



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESAS TIESNESIS

Jura Alunāna iela 1, Rīga, LV-1010. Tālrunis: 67830735, 67210274. Fakss: 67830770. E-pasts: tiesa@satv.tiesa.gov.lv

Satversmes tiesas tiesneša

Artūra Kuča

ATSEVIŠKĀS DOMAS

Rīgā 2024. gada 12. jūlijā

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”

1. Satversmes tiesa 2024. gada 10. jūlijā pasludināja spriedumu 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” (turpmāk – Spriedums), ar kuru atzina Izglītības likuma 9. panta 1.¹ daļu, pārejas noteikumu 102. punkta 1. apakšpunktu un 2022. gada 29. septembra likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1., 5. un 6. pantu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam.

Argumentējot savu viedokli, izmantošu Spriedumā lietotos saīsinājumus.

2. Piekrītu Spriedumā atzītajam, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 1. pantam. Attiecībā uz Satversmes 114. pantu kopsakarā ar 112. panta pirmo teikumu piekrītu, ka valsts valoda ir neatņemama Latvijas valsts konstitucionālās

identitātes sastāvdaļa un tās prasmju paaugstināšanai ir būtiska nozīme personas tiesību nodrošināšanā un saliedētas sabiedrības veidošanā. Tāpat piekrītu tam, ka Pieteikuma iesniedzēju piedāvātā alternatīva – neregulēt valodas lietojumu privātajās izglītības iestādēs un noteikt tikai valsts valodas zināšanu pārbaudi – nav atzīstama par saudzējošāku līdzekli, kas ļautu sasniegt leģitīmos mērķus tādā pašā kvalitātē.

Tomēr nepiekrītu tam, ka apstrīdētās normas atbilst Satversmes 114. pantam kopsakarā ar 112. panta pirmo teikumu, proti, tam, ka pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu tiesību normu. Tāpat nepiekrītu tam, ka likumdevējs būtu nodrošinājis līdzsvaru starp valsts valodas lietojuma veicināšanu un pie mazākumtautībām piederošu izglītojamo tiesībām uz savas valodas, kā arī etniskās un kultūras savdabības saglabāšanu un attīstīšanu privātajās izglītības iestādēs.

3. Visupirms izklāstīšu savu viedokli par to, kādēļ būtu atzīstams, ka apstrīdētās normas nav pieņemtas pienācīgā kārtībā, proti, tādā likumdošanas procesā, kas atbilstu labas likumdošanas principam.

3.1. Labas likumdošanas principa ievērošana sekmē to, ka sabiedrībā veidojas pārliecība par pieņemto lēmumu tiesiskumu un to, ka apstrīdētās normas pieņemšanas gaitā nepieciešamība ierobežot Satversmē noteiktās pamattiesības ir rūpīgi izsvērta (*sal. sk. Satversmes tiesas 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 17.2. punktu un 2019. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2018-12-01 24.1. punktu*). Paredzētais tiesiskais regulējums, ciktāl tas nepieciešams, ir pienācīgi jāpamato ar izskaidrojošiem pētījumiem (*sk. Satversmes tiesas 2019. gada 6. marta sprieduma lietā Nr. 2018-11-01 18.1. punktu*).

Sprieduma 32. punktā atzīts, ka apstrīdētās normas ir vērstas uz valsts valodas aizsardzību, nodrošinot pie mazākumtautībām piederošu personu iespējas visās izglītības pakāpēs paaugstināt savu valsts valodas prasmju līmeni. Tas nozīmē, ka apstrīdētajām normām vajadzēja būt pienācīgi pamatotām ar pētījumiem par valsts valodas prasmi, proti, vajadzēja būt pamatotam tam, ka iepriekšējais izglītības ieguves valodas reformas posms pie mazākumtautībām

piederošajām personām nav nodrošinājis pienācīgu valsts valodas prasmi. Tomēr no lietā pieejamās informācijas nav gūstams apstiprinājums tam, ka šādi pētījumi būtu veikti.

