



LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

SPRIEDUMS

Latvijas Republikas vārdā
Rīgā 2017. gada 21. decembrī
lietā Nr. 2017-03-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētāja Ineta Ziemele, tiesneši Sanita Osipova, Aldis Laviņš, Gunārs Kusiņš, Daiga Rezevska, Jānis Neimanis un Artūrs Kučs,

pēc pieteikuma, kuru iesnieguši divdesmit Saeimas deputāti,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu, 17. panta pirmās daļas 11. punktu, 19.² un 28.¹ pantu,

rakstveida procesā 2017. gada 25. oktobra tiesas sēdē izskatīja lietu

„Par Izglītības likuma 30. panta ceturtās un sestās daļas, 48. panta piektās un sestās daļas, 50. panta 5. punkta un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam”.

Konstatējošā daļa

1. Saeima 1998. gada 29. oktobrī pieņēma Izglītības likumu, kas stājās spēkā 1999. gada 1. jūnijā.

1.1. 2015. gada 18. jūnijā Saeima grozīja Izglītības likuma 30. panta ceturtajā daļā izglītības iestādes vadītājam noteiktās prasības, paredzot, ka par izglītības iestādes vadītāju ir tiesīga strādāt persona, kurai ir nevainojama reputācija, kura ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei un kurai ir attiecīga izglītība.

Vienlaikus Izglītības likuma 48. pants tika papildināts ar piekto daļu šādā redakcijā: „Strādāt par pedagogu ir tiesības personai, kas ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei.”

2015. gada 18. jūnija likumu „Grozījumi Izglītības likumā” Valsts prezidents ir izsludinājis, un tas ir stājies spēkā 2015. gada 16. jūlijā.

1.2. 2016. gada 23. novembrī Saeima vienlaikus ar likumu „Par valsts budžetu 2017. gadam” pieņēma likumu „Grozījumi Izglītības likumā”. Izglītības likuma 30. panta ceturtais daļas pirmo teikumu un 48. panta piekto daļu papildināja ar vārdiem „tostarp nepārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu”. Izglītības likuma 30. pants tika papildināts ar sesto daļu šādā redakcijā: „Ja Izglītības kvalitātes valsts dienests vai darba devējs konstatē izglītības iestādes vadītāja vai viņa rīcības neatbilstību šā likuma 30. panta ceturtajā daļā vai 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām, personai aizliegts ieņemt izglītības iestādes vadītāja amatu.” Izglītības likuma 48. pants tika papildināts ar sesto daļu šādā redakcijā: „Aizliegts ieņemt pedagoga amatu, ja Izglītības kvalitātes valsts dienests normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā konstatējis pedagoga vai pedagoga rīcības neatbilstību šā likuma 30. panta ceturtajā daļā, šā panta pirmajā un piektajā daļā vai 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām.” Savukārt Izglītības likuma 50. pants, kas noteic, kādas personas nedrīkst strādāt par pedagogu, tika papildināts ar 5. punktu šādā redakcijā: „Persona, kas atbrīvota no pedagoga amata, ja tās rīcībā normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā konstatēta neatbilstība šā likuma 30. panta ceturtajā daļā, 48. panta piektajā daļā vai 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām un no darba tiesisko attiecību izbeigšanās dienas nav pagājis viens gads.” Turklāt Saeima grozīja arī Izglītības likuma

51. panta pirmo daļu, papildinot pedagoga vispārīgo pienākumu izglītošanas procesā uzskaitījumu ar šādu pienākumu: „Audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus, stiprināt piederību Latvijas Republikai” (51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts).

Likums „Grozījumi Izglītības likumā”, kas citstarp ietvēra minētos grozījumus tā 30., 48., 50. un 51. pantā, tika izskatīts divos lasījumos. Valsts prezidents likumu izsludināja 2016. gada 10. decembrī, un tas stājās spēkā 2017. gada 1. janvārī.

1.3. Tādējādi Izglītības likuma 30. panta ceturtnā un sestā daļa attiecīgi noteic:

„(4) Par izglītības iestādes vadītāju ir tiesīga strādāt persona, kurai ir nevainojama reputācija, kura ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei, tostarp nepārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu, kurai ir attiecīga izglītība un nepieciešamā profesionālā kvalifikācija. Par vispārējās pamatizglītības vai vispārējās vidējās izglītības iestādes vadītāju ir tiesīga strādāt persona, kurai ir augstākā pedagoģiskā izglītība vai augstākā un pedagoģiskā izglītība, kā arī persona ar augstāko izglītību, kura apgūst pedagoģisko izglītību.”

„(6) Ja izglītības kvalitātes valsts dienests vai darba devējs konstatē izglītības iestādes vadītāja vai viņa rīcības neatbilstību šā panta ceturtnajā daļā vai šā likuma 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām, personai ir aizliegts ieņemt izglītības iestādes vadītāja amatu.”

Izglītības likuma 48. panta piektā un sestā daļa attiecīgi noteic:

„(5) Strādāt par pedagogu ir tiesības personai, kas ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei, tostarp nepārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu.

(6) Aizliegts ieņemt pedagoga amatu, ja Izglītības kvalitātes valsts dienests normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā konstatējis pedagoga vai viņa rīcības neatbilstību šā likuma 30. panta ceturtnajā daļā, šā panta pirmajā un piektajā daļā vai 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām.”

Izglītības likuma 50. panta 5. punkts noteic, ka par pedagogu nedrīkst strādāt persona, kas atbrīvota no pedagoga amata, ja tās rīcībā normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā konstatēta neatbilstība šā likuma 30. panta ceturtajā daļā, 48. panta piektajā daļā vai 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktā noteiktajām prasībām un no darba tiesisko attiecību izbeigšanās dienas nav pagājis viens gads.

Visbeidzot Izglītības likuma 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts noteic, ka pedagoga pienākums izglītošanas procesā ir „audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus, stiprināt piederību Latvijas Republikai” (turpmāk kopā arī – apstrīdētās normas).

2. Pieteikuma iesniedzēji – divdesmit Saeimas deputāti (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs) – uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētās normas izvirza pedagogam nosacījumu, ka viņam ne vien jārikojas lojāli pret Latvijas Republiku un jāpauž Latvijas Republikai un tās Satversmei lojāli uzskati, bet arī jāturas pie šādas iekšējas pārlicības. Turklāt šī prasība attiecoties uz visiem izteiksmes brīvības aspektiem gan pedagoga profesionālajā darbībā, gan privātajā dzīvē. Šāds ierobežojums aizskarot pedagoga tiesības uz vārda brīvību.

Apstrīdētās normas nesamērīgi ierobežojot arī pedagoga tiesības uz nodarbinātību. Proti, pedagogam esot liegts strādāt savā profesijā, ja tiek atzīta neatbilstība apstrīdētajās normās ietvertajām prasībām.

Līdz ar to Pieteikuma iesniedzējs lūdz Satversmes tiesu izvērtēt, vai visas apstrīdētās normas kā vienots tiesiskais regulējums, kas liedz ieņemt izglītības iestādes vadītāja un pedagoga amatu personām, kuras neatbilst apstrīdētajās normās ietvertajām prasībām, atbilst Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

Pieteikuma iesniedzējs apstrīd to, ka 2016. gada 23. novembra likums „Grozījumi Izglītības likumā” ir pieņemts, ievērojot normatīvajos aktos noteikto

kārtību. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka ar šo likumu pieņemtās apstrīdētās normas nav bijušas saistītas ar valsts budžetu un tādējādi nav bijis pamata attiecīgo likumprojektu ietvert budžeta likumprojektu paketē. Turklāt apstrīdētās normas esot pieņemtas sasteigti un neesot izdiskutētas ar to tiešajiem adresātiem – pedagogiem. Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka tādā gadījumā, ja attiecīgais likumprojekts būtu virzīts vispārējā kārtībā un izskatīts Saeimā trijos lasījumos, kas dod daudz plašākas iespējas gan priekšlikumu iesniegšanai, gan debatēm Saeimas komisijās, pieaicinot ekspertus un nozares nevalstisko organizāciju pārstāvjus, visdrīzāk Saeima būtu izvēlējusies saturiskajā ziņā būtiski atšķirīgu regulējumu.

Vērtējot Saeimas definēto leģitīmo mērķi – sabiedrības interešu, demokrātijas un valsts drošības aizsardzība –, Pieteikuma iesniedzējs pauž uzskatu, ka tas tikai daļēji ir atzīstams par leģitīmu mērķi Satversmes 100. panta pirmajā teikumā garantētās vārda brīvības ierobežošanai. Mūsdienās jēdziens „demokrātija” nozīmējot ne tikai sabiedrības vairākuma gribas īstenošanu. Demokrātija tikpat lielā mērā ietverot arī citas vērtības: atvērtību, toleranci pret dažādām, arī kritiskām un pat šokējošām idejām, dialogu, kura rezultātā veidojas personiskā pārlicība un uzskati. Demokrātiskas valsts iekārtas aizsardzības labad esot vienlīdz svarīgi gan veicināt izglītojamā izjūtu, ka viņš ir piederīgs Latvijai, un nacionālo pašapziņu, gan arī nodrošināt atvērtību, toleranci, dialogu un kritisko domāšanu. Mūsdienās vairs nevarot uzskatīt, ka demokrātiskās valsts iekārtas aizsardzības labad personai, citstarp pedagogam, varētu liegt turēties pie saviem personiskajiem uzskatiem un paust tos pat tādā gadījumā, kad tie ietver kritisku attieksmi pret valsti, ja vien persona, šos savus uzskatus paužot, neapšaubā Latvijas Republikas valstiskumu kā tādu, neaicina uz vardarbību un nepārkāpj sabiedrībā vispārpieņemtās uzvedības normas. Ņemot vērā Satversmes 100. panta pirmajā teikumā garantēto pamattiesību uz savu uzskatu paturēšanu un paušanu fundamentālo nozīmi demokrātiskā sabiedrībā, likumdevēja vispārīgā atsauce uz nepieciešamību aizsargāt valsts un sabiedriskās intereses, demokrātiju, drošību un attīstību nākotnē neesot pietiekams pamatojums tam, lai ierobežotu indivīda tiesības uz vārda brīvību.

Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka pastāv alternatīvi līdzekļi, ar kuriem apstrīdēto normu leģitīmo mērķi būtu iespējams sasniegt indivīda tiesības mazāk ierobežojošā veidā, piemēram, vērtējot iespējamus pedagogu pārkāpumus Darba likumā paredzētajā kārtībā. Tāpat Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka lojalitātes pienākums būtu nevis nosakāms likumā, bet gan iedzīvināms praktiski, veicinot pedagogu un visas sabiedrības uzticību valstij un tās Satversmei „ar darbiem” – īstenojot tādu valsts politiku, kas apmierinātu visu sabiedrību un līdzsvarotu dažādu sabiedrības grupu intereses, nodrošinātu valsts ekonomisko izaugsmi un celtu sabiedrības labklājību.

Argumenti, ko Pieteikuma iesniedzējs sniedzis saistībā ar tiesībām brīvi izvēlēties nodarbošanos, attiecas galvenokārt uz kārtību, kādā pārbaudāma pedagoga un izglītības iestādes vadītāja atbilstība apstrīdētajās normās ietvertajām prasībām.

Apstrīdētās normas neesot piemērotas ierobežojuma leģitīmo mērķu sasniegšanai. Pieteikuma iesniedzējs uzsver, ka pastāv alternatīvi līdzekļi, ar kuriem ierobežojuma leģitīmos mērķus varētu sasniegt indivīda tiesības mazāk ierobežojošā veidā. Piemēram, lēmumu par pedagoga iespējamo neloyalitāti varētu pieņemt darba devējs atbilstoši spēkā esošajam Darba likuma regulējumam. Pēc Pieteikuma iesniedzēja domām, tad pedagoga lojalitāte tiktu izvērtēta pret viņu saudzīgākā veidā. Piemērojot Izglītības likuma 30. panta sestajā daļā un 48. panta sestajā daļā ietverto mehānismu, izglītojamo intereses neesot iespējams aizsargāt labāk, nekā tās tiktu aizsargātas, izmantojot Darba likuma regulējumu.

3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – uzskata, ka apstrīdētās normas atbilst gan Satversmes 100. panta pirmajam teikumam, gan 106. panta pirmajam teikumam.

Saeima norāda, ka apstrīdētās normas uzliek pedagogam un izglītības iestādes vadītājam pienākumu būt lojālam Latvijas Republikai un tās Satversmei, nevis pastāvošajai valdībai, noteiktai amatpersonai vai politiskajam spēkam. Lojalitātes prasības attiecoties nevis uz jebkuru privātu rīcību, bet tikai uz tādu

rīcību, kura var atstāt ietekmi uz izglītojamiem vai ietekmēt izglītošanas procesu un tā rezultātu.

Apstrīdētās normas esot pieņemtas pienācīgā kārtībā, un to pieņemšanas ietvaros neesot pieļauti likumdošanas procesu reglamentējošo normu pārkāpumi.

Apstrīdētajām normām esot leģitīmi mērķi – citu cilvēku tiesību un demokrātiskas valsts iekārtas aizsardzība. Izglītošanas procesā prioritāra esot izglītojamā tiesību un interešu nodrošināšana, un it īpaši tas attiecoties uz nepilngadīgajiem izglītojamiem. Apstrīdētās normas esot nepieciešamas, lai pēc iespējas novērstu valsts un sabiedrisko interešu, demokrātijas, valsts drošības un attīstības riskus. Tādēļ esot būtiski nodrošināt to, ka par pedagogiem un izglītības iestāžu vadītājiem strādā personas, kuras spēj nodrošināt kvalitatīvu izglītību, kas citstarp ietver atbilstību apstrīdēto normu prasībām.

