

<https://doi.org/10.25143/socr.23.2022.2.165-182>

Augstskolas autonomija kā demokrātisks pārvaldības princips Latvijā

Autonomy of University as a Democratic Governance Principle in Latvia

Dr. iur. docente Kitija Bite

ORCID: 0000-0001-5184-4420

Rīgas Stradiņa universitāte, Juridiskā fakultāte, Latvija

kitija.bite@rsu.lv

Abstract

Autonomy of a university is a right to self-determine its existence and operation. Autonomy is not the absolute freedom of action of the institution, but rather the liberty to operate within the national legal framework. Autonomy embraces the democratic principles of a governance model enforced with the purpose to maintain a balance between the self-governing entities. The balance refers to internal and external democracy. Shifting the balance of the current governance model of the Constitutional Assembly, the Senate, the Rector, the Audit Commission and the Academic Arbitration Court affects democracy at large. The article aims to analyse the legal framework of university autonomy and its changes, identify shortcomings of the governance model, and propose solutions to them. Used materials include legal acts, publications and literature. Methods used in the article are descriptive, analysis, synthesis, dogmatic, induction and deduction, and legal interpretation methods as well – grammatical, systemic, historical and teleological methods.

The main results relate to how changing the university governance model in Latvia impacts the university autonomy and compliance with the democratic principle in governance. Leaving the choice to establish the Constitutional Assembly to the university jeopardises the principle of participation of a university staff in the university's activities. Furthermore, leaving the establishment of the Academic Arbitration Court to the university dismantles the democratic balance in the university governance.

Keywords: autonomy, self-governance, constitution assembly, the senate, the rector, the academic arbitration court.

levads

Izglītība ir viena no starptautiskajās un nacionālajās tiesību normās iekļautajām cilvēka pamattiesībām, kuras valstij ir jānodrošina (Latvijas Republikas Satversmes komentāri, 2011, 643–645). Augstākā izglītība tiek iegūta augstskolā, kam var būt atšķirīgs nosaukums, piemēram, augstskola, universitāte, akadēmija u. tml. (turpmāk – augstskola vai universitāte). Neatkarīgi no nosaukuma augstskola ir institūcija, kura personai sniedz iespēju apgūt profesiju, nodarboties ar zinātņi un ir darbavieta akadēmiskajam un administratīvajam personālam.

Pēc būtības augstskola ir kā sarežģīts mehānisms, kas īsteno dažāda veida tiesiskās attiecības. Lai nodrošinātu personas tiesības uz izglītību augstākajā pakāpē, augstskolas ir tiesīgas veidot savu pārvaldi, izdot iekšējos normatīvos aktus un kontrolēt to izpildi, noteikt uzņemšanas nosacījumus, studiju maksu, zinātnes virzienus un risināt citus jautājumus. Parasti tās pilda publisku funkciju – veic izglītības pakalpojuma nodrošināšanu, taču augstskolas var piedalīties arī civiltiesiskās attiecībās. Citiem vārdiem sakot, jebkurai valsts augstskolai kā publiskās pārvaldes institūcijai ar likumu ir piešķirta autonomija lemt par tai svarīgiem jautājumiem.

Modernā demokrātija ir samērīga, tā balstās uz varas dalīšanu, reprezentatīvu dažādu viedokļu paušanu un lēmumu veidošanu, kas balstīti tiesībās un konstitūcijā (Īsi par demokrātiju, 2017, 184). Likumdevējs, nosakot augstskolas autonomiju ārējā normatīvajā aktā, veido valsts un augstskolas tiesiskās attiecības, lai nodrošinātu vairāk vai mazāk unificētu augstskolas pārvaldības modeli, kuram ir jāspēj nodrošināt augstskolas pastāvēšanu un izglītības pakalpojuma sniegšanu. Augstskolu likumā ir noteiktas augstskolas pašpārvaldes institūcijas, kas Latvijā ir tradicionālas, – satversmes sapulce, senāts, rektors, revīzijas komisija un šķirējtiesa. Tieši varas līdzsvars šajā pārvaldības modeli nodrošina augstskolas autonomiju un demokrātijas principa īstenošanu. Izglītības un zinātnes ministrijas virzītajā augstskolu reformā augstskolu autonomija un pārvaldības modelis bija viens no pamatjautājumiem. Tā aktualitāte ir pamatota Augstskolu likuma 2021. gada 8. jūnijā veiktajos grozījumos, ar kuriem tika mainīts augstskolas pārvaldības modelis, ieviešot padomi kā augstāko augstskolas lēmēj institūciju un pieļaujot augstskolas izvēli satversmes sapulces un šķirējtiesas izveidošanā. Līdz ar to likumdevējs ir mainījis varas līdzsvaru, nosakot, ka padomē izpildvaras iecelto ārējo pārstāvju skaits ir lielāks nekā augstskolas ievēlēto pārstāvju skaits, turklāt padomes priekšsēdētājs pirmajā padomes darbības termiņā ir ārējais pārstāvis. Starptautiski atzītie pamatprincipi nepieļauj, ka politiskā vai ekonomiskā vara ietekmē augstskolas autonomiju, bet pašreizējais padomes regulējums to netieši pieļauj, jo ārējos pārstāvjus izvirza Ministru kabinets un Valsts prezidents.

Tiesiskais regulējums pieļauj arī iespēju augstskolām neveidot satversmes sapulci, ar to radot situāciju, ka augstskolas personālam var tikt liegta iespēja piedalīties augstskolas pašpārvaldē. Savukārt, atsakoties no šķirējtiesas obligātas pastāvēšanas augstskolā, nav izvērtēta šāda lēmuma ilgtermiņa ietekme uz strīdu izšķiršanu augstskolā un

administratīvo tiesu noslodzi. Lemt par augstskolas autonomijas apjomu ir likumdevēja prerogatīva, bet likumdevējam ir jāspēj nodrošināt demokrātijas principa ievērošana augstskolas autonomijā.

Šā pētījuma mērķis ir analizēt augstskolas autonomijas tiesisko regulējumu un tā izmaiņas, lai konstatētu pārvaldības modeļa trūkumus un ieteiktu to risinājumu. Veicot pētījumu, tika analizētas tiesību normas, publikācijas un literatūras avoti, bet rezultātu iegūšanai izmantotas šādas metodes: deskriptīvā, analīzes, sintēzes, dogmatiskā, indukcijas un dedukcijas, kā arī tiesību normu interpretācijas metode, proti, gramatiskā, sistēmiskā, vēsturiskā un teleoloģiskā metode.

1. Augstskolas autonomija – formalitāte vai demokrātijas mēraukla

Jēdziens “autonoms” tiek skaidrots kā tāds, kam ir pašpārvaldes tiesības, kam ir autonomija (Svešvārdu vārdnīca, 1951, 38), arī kā “neatkarīgs, patstāvīgs” (Latviešu literārās valodas vārdnīca, 1972). Attiecīgi tiek veidots arī autonomijas jēdziens: no grieķu valodas vārda *autonomia*, ko savukārt veido *autos* (pats) un *nomos* (likums), tātad – pašlikumdošana; atsevišķu apgabalu, sabiedrisku apvienību vai iestāžu tiesība nokārtot valsts robežās savu iekšējo dzīvi pēc pašu radītām tiesību normām. Tiesības tiek piešķirtas ar sevišķu likumu, dodot vispārējas līnijas, kuru robežās sabiedriskas organizācijas vai iestādes var brīvi rīkoties, pašas izdodot un arī piemērojot pakļautām personām saistošas vispārējas normas (Latviešu konversācijas vārdnīca, 1927–1928, 1335. šķirklis). Apkopojot šeit minēto, var teikt, ka autonomija primāri ir attiecināma uz autonoma subjekta ārējās tiesību normās noteiktu tiesību pašam noteikt savu pastāvēšanu, eksistenci un iekšējo organizāciju. Ņemot vērā, ka autonomija var tikt īstenota likuma noteiktajos ietvaros, tā ir jānošķir no subjekta absolūtas rīcības brīvības.

Attiecīgi augstskolas autonomija ir ar likumu noteiktas tiesības lemt par augstskolas pārvaldību, lai nodrošinātu Latvijas Republikas Satversmē noteiktās cilvēktiesības (Latvijas Republikas Satversme, 1922, 8. nodaļa).

