



Tieslietu ministrija

Brīvības bulvāris 36, Rīga, LV-1536; tālr.: 67036801, 67036716, 67036721; fakss: 67210823, 67285575;
e-pasts: tm.kanceleja@tm.gov.lv; www.tm.gov.lv

Rīgā

19.12.2019 Nr. 1-17/4597

Uz 26.11.2019. Nr. 02-01.7/239e

Centrālajai vēlēšanu komisijai

Par atzinuma sniegšanu

Tieslietu ministrija ir saņēmusi Centrālās vēlēšanu komisijas 2019. gada 26. novembra vēstuli Nr. 02-01.7/239e, kurā lūgts sniegt atzinumu, vai Centrālajā vēlēšanu komisijā parakstu vākšanai iesniegtais likumprojekts "Grozījumi Izglītības likumā" (turpmāk – likumprojekts) ir pilnīgi izstrādāts Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 78. panta izpratnē. Tieslietu ministrija savas kompetences ietvaros sniedz šādu viedokli:

Satversmes 78. pants noteic, ka ne mazāk kā vienai desmitai daļai vēlētāju ir tiesība iesniegt Valsts Prezidentam pilnīgi izstrādātu Satversmes grozījumu projektu vai likuma projektu, kuru Prezidents nodod Saeimai. Likuma "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu" 23. panta piektās daļas 2. punkts noteic, ka Centrālā vēlēšanu komisija atsaka likumprojekta reģistrāciju, ja likumprojekts pēc formas vai satura nav pilnībā izstrādāts.

Lai noskaidrotu, kas uzskatāms par pilnīgi izstrādātu likumprojektu no formas viedokļa, likumprojekta iesniedzējs var vadīties no likumprojektu noformēšanai izvirzītajām prasībām. Piemēram, Saeimas kārtības ruļļa 79. panta pirmās daļas 5. punkta otrajā teikumā noteikts, ka vēlētāju iesniegtajiem likumprojektiem "jābūt noformētiem likumprojektu veidā". Tātad vēlētāju iesniegts Satversmes grozījumu vai likuma ierosinājums, kurš nav noformēts likumprojekta veidā, būtu atzīstams par tādu, kas nav pilnīgi izstrādāts no formas viedokļa (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01*). Likumprojektam jābūt izstrādātam atbilstoši juridiskās tehnikas prasībām. Svarīgākās juridiskās tehnikas prasības, kas jāievēro, noformējot likumprojektu, ir ietvertas Ministru kabineta 2009. gada 3. februāra noteikumos Nr. 108 "Normatīvo aktu projektu sagatavošanas noteikumi" (turpmāk – MK noteikumi Nr. 108). MK noteikumu Nr. 108 2.9. nodaļā ir noteiktas prasības grozījumu izdarīšanai likumā. Ņemot vērā, ka konkrētajā gadījumā likumprojekts neatbilst minētajām prasībām (iesniegta ir Izglītības likuma 9. panta vēlamā nākotnes redakcija, nevis izdarāmie grozījumi likumā), Tieslietu ministrijas ieskatā tas nav noformēts kā likumprojekts un pēc formas nav pilnībā izstrādāts.

Attiecībā uz kritēriju "pilnībā izstrādāts pēc satura", Tieslietu ministrija norāda uz šādiem apsvērumiem. Kā ir atzinusi Satversmes tiesa, likumprojektu nevar uzskatīt par pilnīgi izstrādātu no satura viedokļa, ja:

- 1) tas paredz izlemt tādus jautājumus, kuri vispār ar likumu nav regulējami;
- 2) pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām;
- 3) pieņemšanas gadījumā tas nonāktu pretrunā ar Latvijas starptautiskajām saistībām (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 18. decembra sprieduma lietā Nr. 2013-06-01 secinājumu daļas 13.2. punktu*).

Tā kā iniciatīvas grupas iesniegtā likumprojekta tekstu turpmākajā procesā vairs nevar grozīt, ir jānodrošina tas, lai tautas nobalsošanai netiktu virzīts tāds projekts, kas ir pretrunā ar demokrātiskas un tiesiskas valsts pamatvērtībām (*sk. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 2014. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. SA-1/2014 8.punktu*).