Apstrīdētās normas esot piemērotas leģitīmo mērķu sasniegšanai. Saeima uzsver pedagoga būtisko ietekmi uz izglītojamo ne tikai noteiktas mācību programmas apgūvē, bet arī ārpus tās, ikdienas saskarsmē ar izglītojamiem. Apstrīdēto normu piemērošana nodrošināšot to, ka Latvijas Republikai un tās Satversmei nelojāla persona vai persona, kas pārkāpj diskriminācijas un nevienlīdzīgas attieksmes aizliegumu vai nepilda pienākumu stiprināt izglītojamo piederību Latvijas valstij, neturpinās strādāt ar izglītojamiem.

Saeima uzskata, ka ieguvums, ko no apstrīdēto normu piemērošanas iegūst sabiedrība, ir lielāks nekā kaitējums, kas nodarīts pedagoga un izglītības iestādes vadītāja tiesībām uz vārda brīvību un tiesībām brīvi izvēlēties nodarbošanos.

Personai, kura izvēlas pedagoga profesiju, esot jāapzinās, ka tā ir saistīta ar virkni ierobežojumu gan attiecībā uz sodāmību, gan profesionālo kvalifikāciju, gan izglītības saturu, kam jāatbilst valsts noteiktam standartam. Pedagogam vajagot ņemt vērā, ka arī vārda brīvību tas nevarēs izmantot tik lielā mērā, kādā to varētu izmantot citu profesiju pārstāvji. Izglītojamo un visas sabiedrības intereses esot prioritāras salīdzinājumā ar pedagogam un izglītības iestādes vadītājam noteiktajiem vārda brīvības ierobežojumiem. Tāpat sabiedrības interesēm esot dodama priekšroka salīdzinājumā ar īslaicīgiem tiesību brīvi izvēlēties nodarbošanos ierobežojumiem, kuri paredzēti apstrīdētajās normās.

Turklāt Saeima pauž uzskatu, ka apstrīdētās normas neierobežo indivīda tiesības būt pilsoniski un politiski aktīvam. Tās ļaujot īstenot vārda brīvību Satversmei un pedagoga ētikai atbilstošā veidā, citstarp arī analizēt un kritizēt politiskos un sabiedriskos procesus, atsevišķu amatpersonu vai valdības rīcību. Tāpat lojalitātes prasības neliedzot organizēt darbu ar izglītojamiem tādā veidā, kas rosina kritisko domāšanu, attīsta spēju paust, uzklausīt un analizēt dažādus viedokļus. Tomēr pedagoga un izglītības iestādes vadītāja viedoklis vai rīcība, kas ietekmē izglītojamo uzskatus vai attieksmi, nedrīkstot graut viņu uzticību Latvijas valstij kā vērtībai pašai par sevi un Satversmes pamatiem vai likt apšaubīt savu piederību Latvijas valstij un tās sabiedrībai.

Saeima uzsver, ka neatkarīgi no tā, kas – darba devējs vai Izglītības kvalitātes valsts dienests (turpmāk – IKVD) – pieņem lēmumu par pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja neatbilstību apstrīdēto normu prasībām, lēmums esot pakļauts tiesas kontrolei. Ja šādu lēmumu pieņem darba devējs un uz tā pamata atbrīvo pedagogu no darba pienākumu pildīšanas, tad pedagogam saskaņā ar Darba likumu esot tiesības vērsties vispārējās jurisdikcijas tiesā civiltiesiskā kārtībā. Savukārt IKVD amatpersonas pieņemtos administratīvos aktus un faktisko rīcību varot pārsūdzēt administratīvā procesa ietvaros iestādē un administratīvajā tiesā. Turklāt esot jāņem vērā, ka apstrīdētās normas neuzliek darba devējam pienākumu izbeigt darba tiesiskās attiecības ar pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju. Darba devējam esot pienākums nodrošināt vien to, ka attiecīgā persona neieņem pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja amatu. Ja darba devējs var nodrošināt personai citu nodarbošanos, tam esot tiesības arī neizbeigt darba tiesiskās attiecības ar konkrēto personu.

Aizliegums uz laiku ieņemt pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja amatu vienlaikus nodrošinot izglītojamā interešu tūlītēju aizsardzību un kalpojot kā preventīvs mehānisms attiecībā uz nākotni. Tādējādi neesot pieejams alternatīvs līdzeklis, ar kuru leģitīmo mērķi varētu sasniegt līdzvērtīgā kvalitātē, bet mazāk ierobežojot pedagogu tiesības.

Izglītojamo tiesības un sabiedrības interese, lai ikviens pedagogs un izglītības iestādes vadītājs ir lojāls Latvijas Republikai, esot svarīgāka nekā

kaitējums, kas nodarīts indivīda tiesībām brīvi izvēlēties nodarbošanos. Saeima uzsver, ka apstrīdētajās normās noteiktais tiesību brīvi izvēlēties nodarbošanos ierobežojums ir īslaicīgs. Aizlieguma termiņš – viens gads – esot samērīgs, un pēc tā beigām esot iespējama atgriešanās darbā.

4. Pieaicinātā persona – Valsts prezidenta kanceleja – uzskata, ka izskatāmajā lietā īpaši būtiska ir apstrīdēto normu piemērošanas prakse.

Tā kā 2016. gada 23. novembrī pieņemtais likums „Grozījumi Izglītības likumā” raisījis plašas diskusijas sabiedrībā, Valsts prezidents saņēmis Latvijas Izglītības un zinātnes darbinieku arodbiedrības un Latvijas Izglītības vadītāju asociācijas lūgumus to neizsludināt, un nodot Saeimai otrreizējai caurlūkošanai.

Iepazīstoties ar minēto likuma grozījumu sagatavošanas materiāliem, to apspriešanas norisi Saeimā un uzklusot likuma otrreizējās caurlūkošanas lūgumu sakarā organizētajā sanāksmē 2016. gada 30. novembrī paustos viedokļus, Valsts prezidents esot secinājis, ka visas iesaistītās puses ir vienprātīgas: prasība pēc izglītības iestāžu vadītāju un pedagogu lojalitātes Latvijas Republikai un tās Satversmei ir nepieciešama. Iebildumi galvenokārt bijuši saistīti ar to, ka šādas visai Latvijas sabiedrībai tik svarīgas normas, kurām nav tiešas ietekmes uz valsts budžetu, virzītas 2017. gada valsts budžeta likumprojektu paketē, ka likuma grozījumu izstrāde bijusi sasteigta, nekvalitatīva un bez plašākām diskusijām sabiedrībā un tas ne tikai apdraudot šo normu sekmīgu piemērošanu, bet arī personīgi aizskarot daudzus tūkstošus izglītības iestāžu vadītāju un pedagogu, kuri ik dienu godprātīgi veic savu darbu.

Saeimas Juridiskais birojs likuma otrreizējas caurlūkošanas lūgumu izskatīšanai veltītajā sanāksmē esot apliecinājis, ka pieņemtajā likuma grozījumu redakcijā neesot saskatāmas pretrunas ar Latvijas Republikas Satversmi vai Latvijas starptautiskajām saistībām, un vērsis uzmanību uz to, ka no normu piemērotājiem būs atkarīgs, vai šie Izglītības likuma grozījumi tiks piemēroti atbilstoši to mērķim.

Izšķiroties par 2016. gada 23. novembra likuma „Grozījumi Izglītības likumā” izsludināšanu, Valsts prezidents nosūtījis vēstuli Saeimas priekšsēdētājam

un Ministru prezidentam, aicinot rūpīgi sekot līdzi šo normu piemērošanas praksei, lai laikus varētu identificēt un novērst iespējamās problēmas.

Valsts prezidents vēstulē esot uzsvēris, ka viens no izglītības sistēmas mērķiem ir nodrošināt ikvienam Latvijas iedzīvotājam iespējas veidoties par demokrātiskas valsts un sabiedrības locekli un šā mērķa sasniegšanas labad ir nepieciešams, lai izglītības iestāžu vadītāji un pedagogi pildītu savu pienākumu – audzinātu Latvijas patriotus. Tas esot iespējams tikai tādā gadījumā, ja izglītības iestāžu vadītāji un pedagogi ir lojāli Latvijas valstij un tās Satversmei.

Tomēr Valsts prezidents vēstulē norādījis: „Arī šajā gadā budžeta likumprojektu paketē ietvertajos likumprojektos tikuši reglamentēti jautājumi, kas nav saistīti ar budžetu un valsts finanšu līdzekļu izlietojumu, tostarp jau minētais likums „Grozījumi Izglītības likumā”. Budžeta likumprojektu paketei nav jāklūst par ērtu instrumentu strīdīgu vai iekavētu jautājumu, kas nav saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu, ātrai izlemšanai. Tas ne tikai nevajadzīgi palielina budžeta likumprojektu paketes apjomu, bet arī ierobežo iespējas jautājumus pilnvērtīgi apspriest un izdiskutēt ar nozaru pārstāvjiem un ieinteresēto sabiedrību”. Valsts prezidents vēstulē arī aicinājis pilnveidot valsts budžeta likumprojektu paketes izstrādes un priekšlikumu iesniegšanas procedūru, lai valsts budžeta un ar to saistīto likumu izstrāde būtu caurskatāma un veicinātu sabiedrības uzticēšanos valsts varas pieņemtajiem lēmumiem.

5. Pieaicinātā persona – Tieslietu ministrija – uzskata, ka lojalitāte ir demokrātiskas tiesiskas valsts pamatvērtību atzīšana, ievērošana un cienīšana. Tā esot uzticība Satversmē noteiktām vērtībām un pamatprincipiem. Tomēr lojalitāte valstij un tās konstitūcijai nenozīmējot, ka cilvēkiem nebūtu tiesību kritizēt valsts amatpersonu rīcību un izteikt neapmierinātību ar konkrētu amatpersonu pieņemtajiem lēmumiem. Taču neesot pieļaujami tādi izteikumi vai rīcība, kas ir klaji vērsti pret Latvijas Republikas valstisko neatkarību, suverenitāti un teritoriālo vienotību.

Lojalitāte kā uzticība, cieņa, respekts, pieķeršanās kaut kam, šajā gadījumā – Latvijas valstij un tās Satversmei, esot atzīstama par vienu no

augstākajiem un nozīmīgākajiem tikumiem un morāles principiem, kas pastāvējuši un pastāvot ikvienā sabiedrībā. Lojalitāte esot balstīta uz brīvprātības principu, proti, tā esot cilvēka iekšējā pārliecība, ka viņš no brīvas gribas, neviena nepiespiests, respektē valsti un tās konstitūciju, ievēro likumus un godprātīgi pilda savus pilsoņa pienākumus.

Tomēr Tieslietu ministrija vērs uzmanību uz to, ka jābūt konkrētiem kritērijiem, pēc kuru izvērtēšanas varētu objektīvi konstatēt, ka pedagogs vai izglītības iestādes vadītājs savā profesionālajā darbībā ir nelojāls. Neesot pieļaujams tas, ka apstrīdētās normas nepamatoti tiek interpretētas neatbilstoši to mērķim un rezultātā nepareizi piemērotas.

Tāpat esot jābūt skaidrai procedūrai, kādā persona šajā izvērtēšanas procesā var aizstāvēt savas tiesības, tostarp tiesības norādīt uz nepamatotiem un nepierādītiem apgalvojumiem un sniegt savus argumentus. Tieslietu ministrija uzsver, ka nepieciešams nodrošināt to, lai darba tiesiskās attiecības ar pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju apstrīdēto normu piemērošanas rezultātā tiek izbeigtas, pamatojoties uz saprotamiem un objektīviem kritērijiem, kā arī ievērojot skaidri noteiktu kārtību. Tādējādi, pēc Tieslietu ministrijas ieskata, metodoloģija, kurai atbilstoši tiks konstatēti un izvērtēti lojalitātes prasību pārkāpumi izglītības iestāžu vadītāju un pedagogu profesionālajā darbībā, būtu nosakāma ārējā normatīvajā aktā.

6. Pieaicinātā persona – Izglītības un zinātnes ministrija – uzskata, ka apstrīdētajās normās ietvertie ierobežojumi noteikti ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu. Apstrīdētās normas esot saistītas ar valsts budžetu, jo radot tiesisku pamatu finanšu līdzekļu piešķiršanai IKVD, lai tas uzraudzītu un kontrolētu jauno tiesību normu ievērošanu.

Pēc ministrijas ieskata, apstrīdētajās normās noteikto ierobežojumu mērķis ir nodrošināt, lai pedagoga un izglītības iestādes vadītāja darbu veiktu tikai tādas personas, kurām ir nevainojama reputācija un kuras spēj sekmīgi mācīt un audzināt, kā arī radoši strādāt ar audzēkņiem. Pedagoga personība un profesionālā kvalifikācija esot priekšnoteikums tam, lai tiktu īstenots Izglītības

likuma mērķis – katram Latvijas iedzīvotājam nodrošināt iespēju attīstīt savu garīgo un fizisko potenciālu, veidojoties par patstāvīgu un attīstītu personību, demokrātiskas Latvijas valsts un sabiedrības locekli. Ja pedagogs nav lojāls Latvijas Republikai un tās Satversmei vai pārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu, tad esot pamats bažām, ka šī pieredze ietekmēs izglītojamā domāšanu. Tādējādi varot tikt apdraudēts personības veidošanās process. Līdz ar to noteiktajiem ierobežojumiem esot leģitīms mērķis, un plašākā nozīmē tas ietverot gan demokrātiskas valsts iekārtas, gan citu cilvēku tiesību aizsardzību.

Apstrīdētajās normās noteiktie pamattiesību ierobežojumi esot samērīgi, jo esot piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai un labums, ko iegūst sabiedrība, esot lielāks par indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto kaitējumu.

7. Pieaicinātā persona – Tiesībsargs – uzskata, ka apstrīdētās normas vērtējamas kā vienots tiesiskais regulējums.

Pašreizējā ģeopolitiskajā situācijā esot nepieciešams noteikt lojalitātes prasības pedagogiem. Esot svarīgi, lai pedagogs būtu ne vien ar nevainojamu reputāciju, zinošs, taisnīgs un iecietīgs, bet arī lojāls Latvijas Republikai. Izglītojamo nacionālā pašapziņa lielā mērā esot atkarīga arī no pedagoģiskā personāla personiskajām īpašībām, individuālajām iniciatīvām un spējas veikt sistemātisku valstiskās audzināšanas darbu. Pedagogs skolēnam esot autoritāte arī ārpus skolas. Tomēr Tiesībsargs uzsver, ka lojalitātes jēdziens apstrīdēto normu kontekstā būtu jātulko šauri, to attiecinot tikai uz Satversmes kodolu.