Īsu augstskolas autonomijas skaidrojumu ir sniegusi arī Valsts kontrole, secinot, ka augstskola ir autonoma izglītības un zinātnes institūcija ar pašpārvaldes tiesībām un tai ir tiesības patstāvīgi noteikt augstskolas organizatorisko un pārvaldības struktūru, kā arī augstskolas autonomija izpaužas tiesībās mērķtiecīgā un racionālā finanšu un materiālo resursu izmantošanā (Latvijas Republikas Valsts kontrole, 2017, 68).

Augstskolu likuma 4. panta otrajā daļā ietverti arī papildinājumi, kuros cita starpā paredzēta augstskolas atbildība par demokrātisma principu ievērošanu, mērķtiecīgu un racionālu finanšu un materiālo resursu izmantošanu (Augstskolu likums, 1995, 4. panta otrā daļa). Šī augstskolas atbildība par demokrātisma principa ievērošanu, kas izriet no augstskolas autonomijas, tiek analizēta turpmāk.

Tas, ka augstskolām / universitātēm ir jāpiemīt autonomijai, norādīts 1988. gadā parakstītajā Lielajā universitāšu hartā (*Magna Charta Universitatum*), kā fundamentālo

pamatprincipu akcentējot universitāšu autonomiju, kas var būt organizēta dažādos veidos, lai spētu atbilst apkārtējās pasaules vajadzībām, zinātnei un izglītībai, tai ir jābūt morāli un intelektuāli neatkarīgai no politiskās varas un ekonomiskajiem spēkiem (Lielā universitāšu harta, 1988).

Eiropā šo demokrātijas principu īstenošanu dzīvē caur augstskolu autonomiju novēro un uzrauga Eiropas Augstskolu asociācija (*European University Association*, turpmāk – *EUA*), vērtējot augstskolu autonomijas līmeni Eiropas valstīs un 29 augstākās izglītības sistēmās. Šie vērtējumi parāda attiecības starp universitātēm un valsti, cik brīvi universitātes var pieņemt lēmumus valsts noteiktajā likumu un regulējumu kontekstā, kā atbilstošs tiesiskais ietvars nodrošina brīvu lēmumu pieņemšanu, lai nodrošinātu universitāšu darbības brīvību. Bieži tiesiskais regulējums universitātēm piešķir ierobežotu autonomiju vai rada domstarpības starp universitātēm un valdību. *EUA* norāda, ka augstskolu autonomija ir komplekss koncepts, kas ietver dažādus, bet savstarpēji saistītus elementus. Autonomijas mērījumi tiek veikti četrās dimensijās un ir šādi: 7 organizatoriskās autonomijas indikatori, 11 finanšu autonomijas indikatori, astoņi personāla autonomijas indikatori un 12 akadēmiskās autonomijas indikatori (*EUA*, <https://www.university-autonomy.eu/about/>).

Šajā publikācijā tiek atainoti tikai organizatoriskās autonomijas rādītāji. Jaunākais *EUA* vērtējums tika publicēts 2017. gadā. Attiecībā uz organizatorisko autonomiju Latvija saņēma 57 %, kas atbilst vidēji zēmam rādītājam. Salīdzinot ar iepriekšējo novērtējumu 2010. gadā, situācija kļuvis sliktāka – toreiz Latvijas rādītājs bija vidēji augsts. Latvijas augstskolu organizatorisko autonomiju galvenokārt samazināja rektora atļaušanas procedūra, kā arī iespējas trūkums augstskolām veidot juridiskas personas un ārējo dalībnieku neiesaistīšana augstskolas pārvaldībā (*EUA*, 2017, 44). Kārtējais *EUA* vērtējums tiks publicēts pēc 2022. gadā ievāktajiem datiem par Eiropas valstu augstākās izglītības sistēmu. Tajā atkārtoti tiks noteikti organizatoriskās autonomijas indikatori. *EUA* vērtēs 2021. gadā veiktos grozījumus Augstskolu likumā, kuri, diemžēl ne visi, ir vērsti uz augstskolu autonomijas stiprināšanu.

Augstskolas autonomija ir vērtēta arī vairākos Satversmes tiesas spriedumos, konstatējot, ka likumā noteiktā augstskolas autonomija izpaužas tiesībās patstāvīgi noteikt savu organizatorisko un pārvaldības struktūru, bet augstskolu autonomija nav absolūta. Saskaņā ar Augstskolu likuma 4. panta pirmo daļu augstskolas autonomiju raksturo varas un atbildības sadale starp augstskolu un valsts institūcijām. Augstskolu autonomija ir ierobežota ar citu valsts institūciju tiesībām (Satversmes tiesa, 2000).

Gandrīz 20 gadus pēc šeit minētā nolēmuma Satversmes tiesa pamatoja augstskolas autonomijas nepieciešamību, nosakot, ka “*augstskolas uzskatāmas ne tikai par izglītības iestādēm, kurās sagatavo darbam dažādu jomu speciālistus, bet tās ir arī akadēmiskās izglītības un zinātnes centri. Lai tiktu aizsargāta studējošo un akadēmiskā personāla akadēmiskā brīvība, augstskolām nepieciešama autonomija. [...] Kā uzsvērts Lielajā universitāšu hartā, lai spētu atbilst apkārtējās pasaules vajadzībām, zinātnei un izglītībai, universitātei ir jābūt morāli un intelektuāli neatkarīgai no politiskās varas. Tāpat*

universitāšu autonomija nodrošina augstākās izglītības un zinātnes sistēmu nepārtrauktu piemērošanos mainīgajām vajadzībām, sabiedrības prasībām un jaunākajiem zinātnes sasniegumiem. Augstākās izglītības iestāžu autonomija ietver augstākās izglītības iestādes tiesības veidot savu institucionālo stratēģiju, nosakot savus mērķus un misiju, kā arī to sasniegšanas un īstenošanas veidus. Ņemot vērā augstākās izglītības nozīmi sabiedrības ilgtspējā un nacionālās zinātnes attīstībā, valstij, ievērojot augstākās izglītības iestāžu autonomiju un akadēmisko brīvību, ir pienākums izveidot tādu augstākās izglītības sistēmu, kas nodrošina šo izglītības iestāžu darbību visas sabiedrības interesēs.” (Satversmes tiesa, 2019).

Augstskolas autonomija ir nozīmīgs instruments sabiedrības vērtību tālākā attīstībā un demokrātijas nodrošināšanā augstskolā. Juriste Anda Ozola norāda: *“Politiskā dimensija pieprasa akadēmisko brīvību un institucionālo autonomiju kā nosacījumus augstākās izglītības spējai sniegt pilnvērtīgu ieguldījumu sabiedrībā, kuras daļa tā ir. Tiesiskā dimensija konstituē augstskolu autonomiju kā vērtīblielumu ar satura un formas nosacījumiem. Forma – dažādos veidos organizēta, ar nosacījumu spēt atbilst apkārtējās pasaules vajadzībām. Satura nosacījums – izvēlētās formas ietvarā zinātnei un izglītībai ir jābūt morāli un intelektuāli neatkarīgām no politiskās varas un ekonomiskajiem spēkiem.”* (Ozola, 2021, 24).

Turklāt augstskolas autonomija nevar būt formāli likumā ierakstīts vēsturiski pārmanots postulāts, bet tai jābūt likumdevēja piešķirtam efektīvam augstskolas attīstību un demokrātiju veicinošam līdzeklim.

2. Augstskolas pārvaldības modelis līdz 2021. gada 16. augustam

Augstskolas pārvaldība ir viens no indikatoriem, pēc kuriem nosaka augstskolas organizatorisko autonomiju. Augstskolas pārvaldību reglamentē likumdevējs ar ārējā regulējuma palīdzību. Pašlaik tā ir noteikta ar Augstskolu likuma grozījumiem, kurus Saeima pieņēma 2021. gada 8. jūnijā, un tie stājās spēkā tā paša gada 16. augustā. Lai izprastu, kā Latvijā līdz 2021. gada 16. augustam bija organizēta augstskolas pārvaldība, tiks veikta Augstskolu likuma normu analīze kontekstā ar *EUA* fiksētajiem trūkumiem un Izglītības un zinātnes ministrijas rīcību, lai īstenotu augstskolu pārvaldības reformu.