Šobrīd Izglītības likums noteic, ka izglītību pamatā iegūst valsts valodā un tikai atsevišķos izņēmuma gadījumos to var darīt citā valodā. Kā izriet no likumprojekta, iesniedzēji vēlas paredzēt, ka visās izglītības iestādēs izglītību var iegūt ne tikai valsts valodā, bet arī citās valodās.

Atbilstoši likumprojektam Izglītības likuma 9. panta pirmā un pirmā prim daļa tiek papildināta ar vārdiem "un citās valodās", otrās daļas 2. punktā tiek svītrotā atsauce uz Izglītības likuma 41. pantu, otrās daļas 2¹. punkts tiek papildināts ar vārdiem "vai citā valodā", kā arī tiek izslēgta atsauce uz attiecīgu valsts izglītības standartu nosacījumiem un konkrētās tiesību normas mērķi nodrošināt citu Eiropas Savienības oficiālo valodu apguvi. Tāpat likumprojekts paredz papildināt Izglītības likuma 9. panta trešajā prim, ceturtajā un piektajā daļā paredzētos gadījumus ar tiesībām izglītības ieguvē izmantot ne tikai Eiropas Savienības, bet arī Apvienoto Nāciju Organizācijas oficiālās valodas (angļu, arābu, franču, krievu, ķīniešu un spāņu valoda). Tādējādi likumprojekts paredz būtiski paplašināt citu valodu lietošanu izglītības ieguvē.

Satversmes Preambulas piektās daļas pirmais teikums noteic, ka Latvijas identitāti Eiropas kultūrtelpā kopš seniem laikiem veido latviešu un lībiešu tradīcijas, latviskā dzīvesziņa, latviešu valoda, vispārcilvēciskās un kristīgās vērtības. Šajā rindkopā minētā latviešu valoda ir demokrātiskās līdzdalības un sabiedrības saliedētības pamats, ar to saprotot, ka tieši latviešu valoda ir tā, kas vieno dažādu izcelsmju cilvēkus Latvijā (*sk. Latvijas Republikas Satversmes komentāri, Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi, R.Balodis, 131. lpp.*).

Satversmes 4. pants noteic, ka valsts valoda Latvijas Republikā ir latviešu valoda. Satversmes 4. pants, nosakot, ka latviešu valoda Latvijas Republikā ir valsts valoda, piešķir tai konstitucionālu rangū un no tā izriet, ka valsts politikai jābūt vērsta uz to, lai nodrošinātu, ka latviešu valoda pilnvērtīgi pilda šo savu Satversmē noteikto konstitucionālo valsts valodas funkciju (*sk. Latvijas Republikas Satversmes komentāri, Ievads. I nodaļa. Vispārējie noteikumi, I.Druvieta, A.Kārklīņa, G.Kusiņš, E.Pastars, J.Pleps, 296. un 315. lpp.*).

Ievērojot to, ka globalizācijas apstākļos Latvija ir vienīgā vieta pasaulē, kur var tikt garantēta latviešu valodas un līdz ar to arī pamatnācijas pastāvēšana un attīstība, latviešu valodas kā valsts valodas lietošanas jomas sašaurinājums valsts teritorijā nav pieļaujams un var būt uzskatāms arī par valsts demokrātiskās iekārtas apdraudējumu

(sk. Satversmes tiesas 2001. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2001-04-0103 secinājumu daļas 3.2. punktu).