Kaut arī skolotāja profesija pati par sevi nosakot zināmus ētikas, tolerances un iecietības standartus, tomēr skolotājs nedrīkstot būt arī pārāk ierobežots savā profesionālajā darbībā. Skolotājam esot jā māca skolēni domāt, nevis tikai izpildīt norādīto, un tāpēc jā ļauj viņam paust savu pārliecību par to, kas notiek sabiedrībā. Dinamiskā un nepārtrauktā sabiedrības attīstība izvirzot izglītības sistēmai uzdevumu adekvāti reaģēt uz sociālajām novitātēm, tādēļ pastiprināta uzmanība esot pievēršama autonomas, brīvas, ar kritisku pašapziņu apveltītas personības veidošanās problemātikai. Vārda brīvība esot īpaši

nozīmīga tādos priekšmetos kā vēsture vai sociālās zinības, kuri pat prasot, lai pedagogs veicinātu diskusijas par pretrunīgiem jautājumiem. Piemēram, vēstures jautājumi dažkārt varot būt ļoti pretrunīgi un sarežģīti. Tiesībsargs pieļauj, ka lojalitātes prasības var radīt skolotājiem bailes diskutēt par šādiem jautājumiem, taču uzskata, ka ar to apspriešanu netiek pārkāptas lojalitātes prasības.

Tiesībsargs atzīst, ka apstrīdētās normas, kas pieņemtas kopā ar 2017. gada valsts budžetu, bija izskatāmas Saeimā trijos lasījumos, lai nodrošinātu pienācīgas diskusijas ar pedagogiem un ekspertiem. Par pieņemtajiem grozījumiem faktiski neesot notikušas diskusijas apstrīdēto normu adresātu vidū, un tādējādi pastāvot šaubas, vai pedagogiem ir skaidrs, kā lojalitātes prasības ievērojamas. Lai pedagogi savā profesionālajā darbībā būtu brīvi, viņiem vajagot skaidri izprast gan lojalitātes jēdziena būtību, gan to, kā atbilstība lojalitātes prasībām tiks vērtēta. Neskaidrības un šaubas par to, kāda rīcība varētu tikt traktēta kā nelojāla, var apgrūtināt pedagogu profesionālo darbību. Turklāt izglītojamā uzskatus veidojot ne tikai izglītības iestāde un pedagogi, bet arī vecāki, ģimenes locekļi un vienaudži. Varot būt tādas situācijas, kad ģimenes locekļi vai vienaudži pauž Latvijas Republikai un Satversmei nelojālas domas, kas ietekmē izglītojamo, un tādā gadījumā būtu grūti pierādīt, ka šeit nav pedagoga vainas.

Tiesībsargs uzskata, ka pamattiesību ierobežojumiem ir leģitīmi mērķi – aizsargāt valsts un sabiedrības intereses, demokrātiju, valsts drošību un attīstību.

Likumdevēja izraudzītais līdzeklis esot piemērots leģitīmo mērķu sasniegšanai, un tos neesot iespējams sasniegt ar mazāk ierobežojošiem līdzekļiem. Arī labums, ko iegūst sabiedrība, esot lielāks par indivīdu tiesībām un likumiskajām interesēm nodarīto kaitējumu.

Ierobežojuma leģitīmais mērķis tiek sasniegts ar pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja atbrīvošanu no darba. Tādā veidā pedagogs vai izglītības iestādes vadītājs tiek izolēts no izglītojamiem un vairs nevarot viņu priekšā paust viedokli, kas grauj Latvijas valstiskuma pamatus. Vienlaikus Tiesībsargs uzsver, ka īpaša atbildība gulsies uz apstrīdēto normu piemērotājiem, kuriem katrs gadījums būs jāvērtē individuāli un ar īpašu rūpību. Tieši no viņu izpratnes

par lojalitātes jēdzienu būšot atkarīga apstrīdēto normu pareiza, proti, to jēgai un leģitīmajiem mērķiem atbilstoša piemērošana. Uzsvērts, ka ir svarīga vienota pieeja noteikto ierobežojumu iztulkošanai un ka gan pedagoga, gan izglītības iestādes vadītāja pārkāpumu izvērtēšanai būtu jānotiek vienādā procedūrā administratīvā procesa kārtībā.

Pēc Tiesībsarga ieskata, noteiktais vārda brīvības ierobežojums ir samērīgs un atbilst Satversmes 100. panta pirmajam teikumam, taču neatbilst Satversmes 106. panta pirmajam teikumam tiktāl, ciktāl pieļauj atšķirīgu procesuālu kārtību pedagoga un izglītības iestādes vadītāja lojalitātes izvērtēšanai.

8. Pieaicinātā persona – Latvijas Izglītības un zinātnes darbinieku arodbiedrība (turpmāk – LIZDA) – uzskata, ka izglītības iestādēs jāstrādā Latvijai lojāliem pedagogiem, tomēr grozījumi Izglītības likumā, kas tika pieņemti 2016. gada 23. novembrī, neesot atbilstoši Satversmei.

LIZDA savulaik esot vērsusies pie Valsts prezidenta ar lūgumu neizsludināt minētos likuma grozījumus un nodot tos Saeimai atpakaļ otrreizējai izskatīšanai. LIZDA uzskata, ka apstrīdētās normas bija izskatāmas Saeimā trijos lasījumos. Konkrētie grozījumi neesot bijuši saistīti ar valsts budžeta finansējuma piešķiršanu. Jau Ministru kabineta 2016. gada 4. oktobra sēdē sociālie un sadarbības partneri esot norādījuši, ka likumprojekta normas, kas saistītas ar nodarbinātības aizliegumu valstij nelojāliem pedagogiem un izglītības iestāžu vadītājiem, nepieciešams izslēgt no likumprojekta, lai tās vispirms tiktu izdiskutētas ar pedagogiem un nozares ekspertiem.

Ikvienam pedagogam esot svarīgi zināt un saprast savas tiesības. Likumdevējs neesot definējis, kas ir nelojāls pedagogs. Līdz ar to izglītības procesā iesaistīto pušu pārstāvjiem esot dotas lielas interpretācijas iespējas. Pedagogi, kas nezina vai neizprot viņu darba vērtēšanas būtību, vienmēr jutīšoties satraukti un apmulsuši saskarsmē ar kontrolējošām institūcijām. Tāpat neesot skaidrs, kā tiks noteikts, kad ir vainīgs pedagogs un kad pats izglītojamais nav bijis godprātīgs, proti, kā tiks konstatētas audzināšanas procesa nepilnības,

turklāt ņemot vērā to, ka audzināšanas rezultāts ne vienmēr ir atkarīgs tikai no pedagoga. Pēc LIZDA ieskata, pedagoga pienākumus iespējams iestrādāt darba līgumā vai amata aprakstā, kas atbilstoši Darba likumam ir obligāti ikvienam strādājošajam.

Ar apstrīdētajām normām pēc būtības esot noteikts aizliegums strādāt profesijā, jo par nelojālu atzītam pedagogam faktiski arī pēc viena gada pārtraukuma nebūšot iespējams strādāt savā profesijā, tāpēc ka darba devējs negribēšot sevi pakļaut riskam un nepatīkšanām, ko tam varētu sagādāt valsts pārvaldes institūcijas.

Izglītības un zinātnes ministrija esot paudusi uzskatu, ka „lojalitātes problēmas” skar aptuveni 30 pedagogus. LIZDA uzsver, ka valstī kopumā pirmsskolas izglītības, vispārējās un profesionālās izglītības jomā strādā ap 43 000 pedagoģisko darbinieku (skolotāji, direktori, direktoru vietnieki, bibliotekāri, psihologi, logopēdi, sociālie pedagogi u.c.). Tādējādi problēma, pēc LIZDA ieskata, neesot izplatīta un būtu risināma citādi. Kopumā grozījumi liecinot par to, ka ministrija neizprot konstruktīva sociālā dialoga nozīmi demokrātiskā valstī un neuzticas pedagogiem, viņu profesionalitātei, godaprātam, lojalitātei Latvijas Republikai un tās Satversmei.

9. Pieaicinātā persona – Ph. D. (Cantab.) Marija Golubeva – uzskata, ka pedagogiem un izglītības iestāžu direktoriem izvirzītas prasības atbalstīt demokrātiju un cilvēktiesības, kā arī nepārkāpt diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu atbilst UNESCO nostājai attiecībā uz izglītības darbinieku ētiku, citstarp arī UNESCO rekomendācijai par skolotāja statusu [*sk.: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (1966) Recommendation Concerning the Status of Teachers* (turpmāk – UNESCO Rekomendācija)] un starptautiskās skolotāju arodbiedrības *Education International* deklarācijai par profesionālo ētiku (turpmāk – Deklarācija).

M. Golubeva uzsver, ka lojalitātes jēdziens neesot viegli definējams ne tikai valsts pārvaldes praksē, bet arī politikas zinātnē un tiesību zinātnē un līdz ar to esot atvērts plašām politiskām interpretācijām. Izglītības likumā pedagogiem

un izglītības iestāžu direktoriem noteiktās lojalitātes prasības varot tikt interpretētas ļoti plaši.

Saskaņā ar UNESCO Rekomendāciju (*sk. UNESCO Rekomendācijas III daļas 3. punktu*) viens no izglītības mērķiem esot sabiedrības garīgais, morālais, sociālais, kultūras un ekonomiskais progress, kā arī cieņas pret cilvēktiesībām ieaudzinašana. Tomēr UNESCO Rekomendācijā esot atzīts, ka pedagoga profesija ir saistīta ar akadēmisku brīvību profesionālo pienākumu pildīšanā (*sk. turpat 61. punktu*). Tas nozīmējot, ka pedagogam citstarp ir pienākums ar savu profesionālo darbību izglītības procesā atbalstīt sabiedrības attīstību un ka pedagogam kā profesionālim, kas bauda akadēmisko brīvību, ir kompetence noteikt vislabākos šā mērķa sasniegšanas veidus. Turklāt pedagogiem tāpat kā citiem pilsoņiem vajagot baudīt visas pilsoniskās brīvības, proti, uz skolotājiem pilnībā attiecoties visas pamattiesības, tai skaitā vārda brīvība (*sk. turpat 80. punktu*).

Liela daļa Latvijas skolotāju esot LIZDA biedri. Savukārt LIZDA esot starptautiskās skolotāju arodbiedrības *Education International* dalīborganizācija. Saskaņā ar Deklarāciju skolotājam esot pienākums audzināt skolēnus tā, lai viņi būtu gatavi sniegt labumu sabiedrībai. Deklarācijas 1. panta „f” punkts ietverot prasību, ka skolotājiem jāveicina demokrātija un cilvēktiesības. Tomēr Deklarācija aizliedzot skolotājiem izmantot savu varas pozīciju attiecībā uz skolēniem un tādējādi īstenot ideoloģisko kontroli (*sk. Deklarācijas 2. panta „j” punktu*). Šauri interpretēta patriotisma veicināšana esot pielīdzināma ideoloģiskai kontrolei. Piemēram, tādā gadījumā, ja iestādes vadītājs, cienot skolēnu uzskatus, atļaus vienam no viņiem – pacifistam – neapmeklēt militāro konfliktu dalībniekus slavinošus piemiņas pasākumus, pašvaldības amatpersona (darba devējs) varot šo izglītības iestādes vadītāja rīcību interpretēt kā neatbilstošu lojalitātes prasībām.

UNESCO Rekomendācija uzsverot, ka ir vēlams, lai ētikas kodeksi, kas ietver prasības attiecībā uz skolotāju profesionālo rīcību, tiktu izstrādāti, šajā procesā plaši iesaistot pašus skolotājus (*sk. UNESCO Rekomendācijas 73. punktu*), un ka skolotāji ir jāpasargā no nepamatotas vajāšanas, kas var kaitēt

viņu profesionālajai darbībai vai karjerai (sk. *UNESCO Rekomendācijas 46. punktu*). Par labu praksi vairākās Eiropas valstīs tiek uzskatīta skolotāju organizāciju vai pārstāvju iesaiste komisijās vai padomēs, kurām uzticētas disciplināras ar skolotāju ētikas pārkāpumiem saistītas procedūras.

Apstrīdētās normas neesot apspriestas ar skolotājiem. Turklāt atbildība par tajās ietverto prasību kontroli esot uzticēta valsts un pašvaldību amatpersonām, kurām neesot pienākuma konsultēties ar pedagoga profesijas pārstāvjiem, kamēr vēl nav pieņemts lēmums par skolotāja vai izglītības iestādes vadītāja neatbilstību. Tādējādi valsts un pašvaldību amatpersonām esot uzlikts pienākums interpretēt tik būtisku un saturiski plašu jēdzienu kā lojalitāte Latvijas Republikai, neiesaistot tās vērtēšanā profesionālo organizāciju pārstāvjus. Šāda pieeja pedagogu profesionālās atbilstības vērtēšanai neatbilstot starptautiskajai praksei.

Skolotāju profesionālās darbības un uzvedības aspektu kontroles pakāpe dažādās valstīs esot atšķirīga un atspoguļojot valsts pārvaldes un sabiedrības uzskatus par skolotāja profesijas būtību. Tādās valstīs kā Azerbaidžāna un Krievija, kur centrālās varas kontrole pār visām sabiedriskās dzīves jomām esot ļoti stingra, arī skolotāju ētikas normu ievērošanas kontrole esot valsts pārvaldes prerogātīva. Savukārt tādās valstīs kā Zviedrija, Somija un Dānija atbildība par skolotāju ētikas standartu ievērošanu un arī to ievērošanas kontrole esot uzticēta skolotāju organizācijām. Dažas valstis un reģioni kombinējot abas pieejas. Latvijā esot nepieciešams stiprināt skolotāju organizāciju atbildību par skolotāju ētiku, sekojot citu demokrātisku valstu paraugam.