Spriedumā Satversmes tiesa atsaucas uz diviem pētījumiem: 1) Aģentūras pētījumu “Valodas situācija Latvijā: 2016–2020”, kurā konstatēts, ka 2019. gadā 20 procenti aptaujāto mazākumtautību jauniešu atzinuši, ka latviešu valodu ir apguvuši tikai pamatprasmes līmenī vai zina to vāji, un 2) Liepājas Universitātes 2021. gada pētījumu “Pirmsskolēnu latviešu valodas apguves rezultāti Latvijā: Kurzemē, Rīgā un Latgalē. Latviešu valodas apguve”, kurā konstatēts, ka pirmsskolas vecuma bērnu latviešu valodas prasmes nav pietiekamas. Uzskatu, ka minētie pētījumi nav atzīstami par tādiem, kas pienācīgi pamatotu to, ka iepriekšējais izglītības ieguves valodas reformas posms pie mazākumtautībām piederošajām personām nav nodrošinājis pienācīgu valsts valodas prasmi.

Pirmkārt, periods, kad minētie pētījumi tika veikti un publicēti, liecina par to, ka šie pētījumi nevar pamatot secinājumu par iepriekšējā izglītības ieguves valodas reformas posma nepietiekamību valsts valodas prasmes nodrošināšanai. Iepriekšējais izglītības ieguves valodas reformas posms sākās 2018. gadā, un reforma tika ieviesta pakāpeniski pa klašu grupām. Tā, piemēram, attiecībā uz 9. un 12. klasi reformas īstenošana sākās tikai 2021. gada 1. septembrī (*sk. 2018. gada 22. marta likumu “Grozījumi Izglītības likumā”*). Arī minētie pētījumi tika publicēti 2021. gadā, proti, gadā, kad 9. un 12. klašu skolēni tikai uzsāka mācības atbilstoši iepriekšējā izglītības ieguves valodas reformas posmā noteiktajām prasībām. To, vai iepriekšējais izglītības ieguves valodas reformas posms ir vai nav nodrošinājis pienācīgu valsts valodas apguvi, var novērtēt tikai pēc tam, kad izglītojamie jau zināmu laiku ir mācījušies atbilstoši šā reformas posma tiesiskajam regulējumam. Turklāt arī Satversmes tiesa Sprieduma 36.1.1. punktā norādījusi, ka izglītības reformas kvalitāti var novērtēt tikai pēc teju vai deviņiem gadiem. Tādējādi ar minētajiem pētījumiem nevar tikt pamatots tas, ka iepriekšējais izglītības ieguves valodas reformas posms nav nodrošinājis pie mazākumtautībām piederošām personām pietiekamu valsts valodas prasmi.

Otrkārt, lai pienācīgi risinātu jautājumu par valsts valodas prasmes paaugstināšanu, ir būtiski izvērtēt ne tikai valsts valodas prasmes līmeni, bet arī iemeslus, kuru dēļ tās līmenis ir tāds, kāds ir. Tikai noskaidrojot iemeslus, kuru dēļ valsts valodas prasme nav pietiekama, ir iespējams izraudzīties piemērotāko risinājumu šīs prasmes uzlabošanai, vienalga, vai tās būtu izmaiņas tiesiskajā regulējumā vai arī tā piemērošanā. Tomēr no lietas materiāliem neizriet, ka likumdevējs būtu šos iemeslus pienācīgi izvērtējis.

Tā, piemēram, abi minētie pētījumi aptver laiku, kurā bija spēkā dažādi Covid-19 izplatības mazināšanai noteiktie ierobežojumi, tostarp attālinātās mācības. Satversmes tiesa jau ir konstatējusi, ka attālināto mācību laikā izglītības kvalitāte bija pazeminājusies (*sk. Satversmes tiesas 2022. gada 26. maija sprieduma lietā Nr. 2021-33-0103 22.3. punktu*). Pazeminoties izglītības kvalitātei, var pasliktināties arī valsts valodas prasme.