Tieslietu ministrijai ieskatā nozīmīgs aspekts valsts valodas lomas palielināšanā mācību procesā Latvijā ir nacionālas valsts virsprincipa ievērošana. Gan no Latvijas valsts izveidošanas mērķa un jēgas, gan no Satversmes pašreiz spēkā esošās redakcijas izriet, ka Latvija ir latviešu nācijas nacionāla valsts, un tieši latviešu valoda ir centrālais nacionālas valsts identitātes elements (*“Par Latvijas valsts konstitucionālajiem pamatiem un neaizskaramo Satversmes kodolu”*, Konstitucionālo tiesību komisijas viedoklis un materiāli, Latvijas Vēstnesis, 2012, 96. lpp.). Nacionālas valsts virsprincipa jēga ir nodrošināt dzīvē Latvijas nacionālo identitāti, un tas uzliek valstij ne vien negatīvo pienākumu nedarīt neko tādu, kas varētu vājināt Latvijas latvisko identitāti, bet jo sevišķi pozitīvus pienākumus to dažādos veidos stiprināt (*turpat*, 134. lpp.). Tādējādi valstij ar visiem tai pieejamiem līdzekļiem ir maksimāli jāveicina tas, lai latviešu valodas lietojums Latvijā tiktu nostiprināts, tostarp izglītības sistēmā. Kā to ir norādījusi arī Satversmes tiesa – izglītības politikas veidošana ir joma, kurā valsts institūcijām ir dota liela rīcības brīvība (sk. Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 16.punktu). Bez tam jāņem vērā arī tas, ka, neraugoties uz valsts valodas nostiprinājumu Satversmē, vēsturiski izveidojušos apstākļu rezultātā latviešu valodas pietiekama lietošana valstī joprojām ir apdraudēta. Līdz ar to valstij ir pienākums izveidot tādu izglītības sistēmu, kas nodrošinātu latviešu valodas kā valsts valodas efektīvu apmācību – arī attiecībā uz tām personām, kurām latviešu valoda nav dzimtā valoda (sk. Satversmes tiesas 2005. gada 14. septembra sprieduma lietā Nr. 2005-02-0106 9. punkts).

Satversmes tiesa ir secinājusi, ka vēlētāji, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, piedalās likumdošanas procesā un ne vien bauda likumdevējam Satversmē noteiktās tiesības, bet arī uzņemas likumdevējam noteiktos pienākumus. Tātad, realizējot likumdošanas iniciatīvas tiesības, ir jāievēro tās pašas rīcības brīvības robežas, kuras likumdevējam nosaka Satversmes normas un principi. Satversmes tiesa jau sākotnēji ir norādījusi: [...] likumības princips noteic, ka likums un tiesības ir saistošas ikvienai valsts varas institūcijai, arī likumdevējam pašam [sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra spriedumu lietā Nr. 03-05(99)]. Līdz ar to ne vien likumdevējam, kas likumdošanas tiesības realizē pastāvīgi, - Saeimai -, bet arī likumdevējam, kas likumdošanas tiesības īsteno atsevišķos gadījumos, - tautai - ir pienākums ievērot augstākā juridiskā spēka normas un respektēt tajās nostiprinātās konstitucionālās vērtības. Tātad likumprojekta iesniedzējs var paredzēt, ka par pilnīgi izstrādātu nav atzīstams likumprojekts, kas tā pieņemšanas gadījumā nonāktu pretrunā ar Satversmē ietvertajām normām, principiem un vērtībām. Neviena konstitucionālā institūcija, arī tauta, realizējot tai piešķirtās tiesības, nav tiesīga pārkāpt Satversmi (sk. Satversmes tiesas 2012. gada 19. decembra lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2012-03-01).

Vērtējot likumprojekta izstrādes pilnīgumu no satura viedokļa un šajā vērtēšanā vadoties no Satversmes normām un šo normu interpretācijas, ko sniegusi Satversmes tiesa lietās Nr. 2018-12-01 un Nr. 2018-22-01, jānorāda, ka Satversmes tiesa jau ir atzinusi Izglītības likuma 9. panta pirmās prim daļas un otrās daļas 1., 2. un 2¹. punkta satversmību, proti, atbilstību Satversmes normām. Atkāpei jānorāda, ka tiesvedības pamats abās lietās bija grozījumi, tostarp Izglītības likumā, kas paredzēja pāreju uz

izglītību tikai valsts valodā, izņemot konkrētus Izglītības likumā noteiktos gadījumus. Grozījumu mērķis bija valsts valodas pozīciju stiprināšana izglītības jomā un tie izraisīja plašu sabiedrības rezonansi, kas rezultējās ar divdesmit 12. Saeimas deputātu un 14 pieteikuma iesniedzēju – privātpersonu – konstitucionālajām sūdzībām, par kurām Satversmes tiesa pieņēma nolēmumus 2019. gada 23. aprīlī un 13. novembrī.