10. Pieaicinātā persona – M. Phil., Ph. D. (Cantab.) Roberts Kīlis – norāda, ka dažādu prasību izvirzīšana pedagogiem un izglītības iestāžu vadītājiem saistībā ar lojalitātes izrādīšanu valstij vēsturiski esot bijusi visai izplatīta prakse. Šādas prasības bijušas izvirzītas, piemēram, Apvienotajā Karalistē, Amerikas Savienotajās Valstīs, Turcijas Republikā un Japānā. Eiropas Savienības dalībvalstīs ierobežojumi pedagogiem esot paredzēti galvenokārt saistībā ar krimināla rakstura nodarījumiem.

R. Ķīlis uzskata, ka lojalitāte valstij un tās konstitūcijai brīvā sabiedrībā ir ļoti grūti definējama un ar attiecīgu ierobežojumu noteikšanu saistītie riski ir lielāki nekā eventuālie ieguvumi. Viņš uzskata, ka apstrīdētās normas nebūtu atbalstāmas. Vislielākais kaitējums, ko radot apstrīdētās normas, esot pedagogu bailes un pašcenzūra, kas viņiem liedzot rīkoties radoši un brīvi savā profesionālajā darbībā. Viena no būtiskākajām nākotnes kompetencēm dzīvē un darba tirgū esot spēja spriest kritiski. Tas nozīmējot – apšaubīt, daudzpusīgi izvērtēt, kritizēt un argumentēt. Pedagoģiskā kontekstā tas esot pieļaujams bez ierobežojumiem. Apstrīdēto normu dēļ varot rasties problēmas ar pretrunīgu vēstures posmu un politisko teoriju vai ideoloģiju, piemēram, marksisma, fašisma, nacisma un tamlīdzīgu ideju, analīzi un apspriešanu, citstarp domrakstos.

Otru problemātisku aspektu R. Ķīlis saskata saistībā ar pamattiesībām uz vārda brīvību. Raudzīšanās uz lietu kārtību tikai no pārejošas valstiski formulētas pozīcijas varot ierobežot iespējas citu Eiropas Savienības dalībvalstu pārstāvjiem integrēties Latvijas vidē un savukārt Latvijas jauniešiem gatavoties citādi dzīves praksei citās Eiropas Savienības dalībvalstīs.

Tādējādi R. Ķīlis uzskata, ka apstrīdētās normas var kaitēt nākotnei nepieciešamo kompetenču attīstībai bērnos un jauniešos, radīt spriedzi Satversmē ietvertu vērtību interpretācijā, kā arī ierobežot Latvijas integrāciju Eiropas Savienībā pastāvošajos dažādajos sabiedriskās dzīves modeļos. Turklāt Latvijā jau esot likumdošanas akti, ar kuriem pietiekot, lai novērstu krimināla rakstura incidentus pedagogu darbā.

11. Pieaicinātā persona – Mg. iur. Inga Bērtaite-Pudāne – uzsver, ka IKVD lēmums par izglītības iestādes vadītāja vai pedagoga neatbilstību lojalitātes prasībām ir administratīvs akts un rada personai tiesiskas sekas, proti, aizliegumu strādāt par pedagogu vai ieņemt izglītības iestādes vadītāja amatu. Viņa norāda, ka pedagogi un izglītības iestāžu vadītāji tiek nodarbināti darba tiesisko attiecību ietvaros. Tādējādi likumdevējs esot paredzējis IKVD kompetenci ietekmēt darba tiesiskās attiecības. Šāds regulējums attiecoties arī uz

virkni citu gadījumu, piemēram, uz pašvaldību bāriņtiesu locekļiem. Šāds komplikēts tiesisko attiecību regulējums, ar kuru valsts ietekmē darba tiesiskās attiecības, pastāvot tādēļ, ka Latvijā joprojām nav izveidots vienots civildienests attiecībā uz visiem nodarbinātajiem, kas pēc būtības īsteno valsts funkcijas, proti, darba tiesiskās attiecības pastāvot tādās jomās, kurās nodarbinātie pēc būtības veic valsts dienestam raksturīgas funkcijas.

Attiecībā uz IKVD kontroles apjomu vērā ņemams esot tas apstāklis, ka strīds konkrētās administratīvajās lietās visdrīzāk būs par lojalitātes prasību saturu un personas neatbilstību tām vai personas rīcību konkrētā situācijā. Attiecībā uz lojalitātes prasību pārbaudi esot jāievēro tas, ka lojalitāte valstij un tās konstitūcijai ir nošķirama no lojalitātes konkrētai pie varas esošai valdībai, noteiktai amatpersonai vai politiskajam spēkam. Tas esot tiesību jautājums, ko pilnā mērā varot pārbaudīt gan iestāde administratīvā procesa ietvaros, gan tiesa.

Turklāt lēmums, ka persona neatbilst lojalitātes prasībām, esot nošķirams no darba tiesisko attiecību izbeigšanas, proti, no civiltiesisko attiecību jautājuma, kas risināms Darba likumā un Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā. Tādējādi gadījumā, kad persona nepiekrīt ne IKVD lēmumam, nedz arī darba tiesisko attiecību izbeigšanai, galīgo noregulējumu lietā varot panākt, noslēdzoties diviem tiesvedības procesiem, un tas, pēc I. Bērtaites-Pudānes ieskata, neesot efektīvi.

Secinājumu daļa

12. Pieteikumā ir apstrīdēta vairāku Izglītības likuma normu atbilstība Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

12.1. Izglītības likuma 30. panta ceturrtā daļa, 48. panta piektā daļa un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts personai, kura strādā par pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju, papildus citiem pienākumiem uzliek arī pienākumu būt lojālai Latvijas Republikai un tās Satversmei, nepārkāpt diskriminācijas un nevienlīdzīgas attieksmes aizliegumu, audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus – un stiprināt viņu piederību Latvijas Republikai (turpmāk kopā arī – lojalitātes prasības). Savukārt Izglītības likuma 30. panta

sestā daļa, 48. panta sestā daļa un 50. panta 5. punkts nosaka lojalitātes prasību ievērošanas pārbaudes kārtību un tiesiskās sekas personai, kuras rīcība tiek atzīta par neatbilstošu lojalitātes prasībām. Proti, šādai personai ir liegts strādāt par pedagogu vai ieņemt izglītības iestādes vadītāja amatu. Šāds liegums ir spēkā vienu gadu no darba tiesisko attiecību izbeigšanas dienas.

Viena no apstrīdētajām normām – Izglītības likuma 30. panta ceturtnā daļa – līdz ar lojalitātes prasībām izglītības iestādes vadītājam izvirza arī prasības pēc nevainojamas reputācijas, attiecīgas izglītības un profesionālās kvalifikācijas. Šīs prasības pieteikumā nav apstrīdētas. Pieteikuma iesniedzējs apstrīdētās normas lūdz izvērtēt tiktāl, ciktāl tās noteic lojalitātes prasības, to ievērošanas pārbaudes kārtību un tiesiskās sekas personai.

12.2. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētās normas, ciktāl tās noteic lojalitātes prasības, to ievērošanas pārbaudes kārtību un tiesiskās sekas personai, ir vienots tiesiskais regulējums, kas rada pamattiesību ierobežojumu. Proti, apstrīdētās normas ierobežojot Satversmes 100. panta pirmajā teikumā ietvertās tiesības uz vārda brīvību, jo prasa, lai persona būtu lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei, kā arī uzliek personai pienākumu nepārkāpt diskriminācijas un nevienlīdzīgas attieksmes aizliegumu, audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus – un stiprināt viņu piederību Latvijas Republikai.

Apstrīdētās normas ierobežojot arī tiesības brīvi izvēlēties profesiju un strādāt izvēlētajā profesijā, jo ierobežojums noteikts tikai attiecībā uz konkrētām profesijām, proti – personām, kas strādā par pedagogiem un izglītības iestāžu vadītājiem. Arī Saeima un lietā pieaicinātās personas uzskata, ka apstrīdētās normas ir vienots tiesiskais regulējums, kas ierobežo gan Satversmes 100. panta pirmajā teikumā, gan 106. panta pirmajā teikumā nostiprinātās pamattiesības.

Apstrīdēto vienoto tiesisko regulējumu veido normas, kas noteic lojalitātes prasības pēc būtības, proti, Izglītības likuma 30. panta ceturtnā daļa, 48. panta piektā daļa un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts, un normas, kas noteic kārtību, kādā var tikt pārbaudīta pedagoga un izglītības iestādes vadītāja atbilstība lojalitātes prasībām, kā arī paredz tiesiskās sekas personai, kura atzīta par

neatbilstošu lojalitātes prasībām, proti, Izglītības likuma 30. panta sestā daļa, 48. panta sestā daļa un 50. panta 5. punkts.

Līdz ar to Satversmes tiesa apstrīdētās normas vērtēs kā vienotu tiesisko regulējumu.

13. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētās normas neatbilst Satversmes 100. panta pirmajam teikumam, kas noteic, ka ikvienam ir tiesības uz vārda brīvību. Tā ietverot tiesības brīvi iegūt, paturēt un izplatīt informāciju, paust savus uzskatus. Vārda brīvība konkrētajā situācijā esot ierobežota divos aspektos: pirmkārt, tiekot prasīts, lai indivīdam būtu tāda personiskā, iekšējā pārlicība, kas atzīstama par lojālu Latvijas Republikai un tās Satversmei, un, otrkārt, tiekot prasīts, lai Latvijas Republikai un tās Satversmei lojāla būtu indivīda rīcība un paustie viedokļi.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 100. pantā noteiktās tiesības uz vārda brīvību ir personu aizsargājošas tiesības. Proti, tās paredz, ka indivīds var prasīt, lai valsts neiejaucas viņa vārda brīvības jomā (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 2. jūlija sprieduma lietā Nr. 2015-01-01 11.3. punktu*). Ir nošķirami divi vārda brīvības aspekti: pozitīvais jeb indivīdu tiesības brīvi iegūt un izplatīt informāciju, paust savus uzskatus publiski mutvārdos, rakstveidā, vizuāli, ar māksliniecisku izteiksmes līdzekļu palīdzību un citos tiesiskos veidos un negatīvais jeb tiesības paturēt informāciju, turēties pie saviem uzskatiem un tos nepaust. Proti, indivīds var izvēlēties būt „brīvs no” viedokļa paušanas un tādējādi īstenot savas tiesības uz vārda brīvību tās negatīvajā aspektā (*sk. turpat*).

13.1. Satversmes tiesa atzinusi, ka ikvienam ir tiesības brīvi paust savus uzskatus jebkādā veidā – mutvārdos, rakstveidā, vizuāli, ar māksliniecisku izteiksmes līdzekļu palīdzību u.tml. (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 5. jūnija sprieduma lietā Nr. 2003-02-0106 secinājumu daļas 1. punktu un 2003. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-05-01 21. punktu*). Turklāt vārda brīvība līdzās tradicionālām tās izpausmēm, piemēram, runām, plašsaziņas līdzekļos pausto viedokļu dažādībai, dalībai demonstrācijās un citos pasākumos, ietver arī dažādas mākslinieciskas izpausmes formas, kā, piemēram, rakstniecību,

glezniecību, mūziku, un arī citas kombinētas vārda brīvības izpausmes, tostarp simbolu lietošanu (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 2. jūlija sprieduma lietā Nr. 2015-01-01 11.4. punktu*).

Apstrīdētās normas ir ietvertas Izglītības likumā. Atbilstoši Izglītības likuma 2. pantam šā likuma mērķis ir nodrošināt katram Latvijas iedzīvotājam iespēju attīstīt savu garīgo un fizisko potenciālu, lai veidotos par patstāvīgu un attīstītu personību, demokrātiskas Latvijas valsts un sabiedrības locekli. Atbilstoši izglītojamā vecumam un vajadzībām valsts viņam nodrošina iespēju iegūt zināšanas un prasmes humanitāro, sociālo, dabas un tehnisko zinību jomā, iespēju iegūt zināšanas, prasmes un attieksmju pieredzi, lai piedalītos sabiedrības un valsts dzīvē, kā arī tikumiskas, estētiskas, intelektuālas un fiziskas attīstības iespēju, tādējādi sekmējot zinīgas, prasmīgas un audzinātas personības veidošanos. Zināšanas, prasmes un pieredze tiek iegūta lielākoties ar pedagogu starpniecību.

Pedagoga un izglītojamā saskarsme notiek galvenokārt noteiktas izglītības programmas īstenošanas ietvaros. Tomēr izglītības procesā ir nozīmīgs arī personiskais paraugs, jo izglītojamo var ietekmēt arī pedagoga un izglītības iestādes vadītāja rīcība ārpus noteiktas izglītības programmas īstenošanas vai pat ārpus izglītības iestādes. Piemēram, plašs personu loks, tajā skaitā skolēni, viņu vecāki, draugi un radnieki, var sekot līdzi skolotāja aktivitātēm ārpus darba laika, ja tās tiek atspoguļotas sociālajos tīklos vai citādā ziņā ir publiskas (dalība pasākumos, biedrībās).

Līdz ar to pedagogam ir būtiska ietekme uz izglītojamo ne tikai noteiktas izglītības programmas apguves procesā, bet arī ikdienas saskarsmē. Tādējādi pienākums būt lojālam Latvijas valstij un tās Satversmei, nepārkāpt diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu, audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus – un stiprināt viņu piederību Latvijas Republikai pēc būtības ir attiecināts uz pedagoga un izglītības iestādes vadītāja rīcību un uzskatu izpausmi jebkurā formā, ja tā var ietekmēt izglītojamos vai izglītības procesa rezultātu. No šā pienākuma neievērošanas personai var izrietēt apstrīdētajās normās paredzētās tiesiskās sekas – darba

tiesisko attiecību pārtraukšana un uz vienu gadu noteikts aizliegums strādāt par pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju.