Augstskolu likumā – tā pirmajā redakcijā 1995. gadā – tika noteikts, ka augstskolu autonomiju raksturo varas un atbildības sadale starp valsts institūcijām un augstskolu vadību, kā arī starp augstskolu vadību un akadēmisko personālu (Augstskolu likums, redakcija no 1995. gada līdz 1997. gadam, 4. panta pirmā daļa). No šīs normas izriet, ka autonomija izpaužas ārējā līmenī, t. i., starp valsts institūcijām un augstskolas vadību, un iekšējā līmenī – starp augstskolas vadību un akadēmisko personālu. Te vērojama tieša korelācija ar *EUA* veikto vērtējumu indikatoriem – augstskolas autonomija valsts noteiktajā tiesiskajā ietvarā.

Augstskolu likums primāri regulē iekšējo pašpārvaldi, skaidri definējot tās subjektus – rektoru, senātu, satversmes sapulci, revīzijas komisiju un šķīrējtiesu (Augstskolu likums, 1995, 12. pants), paredzot to kompetenci un atbildību, vienlaikus arī paredzot augstskolas tiesības savā satversmē noteikt citus jautājumus, kas nav pretrunā ar likumu (Augstskolu likums, 1995, 14. pants). Jautājums par ārējo pašpārvaldi ir sarežģītāks, jo Augstskolu likuma normu piemērotājiem pašiem likumā jāmeklē valsts institūciju kompetence. Pārsvārā tā ir saistīta ar Izglītības un zinātnes ministriju, bet likumā arī noteikta Aizsardzības ministrijas un Tieslietu ministrijas kompetence atsevišķos jautājumos.

Demokrātiju raksturo līdzsvars starp lēmējvaru, izpildvaru un kontrolējošo varu. Augstskolu likuma pamata redakcijā bija iekļauts mehānisms, kas nodrošināja demokrātijas pamatprincipus, veidojot augstskolas pārvaldības modeli. Paralēli 12. pantā iekļautajām pārstāvības un vadības institūcijām tika noteikts padomnieku konventa institūts, kas palicis nemainīgs līdz šim laikam. Padomnieku konvents ir konsultatīvs instruments senātam un rektoram augstskolas attīstības un stratēģijas jautājumos. Pozitīvi vērtējams, ka padomnieku konventa izveidi var pieprasīt augstskolas senāts un arī izglītības un zinātnes ministrs (Augstskolu likums, 1995, 16. pants), tādējādi nodrošinot augstskolas un valsts vienlīdzīgas tiesības augstskolas autonomijas īstenošanā.

2000. gadā Augstskolu likuma grozījumos tika paplašināts augstskolas autonomijas regulējums: “[..] *augstskolas ir autonomas augstākās izglītības un zinātnes institūcijas ar pašpārvaldes tiesībām. Augstskolu autonomiju raksturo akadēmiskā brīvība un varas un atbildības sadale starp valsts institūcijām un augstskolu, starp augstskolas dibinātāju un tās lēmēj institūcijām.*” (Grozījumi Augstskolu likumā, 2000, 4. panta pirmā daļa).

Izmaiņas saistītas ar skaidru autonomijas iezīmēšanu, proti, noteikts, ka tā ir augstākās izglītības un zinātnes institūcija, kurai piemīt pašpārvaldes tiesības, kā arī ir dots precizējums, kādā apjomā izpaužas autonomija. Tā ir akadēmiskā brīvība, saglabājot varas un atbildības sadales regulējumu, kurš savukārt ietverts Augstskolu likuma pamata redakcijā. Šī norma šādā redakcijā palikusi nemainīga arī pašlaik.

2000. gadā tika papildināts Augstskolu likuma 12. pants (Augstskolas pārstāvības un vadības institūcijas un lēmēj institūcijas), nosakot kompetences sadalījumu starp valsti un augstskolu, kas pirms tam likumā nebija noteikts: augstskolā augstākā vadības institūcija un lēmēj institūcija stratēģiskajos, finanšu un saimnieciskajos jautājumos ir tās dibinātājs, bet augstākā pārstāvības un vadības institūcija un lēmēj institūcija akadēmiskajos un zinātniskajos jautājumos – augstskolas satversmes sapulce (Grozījumi Augstskolu likumā, 2000, 12. panta otrā daļa).

Augstskolu likumā satversmes sapulcei paredzētas plašas pilnvaras, piemēram, pieņemt un grozīt satversmi, ievēlēt un atcelt rektoru, ievēlēt senātu, revīzijas komisiju un šķīrējtiesu (Augstskolu likums, 1995, 14. panta pirmā daļa), tādējādi šāds regulējums nodrošina gan augstskolas autonomiju, gan demokrātijā pieņemto līdzsvaru varas sadalījumā. Jāakcentē likumā noteiktais, ka dibinātājam, respektīvi, valstij, valsts dibinātā augstskolā piekrit tiesības lemt par stratēģiju, finanšu un saimnieciskiem jautājumiem.

Šajā pašā Augstskolu likuma pantā paredzētas augstskolas tiesības satversmē noteikt arī citus jautājumus (Augstskolu likums, 1995, 14. panta otrā daļa). Augstskolu satversmēs tās izpaudās kā pašpārvaldes institūciju atsevišķu lēmumu apstrīdēšanas iespēja citās pašpārvaldes institūcijās, piemēram, senāta vai šķīrējtiesas atsevišķus lēmumus var apstrīdēt satversmes sapulcē (sk. Par Rīgas Stradiņa universitātes Satversmi, 2002), rektora atliekošā veto tiesības senāta lēmumiem (sk. Par Rīgas Stradiņa universitātes Satversmi, 2002; Par Rīgas Tehniskās universitātes Satversmi, 2014) vai arī satversmes sapulces un senāta lēmumu apstrīdēšana šķīrējtiesā (sk. Par Daugavpils Universitātes Satversmi, 2001). Šādi izpaudās augstskolas autonomijas tiesības likumā noteiktajā ietvarā īstenot savu pašpārvaldi, nosakot augstskolas darbības un iekšējo procesu risināšanas kārtību.

No formālā viedokļa Augstskolu likums nodrošināja augstskolu autonomiju un demokrātijas īstenošanu tajās. Tomēr Valsts kontrole 2017. gadā, veicot revīziju, secināja (turpmāk – Ziņojums), ka Izglītības un zinātnes ministrija gan risina nozarē identificētās problēmas, tomēr *“vairāk nekā 10 gadus augstākās izglītības sistēmā tiek konstatētas vienas un tās pašas problēmas, par ko liecina to atkārtošanās attīstības plānošanas dokumentos [...]”* (Latvijas Republikas Valsts kontrole, 2017, 17). Tāpat tika konstatēts, ka Izglītības un zinātnes ministrija nav pildījusi vairākus tai noteiktos uzdevumus, piemēram, Ziņojuma 25. lpp. teikts, ka ir trūkumi koordinētas izglītības politikas īstenošanā, valsts finanšu resursu racionālā izlietošanā, bet 61. lpp. – akadēmiskā personāla ataudzes plānošanā, un joprojām pastāv administratīvo struktūru sadrumstalotība (Latvijas Republikas Valsts kontrole, 2017, 68).

Jāsecina, ka valsts dibinātajās augstskolās Izglītības un zinātnes ministrija nav īstenojusi Augstskolu likumā noteikto kompetenci.

Laika ziņā Valsts kontroles Ziņojums sakrīt ar *EUA* augstskolu autonomijas izvērtējumu, arī tajā fiksētie trūkumi ir gandrīz vienādi. Izglītības un zinātnes ministrija, pieturoties pie Satversmes tiesas paustās atziņas, ka *“paredzētais tiesiskais regulējums, kur tas nepieciešams, jāpamato ar izskaidrojošiem pētījumiem”* (Satversmes tiesa, 2019, 18.1 punkts) jau 2013. gadā Pasaules Bankas ekspertiem pasūtīja pētījumu, kas turpinājās arī 2017. gadā.

Pasaules Bankas 2017. gada pētījums *“Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība”* (turpmāk – pētījums vai ieteikumi) ir turpinājums 2013. gada pētījumam, kurā ietvertās rekomendācijas par augstākās izglītības finansējuma modeļa ieviešanu bija uzsāktas, un 2017. gada rekomendācijas tika tendētas uz finansējuma pārvaldības modeļa un cilvēkresursu attīstību (Izglītības un zinātnes ministrija, 2020).