Tā kā Satversmes tiesa secināja, ka spēkā esošais regulējums attiecībā uz Izglītības likuma 9. panta pirmo prim daļu un otrās daļas 1., 2. un 2¹. punktu ir atbilstošs Satversmei, jebkāda alternatīva pieeja valodu lietojumam izglītības ieguves procesā, samazinot valsts valodas nozīmi un palielinot citu valodu nozīmi, būtu pretrunā Satversmei. Līdz ar to arī iesniegtais likumprojekts konkrētajā daļā saturiski ir pretrunā Satversmei.

Attiecībā uz likumprojekta 9. panta pirmās daļas regulējumu, kas paredz papildināt spēkā esošo redakciju ar vārdiem "un citās valodās", jānorāda, ka šādā redakcijā konkrētā tiesību norma nav bijusi izteikta nekad iepriekš kopš Izglītības likuma spēkā stāšanās un, ņemot vērā vispārējās tendences izglītības jomā pārejā uz izglītību valsts valodā, šāds regulējums būtu atzīstams ne vien par nepamatotu un nesamērīgu, bet arī par esošu pretrunā gan pamatnostādnēm izglītības jomā, gan Valsts valodas likumam, kas paredz sabiedrības integrēšanu uz vienas valsts valodas pamata, jo, tulkojot likumprojekta 9. panta pirmo daļu ar tiesību normu interpretācijas (tulkošanas) metodēm, ir konstatējams, ka šāds regulējums ne tikai paplašinātu citu valodu izmantošanas iespējas izglītības ieguvē, bet arī būtiski samazinātu valsts valodas ietekmi un apdraudētu tās pozīcijas izglītības jomā.

Vērtējot likumprojekta 9. panta trešajā prim, ceturtajā un piektajā daļā piedāvāto redakciju, kas paredz izglītības ieguvē izmantot ne tikai Eiropas Savienības, bet arī Apvienoto Nāciju Organizācijas oficiālās valodas, jānorāda, ka mērķis Eiropas Savienības oficiālo valodu izmantošanas iespējas izglītības ieguvē iekļaušanai bija nepieciešamība integrēties Eiropas Savienībā, kas joprojām ir atzīstama par aktuālu, un tāpēc šāda regulējuma saglabāšana ir nepieciešama un ar leģitīmu mērķi pamatota. Savukārt likumprojekta iesniedzēju argumenti papildināt iespēju izmantot mācību procesā Eiropas Savienības oficiālās valodas ar iespēju izmantot arī Apvienoto Nāciju Organizācijas oficiālās valodas nav skaidri, jo, atšķirībā no Eiropas Savienības, kurā latviešu valodai ir oficiālās valodas statuss un kas ir integrējusi latviešu valodas lietojumu Eiropas Savienības institūcijās tādā veidā, lai nodrošinātu komunikāciju Latvija-Eiropas Savienība un Eiropas Savienība-Latvija līmenī, Apvienoto Nāciju Organizācijas oficiālo valodu sarakstā latviešu valodas nav, kā arī tās mērķi dalībvalstu nacionālo valodu pozīciju stiprināšanā nav konkrēti definēti.

Ievērojot minēto, Tieslietu ministrijas ieskatā likumprojekts ir neatbilstošs Satversmes Preambulai, Satversmes 4. pantam, Valsts valodas likumam un Izglītības likumā ietvertajai izglītības sistēmai Latvijā, un tas nav uzskatāms par iesniegtu atbilstoši Satversmes 78. pantam, jo nav pilnīgi izstrādāts pēc satura.

Valsts sekretāra vietniece
tiesību politikas jautājumos

Laila Medina