Līdz ar to apstrīdētās normas ierobežo pedagoga un izglītības iestādes vadītāja vārda brīvību tās pozitīvajā aspektā.

13.2. Ar apstrīdētajām normām netiek ierobežotas pedagoga un izglītības iestādes vadītāja iekšējās, uz āru nepaustās domas un uzskati. Apstrīdētās normas neierobežo arī pedagoga tiesības turēties pie saviem uzskatiem un tos nepaust.

Tādējādi ar apstrīdētajām normām netiek ierobežota pedagoga un izglītības iestādes vadītāja vārda brīvība tās negatīvajā aspektā.

13.3. Satversmes 106. panta pirmais teikums nosaka: „Ikvienam ir tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos un darbavietu atbilstoši savām spējām un kvalifikācijai.”

Satversmes tiesa vairākkārt atzinusi, ka Satversmes 106. panta pirmais teikums garantē tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos. Tiesības brīvi izvēlēties nodarbošanos ietver arī tādu būtisku elementu kā tiesības saglabāt esošo nodarbošanos, tostarp tiesības turpināt izvēlēto nodarbošanos nākotnē (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2002-20-0103 secinājumu daļas 3. punktu un 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 14.2. punktu*).

Satversmes tiesa ir atzinusi arī to, ka ar Satversmes 106. panta pirmajā teikumā ietverto jēdzienu „nodarbošanās” saprotams tāda veida darbs, kas prasa atbilstošu sagatavotību un kas ir cilvēka eksistences avots, kā arī profesija, kas cieši saistīta ar katra indivīda personību kopumā. Turklāt jēdziens „nodarbošanās” attiecināms uz nodarbinātību gan privātajā, gan publiskajā sektorā (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 18. decembra sprieduma lietā Nr. 2003-12-01 7. punktu un 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 14.1. punktu*).

Apstrīdētās normas liedz personai brīvi strādāt izvēlētajā profesijā, tostarp turpināt savu nodarbošanos. Proti, personai uz vienu gadu ir liegts ieņemt izglītības iestādes vadītāja amatu vai strādāt par pedagogu, ja darba attiecības ar šo personu ir pārtrauktas lojalitātes prasību neievērošanas dēļ.

Tādējādi apstrīdētās normas ierobežo personas tiesības brīvi strādāt izvēlētajā profesijā, tostarp saglabāt esošo nodarbošanos.

13.4. Apstrīdētās normas ierobežo tiesības uz vārda brīvību, jo noteic lojalitātes prasības un vienlaikus personai, kura apstrīdētajās normās noteiktajā kārtībā ir atzīta par neatbilstošu šīm prasībām, vienu gadu liedz strādāt izvēlētajā profesijā. Ar apstrīdētajām normām noteiktais tiesību uz vārda brīvību ierobežojums attiecināts tikai uz personām ar konkrētu nodarbošanos – pedagogiem un izglītības iestāžu vadītājiem. Līdz ar to apstrīdētajās normās ir ietverts gan Satversmes 100. panta pirmajā teikumā garantēto tiesību ierobežojums, gan arī Satversmes 106. panta pirmajā teikumā garantēto tiesību ierobežojums.

Tādējādi Satversmes tiesa, ņemot vērā ierobežojuma veidu, pārbaudīs apstrīdēto normu atbilstību Satversmes 100. panta pirmajam teikumam kopsakarā ar Satversmes 106. panta pirmo teikumu.

14. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka vārda brīvība tiek uzskatīta par vienu no cilvēka svarīgākajām pamattiesībām un ir ietverta pamattiesību katalogā (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-05-01 21. punktu*). Tomēr tiesības uz vārda brīvību nav absolūtas un var tikt ierobežotas, ja tas nepieciešams sabiedrības interešu labā (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 2. jūlija sprieduma lietā Nr. 2015-01-01 13. punktu*).

Arī Satversmes 106. panta pirmajā teikumā nostiprinātās pamattiesības aizsargā personu pret visām valsts darbībām, kas ierobežo šajā pantā personai paredzēto izvēles brīvību. Tomēr šī norma neliedz valstij noteikt prasības, kas personai jāizpilda, lai tā varētu īstenot konkrētu nodarbošanos (*sk. Satversmes tiesas 2003. gada 23. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2002-20-0103 secinājumu daļas 3. punktu un 2015. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2015-03-01 14.2. punktu*).

Satversmes tiesa ir vērtējusi pedagoga profesiju kā reglamentētu profesiju un atzinusi, ka valsts var noteikt īpašas prasības šīs profesijas īstenotājiem (*sal.: Satversmes tiesas 2007. gada 2. maija sprieduma lietā Nr. 2006-30-03 15. punkts*

un 2017. gada 24. novembra sprieduma lietā Nr. 2017-07-01 13.1. punkts). Tāpat jau ir atzīts, ka var tikt noteikti kritēriji, kas saistīti gan ar pedagoga darba pienākumu veikšanu, gan personību, ciktāl šādu kritēriju noteikšana ir sabiedrības interesēs (*sal.: Satversmes tiesas 2006. gada 23. februāra sprieduma lietā Nr. 2005-22-01 10.2. punkts*). Pedagoga profesijas īpašais sabiedriskais nozīmīgums izpaužas tādējādi, ka pedagogs ne tikai veic mācību un audzināšanas darbu, bet arī veido izglītojamo priekšstatus par sabiedrību, valsti un tās vērtībām. Satversmes tiesa atzinusi, ka paaugstinātu prasību noteikšana pedagoga profesijai ir saistīta ar nepieciešamību nodrošināt Satversmes 112. pantā noteiktās personu tiesības uz izglītību, kas būtībā nozīmē ikviena izglītojamā tiesības uz kvalitatīvu izglītību (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 2. maija sprieduma lietā Nr. 2006-30-03 15. punktu*).

Satversmes 116. pants paredz gadījumus, kad personas tiesības, kas noteiktas Satversmes 100. un 106. pantā, var ierobežot. Atbilstoši tam vārda brīvību un personas tiesības brīvi strādāt izvēlētajā profesijā var ierobežot, lai aizsargātu citu cilvēku tiesības, demokrātisko valsts iekārtu, sabiedrības drošību, labklājību un tikumību.

Lai noskaidrotu, vai tiesību uz vārda brīvību un tiesību brīvi strādāt izvēlētajā profesijā ierobežojums, kas noteikts ar apstrīdētajām normām, ir attaisnojams, Satversmes tiesai jāvērtē, vai pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, vai ierobežojumam ir leģitīms mērķis un vai ierobežojums ir samērīgs ar tā leģitīmo mērķi (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2003. gada 29. oktobra sprieduma lietā Nr. 2003-05-01 22. punktu*).

15. Pamattiesību ierobežojums ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, ja:

- 1) tas ir pieņemts, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību;
- 2) tas ir izsludināts un publiski pieejams atbilstoši normatīvo aktu prasībām;
- 3) tas ir pietiekami skaidri formulēts, lai persona varētu izprast no tā izrietošo tiesību un pienākumu saturu un paredzēt tā piemērošanas sekas, un tas

nodrošina pietiekamu aizsardzību pret tā patvaļīgu piemērošanu (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 8. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2014-34-01 14. punktu*). Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tas, vai likums pieņemts pienācīgā kārtībā, izvērtējams saskaņā ar Satversmes 21. pantu. Tajā ir ietverts princips, ka Saeima pati nosaka sev darbības kārtību (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 5. punktu un 2008. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2008-09-0106 6.1. punktu*).

Izskatāmajā lietā jāņem vērā tas apstāklis, ka apstrīdētās normas ir pieņemtas ar diviem atsevišķiem Izglītības likuma grozījumiem, proti, 2015. gada 18. jūnija likumu „Grozījumi Izglītības likumā” un 2016. gada 23. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā”. Katrs no minētajiem likumiem pieņemts atsevišķā likumdošanas procesā un savā laikā. Satversmes tiesa vērtēs apstrīdētās normas, ievērojot attiecīgo likumdošanas procesu secību.

16. Satversmes tiesa visupirms pārbaudīs, vai pamattiesību ierobežojums, kas noteikts ar 2015. gada 18. jūnija likumu „Grozījumi Izglītības likumā”, ir pieņemts, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību.

16.1. Ar šo likumu Saeima grozīja Izglītības likuma 30. panta ceturtajā daļā izglītības iestādes vadītājam noteiktās prasības, paredzot, ka par izglītības iestādes vadītāju ir tiesīga strādāt persona, „kurai ir nevainojama reputācija, kura ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei, kurai ir attiecīga izglītība”. Vienlaikus Izglītības likuma 48. pants tika papildināts ar piekto daļu šādā redakcijā: „Strādāt par pedagogu ir tiesības personai, kas ir lojāla Latvijas Republikai un tās Satversmei.” 2015. gada 18. jūnija likums „Grozījumi Izglītības likumā”, kurā ietverta daļa no apstrīdētajām normām, tika izskatīts Saeimā trijos lasījumos. Valsts prezidents šo likumu ir izsludinājis, un tas stāties spēkā 2015. gada 16. jūlijā.

Lietā nav strīda par to, ka 2015. gada 18. jūnija likums „Grozījumi Izglītības likumā” ir pieņemts, ievērojot normatīvajos aktos paredzēto kārtību, ir izsludināts un publiski pieejams atbilstoši normatīvo aktu prasībām.

16.2. Pieteikuma iesniedzējs uzskata, ka apstrīdētās normas nav pietiekami skaidri formulētas, lai persona varētu izprast no tām izrietošo tiesību un pienākumu saturu. Proti, neesot paredzams, kāda rīcība atzīstama par lojālu vai – attiecīgi – par nelojālu. Līdz ar to pastāvot plašas interpretācijas iespējas, kas savukārt varot pedagogos viest bailes paust jebkādu kritisku viedokli.

Saeima uzsver, ka lojalitātes prasību saturs esot pietiekami skaidrots, gan diskutējot par tām Saeimā, gan pēc apstrīdēto normu pieņemšanas. Savukārt Tieslietu ministrija, Tiesībsargs, LIZDA un M. Golubeva uzsver, ka jābūt skaidri noteiktiem kritērijiem, pēc kuriem var objektīvi pārbaudīt pedagoga un izglītības iestādes vadītāja lojalitāti Latvijas valstij un tās Satversmei.

Satversmes tiesa jau atzinusi, ka likumiem un tiesību normām, kas ierobežo personas pamattiesības, jābūt gan pietiekami saprotamiem, gan paredzamiem. Proti, normai jābūt formulētai pietiekami precīzi, lai indivīds, nepieciešamības gadījumā atbilstoši konsultējoties, varētu regulēt savu rīcību. Normai jābūt formulētai tā, lai ļautu personām skaidri paredzēt precīzu tās piemērošanas jomu un nozīmi. Tas nodrošina indivīdiem svarīgu aizsargmehānismu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 30. marta sprieduma lietā Nr. 2010-60-01 15.2. punktu*). Apstrīdētajās normās lojalitātes jēdziena saturs detalizēti nav atklāts. Tas nav atklāts arī citās Izglītības likuma normās.

Saeima, skaidrojot apstrīdēto normu saturu, norāda, ka par nelojālu būtu atzīstama tāda rīcība vai viedoklis, kas ir pretrunā ar Satversmē nostiprinātajām pamatvērtībām un liecina, ka attiecīgā persona neciena, noniecina vai noliedz Latviju kā neatkarīgu demokrātisku republiku, valsts suverēnās varas piederību Latvijas tautai, Latvijas valstisko neatkarību, Latvijas teritorijas nedalāmību, latviešu valodu kā vienīgo valsts valodu un Latvijas valsts simbolus – karogu, himnu un ģerboni. Tāpat Saeima norāda, ka par nelojālu būtu uzskatāms tāds viedoklis vai rīcība, kas ir pretrunā ar valsts noteiktajām prasībām attiecībā uz izglītības procesā izmantojamām mācību metodēm, mācību līdzekļiem un izpaužas pedagoga organizētos vai atbalstītos pasākumos, publiski noliedzot, attaisnojot, slavīnot genocīdu, noziegumus pret cilvēci, noziegumus pret mieru

vai kara noziegumus pret Latvijas Republiku un tās iedzīvotājiem vai rupji noniecinot un aicinot likvidēt Latvijas Republikas valstisko neatkarību un teritoriālo vienotību.

Lojalitāte ir atklāts juridisks jēdziens – ģenerālklausula. Šādu jēdzienu iestrādāšana likumā ir pieļaujama, ja kopumā ir skaidrība par to mērķi, tvērumu un saistībā ar tiem paredzētajām sekām. Ģenerālklausula katrā normas piemērošanas gadījumā ir papildāma ar konkrētu saturu. Proti, tās piemērotājam katrā konkrētā gadījumā jāapsver, vai tas ir attiecināms uz ģenerālklausulas saturu. Analizējot faktiskos apstākļus, normas piemērotājam jāgūst argumentēta pārliecība, ka gadījums atbilst ģenerālklausulas jēgai – *ratio legis* (sk.: E. Meļķis. *Latvijas tiesiskās sistēmas ceļš uz demokrātisku tiesisku valsti. Rakstu krājums. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2014, 218.–219. lpp.*).

Ar ģenerālklausulas ieviešanu likumdevējs izvairās no detalizētu pazīmju slodzes palielināšanas normā, tajā pašā laikā nepieļaujot arī normas piemērošanas sfēras pārlieku ierobežošanu. Tādējādi norma tiek padarīta elastīgāka un spējīgāka pielāgoties mainīgajiem sabiedrības apstākļiem. Turklāt ģenerālklausula ievērojami paplašina normas piemērotāja pilnvaras. Ģenerālklausula ir sava veida deleģējums, ar kuru likumdevējs likuma piemērotājam (iestādei, tiesai) atļauj likuma normu saprātīgi konkretizēt [sk.: E. Levits. *Ģenerālklausulas un iestādes (tiesas) rīcības brīvība. Likums un Tiesības, 5. sēj., 2003, Nr. 6 (46), 7 (47)*]. Ģenerālklausulas piemērošanas gadījumā tās konkretizācijai var tikt izmantotas juridiskas vadlīnijas, kas izriet no visu tiesību avotu kopuma.

