijā, kas noteic pakāpenisku pāreju uz mazākumtautību izglītības programmu īstenošanu, izglītības iestāžu pāreju uz mācībām valsts valodā, proporciju attiecībā uz mācību satura apguvi valsts valodā u.c. aspektus, nekad nebija ietvertas norādes uz Izglītības likuma 9. panta otrās daļas 1. punktu.

[1.1] Vispārējās izglītības likuma 2. pants noteic, ka šā likuma mērķis ir reglamentēt valsts, pašvaldību izglītības iestāžu un citu vispārējās izglītības īstenošanas procesā iesaistīto personu darbību, noteikt to tiesības un pienākumus (...). Šis likums vēsturiski konkretizē tiesisko regulējumu vispārējās izglītības jomā pirmsskolas izglītības, pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības īstenošanā gan valsts un pašvaldību izglītības iestādēs, gan privātajās izglītības iestādēs.

Vispārējās izglītības likuma (gan pamata, gan spēkā esošā redakcija) 14. panta pirmās daļas 1. un 3. punkts noteic, ka vispārējās izglītības ieguvī, tās saturu un

organizāciju atbilstoši izglītības veidam, pakāpei un mērķgrupai nosaka valsts vispārējās izglītības standarts; vispārējās izglītības programmas. Šā likuma (gan pamata, gan spēkā esošā redakcija) 15. panta otrā daļa noteic, ka valsts vispārējās izglītības standarts ir obligāts ikvienam, kas izstrādā un īsteno vispārējās izglītības programmas, izņemot pirmsskolas izglītības programmas.

Vispārējās izglītības likuma (gan pamata, gan spēkā esošā redakcija) 18. panta pirmā daļa noteic, ka izglītības iestāde drīkst īstenot tikai licencētas vispārējās izglītības programmas.

Vispārējās izglītības likuma 4. panta 12. punkts noteic, ka Ministru kabinets katru mācību gadu atbilstoši valsts vispārējās izglītības standartiem nosaka valsts pārbaudes darbu norises laiku un kārtību<sup>2</sup>.

No iepriekš minētā secināms, ka privātajām izglītības iestādēm līdz šim ir bijuši tādi paši pienākumi licencēt un akreditēt izglītības programmas kā valsts un pašvaldību izglītības iestādēm, kas praksē nodrošināja Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punkta 3. apakšpunktā noteikto valsts valodas lietojuma proporciju izglītības iestādēs, kas realizēja mazākumtautības izglītības programmas.

Tātad, sistēmiski tulkojot normatīvo regulējumu attiecībā uz izglītības nodrošināšanu izglītības iestādēs, kas īsteno mazākumtautību izglītības programmu, ir secināms, ka likumdevējs ir noteicis vienotas prasības izglītības īstenošanā gan valsts un pašvaldību izglītības iestādēm, gan privātajām izglītības iestādēm. Attiecīgi var secināt, ka pieteicēji nevarēja paļauties uz to, ka privātās izglītības iestādes neiekļaujas kopējā izglītības sistēmā un uz tām attiecas atšķirīgs pieļaujamā mazākumtautības valodas un valsts valodas lietojuma īpatsvara regulējums.

Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām (turpmāk - Pakts) 13. panta pirmā daļa noteic, ka šā Pakta dalībvalstis atzīst katra cilvēka tiesības uz izglītību. Tās vienojas, ka izglītības mērķim jābūt pilnīgai cilvēka personības un tā cieņas apziņas attīstībai un tai jāstiprina cilvēktiesību un pamatbrīvību respektēšana.

Pakta 13. panta trešā daļa noteic, ka 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 sekmēt savu bērnu reliģisko un tikumisko audzināšanu saskaņā ar savu pārliecību. Šā panta ceturtā daļa noteic, ka nevienu šā panta daļu nedrīkst interpretēt tādējādi, lai iejauktos atsevišķu personu un iestāžu brīvībā dibināt un vadīt mācību iestādes, ja tās konsekventi ievēro šā panta pirmajā daļā minētos principus un prasību, lai šādās mācību iestādēs saņemamā izglītība atbilstu tam prasību minimumam, ko var noteikt valsts.

Pakta 13. panta skaidrojumā ir noteikts, ka viena no Pakta 13. panta trešās daļas sastāvdaļām ir vecāku vai likumisko pārstāvju tiesības brīvi izvēlēties izglītības iestādi, kas

---

<sup>2</sup> 2010. gada 6. aprīļa Ministru kabineta noteikumi Nr.335 "Noteikumi par centralizēto eksāmenu saturu un norises kārtību" noteic centralizēto eksāmenu saturu un norises kārtību akreditētās izglītības programmās.

nav valsts vai pašvaldības izglītības iestāde, bet ar nosacījumu, ka tā atbilst “minimālajiem izglītības standartiem, kurus noteic un apstiprina valsts”. Minētais ir lasāms kopsakarā ar 13. panta ceturtajā daļā noteikto, kas paredz atsevišķu personu un iestāžu brīvību dibināt un vadīt mācību iestādes, ja iestādes atbilst 13. panta pirmajā daļā noteiktajiem izglītības mērķiem un noteiktajiem minimālajiem standartiem. Šie minimālie standarti var attiekties uz tādiem jautājumiem kā uzņemšana, mācību programmas un sertifikātu atzīšana. Savukārt šiem standartiem jāatbilst Pakta 13. panta pirmajā daļā noteiktajiem izglītības mērķiem un minimālajiem standartiem, kas ir uzņemšana, mācību programmas un sertifikāti.<sup>3</sup>

Nemot vērā minēto, secināms, ka valstij, veidojot izglītības sistēmu, ir pienākums izstrādāt vienotas prasības izglītības iestāžu darbībai, ko mūsu valsts ir arī veicinājusi attiecībā uz vienotām prasībām izglītības īstenošanā gan valsts un pašvaldību izglītības iestādēs, gan privātajās izglītības iestādēs.