Šajā pētījumā tika norādīts, ka augstskolas iekšējās pārvaldības pasākumos trūkst stratēģisko un vadības uzdevumu nodalījuma. Būtiska iezīme ir iekšējo pārvaldības struktūrvienību un iesaistīto personu lielais skaits, bet pārvaldības būtiskai iezīmei ir jābūt efektivitātei un ar stratēģiju saistītu lēmumu pieņemšanai, trūkst līdzsvara starp koleģiālo institūciju atbildību un augstākās izglītības līderu un vadītāju personīgo atbildību. Ārējo ieinteresēto pušu iesaiste Latvijas augstākās izglītības iestāžu pārvaldībā notiek dažādos

veidos, bet tā notiek bez formālām lēmumu pieņemšanas tiesībām un pienākumiem, tāpēc būtu vērts apsvērt formālāku un sistemātiskāku veidu, kā tās integrēt pārvaldības procesos (Izglītības un zinātnes ministrija, 2020). Pētījumā sniegtās atziņas daļēji sakrīt ar *EUA* vērtējumu par ārējo institūciju piesaistes trūkumu un stratēģisko un vadības uzdevumu nodalījumu.

Izglītības un zinātnes ministrija kā institūcija, kas ir atbildīga par augstākās izglītības un zinātnes jautājumiem valstī (Izglītības un zinātnes ministrijas nolikums, 2003), balstoties uz šiem pētījumiem, iniciēja augstskolu pārvaldības reformu (Izglītības un zinātnes ministrija, 2018).

No pētījumā konstatētajām nepilnībām izriet vairākas rekomendācijas / ieteikumi, no kuriem uz šajā rakstā aplūkojamo tematu attiecas divi: panākt pārvaldības struktūru un procesu atbilstību prasībām par vadības pieeju, kas koncentrēta uz autonomiju un orientēta uz sniegumu, un pārstrukturēt iestāžu apakšvienības, papildinot jaunās vadības pieejas. Iekšējās pārvaldības pasākumi pamatā veido jebkuras augstākās izglītības iestādes iekšējās koordinācijas un stratēģiskās attīstības spēju, kurā iekšējā pārvaldība ir vērsta uz funkciju un pilnvaru sadalījumu, struktūrām un procesiem, kas nosaka iestāžu stratēģiju un politiku. Šie pasākumi atšķir iekšējo pārvaldību no vadības, kas attiecas uz institucionālo mērķu īstenošanas procesiem ikdienā atbilstoši stratēģijai un politikas ietvaram, ko izveido iekšējās pārvaldības procesā (Izglītības un zinātnes ministrija, 2020).

2019. gada augustā, izskatot jautājumu par atteikumu apstiprināt Latvijas Universitātes rektoru, valdība nolēma, ka nepieciešams *“Izglītības un zinātnes ministrijai sadarbībā ar Kultūras ministriju, Veselības ministriju un Zemkopības ministriju sagatavot un izglītības un zinātnes ministram līdz 2019. gada 17. decembrim noteiktā kārtībā iesniegt izskatīšanai Ministru kabinetā konceptuālo ziņojumu par augstskolu un valsts zinātnisko institūtu iekšējās pārvaldības modeļa maiņu, veidojot pārredzamu, atbildīgu, uz augstākās izglītības un pētniecības izcilību vērstu un starptautiskai praksei atbilstošu pārvaldības struktūru”* (Par Latvijas Universitātes rektoru, 2019). Šā valdības protokollēmuma pamatojums nav atspoguļots Izglītības un zinātnes ministrijas virzītajā 2020. gada 4. marta konceptuālā ziņojuma anotācijā, un tas liek secināt, ka Izglītības un zinātnes ministrijas ierosinājums par augstskolu iekšējās pārvaldības modeļa maiņu ir politiski motivēts.

2019. gada septembrī Valsts prezidents Egils Levits, uzklusot Rektoru padomi par topošo augstākās izglītības reformas koncepciju, norādīja, ka augstskolu autonomija Izglītības un zinātnes ministrijas veidotās augstākās izglītības reformas koncepcijā ir ļoti svarīga, jo tai ir jāveicina augstākās izglītības iestāžu kvalitāte un konkurētspēja (Valsts prezidents ..., 2019).

2020. gada 4. martā Ministru kabinets apstiprināja konceptuālo ziņojumu *“Par augstskolu iekšējās pārvaldības modeļa maiņu”* (turpmāk – Koncepcija), kurā norādīts, ka augstskolu, Valsts kontroles, atbildīgo ministriju, Latvijas Studentu apvienības, sociālo un sadarbības partneru un starptautisko ekspertu analīze un secinājumi norāda uz augstskolu potenciāla sistēmisku neizmantošanu. Lai to novērstu, ir nepieciešami kompleksi

strukturāli risinājumi, kas fokusējas uz trim pilāriem: pārvaldību, finansējumu un cilvēkresursiem (Par konceptuālo ziņojumu “Par augstskolu iekšējās pārvaldības modeļa maiņu”, 2020, 4). Konceptija bija pamatā Augstskolu likuma 2021. gada grozījumiem, ar kuriem tika mainīts līdzšinējais augstskolu pārvaldības modelis.

3. Augstskolu pārvaldības modeļa maiņa

Izglītības un zinātnes ministrija norāda: “Pēdējos gados Latvijas augstskolās izglītības sektorā ir veikti vairāki sistēmiski pētījumi [...], kas apliecina, ka līdzšinējās augstākās izglītības iestādes pārvaldības modelis nav spējis nodrošināt pietiekami efektīvu institūciju pārvaldību, kas ir īpaši nozīmīgi ierobežota finansējuma apstākļos” (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 8).

Tātad galvenais iemesls, kāpēc augstskolas nerasniedz tām izvirzītos mērķus, ir līdzšinējais pārvaldības modelis. Lai izvērtētu augstskolu jauno pārvaldības modeli, kura pamatā ir Konceptijā ietvertās atziņas, jāanalizē atsevišķi ārējo un starptautisko ekspertu konstatētie trūkumi un sniegtās rekomendācijas, likumdošanas akti, skatot tos caur pašreizējo augstskolu pārvaldības institūciju prizmu.

Attiecībā uz pārvaldības modeļa problēmu, kas izriet arī no *EUA*, Valsts kontroles un Pasaules Bankas ekspertu izvērtējuma, jānorāda, ka augstskolu pārvaldības modelis nenodrošina stratēģisko virzienu pieņemšanu un šo stratēģiju īstenošanu ar vadības starpniecību. Tas cieši saistīts ar ārējo ieinteresēto pušu saprātīgu iesaistīšanu, lai attiecīgās struktūrvienības veidotu pienācīgu iestāžu daļu, kas darbojas to labākajās interesēs, nevis veido stāvokļa un politikas ziņā jaunu pārvaldības līmeni, kas mazina iestāžu autonomiju (Pētījums par augstākās izglītības pārvaldību sadarbībā ar Pasaules Banku: Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība: Ziņojums par faktisko stāvokli: 2017. gada 13. februāris, 47). Tiek izvirzīts uzdevums izstrādāt skaidri noteiktas funkcijas, pienākumus un tiesības saistībā ar ārējo ieinteresēto pušu iesaisti iekšējā pārvaldībā (Pētījums par augstākās izglītības pārvaldību sadarbībā ar Pasaules Banku: Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība: Ieteikumi: 2017. gada aprīlis, 24, G12 priekšlikums). Tajā pašā laikā eksperti kā vienu no ilgtermiņa uzdevumiem nosaka, ka jāpanāk pārvaldības struktūru un procesu atbilstība prasībām par vadības pieeju, kas koncentrēta uz autonomiju un orientēta uz sasniegumiem (Pētījums par augstākās izglītības pārvaldību sadarbībā ar Pasaules Banku: Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība: Ziņojums par faktisko stāvokli: 2017. gada 13. februāris, 53). Eksperti arī iesaka likumā vai noteikumos noteikt, ka ārējās ieinteresētās puses būtu jāiesaista institucionālajā stratēģijā, bet veids, kā to īstenot, ir jāizvēlas katrai augstskolai pašai.