Lojalitātes jēdziens sastopams vairākos likumos. Piemēram, Pilsonības likuma 18. panta pirmajā daļā tas ietverts solījumā par uzticību Latvijas Republikai, kas tiek dots, iegūstot Latvijas pilsonību. Savukārt Civildienesta likuma 15. panta pirmā daļa citstarp noteic, ka ierēdņa pamatpienākumi ir ievērot Satversmi, Latvijai saistošas starptautisko tiesību normas, likumus un citus normatīvos aktus un neatkarīgi no savas politiskās pārliecības būt lojālam Latvijas Republikai un tās Satversmei un ievērot politisko neitralitāti.

Satversmes tiesa jau ir aplūkojusi lojalitātes ģenerālklausulu saistībā ar valsts amatpersonas statusu un norādījusi, ka valstij jātiecas nodrošināt demokrātisku, tiesisku, efektīvu, atklātu un sabiedrībai pieejamu valsts pārvaldi. Nepieciešams, lai pilsoņi paļautos uz to, ka valsts pārvaldē strādājošie būs lojāli pret valsti un savus amata pienākumus veiks valsts un sabiedrības interesēs. Politiskā lojalitāte saprotama nevis kā attiecīgās valdības politisko mērķu atbalstīšana, bet gan kā uzticība valstij, kuras labā strādā pie valsts dienesta piederīgās personas (*sk. Satversmes tiesas 2006. gada 11. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2005-24-01 11.2. punktu*). Prasība par lojalitāti savai valstij ir vienlīdz attiecināma uz visām valsts amatpersonām (*sk. Satversmes tiesas 2013. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2013-01-01 14. punktu*). Valsts amatpersonas statusu raksturo īpašas uzticamības un lojalitātes attiecības ar valsti. Nosacījums par īpašu uzticamību un lojalitāti pret valsti ir pamatā ar amatpersonas statusu saistītajiem ierobežojumiem, kas paši par sevi nav uzskatāmi par nesamērīgiem no vienlīdzības principa viedokļa (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 23. novembra sprieduma lietā Nr. 2015-10-01 17.2. punktu*).

Arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk – ECT) ir vairākkārt atsaukusies uz lojalitātes ģenerālklausulu (*sk., piemēram, ECT 1995. gada 26. septembra spriedumu lietā „Vogt v. Germany”, pieteikums Nr. 17851/91, un 2015. gada 13. janvāra spriedumu lietā „Petrovavlovskis pret Latviju”, pieteikums Nr. 44230/06*).

Spriedumā *Vogt* lietā, atspoguļojot Vācijas Konstitucionālās tiesas uzskatu, atzīts, ka lojalitāte ir kas vairāk nekā formāli korekta, vienaldzīga attieksme. Lojalitāte ietver sevī ticību valstij, tās pamatvērtībām. Lojalitāte nenozīmē pienākumu identificēties ar konkrētas pie varas esošas valdības mērķiem un politiku. Tā nozīmē ierēdņa gatavību identificēties ar valsti, kurā viņš strādā, ar brīvo demokrātisko valsts sistēmu, kas balstīta uz likuma varu un sociālo taisnīgumu (*sk. ECT 1995. gada 26. septembra sprieduma lietā „Vogt v. Germany”, pieteikums Nr. 17851/91, 34. punktu*). Turklāt lojalitāte nozīmē arī nepārprotamu norobežošanos no grupām, kuras apšaubā un nomelno valsti un pastāvošo konstitucionālo iekārtu (*sk. turpat 58. punktu*). Paužot atbalstu

lojalitātes prasībām, ECT īpaši ņēmusi vērā valsts vēsturisko pieredzi un atzinusi, ka tādēļ, lai nepieļautu šādas pieredzes atkārtošanos, ir nepieciešama aktīva valsts rīcība, kas vērsta uz demokrātiskas tiesiskas valsts tradīciju nostiprināšanu. ECT arī uzsvērusi, ka demokrātiskai tiesiskai valstij ir tiesības pieprasīt lojalitāti pret tās pamatā esošajiem konstitucionālajiem principiem. Spriedumā „Petropavlovskis pret Latviju” ECT atzinusi, ka prasības pēc lojalitātes valstij un tās konstitūcijai nevar tikt uzskatītas, piemēram, par sodu, ar kuru būtu ierobežota vārda brīvība (*sk. ECT 2015. gada 13. janvāra sprieduma lietā „Petropavlovskis pret Latviju”, pieteikums Nr. 44230/06, 85. punktu*).

Tādējādi lojalitātes jēdziens kā ģenerālklausula ir nostiprināts tiesību sistēmā un tā saturiskā nozīme pēc būtības ir skaidra. Satversmes tiesa uzskata par pamatotu Saeimas viedokli, ka lojalitātes konkrētās izpaušmes nav izsmeļoši norādāmas likumā un iespējamie lojalitātes pārkāpumi katrā konkrētajā gadījumā ir vērtējami individuāli, ņemot vērā attiecīgās pedagoga rīcības vai paustā viedokļa ietekmi uz izglītojamiem un par nelojālu atzīstot tādu rīcību vai viedokli, ar kuru ir noliegta Latvijas valsts un Satversmē ietvertie principi. Apstrīdētās normas, kas pieņemtas ar 2015. gada 18. jūnija likumu „Grozījumi Izglītības likumā”, ir pietiekami skaidri formulētas, lai persona varētu izprast no tām izrietošo tiesību un pienākumu saturu.

Līdz ar to pamattiesību ierobežojums, kas ieviests ar tām apstrīdētajām normām, kuras ietvertas 2015. gada 18. jūnija likumā „Grozījumi Izglītības likumā”, ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

17. Satversmes tiesai jāpārbauda arī tas, vai ierobežojums, kas ieviests ar 2016. gada 23. novembra likumā „Grozījumi Izglītības likumā” ietvertajām apstrīdētajām normām, ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

17.1. Likumā „Grozījumi Izglītības likumā”, kuru Saeima pieņēma 2016. gada 23. novembrī, arī ir ietverta daļa no apstrīdētajām normām. Ar šo likumu Izglītības likuma 30. pants un 48. pants tika papildināti ar sesto daļu, 50. pants – ar 5. punktu, 30. panta ceturtais daļas pirmais teikums un 48. panta

piektā daļa – ar vārdiem „tostarp nepārkāpj diskriminācijas un atšķirīgas attieksmes pret personu aizliegumu”, bet 51. panta pirmā daļa – ar 2.¹ punktu, nosakot pedagoga vispārīgos pienākumus izglītošanas procesā šādi: „audzināt krietnus, godprātīgus, atbildīgus cilvēkus – Latvijas patriotus, stiprināt piederību Latvijas Republikai”. Proti, lojalitātes prasības ir papildinātas pēc būtības, kā arī noteiktas to neizpildes tiesiskās sekas, kas rodas tādā gadījumā, ja persona, kura strādā par pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju, tiek atzīta par neatbilstošu lojalitātes prasībām. 2016. gada 23. novembra likums „Grozījumi Izglītības likumā” iekļauts likumprojekts „Par valsts budžetu 2017. gadam” pavadošo likumprojekta paketē (turpmāk – budžeta likumprojekta pakete), atzīts par steidzamu un pieņemts divos lasījumos.

Lietas dalībnieki pauduši atšķirīgus viedokļus par to, vai bija tiesisks pamats apstrīdētās normas ietvert budžeta likumprojekta paketē. Pēc Pieteikuma iesniedzēja ieskata, tiesiska pamata apstrīdēto normu ietveršanai budžeta likumprojekta paketē nav bijis. Pieteikuma iesniedzēja viedoklim pēc būtības pievienojas arī Valsts prezidenta kanceleja, Tiesībsargs, LIZDA un M. Golubeva. Tieslietu ministrija un R. Ķīlis šajā aspektā savu viedokli nav pauduši. Savukārt Saeima uzskata, ka likumdevējam bija tiesības apstrīdētās normas ietvert 2016. gada 23. novembra likumā „Grozījumi Izglītības likumā” un pieņemt budžeta likumprojekta paketē. Saeimas viedoklim pievienojas Izglītības un zinātnes ministrija.

Saeima savu uzskatu balsta galvenokārt uz izglītības un zinātnes ministra K. Šadurska pausto viedokli. Viņš 2016. gada 23. novembra likumā „Grozījumi Izglītības likumā” ietvērto apstrīdēto normu saistību ar valsts budžetu pamato ar IKVD kontroles funkciju īstenošanai nepieciešamo budžeta līdzekļu piešķirumu. Arī 2016. gada 30. novembra sanāksmē Valsts prezidenta kancelejā saistībā ar iesniegto lūgumu nosūtīt minēto likumu Saeimai atpakaļ otrreizējai caurlūkošanai K. Šadurskis norādīja, ka šim likumam ir saistība ar valsts budžetu, proti, valsts budžeta līdzekļi 244 tūkstošu eiro apmērā nepieciešami IKVD kopējās kapacitātes celšanai, jo IKVD darba apjoms palielināsies un tādējādi būs nepieciešamas papildu štata vietas (*sk. Valsts prezidenta kancelejas*

2016. gada 30. novembrī rīkotās sanāksmes audioierakstu lietas materiālu 1. sēj.). Saeima kā papildu argumentu min līdzšinējo likumdošanas praksi, uzsverot, ka budžeta likumprojektu paketē regulāri tiek ietvertas normas, kuras tiešā veidā nereglamentē budžeta līdzekļu sadalījumu, bet ir uzskatāmas par šo līdzekļu iegūšanai vai izlietošanai nepieciešamu normatīvo regulējumu.

17.2. Saeimas kārtības rullī noteiktā kārtība, kādā izskata gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu un likumprojektus, kuri nosaka vai groza valsts budžetu, atšķiras no citu likumprojektu izskatīšanas kārtības. Saeimas kārtības rullī 87.¹ pants paredz, ka budžeta likumprojektu paketi veido gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts un likumprojekti, kuri nosaka vai groza valsts budžetu, jeb ar budžetu saistīti likumprojekti. Likumdevējam ir tiesības un arī pienākums valsts budžeta likumā un to pavadošo likumu paketē iekļaut vienīgi tādus jautājumus, kas:

- 1) attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu un
- 2) ir cieši saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 18. punktu*).

Apstrīdētās normas to sākotnējā redakcijā bija ietvertas likumprojektā „Grozījumi Izglītības likumā”, kuru līdz ar pārējiem ar valsts budžetu saistītajiem likumprojektiem 2016. gada 14. oktobrī Saeimai iesniedza Ministru kabinets.

Atbilstoši Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta piektajai daļai Ministru kabinets lemj par gadskārtējā budžeta likumprojektu paketes iesniegšanu Saeimā, savukārt atbilstoši šā likuma 22. pantam Ministru kabineta iesniegto gadskārtējo valsts budžeta likumprojektu paketi Saeima pārbauda un apstiprina likumdošanas kārtībā. Tādējādi par konkrēta likumprojekta iekļaušanu Saeimai iesniedzamā valsts budžeta likumprojektu paketē ir atbildīgs Ministru kabinets, kas noteic, kuri likumprojekti veido budžeta likumprojektu paketi.

2016. gada 23. novembra likuma „Grozījumi Izglītības likumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (turpmāk – anotācija), kuru Saeimai iesniedza Ministru kabinets, tika norādīts, ka „minētais grozījums ir saistāms ar valsts budžetu 2017. gadam, jo no darba atbrīvotajiem izglītības iestāžu vadītājiem jāizmaksā ar atbrīvošanu saistītās kompensācijas (piemēram, par neizmantoto

atvaļinājumu), kā arī ir jārisina jautājums par finansējumu izglītības iestāžu vadītāju profesionālās darbības vērtēšanas ieviešanai”. Anotācijā citstarp norādīts arī tas, ka minētie grozījumi neskar administratīvo izmaksu monetāro novērtējumu un ka likums tiks pildīts esošo cilvēkresursu ietvaros un jaunu institūciju izveide vai esošo reorganizācija nav nepieciešama (*sk. lietas materiālu 112.–115. lpp.*). Anotācijā bija ietverti aprēķini par līdzekļiem, kuri plānoti vairākiem izglītības jomā izvirzītajiem mērķiem, kas saistīti ar citām likumprojektā ietvertajām normām, citstarp nodrošināšanai, ka no valsts budžeta finansē pašvaldību padotībā esošo internātskolu, speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu, speciālo skolu, vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu un speciālās izglītības pirmsskolas grupu pedagogu darba samaksu un valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas un pedagogu jaunā atalgojuma modeļa izveidi.

Līdz ar to no Ministru kabineta sagatavotās anotācijas nav gūstams apstiprinājums tam, ka apstrīdētās normas, kas ietvertas budžeta likumprojektu paketē iekļautajā likumprojektā „Grozījumi Izglītības likumā”, ir cieši saistītas ar valsts budžeta līdzekļu izlietojumu.

17.3. Tomēr, ņemot vērā īpašo budžeta likumprojektu paketes izskatīšanai noteikto kārtību, tieši Saeimai ir jāizvērtē, vai visi Ministru kabineta iesniegtie likumprojekti atbilst Saeimas kārtības rullja 87.¹ pantā norādītajiem kritērijiem. Ja kāds likumprojekts šiem kritērijiem neatbilst, Saeimai tas jāizslēdz no budžeta likumprojektu paketes (*sk. Satversmes tiesas 2015. gada 25. marta sprieduma lietā Nr. 2014-11-0103 18.1. punktu*).