Tas, kādā līmenī skolēns apgūst valsts valodu, ir atkarīgs arī no pedagoga kompetences. Tiesas sēdē Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāve norādīja, ka problēmas ar valsts valodas apguvi rodoties arī tāpēc, ka pedagogu valsts valodas zināšanas nav pietiekamas. Arī Rīgas Stradiņa universitātes Psihiatrijas un narkoloģijas katedras docētājs, Bērnu psihiatrijas klīnikas vadītājs, Pusaudžu resursu centra attīstības vadītājs Dr. Nikita Bezborodovs ir norādījis, ka pedagogu valsts valodas prasmes ietekmē izglītības kvalitāti (*sk. 2024. gada 13. jūnija tiesas sēdes lietā Nr. 2023-15-01 audioierakstu*).

Ja valsts valoda netiek apgūta pietiekamā līmenī tiesiskā regulējuma piemērošanas dēļ, tad arī ar jauna tiesiskā regulējuma – apstrīdēto normu – pieņemšanu mērķis paaugstināt valsts valodas prasmi netiks sasniegts, bet var tikt apdraudēta agrāk mazākumtautību izglītības programmas īstenojušo izglītības iestāžu nodrošinātās izglītības kvalitāte.

Tāpēc uzskatu, ka apstrīdētās normas nav pienācīgi pamatotas ar izskaidrojošiem pētījumiem.

3.2. Satversmes tiesa jau vairākkārt atzinusi, ka valstij ir pienākums pastāvīgi kontrolēt izglītības kvalitāti, efektīvi izmantojot valstī izveidoto izglītības procesa kvalitātes kontroles mehānismu, lai varētu konstatēt iespējamās

izglītības kvalitātes izmaiņas (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 20.2.3. punktu, 2019. gada 13. novembra sprieduma lietā Nr. 2018-22-01 22.1. punktu un 2022. gada 26. maija sprieduma lietā Nr. 2021-33-0103 22.3. punktu*). Šāda atziņa pausta gan lietās, kuras skāra izglītības jautājumus vispār, gan lietās, kurās vērtēts iepriekšējais tiesiskais regulējums par mācību valodu lietojumu formālās izglītības sistēmas ietvaros.

Tiesiskā demokrātiskā valstī starp konstitucionālajiem orgāniem valda savstarpēja cieņa, un nebūtu pieļaujama tāda situācija, ka Satversmes tiesas spriedums netiek izpildīts vai tiek izpildīts tikai formāli. Labas likumdošanas princips liek likumdevējam vērtēt pamattiesību ierobežojuma satversmību, ievērojot Satversmes tiesas spriedumos paustās atziņas. Likumdevējam it sevišķi jāņem vērā tie Satversmes tiesas spriedumi, kuros attiecīgais jautājums jau ir vērtēts (*sal. sk. Satversmes tiesas 2023. gada 28. jūnija sprieduma lietā Nr. 2021-45-01 17.2.1. punktu*). Tātad likumdevējam, pieņemot apstrīdētās normas, bija jāņem vērā Satversmes tiesas judikatūras atziņas par valsts pienākumu pastāvīgi kontrolēt izglītības kvalitāti.

Neapšaubu Sprieduma 36.2. punktā izdarīto secinājumu, ka valsts ir izveidojusi sistēmu, kas vērsta uz izglītības kvalitātes kontroli un nodrošināšanu. Tomēr no lietā pieejamās informācijas nav gūstams apstiprinājums tam, ka būtu izvērtēta iepriekšējā reformas posma ietekme uz izglītības kvalitāti.