Augstskolu padomju ieviešana. Izglītības un zinātnes ministrija piedāvāja augstskolās izveidot padomes kā stratēģisko lēmēj institūciju, “kas spēs efektīvi garantēt augstskolu autonomiju, atvērtību un caurspīdīgumu”. Tāpat tā norādīja, ka jāpārdala līdzšinējo

pārvaldības institūciju kompetence, t. i., “*senātam ir jānodrošina akadēmisko brīvību, zinātnes un izglītības ekselence*”, vajag “*vienkāršot pārvaldības modeli, atsakoties no satversmes sapulces (funkcijas pārdalot starp padomi un senātu) un atsakoties no šķirējtiesas (kompetences jautājumi izskatāmi administratīvā procesa kārtībā vai senāta apstiprinātu universitātes iekšējo noteikumu kārtībā)*” (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 11). Pēc būtības šie priekšlikumi rosina ieviest izmaiņas visā līdzšinējā augstskolas pašpārvaldes modelī.

Izglītības un zinātnes ministrija organizēja diskusiju ciklu “Drosme mainīties” par Konceptijā piedāvātajām izmaiņām, to skaitā, arī par augstskolu pārvaldības modeli (detalizētāk sk. Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 2. pielikumu), kas atbilst starptautisko ekspertu rekomendācijām par diskusiju nepieciešamību.

Konceptija bija Grozījumu Augstskolu likumā (turpmāk – Grozījumi) izstrādes pamatā un attiecībā uz augstskolu pārvaldības modeļa maiņu paredzēja ieviest padomi, atteikties no satversmes sapulces, šīs funkcijas sadalot starp padomi un senātu, mainīt rektora pilnvaru apjomu un atteikties no šķirējtiesas institūta (Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts, 2021). Anotācijā nav ietverti paskaidrojumi par šo normu teleoloģisko izpratni, acīmredzot Grozījumu izstrādātāji balstās uz Konceptijā ietvertajām atziņām, tāpēc turpmāk tiks analizētas augstskolas pārvaldības institūcijas un to pamatotība.

Konceptijā ir norādīts, ka augstskolas nav izmantojušas tām piešķirtās tiesības, ko sniedz ārējo ieinteresēto pušu iesaistīšana, jo ārējo ieinteresēto pušu īpatsvars ir zems un to iesaistīšana ir neformāla un virspusēja (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 2.3. apakšpunkts). Tiek rosināts ieviest jaunu institūtu iekšējai pārvaldībai – padomi (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 10). Vērtējot padomi, Anda Ozola norāda: “*Pārvaldības jaunā modeļa novitāte – padomes institūta ieviešana – augstskolu vadībā pati par sevi nav nekas jauns ne pasaules, ne Eiropas praksē, bet padomes izveides kārtība, pilnvaras, varas un atbildības sadalījums konkrētajā pārvaldības modelī – ir tās pozīcijas, kas pēc būtības rada atbilstību vai neatbilstību visu ieinteresēto pušu sabalansētas iesaistes un varas dalīšanas līdzsvara principiem.*” (Ozola, 2021, 21)

Padomes kā jauna tiesību institūta ieviešanu var vērtēt pozitīvi, ņemot vērā EUIA un citu ekspertu norādītos trūkumus, ieteikumu stiprināt ārējo ieinteresēto pušu darbību, bet Konceptijā nav ņemta vērā rekomendācijas otrā daļa, ka “ieinteresētās puses būtu jāiesaista institucionālajā stratēģijā, bet veids, kā to īstenot, ir jāizlemj katrai augstskolai” (Pētījums par augstākās izglītības pārvaldību sadarbībā ar Pasaules Banku: Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība: Ieteikumi: 2017. gada aprīlis, 30). Būtībā Augstskolu likums jau noteica ārējo ieinteresēto pušu līdzdalību augstskolas stratēģiskos jautājumos – Padomnieku konventu. Kā jau iepriekš norādīts, tad, ņemot vērā, ka šo institūciju varēja rosināt veidot gan pati augstskola, gan izglītības un zinātnes ministrs, šādi arī varēja stiprināt jau esošo Padomnieku konventu, piešķirot tam jaunu kompetenci un nosakot tās locekļu atlases kārtību, kas saglabā esošo līdzsvaru starp augstskolu un valsti.

Grozījumi papildina likumu ar 14.¹ pantu (Valsts augstskolas padome), kurā noteikts padomes statuss un iezīmētas galvenās darbības jomas: “*Valsts augstskolas padome ir koleģiāla valsts augstskolas augstākā lēmējinstītūcija, kas ir atbildīga par valsts augstskolas ilgtspējīgu attīstību, stratēģisko un finanšu uzraudzību, kā arī nodrošina valsts augstskolas darbību atbilstoši tās attīstības stratēģijā noteiktajiem mērķiem. Valsts augstskolas padome aizsargā valsts augstskolas autonomiju [..]*” (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 14.¹ panta pirmā un otrā daļa). Šis regulējums īsteno Konceptijā ietvertu ideju, ka padomes kompetence būs dalīta satversmes sapulces un senāta kompetence (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 14). Padomes ieviešanas galvenais nolūks ir nodalīt stratēģiskās un finanšu funkcijas no akadēmiskajām un zinātniskajām funkcijām (sk. Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 14.² panta pirmajā daļā iekļautos deviņus punktus, kuros ietverta padomes kompetence).

Padomes ieviešana ir politiska izšķiršanās par to, kādu augstskolas autonomijas pārvaldības modeli turpmāk Latvijā izveidot, bet pārdomas raisa padomes sastāva noteikšana. Grozījumos paredzēts augstskolu padomes veidošanā ievērot principu, ka iekšējie padomes pārstāvji ir mazākumā, bet ārējie – vairākumā visos jaunieviešamos augstskolu tipos (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 14.¹ pants).

Lai pamatotu šādu kārtību, Konceptijas 3. tabulā ir dots salīdzinājums ar vairākām ārvalstu augstskolām. Šis modelis jau tika kritizēts *Jurista Vārda* publikācijā: “*Apstrīdama un neatbilstoša realitātei ir arī nepieciešamība pēc ārējo locekļu vairākuma padomes sastāvā, kas saistībā ar līdzsvara meklējumiem starp akadēmisko aprindu pārstāvjiem un profesionāliem menedžeriem augstskolas vadībā tiek pamatota ar kaimiņvalstu un reģiona augstākās izglītības institūciju pārvaldības tendenču analīzi. [..] salīdzinājumā ir iekļautas 11 augstskolas [..]. Salīdzinošajā tabulā minētie gadījumi, kuros ārējie padomes locekļi ir vairākumā, nav savstarpēji salīdzināmi bez to faktoru salīdzinošas analīzes, kas ir tā pamatā.*” (Ozola, 2021, 21). Proti, padomes ārējo pārstāvju lielāks īpatsvars ir tajās universitātēs, kurām ir 100 % valsts finansējums. Augstskolas finansējums kā kritērijs ārējo padomes pārstāvju īpatsvaram nevar tikt attiecināts uz Latviju, bet citu kritēriju šādam ārējo padomes pārstāvju sadalījumam nav.

Turklāt paredzēts, ka padomes priekšsēdētājs pirmajā termiņā ir ārējais pārstāvis: “*Valsts augstskolas padomes locekļi no sava vidus ievēlē padomes priekšsēdētāju. Par valsts augstskolas padomes priekšsēdētāju pirmreizēji ievēlē Valsts prezidenta vai Ministru kabineta virzītu padomes locekli*” (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 14.¹ panta piecpadsmitā daļa). Demokrātiskā un tiesiskā valstī diskutabla ir šīs normas juridiskā konstrukcija, proti, pirmajā teikumā noteikta vispārīga norma, ka padomes priekšsēdētāju padomes locekļi ievēl “*no sava vidus*”, bet otrais teikums precīzē šo vispārīgo normu attiecībā uz pirmreizējo situāciju, nosakot, ka par padomes priekšsēdētāju ievēlē Valsts prezidenta vai Ministru kabineta virzītu padomes pārstāvi. Tātad padomes pārstāvji tiek dalīti divās kategorijās – augstskolas izvirzīti kandidāti, kuri nepiedalās pirmreizējās padomes priekšsēdētāja vēlēšanās kā kandidāti, un ārēji virzītie pārstāvji, no kuru vidus ir obligāti jāievēl padomes priekšsēdētājs.