Atbilstoši Satversmes 25. pantam Saeima izvēlē komisijas, nosakot to locekļu skaitu un uzdevumus. Saeimas kārtības rullis ievērojamu likumprojekta sagatavošanas darba daļu uztic Saeimas komisijām, un tieši atbildīgā komisija nodrošina, ka likumprojekts izskatīšanai Saeimas sēdē tiek sagatavots pilnvērtīgi (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 18. punktu*). Saeima ar savu lēmumu budžeta likumprojektu paketē iekļauto likumprojektu „Grozījumi Izglītības likumā”, tostarp apstrīdētās normas to sākotnējā redakcijā, nodevusi izskatīšanai Budžeta un finanšu (nodokļu)

komisijai un Izglītības, kultūras un zinātnes komisijai, nosakot, ka Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija ir atbildīgā komisija.

Likumprojekts „Grozījumi Izglītības likumā” vairākkārt vērtēts Izglītības, kultūras un zinātnes komisijā, kā arī Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā. Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas 2016. gada 18. oktobra sēdē vairāki Saeimas deputāti pauduši uzskatu, ka grozījumiem Izglītības likuma 30., 48. un 50. pantā nav ietekmes uz valsts budžetu un tie nebūtu jāskata kopā ar gadskārtējo valsts budžetu. Komisija iesniegusi Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai priekšlikumu izslēgt likumprojekta „Grozījumi Izglītības likumā” 2., 3. un 5. pantu (attiecīgi – Izglītības likuma 30., 48. un 50. panta grozījumi).

Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija vairākkārt, tajā skaitā 2016. gada 18. oktobra sēdē, apspriedusi Izglītības likuma 30., 48. un 50. panta grozījumu saistību ar valsts budžetu un nolēmusi tos saglabāt budžeta likumprojektu paketē. Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas 18. oktobra sēdē ir uzklusējis izglītības un zinātnes ministrs, kurš citstarp pamatojis apstrīdēto normu saistību ar valsts budžetu un finansiālo ietekmi uz to, norādot, ka šī ietekme saistīta ar papildu darba apjomu, kas būs jāveic IKVD, un nepieciešamību pieņemt papildus deviņus vecākos inspektoros un vienu juriskonsultu.

Saeima 2016. gada 31. oktobra sēdē ar balsu vairākumu atzina likumprojektu „Grozījumi Izglītības likumā” par steidzamu un pieņēma to pirmajā lasījumā. Priekšlikumu iesniegšanai otrajam lasījumam tika noteikts termiņš – 2016. gada 2. novembris. Kā redzams no otrajam lasījumam iesniegto priekšlikumu apkopojuma tabulas, likumprojektam tika iesniegti vairāki priekšlikumi, tostarp arī Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas, Saeimas frakcijas „Saskaņa” un Saeimas Juridiskā biroja priekšlikumi par normu izslēgšanu no Ministru kabineta iesniegtā un pirmajā lasījumā pieņemtā likumprojekta „Grozījumi Izglītības likumā”. Tātad noteiktais termiņš bija pietiekams, lai personas, kurām ir tiesības iesniegt priekšlikumus, tos varētu pienācīgi noformulēt un iesniegt.

Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas 2016. gada 16. novembra sēdē, kad likumprojekts tika izskatīts pirms otrā lasījuma, I. Vanaga LIZDA un arī Latvijas Izglītības vadītāju asociācijas vārdā norādīja, ka atbalsta Izglītības, kultūras un zinātnes komisijas, frakcijas „Saskaņa” un Saeimas Juridiskā biroja nostāju, proti, to, ka 1. lasījumā pieņemtajiem Izglītības likuma 30., 48. un 50. panta grozījumiem nav saistības ar valsts budžetu. Arī Latvijas Pašvaldību savienības pārstāve lūgusi skatīt grozījumus minētajos Izglītības likuma pantos ārpus valsts budžeta likumprojektu paketes. Uzklusot minētos iebildumus un citus viedokļus, atbildīgā komisija noraidīja priekšlikumus par likumprojekta „Grozījumi Izglītības likumā” 2., 3. un 5. panta izslēgšanu. Savukārt, sagatavojot likumprojektu izskatīšanai otrajā lasījumā, Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija pilnveidojusi šo apstrīdēto normu redakciju, precizējot saistību ar valsts budžeta līdzekļu izlietojumu (*sk. priekšlikumu tabulas otrajam lasījumam punktus Nr. 15., 23. un 28*).

Līdz ar to Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija 2016. gada 16. novembra sēdē pilnveidojusi apstrīdēto normu redakciju izskatīšanai otrajā lasījumā, tādā veidā norādot uz šo normu ciešo saikni ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu.

17.4. Diskusija par Izglītības likuma 30., 48. un 50. panta saistību ar valsts budžetu turpinājusies arī Saeimas 2016. gada 23. novembra sēdē. Vairāki deputāti, tostarp Ņ. Ņikiforovs, I. Viņķele, A. Elksniņš un J. Viļums norādījuši, ka likumprojekts pēc būtības nav saistīts ar valsts budžetu. Savukārt K. Šadurskis likumprojekta un līdz ar to minēto apstrīdēto normu ietveršanu 2017. gada valsts budžeta likumprojektu paketē pamatojis ar nepieciešamību piešķirt papildu līdzekļus IKVD.

Apstrīdēto normu pieņemšanas process Saeimā liecina, ka likumdevējs ir vērtējis un pamatojis to, ka likumprojektā iekļautās apstrīdētās normas, ar kurām grozīts Izglītības likuma 30., 48. un 50. pants, attiecas uz konkrēto saimniecisko gadu un ir cieši saistītas ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu. Savukārt Izglītības likuma 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts ir uzskatāms par vienotā normatīvā regulējuma (lojalitātes prasību) precizējumu, kuru izskatīšanai otrajā lasījumā

Saeimā iesniedza izglītības un zinātnes ministrs (*sk. priekšlikumu tabulas otrajam lasījumam punktu Nr. 29*). Arī Valsts prezidenta kancelejā notikušajā sanāksmē tika norādīts, ka apstrīdētās normas ir vienots regulējums un tas ir precizēts (*sk. Valsts prezidenta kancelejas 2016. gada 30. novembrī rīkotās sanāksmes audioierakstu lietas materiālu 1. sēj.*). Līdz ar to apstrīdētās normas, tajā skaitā 51. panta pirmās daļas 2.¹ punkts, ir sistēmiski cieši saistītas ar IKVD kapacitātes stiprināšanai nepieciešamajiem valsts budžeta līdzekļiem.

Tādējādi var secināt, ka apstrīdēto normu ietveršana likumprojekta „Par valsts budžetu 2017. gadam” pavadošo likumprojektu paketē atbilst Saeimas kārtības ruļļa 87.¹ panta prasībām.

17.5. Pārbaudot, vai attiecīgais pamattiesību ierobežojums noteikts ar likumu, Satversmes tiesai jāpārlicinās arī par to, ka apstrīdētās normas, kas iekļautas 2016. gada likumā „Grozījumi Izglītības likumā”, ir pietiekami skaidri formulētas, lai persona varētu izprast no tām izrietošo tiesību un pienākumu saturu.

Apstrīdētās normas nosaka darba devēja pienākumu Darba likumā noteiktajā kārtībā nekavējoties izbeigt darba tiesiskās attiecības ar izglītības iestādes vadītāju vai pedagogu, kurš neatbilst lojalitātes prasībām. Anotācijā norādīts, ka darba devējs, konstatējot pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja rīcības nesavienojamību ar ieņemamo amatu, ir tiesīgs pieņemt lēmumu par darba tiesisko attiecību izbeigšanu ar konkrēto darbinieku, izvēloties piemērotu darba tiesisko attiecību izbeigšanas faktisko pamatojumu un attiecīgu Darba likuma normu. Darba likuma 101. pants paredz virkni gadījumu, kad darba devējam ir tiesības uzteikt darba līgumu. Atkarībā no konkrēta uzteikuma pamata personai rodas atšķirīgas tiesiskās sekas, citstarp arī attiecībā uz uzteikuma termiņu un atlaišanas pabalstu. Darba devēja un darba ņēmēja strīds šādā gadījumā risināms vispārējās jurisdikcijas tiesā Civilprocesa likumā noteiktajā kārtībā. Tādējādi persona, ja tā nepiekrīt IKVD lēmumam par lojalitātes prasību pārkāpumu un attiecīgi darba tiesisko attiecību uzteikumam, var savas aizskartās tiesības un likumiskās intereses aizstāvēt tiesā.

Ar 2016. gada 23. novembra likumu „Grozījumi Izglītības likumā” pēc būtības ir noregulētas lojalitātes prasību neizpildes tiesiskās sekas. Anotācijā ir skaidroti lojalitātes prasību mērķi, raksturota pašreizējā situācija un problēmas, kā arī norādīti apsvērumi par apstrīdēto normu konstitucionalitāti, proti, piemērotību leģitīmo mērķu sasniegšanai un labumu, ko no apstrīdēto normu piemērošanas gūs sabiedrība. Izglītības un zinātnes ministrs ir skaidrojis deputātiem minēto grozījumu būtību, lai arī izvērstā diskusija par tiem nav izveidojusies. Satversmes tiesa no likumprojekta izstrādes un pieņemšanas materiāliem ir guvusi apstiprinājumu tam, ka likumdevējs, uzklusot izglītības un zinātnes ministra skaidrojumu, ir pietiekami izvērtējis to apstrīdēto normu saturu, kuras paredz tiesiskās sekas personai, kas atzīta par neatbilstošu lojalitātes prasībām. Līdz ar to apstrīdētās normas, kas ietvertas 2016. gada 23. novembra likumā „Grozījumi Izglītības likumā”, ir pietiekami skaidri formulētas.

Tādējādi ierobežojums, kas noteikts ar apstrīdētajām normām, kuras ietvertas 2016. gada 23. novembra likumā „Grozījumi Izglītības likumā”, ir noteikts ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu.

18. Konstatējot, ka visas apstrīdētās normas ir pieņemtas ar pienācīgā kārtībā pieņemtu likumu, Satversmes tiesai jāturpina to vērtēšana, pārbaudot, vai personas vārda brīvības un personas tiesību brīvi strādāt izvēlētajā profesijā ierobežojums ir noteikts leģitīma mērķa labad.

Ja ir noteikts pamattiesību ierobežojums, tad pienākums uzrādīt un pamatot ierobežojuma leģitīmo mērķi Satversmes tiesas procesā visupirms ir institūcijai, kas izdevusi apstrīdēto aktu (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2014. gada 13. jūnija sprieduma lietā Nr. 2014-02-01 13. punktu*).

Saeima norāda, ka apstrīdētās normas pieņemtas ar mērķi aizsargāt citu cilvēku tiesības un demokrātisko valsts iekārtu. Saeimas viedoklim pēc būtības pievienojas visas lietā pieaicinātās personas un piekrīt arī Pieteikuma iesniedzējs.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka valsts pienākums ir nodrošināt kvalitatīvu un demokrātisku izglītību ikvienam izglītojamam. Izglītošanas procesā galvenais ir izglītojamais un viņa tiesību un interešu nodrošināšana. Atbilstoši Izglītības

likuma 2. pantam katram izglītojamam ir tiesības saņemt tādu izglītību, kas ieaudzina cieņu pret demokrātiskas valsts pamatprincipiem, Latvijas valsts nacionālajām vērtībām un nodrošina to, ka izglītojamais nākotnē var kļūt par pilnvērtīgu demokrātiskas sabiedrības locekli. Demokrātiskās valsts iekārtas aizsardzības aspektā svarīgi ir tas, ka izglītības procesā izglītojamais tiek veicināta sajūta, ka viņi ir piederīgi Latvijas valstij un tās pamatvērtībām, kā arī izpratne par demokrātiju un pilsoniskās līdzdalības iespējām, attīstot viņos atbildības izjūtu pret sabiedrību un apkārtējo vidi un stiprinot viņu nacionālo pašapziņu.

Latvijai kā demokrātiskai tiesiskai valstij, ņemot vērā vēsturisko pieredzi un veidojot atklātu, tolerantu, pilsoniski aktīvu sabiedrību, ir jā rūpējas par demokrātisko vērtību aizstāvēšanu un nostiprināšanu izglītības procesā.

Līdz ar to apstrīdētajās normās ietvertajam tiesību ierobežojumam ir leģitīmi mērķi – citu cilvēku tiesību un demokrātiskas valsts iekārtas aizsardzība.

19. Noskaidrojot, vai ar apstrīdētajām normām noteiktais pamattiesību ierobežojums ir samērīgs, Satversmes tiesa izvērtē, vai izmantotie ierobežojošie līdzekļi ir piemēroti leģitīmā mērķa sasniegšanai, vai mērķi nav iespējams sasniegt ar citiem, indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem un vai labums, ko gūst sabiedrība no noteiktā ierobežojuma, ir lielāks par indivīdam nodarīto zaudējumu. Ja, izvērtējot tiesību normu, tiek atzīts, ka tā neatbilst kaut vienam no šiem kritērijiem, tā neatbilst arī samērīguma principam un ir prettiesiska (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2007. gada 16. maija sprieduma lietā Nr. 2006-42-01 11. punktu*).

19.1. Satversmes tiesa atzinusi, ka likumdevēja izraudzītie līdzekļi ir piemēroti mērķa sasniegšanai, ja ar attiecīgajām tiesību normām šo mērķi var sasniegt (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. 2010-70-01 15. punktu*). Saeima uzskata, ka apstrīdētajās normās noteiktais ierobežojums – prasība būt lojālam Latvijas Republikai un tās Satversmei, kā arī šīs prasības neievērošanas tiesiskās sekas, kas izpaužas kā aizliegums strādāt par

pedagogu vai izglītības iestādes vadītāju, – ir piemērots leģitīmā mērķa sasniegšanai.