Tiesas sēdē Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāve norādīja, ka esot pieejami tikai centralizēto eksāmenu rezultāti, bet konkrēti pētījumi par iepriekšējā reformas posma ietekmi uz izglītības kvalitāti neesot veikti. Kaut arī ir pieejami centralizēto eksāmenu rezultāti, tomēr būtu nepieciešama arī kvalitatīva un sistēmiska datu analīze, it īpaši attiecībā uz cēloņsakarību starp valodu, kādā mācību priekšmets tika apgūts, un attiecīgā eksāmena rezultātu. Sprieduma 36.1.1. punktā norādīts, ka iepriekšējā izglītības ieguves valodas reformas posma rezultāti neesot visaptveroši izvērtēti tādēļ, ka izglītības reformas kvalitāti pilnībā varot novērtēt tikai tad, kad izglītojamie ir izgājuši visu obligātās izglītības ciklu. Tomēr nebūtu pieļaujama tāda situācija, ka izglītības reformas ietekme uz

izglītības kvalitāti vispār netiek vērtēta, jo jauni šīs reformas posmi tiek uzsākti, nesagaidot brīdi, kad iespējams pilnībā novērtēt iepriekšējā posmā nodrošinātās izglītības kvalitāti. Es jau savās atsevišķajās domās lietā Nr. 2018-22-01 “Par 2018. gada 22. marta likuma “Grozījumi Izglītības likumā” 1. panta pirmās daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 91. panta otrajam teikumam, 112. panta pirmajam teikumam un 114. pantam” vērsu uzmanību uz to, ka likumdevējs nav pienācīgi izanalizējis izglītības reformas ietekmi uz izglītības kvalitāti.

Tādējādi likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, nav ņēmis vērā Satversmes tiesas judikatūras atziņas par valsts pienākumu pastāvīgi kontrolēt izglītības kvalitāti.

3.3. Ņemot vērā to, ka apstrīdētās normas nav pienācīgi pamatotas ar izskaidrojošiem pētījumiem un to pieņemšanas procesā nav ņemtas vērā Satversmes tiesas judikatūras atziņas par izglītības kvalitātes kontroli, secināms, ka apstrīdētās normas ir pieņemtas, pārkāpjot labas likumdošanas principu.

Satversmes tiesas judikatūrā vairākkārt atzīts tas, ka ne katrs parlamentārās procedūras pārkāpums ir pietiekams pamats uzskatīt, ka pieņemtajam aktam nav juridiska spēka. Lai parlamentārās procedūras pārkāpuma dēļ kādu aktu atzītu par spēkā neesošu, jābūt pamatotām šaubām par to, ka gadījumā, ja procedūra tiktu ievērota, Saeima būtu pieņēmusi tādu pašu lēmumu. Proti, tikai būtisku procesuālo pārkāpumu dēļ tiesību norma var tikt uzskatīta par prettiesisku (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2020. gada 11. jūnija sprieduma lietā Nr. 2019-12-01 31.3. punktu*).

Pieņemot apstrīdētās normas, likumdevējs nebija izvērtējis to, vai iepriekšējā reforma jau nav nodrošinājusi pie mazākumtautībām piederošām personām pienācīgu valsts valodas prasmi un, ja nav nodrošinājusi, tad kādu iemeslu dēļ nav nodrošinājusi, kā arī nebija izvērtējis reformas ietekmi uz izglītības kvalitāti. Tādējādi rodas šaubas par to, vai gadījumā, ja minētie pārkāpumi netiktu pieļauti un labas likumdošanas princips tiktu ievērots, Saeima būtu pieņēmusi tādu pašu lēmumu, proti, izraudzījies tieši apstrīdētajās normās ietvertu risinājumu valsts valodas prasmes uzlabošanai.

Līdz ar to uzskatu, ka apstrīdētajās normās ietvertais pamattiesību ierobežojums nav noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

4. Pat ja apstrīdētajās normās ietvertais pamattiesību ierobežojums būtu noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, uzskatu, ka tas neatbilst arī samērīguma principam, jo likumdevējs nav nodrošinājis līdzsvaru starp valsts valodas lietojuma veicināšanu un pie mazākumtautībām piederošu izglītojamo tiesībām uz savas valodas, kā arī etniskās un kultūras savdabības saglabāšanu un attīstīšanu privātajās izglītības iestādēs.