Sākotnēji likumprojektā bija ietverta norma, ka priekšsēdētājs vienmēr tiek ievēlēts no ārējiem pārstāvjiem (Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts, 2021, 14.¹ panta trešās daļas redakcija), bet Saeima 3. lasījumā nobalsoja par ārējo pārstāvi kā priekšsēdētāju tikai pirmajam padomes darbības termiņam. Jebkurā gadījumā šādu kārtību nevar uzskatīt par vienlīdzīgu, tā ir tendencioza, jo ārējai ietekmei piešķir priekšrocību augstskolas pārvaldībā. Tā izjauc pašnoteikšanās līdzsvaru starp valsts un augstskolas noteikto autonomiju, kas vēl joprojām ir formāli saglabāta Augstskolu likuma 4. pantā.

Senāta kompetences maiņa. Senāts ir augstskolas pārvaldības institūcija, kuras kompetence ir būtiski mainīta. Senāts tradicionāli ir bijis augstskolas personāla koleģiāla vadības institūcija un lēmēj institūcija, kas apstiprina kārtību un noteikumus, kuri regulē visas augstskolas darbības sfēras – izskata un apstiprina studiju programmas, dibina un likvidē struktūrvienības u. tml. (Augstskolu likums, 1995, 15. panta pirmā daļa redakcijā līdz 2021. gada 15. augustam).

Senātam regulāri jālemj par augstskolas būtiskiem un ikdienas darba nodrošināšanas jautājumiem. Senātu parasti ievēlēja satversmes sapulce, bet pašlaik šis jautājums praksē var radīt problēmas, jo Grozījumos noteikts, ka augstskola satversmes sapulci var neveidot. Līdz ar to nav skaidrs, kas ievēlēs senātu, ja Augstskolu likumā paredzēts šāds regulējums: “*Institūcija, kas ievēlējusi senāta locekli [..]*” (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 15. panta sestā daļa). Var mēģināt minēt vai arī interpretēt šo normu, izmantojot likumprojektā ietverto rosinājumu 15. panta piektajai daļai: “*Ja augstskolas iekšējās pārvaldības modelis neparedz satversmes sapulces darbību, senātu ievēl augstskolas satversmē noteiktā institūcija*” (Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts, 2021, 12. punkts).

Ņemot vērā 10. pantā noteikto augstskolas satversmes izstrādes un apstiprināšanas kārtību, šo jautājumu izlemšana atstāta senāta un padomes ziņā (galavārds piederēs padomei, apstiprinot satversmi), kas varēs noteikt, vai augstskolā tiek veidota satversmes sapulce un kura institūcija ievēlēs senātu, ja satversmes sapulces nebūs. Nav racionāla izskaidrojuma tam, kāpēc likumprojekta autori rosināja atteikties no satversmes sapulces un satversmē noteikt citu institūciju, kura būs atbildīga par senāta ievēlšanu, un kā tas uzlabos augstskolas pārvaldību. Šie Grozījumi drīzāk ir vērtējami kā reforma reformas pēc.

Atbilstīgi Grozījumiem senāts ir koleģiāla augstskolas augstākā akadēmiskā lēmēj institūcija, kuras kompetencē ir izglītība, pētniecība, radošās darbības izcilība, attīstība un atbilstība starptautiski atzītiem kvalitātes standartiem. Senāts regulē augstskolas akadēmiskās, radošās un zinātniskās darbības jomas (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 15. panta pirmā daļa). Par šādu grozījumu kvalitāti varēs spriest tikai ilgtermiņā, kad būs iespējams izvērtēt starptautisko ekspertu rosināto stratēģiskās, finanšu un saimnieciskās funkcijas nošķiršanu no akadēmiskās un pētniecības funkcijas.

Satversmes sapulces funkcijas. Jaunizveidotais padomes institūts paredz faktiski pārņemt satversmes sapulces funkcijas (to skaitā visas būtiskās, ja augstskolā netiks

izveidota satversmes sapulce), tāpēc ir jāizvērtē arī šī institūcija augstskolu pārvaldības reformā. Satversmes sapulce kopš Augstskolu likuma spēkā stāšanās ir bijusi noteikta kā augstskolas pilnvarota augstākā koleģiālā pārstāvības un vadības institūcija un lēmēj-institūcija, kuru aizklātā balsojumā ievēlē viss augstskolas personāls – studējošie, akadēmiskais personāls un vispārējais personāls (Augstskolu likums, 1995, 13. pants). Šāds modelis ir tiešs demokrātijas principa nodrošinājums augstskolā. Viss augstskolas personāls deleģē savas tiesības pārstāvjiem lemt augstskolai būtiskus jautājumus. Satversmes sapulce ir veids, kā nodrošināt personāla piesaisti un lojalitāti augstskolai.

Grozījumos noteikts, ka satversmes sapulci var paredzēt augstskolas satversmē, tomēr tā no augstākās koleģiālās pārstāvības un vadības institūcijas un lēmēj-institūcijas ir pārtapusi par augstskolas akadēmiskā, vispārējā personāla un studējošo pārstāvības institūciju. Mainīta ir arī satversmes sapulces kompetence, piemēram, tā nevar atcelt rektoru, bet tikai rosināt atcelšanu; tā apstiprina augstskolas satversmi un tās grozījumus (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021).

Nenosakot satversmes sapulci kā obligātu pārvaldības institūciju, būtisks trūkums parādās rektora ievēlēšanas procesā. Līdz 2021. gada 15. augustam rektoru ievēlēja satversmes sapulcē jeb rektors tika ievēlēts ar visas augstskolas personāla pilnvarotu pārstāvju lēmumu (Augstskolu likums, 1995, 17. panta otrā daļa), bet pēc Grozījumu stāšanās spēkā rektoru ievēlē padome, ja nav izveidota satversmes sapulce (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 17. panta otrā daļa). Ja augstskolā nav izveidota satversmes sapulce, padome rektora kandidātu izraugās konkursa rezultātā. Likums paredz padomei pašai rīkot rektora vēlēšanas, kurās nepieciešams vismaz divu trešdaļu padomes locekļu pozitīvs balsojums par rektora kandidatūru (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 17. panta piektā daļa). Tādējādi var veidoties situācija, ka padome gan virza rektora kandidātu vai kandidātus, gan pati ievēl rektoru. Satversmes sapulce īstenotu augstskolas personāla lēmumu par citas institūcijas – padomes – virzītajiem rektora kandidātiem vai kandidātu (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 17. panta ceturtā daļa). Atšķirībā no padomes virzīta un ievēlēta rektora šāda kārtība ļautu ne tikai nodalīt augstskolas pārvaldības institūciju lēmumus, bet arī iesaistītu augstskolas personālu augstskolai būtiska jautājuma izlemšanā.

Augstskolu likumā pašlaik nav nepārprotami noteikts, kurš pēc reformas apstiprinās šķirējtiesas nolikumu, jo no likuma ir izņemta satversmes sapulces attiecīgā kompetence, kas nav deleģēta citai institūcijai. Ja par senāta un padomes nolikumiem ir atruna Augstskolu likuma 15. panta trešajā daļā un 14.¹ panta trešajā daļā, ka to nolikumus apstiprina attiecīgi pats senāts un padome, tad par šķirējtiesas nolikumu ir juridiska nenoteiktība. Pēc analogijas ar normām par senāta un padomes nolikumu apstiprināšanas kārtību arī šķirējtiesas nolikumu varētu apstiprināt pati šķirējtiesa. Nenoliedzami, nav atbalstāma prakse, ka nepastāv skaidri noteikta pašpārvaldes institūciju savstarpējā kontrole. Šāds regulējums ir vērtējams nevis kā demokrātijas izpausme augstskolu autonomijas ietvaros, bet kā augstskolas pārvaldības institūciju lēmumu pieņemšanas necaurspīdīgums, jo nepastāv pārējo pārvaldības institūciju kontrole.