Saeima uzsvērusi pedagoga lomu izglītošanas procesā. Viens no pedagoga pienākumiem esot būt par paraugu izglītojamiem. Tādēļ pedagoga attieksme un rīcība ne tikai izglītības procesā un tiešā saskarsmē ar izglītojamiem, bet arī ārpus izglītības iestādes, ja šī attieksme vai rīcība ir publiska vai kļūst zināma izglītojamam, ietekmē audzināšanas procesu, tostarp izglītojamā attieksmju veidošanos. Ja pedagogs nebūtu uzticīgs Latvijai kā demokrātiskai tiesiskai valstij un tās pamatiem, noniecinātu Latvijas valsts simbolus, apšaubītu cilvēka tiesību un pamatbrīvību vērtību un ar šādiem uzskatiem vai tos apliecinošu rīcību ietekmētu izglītojamos, būtu apgrūtināta izglītības mērķu sasniegšana. Saeimas viedoklim pēc būtības pievienojas visas lietā pieaicinātās personas.

Ministru kabineta 2016. gada 15. jūlija noteikumos Nr. 480 „Izglītojamo audzināšanas vadlīnijas un informācijas, mācību līdzekļu, materiālu un mācību un audzināšanas metožu izvērtēšanas kārtība” (turpmāk – Noteikumi Nr. 480) ir norādīti audzināšanas mērķi un uzdevumi. Viens no uzdevumiem ir stiprināt izglītojamā valstiskuma apziņu, veicināt pilsonisko līdzdalību un iniciatīvu, lojalitāti un patriotismu, tajā skaitā organizējot valsts svētku un latviešu tautas tradicionālo svētku svinēšanu, atceres un atzīmējamo dienu ievērošanu un citus pasākumus, kas padziļina izpratni par Latvijas vēsturi, valsts rašanos, valstiskuma atjaunošanu, tautas likteni, brīvības cīņām un valsts aizsardzību, veicināt lepnumu par Latvijas valsti un cilvēkiem, popularizēt cilvēku dzīves un darbības piemērus, kas apliecina pašreizējās dzīves un nesavtību Latvijas valsts labā, veicināt izglītojamos izjūtu, ka viņi ir piederīgi savai izglītības iestādei, novadam, pilsētai, un informēt viņus par pilsoniskās līdzdalības iespējām (*sk. Noteikumu Nr. 480 10.5. apakšpunktu*). Arī IKVD vēstulē par apstrīdēto normu piemērošanu pašvaldību izglītības pārvaldēm un izglītības speciālistiem norāda, ka pedagoga rīcība vai paustais viedoklis nevar būt pretrunā ar Noteikumiem Nr. 480 (*sk. IKVD 2017. gada 13. janvāra vēstuli Nr. 1-19.2/16 pašvaldību izglītības pārvaldēm un izglītības speciālistiem lietas materiālu 1. sēj. 129. lpp.*).

Izglītības likumā izvirzītos mērķus – nodrošināt kvalitatīvu un demokrātisku izglītības saturu, kā arī novērst riskus valsts drošībai un demokrātijai – iespējams sasniegt, audzinot Latvijai lojālus sabiedrības locekļus. Izglītības likums paredz izglītošanas procesā izmantot tikai Izglītības satura centra apstiprinātus mācību līdzekļus. Tomēr izglītības process ietver ne tikai noteiktu mācību līdzekļu izmantošanu. Pedagogi var pēc saviem ieskatiem izvēlēties dažādus papildmateriālus, kas tiek izmantoti izglītošanas procesā, un ieteikt papildu literatūru, turklāt būtiska nozīme ir arī paša pedagoga personībai. Pedagogs izglītojamiem, īpaši bērniem, rada priekšstatu par to, kādam jābūt Latvijas – demokrātiskas tiesiskas valsts – pilsoniskās sabiedrības loceklim, un pats šajā ziņā kalpo par paraugu.

Tādējādi kvalitatīvs izglītības process ir tāds, kura ietvaros izglītojamiem tiek sniegtas ne vien zināšanas, bet arī izpratne par Latvijas valsts un Satversmes vērtībām, ieaudzināta cieņa pret tām un stiprināta apziņa, ka viņi ir Latvijas pilsoniskās sabiedrības sastāvdaļa. Tādējādi tiek nodrošināta un aizsargāta demokrātiskā valsts iekārta gan šobrīd, gan arī nākotnē. Ja pedagogs vai izglītības iestādes vadītājs, kas nav lojāls Latvijai kā demokrātiskai tiesiskai valstij un Satversmes principiem un ar savu rīcību vai izteikumiem šādus nelojālus uzskatus pauž, piedalītos izglītības procesā un ietekmētu izglītojamos, kvalitatīvas izglītības nodrošināšana un izglītošanas mērķu sasniegšana nebūtu iespējama.

Apstrīdētajās normās noteiktais ierobežojums nodrošina, ka tiesības uz kvalitatīvu izglītību tiek īstenotas Latvijai kā tiesiskai demokrātiskai valstij lojālā veidā.

Līdz ar to apstrīdētajās normās noteiktais ierobežojums ir piemērots leģitīmo mērķu sasniegšanai.

19.2. Satversmes tiesai arī jāvērtē, vai nepastāv saudzējošāki leģitīmo mērķu sasniegšanas līdzekļi un vai šādus līdzekļus likumdevējs ir apsvēris. Turklāt jāņem vērā, ka pamattiesību ierobežojums ir samērīgs vienīgi tad, ja nav citu līdzekļu, kuri būtu tikpat efektīvi un kurus izvēloties pamattiesības tiktu ierobežotas mazāk jūtami. Izvērtējot, vai leģitīmo mērķi var sasniegt ar

saudzējošākiem līdzekļiem, jāņem vērā, ka saudzējošāks līdzeklis ir nevis jebkurš cits, bet tikai tāds līdzeklis, ar kuru var sasniegt leģitīmo mērķi tādā pašā kvalitātē (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 19. punktu*).

Pieteikuma iesniedzējs nav norādījis, ka pastāvētu lojalitātes prasībām alternatīvi līdzekļi, ar kuriem leģitīmo mērķi varētu sasniegt tādā pašā kvalitātē, bet paudis uzskatu, ka lojalitāte Latvijai būtu iedzīvināma, veicinot gan pedagogu, gan visas sabiedrības uzticību valstij un tās Satversmei „ar darbiem”, proti, īstenojot tādu politiku, kas apmierinātu sabiedrību, līdzsvarojot dažādu tās grupu intereses, nodrošinātu valsts ekonomisko izaugsmi un celtu sabiedrības labklājību.

Saeima uzskata, ka nepastāv saudzējošāki leģitīmā mērķa sasniegšanas līdzekļi.

Satversmes tiesa uzsver, ka persona, kas ieņem pedagoga vai izglītības iestādes vadītāja amatu, pilda valstij nozīmīgu funkciju – nodrošina Satversmē nostiprinātās tiesības uz kvalitatīvu izglītību, kas citstarp ietver lojālu attieksmi pret Latvijas valsti un tās Satversmi. Izglītības procesā tiek nodrošinātas ikviena izglītojamā tiesības uz attīstību, pilnveidojot savus talantus un spējas, izglītojamais ieaudzina cietību pret demokrātiskas tiesiskas valsts pamatvērtībām, nostiprināta personības un valstiskā identitāte, piederība pie pilsoniskās sabiedrības un citi personības attīstībai būtiski aspekti. Tādējādi Izglītības likuma mērķi ietver tādu zināšanu, prasmju un attieksmju iegūvi, kurām citstarp jānodrošina personas aktīva iekļaušanās Latvijā un sabiedrības dzīvē. Viens no šo mērķu īstenošanas priekšnoteikumiem ir Latvijas valstij un tās Satversmei lojāls pedagoģiskais personāls, jo, kā jau iepriekš tika atzīts, pedagogs un izglītības iestādes vadītājs ietekmē ikviena izglītojamā personības attīstību un izpratni par sabiedrību un valsti. Lai arī kopš neatkarības atjaunošanas Latvijā ir nostiprinājušās demokrātiskās vērtības un pilsoniskā sabiedrība, tomēr valstij, ņemot vērā vēsturisko pieredzi, ir jāturpina īpaši rūpēties par demokrātijas vērtību aizstāvēšanu un nostiprināšanu izglītības jomā. Piemērojot apstrīdētās normas, šis būtiskais priekšnoteikums attiecībā uz

pedagoģisko personālu tiek izpildīts. No lietas materiāliem izriet, ka likumdevējs ir apsvēris apstrīdēto normu alternatīvas un izvēlējis saudzējošāko leģitīmā mērķa sasniegšanas līdzekli. Nekādā citādā veidā nevarētu nodrošināt to, ka pedagogi un izglītības iestādes vadītāji ir lojāli Latvijas valstij un tās Satversmei.

Tānad leģitīmos mērķus tādā pašā kvalitātē nav iespējams sasniegt ar citiem, indivīda tiesības mazāk ierobežojošiem līdzekļiem.

19.3. Lai izvērtētu pamattiesību ierobežojuma samērīgumu, jāpārlicinās arī par to, vai nelabvēlīgās sekas, kas personai rodas pamattiesību ierobežošanas rezultātā, nav lielākas par labumu, ko no šā ierobežojuma gūst sabiedrība kopumā (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 20. maija sprieduma lietā Nr. 2010-70-01 17. punktu*).

Pamatojot, ka labums, ko no apstrīdētajām normām gūst sabiedrība, ir lielāks par personai nodarīto kaitējumu, Saeima uzsver, ka lielākā daļa no lojalitātes prasību satura ir tiesiski noregulēta. Piemēram, genocīda un citu starptautisku noziegumu slavināšana vai aicinājums likvidēt Latvijas valstisko neatkarību un teritoriālo vienotību tiek uzskatīts par naida runu un tādu izteiksmes veidu, kas nav aizsargāts ar personas tiesībām uz vārda brīvību. Arī necieņa pret valsts simboliem vai to zaimošana ir sodāma gan administratīvā, gan krimināltiesiskā kārtībā (*sk. Krimināllikuma 93. pantu un Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksa 201.⁴⁴ pantu*). Šie ierobežojumi ir jāievēro ikvienam indivīdam neatkarīgi no viņa profesijas vai nodarbošanās.

Saeima norāda, ka personas pamattiesību ierobežojums ir samērīgs. Pedagoģa profesija ir viena no reglamentētajām profesijām, jo ir saistīta ar valsts funkciju īstenošanu izglītības jomā. Personai jāapzinās, ka šī profesija ir saistīta ar noteiktiem ierobežojumiem, proti, ka tai, strādājot par pedagogu, būs jāievēro valsts noteiktais izglītības saturs un programmas, noteikumi attiecībā uz nevainojamu reputāciju un sodāmības neesību, kā arī ierobežojumi, kas noteikti apstrīdētajās normās. Tādējādi personai jāņem vērā, ka, izvēloties pedagoģa profesiju, tā nevarēs izmantot vārda brīvību tik lielā mērā, kādā to varētu izmantot citu, ar izglītošanu nesaistītu profesiju pārstāvji.

Satversmes tiesa atzīst Saeimas viedokli par pamatotu, taču atzīst par vajadzīgu uzsvērt, ka lojalitātes prasības neierobežo personas tiesības būt sabiedriski, tātad arī pilsoniski un politiski aktīvai. Tās ļauj personai īstenot vārda brīvību Satversmei un pedagoga ētikai atbilstošā veidā, citstarp arī kritiski analizējot politiskos un sabiedriskos procesus, amatpersonu vai valdības rīcību. Tāpat lojalitātes prasības neliedz pedagogam organizēt mācību stundas un audzināšanas darbu tādā veidā, kas rosina kritisko domāšanu, attīsta spēju paust, uzklaut un analizēt dažādus viedokļus. Tomēr paustais viedoklis vai rīcība nedrīkst graut izglītojamo uzticību Latvijas valstij un Satversmes principiem.

Izskatāmajā lietā indivīda, respektīvi, pedagoga, tiesības ir jāsamēro ar izglītojamo, tostarp bērnu, tiesībām uz kvalitatīvu izglītību. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka izglītības procesā svarīgākais ir izglītojamais (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2005. gada 13. maija sprieduma lietā Nr. 2004-18-0106 secinājumu daļas 20.3. punktu*). Līdz ar to izglītošanas procesam jābūt vērstam uz izglītojamā un viņa tiesību un interešu nodrošināšanu. Katram izglītojamam Latvijā ir tiesības saņemt tādu izglītību, kas citstarp atbilst demokrātiskas tiesiskas valsts principam, Latvijas kā nacionālas valsts principam un nodrošina to, ka izglītojamais kļūst par pilnvērtīgu demokrātiskas pilsoniskas sabiedrības locekli. Sabiedrības locekļi, kas apzinās un ciena vērtības, uz kurām balstīta Satversme, ir demokrātiskas tiesiskas valsts pastāvēšanas priekšnoteikums. Turklāt izglītības procesa prioritārais mērķis – nodrošināt izglītojamo tiesības saņemt tādu izglītību un audzināšanu, kas ļautu veidot un stiprināt sajūtu, ka viņi ir piederīgi Latvijai, – atbilst ne tikai izglītojamo, bet visas sabiedrības interesēm. Proti, ne tikai izglītojamo, bet visas sabiedrības interesēs ir tas, lai pedagoga un izglītības iestādes vadītāja pienākumus veiktu personas, kas ir lojālas Latvijas Republikai un tās Satversmei un attiecīgi spēj izglītojamos audzināt par Latvijas valstij un tās pamatvērtībām uzticīgiem pilsoniskas sabiedrības locekļiem. Līdz ar to likumdevējs, pieņemot apstrīdētās normas, ir ievērojis līdzsvaru starp sabiedrības un indivīda interesēm un ar apstrīdētajām normām noteiktais ierobežojums ir samērīgs.

Tādējādi apstrīdētajās normās ietvertais tiesību ierobežojums atbilst samērīguma principam un līdz ar to apstrīdētās normas atbilst Latvijas Republikas Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

Nolēmumu daļa

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30.–32. pantu, Satversmes tiesa

nosprieda:

atzīt Izglītības likuma 30. panta ceturto un sesto daļu, 48. panta piekto un sesto daļu, 50. panta 5. punktu un 51. panta pirmās daļas 2.¹ punktu par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 100. panta pirmajam teikumam un 106. panta pirmajam teikumam.

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā publicēšanas dienā.

Tiesas sēdes priekšsēdētāja

I. Ziemele