Spriedumā vairākkārt norādīts, ka apstrīdētās normas sekmē vienotas skolas izveidi, proti, vienotas izglītības nodrošināšanu valsts valodā, lai tādējādi izskaustu izglītības iestāžu segregāciju. Piekrītu, ka arī privātajās izglītības iestādēs, kuras īsteno mazākumtautību izglītības programmu, izglītojamiem ir jāapgūst pienācīga valsts valodas prasme. Ja iepriekšējā izglītības ieguves valodas reformas posmā noteiktā valsts valodas un mazākumtautības valodas lietojuma proporcija nenodrošināja pienācīgu valsts valodas prasmi, likumdevējs varēja izvērtēt nepieciešamību šo proporciju mainīt. Tomēr nepiekrītu koncepta “vienota skola” attiecināšanai uz privātajām mazākumtautību izglītības iestādēm.

Minoritāšu konvencijas 13. pants paredz pie mazākumtautībām piederošo personu tiesības izveidot un vadīt privātas izglītības un apmācības iestādes. No šā panta un Minoritāšu konvencijas būtības izriet, ka pie mazākumtautībām piederošās personas savas izglītības iestādes veido tāpēc, lai saglabātu un attīstītu mazākumtautības valodas, kultūras un etnisko savdabību. Arī Konsultatīvā komiteja uzsvērusi, ka mazākumtautības valodai ir būtiska nozīme izglītības procesā (*sk. Konsultatīvās komitejas 2023. gada 9. oktobra ceturtā viedokļa par Latviju 145. punktu. Pieejams: coe.int*). Tātad Minoritāšu konvencijas 13. pantā ietverto tiesību jēga ir tādu izglītības iestāžu veidošana, kuras no pārējām izglītības iestādēm atšķiras ar to, ka nodrošina mazākumtautības valodas, kultūras un etniskās savdabības saglabāšanu un attīstīšanu.

Mērķis iepriekš mazākumtautību izglītības programmas īstenojušās privātas izglītības iestādes iekļaut vienotajā skolā, uz tām attiecinot tādu pašu

regulējumu kā uz valsts un pašvaldību izglītības iestādēm un mazākumtautības valodas izmantošanu pieļaujot tikai interešu izglītības nodarbībās, nonāk pretrunā ar Minoritāšu konvencijas 13. pantā ietverto tiesību būtību. Proti, apstrīdētās normas rada tādu situāciju, ka pie mazākumtautībām piederošo personu dibinātās privātās izglītības iestādes pēc būtības neatšķiras no valsts un pašvaldību izglītības iestādēm. Sprieduma 36. un 37. punktā atzīts, ka privātajām izglītības iestādēm joprojām ir pienācīgas iespējas nodrošināt ar mazākumtautības valodas, kultūras un etnisko savdabību saistītu saturu izglītības procesā – interešu izglītības nodarbībās. Tomēr tikai un vienīgi interešu izglītības īstenošanai pie mazākumtautībām piederošām personām nav nepieciešams veidot izglītības iestādes, šādā nolūkā tās varētu veidot, piemēram, interešu izglītības centrus. Ja mazākumtautības valodas, kultūras un etnisko savdabību iespējams saglabāt un attīstīt tikai interešu izglītības programmu ietvaros, tad pie mazākumtautībām piederošām personām nav jēgas dibināt privātas izglītības iestādes.

Līdz ar to uzskatu, ka likumdevējs mērķi veicināt valsts valodas lietošanu un pie mazākumtautībām piederošu izglītojamo tiesības uz savas valodas, etniskās un kultūras savdabības saglabāšanu un attīstīšanu privātajās izglītības iestādēs nav līdzsvarojis tādējādi, lai pie mazākumtautībām piederošajām personām pēc būtības netiktu atņemtas to tiesības izveidot un vadīt privātas izglītības iestādes.

Līdz ar to apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 114. pantam kopsakarā ar 112. panta pirmo teikumu.

Satversmes tiesas tiesnesis

Artūrs Kučs