Rektora atlases un ievēlēšanas kārtība. Rektors tradicionāli ir augstskolas augstākā amatpersona, kas īsteno augstskolas vispārējo administratīvo vadību un bez īpaša pilnvarojuma pārstāv augstskolu (Augstskolu likums, 1995, 17. panta pirmā daļa). Pašlaik gramatiski nav mainīta Augstskolu likuma 17. panta pirmā daļa, bet rektora kompetence ir konkretizēta likuma 17.¹ pantā. Tāpat ir noteikta jauna rektora atlases un ievēlēšanas kārtība (detalizētāk sk. Augstskolu likuma 17. pantā). Arī šos grozījumus varēs izvērtēt tikai ilgtermiņā, ņemot vērā, ka pirmās rektora vēlēšanas saskaņā ar jaunajiem noteikumiem būs jāorganizē no 2022. gada 31. maija (Augstskolu likums: pārejas noteikumi, 1995, 68. punkts) un rektora atrašanās amatā laika maksimums būs divi termiņi jeb 10 gadi.

Būt vai nebūt šķīrējtiesai. Ar šķīrējtiesu ir saistīts vēl viens reformas jauninājums. Konceptijā bija ietverts rosinājums atteikties no šķīrējtiesas (Par konceptuālo ziņojumu ..., 2020, 11). Tomēr Konceptija nesniedz skaidrojumu, kāpēc būtu jāatsakās no šķīrējtiesas, tās kompetenci novirzot uz administratīvajām tiesām vai augstskolās jaunieviešamu kārtību, kā izskatāmi iekšējie strīdi. Nevar saskatīt racionālu mērķi jaunas kārtības veidošanai, ja šķīrējtiesa līdzšinējā modeli bija kā augstskolas iekšējs mehānisms strīdu izskatīšanai, kā to ir atzinusi Augstākā tiesa ar departamentu priekšsēdētāju sēdes lēmumu (Latvijas Republikas Augstākā tiesa..., 2017, 8. punkts).

Tāpat ne Konceptijā, ne Grozījumu likumprojekta anotācijā, ieviešot šādu normu, nav vērtēti vairāki apstākļi, piemēram, administratīvo tiesu noslodze, personas pieeja taisnīgai tiesai (individu gatavība savas tiesības aizstāvēt uzreiz tiesā, nevis iestādē) un demokrātiskā līdzsvara nodrošināšana augstskolā tās autonomijas ietvaros, šķīrējtiesai kontrolējot pārējo augstskolas pārvaldības institūciju lēmumus. Šāds priekšlikums vērtējams kā reforma pašas reformas dēļ, neizvērtējot zaudējumus un ieguvumus ilgtermiņā.

Saeimas apstiprinātajos Grozījumos, kuri pašlaik ir spēkā, šķīrējtiesas jautājums ir atrisināts, ļaujot augstskolām pašām izvērtēt, vai šķīrējtiesa kā augstskolas pārvaldības institūts tai nepieciešama. Augstskolu likuma 12. pantā ietverts šāds regulējums: "*Valsts dibinātas augstskolas – atvasinātas publiskas personas – pārvaldības orgāni ir augstskolas padome, senāts un rektors, kā arī satversmes sapulce un akadēmiskā šķīrējtiesa, ja augstskolas satversmē tādas paredzētas*" (Grozījumi Augstskolu likumā, 2021, 12. panta pirmā daļa).

Esošais risinājums ir kā kompromiss starp grozījumu pirmo redakciju un trešajā lasījumā pieņemto, kas prasīja ilgstošas likumdošanas diskusijas Saeimas komisijā. Pagaidām nav iespējams atbildēt uz jautājumu, vai valsts dibinātām augstskolām nebūtu lietderīgs vienots regulējums, kas ilgtermiņā nodrošinātu augstskolas personāla tiesību aizsardzību un demokrātisku pārvaldības institūciju līdzdalību augstskolas jautājumu izlemšanā.

Revīzijas komisijas – bez reformām. Vienīgā pašpārvaldes institūcija, kas netiek ietverta reformā, ir revīzijas komisija, jo šis tiesību institūts tiek izslēgts no augstskolas pārvaldības institūciju uzskaitījuma Augstskolu likuma 12. panta pirmās daļas, atstājot augstskolas tiesības tādu veidot, kā tas noteikts Augstskolu likuma 18. panta otrās daļas tvērumā.

Ir grūti prognozēt, vai veiktie Grozījumi Augstskolu likumā, kas mainīja augstskolas pārvaldības modeli, sasniegs mērķi, proti, spēs nodrošināt pietiekami efektīvu institūciju pārvaldību, kas ir īpaši nozīmīgi ierobežota finansējuma apstākļos (Par konceptuālo ziņojumu “..., 2020, 8), lai virzītos uz augstākās izglītības iestāžu kvalitāti un konkurētspēju (Valsts prezidents ..., 2019).

Savā viedokļrakstā Transporta un sakaru institūta rektors Juris Kanelis ir norādījis: “[...] *Ir grūti iedomāties, ka ar šādu, būtībā birokrātiska rakstura, lēmumu izdosies ietekmēt izglītības kvalitāti Latvijā*” (Kanelis, 2021). Bet jau tagad ir izdarāms secinājums, ka augstskolu autonomijas ietvaros ir atkāpes no demokrātijas principa.

Uz pirmajām problēmām norāda jau 2021. gada 11. novembra Grozījumi Augstskolu likumā (pārejas noteikumu 62. punkts), ar kuriem pagarināts padomes ārējo pārstāvju atlases termiņš no 2021. gada 31. decembra līdz 2022. gada 31. janvārim. Grūti piekrist grozījumu likumprojektā norādītajam: “*Likumprojekts radīs pozitīvu ietekmi uz sabiedrības un tautsaimniecības attīstību, jo atbilstoši labās pārvaldības principiem valsts augstskolās uzsāks darbu kompetentas augstskolu padomes, kas būs spējīgas nest atbildību par valsts augstskolas ilgtspējīgu attīstību, stratēģisko un finanšu uzraudzību, kā arī nodrošinās valsts augstskolas darbību atbilstoši tās attīstības stratēģijā noteiktajiem mērķiem*” (Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts: anotācija, 2021). Valsts nespēja pašas noteiktajā termiņā izvirzīt padomju pārstāvjus neliecina par “labas pārvaldības principiem”.

Secinājumi

1. Augstskolu autonomija nodrošina demokrātijas principa ieviešanu augstskolu darbībā. Tiesiski noteiktais augstskolas autonomijas apjoms ir veids, kā praktiski tiks nodrošināts demokrātijas princips augstskolā.
2. Starptautisko ekspertu norādījumi, ka augstskolu pārvaldībā ārējo ieinteresēto pušu iesaiste augstskolas pārvaldībā ir formāla un nepietiekama, kļūst par vienu no svarīgākajiem jautājumiem Izglītības un zinātnes ministrijas virzītajai augstskolu pārvaldības reformai. Reformas ietvaros tiek veikti pētījumi un rīkotas diskusijas, tomēr ne Grozījumu Augstskolu likuma projektā, ne to anotācijā netiek ietverta rekomendācija par ārējo padomes pārstāvju iesaistes veidu, ko būtu jāatstāj augstskolas ziņā.
3. Ieviešot padomi, Augstskolu likums paredz augstskolām izvēles iespēju par satversmes sapulces un šķirējtiesas veidošanu. Šāds regulējums atklāj vairākus

trūkumus: ja netiek ievēlēta satversmes sapulce, likumā nav precīzi noteikts, kura institūcija ievēl senātu, zūd augstskolas personāla iesaiste augstskolas pārvaldībā ar deleģētu pārstāvju starpniecību, demokrātiski diskutabla kļūst rektora ievēlēšana. Šķirējtiesas neesamība augstskolā var radīt situāciju, ka augstskolas ietvaros netiek izvērtēti augstskolas pārvaldības institūciju lēmumi un tiek nevajadzīgi noslogota valsts tiesu sistēma.

Būtu jāveic grozījumi Augstskolu likumā un jānosaka, ka satversmes sapulce un šķirējtiesa ir obligāta augstskolas pārvaldības sastāvdaļa.