Taču vienlaikus tiesībsargs vēlas vērst Satversmes tiesas uzmanību uz Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punkta vēsturiskās redakcijas nozīmi tiesiskās paļāvības principa nodrošināšanai.

[1.2.] Tiesībsargs neuzskata par nepieciešamu uzsvērt tiesiskās paļāvības principa teorētiskos aspektus, tomēr ir būtiski atzīmēt dažas Satversmes tiesas un atsevišķas Satversmes tiesas tiesnešu atziņas attiecībā uz pārejas noteikumu lomu tiesiskās paļāvības principa nodrošināšanai.

Prasības attiecībā uz likuma spēkā stāšanās brīža noteikšanu un mijiedarbību ar jau pastāvošo regulējumu nosaka Saeimas kārtības ruļļa 111. pants. Tas paredz: “(1) Ja nepieciešams, pārejas noteikumu veidā nosakāma likuma piemērošanas kārtība, kā arī dodami valdībai un pašvaldībām likuma darbības nodrošināšanai nepieciešamie uzdevumi. (2) Ja, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, Saeimai jānosaka, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos.”<sup>4</sup>

Tātad Saeimas kārtības rullī nav ietverta prasība tikai un vienīgi likuma pārejas noteikumu veidā regulēt jautājumus, kas saistīti ar likuma piemērošanas kārtību un iekļaušanos jau esošajā regulējumā.<sup>5</sup>

Tomēr jāņem vērā, ka pārejas noteikums, kas *expressis verbis* paredz, kā likums piemērojams jau iepriekš pastāvējušām tiesiskajām attiecībām, vērš attiecīgo personu uzmanību uz to tiesību izmaiņām, ļauj personām savlaicīgi apzināties savu tiesisko statusu un novērš pārpratumus.<sup>6</sup> Tātad pārejas noteikumus valsts var izmantot kā komunikācijas veidu, paužot savu nostāju, kā arī nosakot attiecīgus uzdevumus tās nodrošināšanai.

Satversmes tiesas tiesneši G. Kusiņš, S. Osipova un I. Ziemele attīstot izpratni par tiesiskās paļāvības principu atsevišķās domās lietā Nr. 2014-31-01 norādīja, ka likumdevējs bauda plašu rīcības brīvību pārejas noteikumu formulēšanā, taču atbilstoši

<sup>3</sup> UN Committee on economic, social and cultural rights, General comments, No 13 (1999): The right to education, E/C.12/1999/10, para 29.

<sup>4</sup> Satversmes tiesas 2010. gada 19. jūnija spriedums lietā Nr. 2010-02-01, 20. lpp.

<sup>5</sup> Turpat.

<sup>6</sup> Turpat.

ilgstoši lietotajai juridiskajai tehnikai noteikumi, kas piemērojami periodā līdz pilnīgai pārejai uz jauno regulējumu, tiek nošķirti no tiesību normām, kurām ir cits nolūks, un koncentrēti šim mērķim īpaši paredzētajā normatīvā akta iedalījuma vienībā – pārejas noteikumos.<sup>7</sup>

Likumdevējs ir tiesīgs izvēlēties arī citādu, nevis parasto juridisko tehniku, taču tad nepieciešams, lai normas adresātam un piemērotājam būtu saprotams, ka šāda risinājuma mērķis ir saudzējoša pāreja. Konkrētajā gadījumā attiecīgas tiesību normas nedeva skaidru un nepārprotamu norādi uz to, ka tā ir iecerēta kā pārejas noteikumi vai citāda saudzējoša pāreja.<sup>8</sup>

Ņemot vērā visu iepriekš minēto, tiesībsargs secina, ka pārejas uz jauno normatīvo regulējumu, kā arī normatīvā regulējuma nepārprotama formulējuma esamība ir būtisks tiesiskās palāvības principa nodrošināšanas priekšnoteikums.

Saeima atbildes rakstā norāda, ka izglītības reforma attiecībā uz valsts valodas lietojuma palielināšanu ir īstenota pakāpeniski un saudzīgi vairāk nekā 20 gadu garumā. Tātad tas ir atzīstams par nopietnu aspektu lietas izspriešanā. Skaidra valsts iecere attiecībā uz šo nostāju tika noteikta arī normatīvi - Izglītības likuma pārejas noteikumu 9. punktā. Taču pārejas noteikumi par izglītības pakāpenisku pāreju uz izglītības īstenošanu valsts valodā *expressis verbis* ir attiecināmi uz valsts un pašvaldības izglītības iestādēm. Savukārt valsts iecere attiecībā uz privātām izglītības iestādēm nebija izteikta. Minētā normatīvā nekonsekvence tiesībsargam rada pamatotas bažas attiecībā uz tiesiskās palāvības principa nodrošināšanu.

Tiesībsargs

J.Jansons

---

<sup>7</sup> Satversmes tiesas tiesnešu Gunāra Kusiņa, Sanitas Osipovas un Inetas Ziemeles atsevišķās domas lietā Nr. 2014-31-01 „Par Civilprocesa likuma 44. panta pirmās daļas 1. punkta b) apakšpunkta (2012. gada 29. novembra redakcijā) atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 91., 92. un 105. pantam” Rīgā 2015. gada 13. maijā 7. lpp

<sup>8</sup> Turpat.