4. Pašreizējā Augstskolu likuma redakcijā nav noteikts, kura pārvaldības institūcija apstiprina šķirējtiesas nolikumu. Nav izprotams, vai šķirējtiesa – pēc analogijas ar padomi un senātu – pati apstiprina savu nolikumu vai apstiprināšana ir kādas citas augstskolas pārvaldības institūcijas kompetencē. Padome, senāts un šķirējtiesa ir augstskolas pārvaldības institūcijas, tāpēc nav pieļaujams, ka vienai no šīm institūcijām nav skaidri noteikta nolikuma apstiprināšanas kārtība. Būtu jāveic grozījumi Augstskolu likumā un precīzi jānorāda nolikuma apstiprināšanas kārtība.
5. Padomes sastāva izveide ir daļēji demokrātiska, jo Augstskolu likumā paredzēts, ka ārējo pārstāvju skaits padomē ir lielāks nekā augstskolas pārstāvju skaits. Padomes sastāva izveides kārtība paredz veidot jauktu padomes pārstāvju atlases modeli – daļa tiek ievēlēti (augstskolas pārstāvji), daļa iecelti (Ministru kabineta un Valsts prezidenta virzītie pārstāvji).
6. Apšaubāmi, vai norma par pirmreizējās padomes priekšsēdētāja izvēlēšanu no ārējo pārstāvju vidus ir demokrātiska. Šāda kārtība nepieļauj augstskolu pārstāvju kandidēšanu padomes priekšsēdētāja amatam pirmajā padomes darbības termiņā. Lai to novērstu, no Augstskolu likuma 14.1 panta piecpadsmitās daļas būtu jāizsvītro otrs teikums.
7. Tuvākajos gados gaidāms nākamais *EUA* augstskolu autonomijas izvērtējums. Iespējams, tas parādīs, ka Latvija ir novērsusi 2017. gadā publicētajā izvērtējumā fiksētos trūkumus, tomēr tiesiskais regulējums augstskolu pārvaldībā nenodrošina augstskolas autonomiju, jo pārvaldības modelis nav pilnībā demokrātisks.

Avoti un literatūra

Tiesību akti

1. Augstskolu likums: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 179, 17.11.1995.
2. Grozījumi Augstskolu likumā: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 221A, 13.11.2021.
3. Grozījumi Augstskolu likumā: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 221B, 28.06.2021.
4. Grozījumi Augstskolu likumā: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 448/449, 12.12.2000.
5. Izglītības un zinātnes ministrijas nolikums: Latvijas Republikas Ministru kabineta 16.09.2003. noteikumi Nr. 528. *Latvijas Vēstnesis*. 129, 19.09.2003.

6. Latvijas Republikas Satversme: Latvijas Valsts likums. *Latvijas Vēstnesis*. 43, 01.07.1993.
7. Par Daugavpils Universitātes Satversmi: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 146, 12.10.2001.
8. Par konceptuālo ziņojumu "Par augstskolu iekšējās pārvaldības modeļa maiņu": Latvijas Republikas Ministru kabineta 04.03.2020. rīkojums Nr. 94. *Latvijas Vēstnesis*. 48, 09.03.2020.
9. Par Rīgas Stradiņa universitātes Satversmi: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 14, 25.07.2002.
10. Par Rīgas Tehniskās universitātes Satversmi: Latvijas Republikas likums. *Latvijas Vēstnesis*. 220, 05.11.2014.

Tiesu prakse

11. Latvijas Republikas Augstākā tiesa: Departamentu priekšsēdētāju sēdes lēmums: Augstskolas administratīvā personāla darba tiesisko attiecību strīda pakļautība (18.10.2017.). Iegūts no: <https://www.at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/departamentu-priekssedetaju-sezu-lemumi>
12. Satversmes tiesa. (2020). Satversmes tiesas 11.06.2020. spriedums lietā Nr. 2019-12-01: Par Augstskolu likuma 5. panta pirmās daļas trešā teikuma, 56. panta trešās daļas un pārejas noteikumu 49. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 105. un 112. pantam. *Latvijas Vēstnesis*. 114, 13.06.2020.
13. Satversmes tiesa. (2000). Satversmes tiesas 10.05.2000. spriedums lietā Nr. 2000-01-04: Par Ministru kabineta 1999. gada 12. augusta rīkojuma Nr. 384 "Par Latvijas Universitātes un Latvijas Medicīnas akadēmijas reorganizāciju" un Ministru kabineta 1999. gada 12. augusta rīkojuma Nr. 383 "Par Rīgas Aviācijas universitātes kā valsts dibinātas augstskolas likvidāciju" atbilstību Augstskolu likumam un Ministru kabineta iekārtas likuma 15.1 pantam. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa*. Iegūts no: http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2000-01-04_Spriedums.pdf
14. Satversmes tiesa. (2019). Satversmes tiesas 06.03.2019. spriedums lietā Nr. 2018-11: Par Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likuma 3. panta 9.2 daļas 1. un 2. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 96. pantam. *Latvijas Vēstnesis*. 48, 08.03.2019.

Literatūra

15. EUA (European University Association). About. Iegūts no: <https://www.university-autonomy.eu/about>
16. EUA (European University Association). (2017). University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017. Iegūts no: <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%C2%A0in-europe-iii-%C2%A0the-scorecard-2017.html>
17. Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts: sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija): Nr. 111.9?5-38-13/21 (2021). *Latvijas Republikas Saeima*. Iegūts no: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/8BA56BFEC9A9AF8FC2258789003C8501?OpenDocument>
18. Grozījumi Augstskolu likumā: likumprojekts: sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija): Nr. 90/TA-834 (2020). *Latvijas Republikas Saeima*. Iegūts no: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/E8BC90648BBAE348C225856E00201F2B?OpenDocument#A>
19. *Īsi par demokrātiju*. (2017). Zin. red. I. Ījabs. Rīga: Latvijas Nacionālā bibliotēka.
20. Izglītības un zinātnes ministrija. (2018). *Pasaules Banka: Latvijas piemērs var iedvesmot citas Eiropas valstis īstenot reformas augstākajā izglītībā* (23.04.2018.). Iegūts no: <https://www.izm.gov.lv/lv/jaunums/pasaules-banka-latvijas-piemers-var-iedvesmot-citas-eiropas-valstis-istenot-reformas-augstakaja-izglitiba>

21. Izglītības un zinātnes ministrija. (2020). *Pētījums par augstākās izglītības pārvaldību sadarbībā ar Pasaules Banku*. (11.09.2020). Iegūts no: <https://www.izm.gov.lv/lv/petijums-par-augstakas-izglitibas-parvaldibu-sadarbiba-ar-pasaules-banku>
22. Kanelis, J. (2021). Augstskolu reforma ir apstiprināta. Vai tā cels augstākās izglītības kvalitāti? *LV*. 08.09.2021. Iegūts no: <https://lvportals.lv/viedokli/332113-augstskolu-reforma-ir-apstiprinata-vai-ta-cels-augstakas-izglitibas-kvalitati-2021>
23. *Latviešu konversācijas vārdnīca (1927–1928)*. Rīga: A. Gulbja apgādībā.
24. *Latviešu literārās valodas vārdnīca (1972)*. 1. sēj. Rīga: Zinātne.
25. *Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības*. Zin. red. R. Balodis. (2011). Rīga: Latvijas Vēstnesis.
26. Latvijas Republikas Valsts kontrole. (2017). Vai augstākās izglītības finansēšanas sistēma ir efektīva?: Revīzijas ziņojums 30.11.2017. Iegūts no: <https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslektas-revizijas/vai-augstakas-izglitibas-sistema-ir-efektiva>
27. Lielā universitāšu harta [starptautisks dokuments]. 18.09.1988. Iegūts no: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/latvian>
28. Ozola, A. (2021). Augstākās izglītības pārvaldības reforma: vai tiks sasniegti izvirzītie mērķi. *Jurista Vārds*, 22, 01.06.2021.
29. Par Latvijas Universitātes rektoru: Latvijas Republikas Ministru kabineta rīkojuma projekts: 20.08.2019. sēdes protokollēmums Nr. 35. *Latvijas Vēstnesis*. 173, 26.08.2019.
30. *Svešvārdu vārdnīca*. (1951). Rīga: Latvijas Valsts izdevniecība.
31. Valsts prezidents: Latvijas augstskolām jāklūst konkurētspējīgākām Eiropas līmenī. *Latvijas Valsts prezidents*. 03.09.2019. Iegūts no: <https://www.president.lv/lv/jaunums/valsts-prezidents-latvijas-augstskolam-jaklust-konkuretspejigakam-eiropas-limeni>