



## Latvijas Republikas tiesībsargs

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

### **ATZINUMS** **pārbaudes lietā Nr. 2021-5-20A** Rīgā

2021. gada 20.maijā

Nr. 6-6/24

*Par kārtību, kādā bērni tiek atskaitīti  
no pirmsskolas izglītības iestādēm*

Tiesībsargs, pamatojoties uz privātpersonu iesniegumiem, 22.01.2021. ierosināja pārbaudes lietu Nr. 2021-05-20A par kārtību, kādā bērni tiek atskaitīti no pirmsskolas izglītības iestādēm.

#### **1. Situācijas izklāsts**

1.1. Vienā no tiesībsargam adresētajiem iesniegumiem (12.01.2021. Nr.34) iesniedzēja norādījusi, ka viņas bērns, kuram iesnieguma rakstīšanas laikā bija četri gadi, tika negaidīti atskaitīts no privātās pirmsskolas izglītības iestādes. Bērna atskaitīšanas pamats bija bērna vecāku un privātās izglītības iestādes noslēgtajā līgumā ietvertais punkts, kas deva līgumslēdzējiem tiesības bez papildu paskaidrojuma pārtraukt bērna izglītošanu, par to rakstiski paziņojot vismaz mēnesi iepriekš. Iesniedzējas ieskatā privātā izglītības iestāde, šādi rīkojoties, ir pārkāpusi viņas bērna tiesības un, iespējams, diskriminējusi bērnu viņa veselības stāvokļa dēļ (bērnam ir invaliditāte un autiskā spektra traucējumi). Iesniedzēja vērsās Izglītības kvalitātes valsts dienestā (turpmāk – IKVD), lūdzot vērtēt izglītības iestādes rīcību. IKVD savā atbildes vēstulē ir norādījis, ka līgumā ar privāto pirmsskolas izglītības iestādi ietvertais punkts, kas gan bērna vecākiem, gan pirmsskolai dod tiesības pārtraukt līgumu, par to rakstiski paziņojot vismaz mēnesi iepriekš, nenodrošina izglītojamā tiesību un interešu ievērošanu.

1.2. Citā tiesībsargam adresētajā iesniegumā (04.01.2021. Nr. 136) iesniedzējs norādīja, ka viņa bērnam, kuram iesnieguma rakstīšanas laikā bija četri gadi, 2019.gada maijā tika konstatēti autiskā spektra traucējumi. Bērns kopš 2018. gada pavasara apmeklē pašvaldības dibinātu pirmsskolas izglītības iestādi. Saistībā ar uzstādīto diagnozi pirmsskolas izglītības iestādes direktors ieteica vērsties pašvaldībā ar lūgumu piešķirt bērnam asistentu. Pašvaldība asistenta pakalpojumu atteica, jo tas dārgi izmaksājos, un bērns var apmeklēt novada speciālo pamatskolu, kurā tiek īstenotas speciālās pirmsskolas izglītības programmas. Bērna vecāki šādam pašvaldības ieteikumam nav piekrituši, jo speciālā pamatskola nav bērna dzīvesvietai tuvākā izglītības iestāde un atrodas ārpus pilsētas, kā arī vecāki vēlas, lai viņu bērns iegūtu izglītību vispārējā izglītības iestādē.

Rezultātā šā gada sākumā izglītības iestādes vadītājs bērna vecākiem mutiski paziņoja, ka ir notikusi starpinstitucionālā sēde, kurā pieņemts lēmums, ka bērns tiek atskaitīts no izglītības iestādes. Iesniedzēja ieskatā viņa bērns tiek diskriminēts veselības stāvokļa dēļ, jo viņam tiek liegta iespēja apmeklēt dzīvesvietai tuvāko pirmsskolas izglītības iestādi un integrēties sabiedrībā. Pēc IKVD, Valsts Bērnu tiesību aizsardzības inspekcijas un tiesībsarga iesaistes bērna atskaitīšana no izglītības iestādes nav notikusi un pašvaldība kopā ar pirmsskolas izglītības iestādi un bērna vecākiem meklē atbilstošāko risinājumu, lai nodrošinātu bērna tiesības uz iekļaujošu izglītību.

1.3. Tiesībsargs, izskatot šos abus iesniegumus, ir secinājis, ka bērnu tiesības uz izglītību tiek pārkāptas, jo gan privātās pirmsskolas izglītības iestādes dibinātājs, gan arī pašvaldība kā pirmsskolas izglītības iestādes dibinātājs var noteikt tādas bērnu atskaitīšanas nosacījumus, kas neatbilst bērnu interesēm un tiesībām. Tādēļ tiesībsargs šajā pārbaudes lietā ir vērtējis sistēmiskus trūkumus, kas attiecas uz kārtību, kādā bērni tiek atskaitīti no pirmsskolas izglītības iestādes (turpmāk – atskaitīšanas kārtība), un savus secinājumus skaidro šajā atzinumā.

## 2. Konstatētie trūkumi tiesiskajā regulējumā

2.1. Saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 26.panta pirmo daļu pašvaldību vispārējās pirmsskolas izglītības iestādēs izglītojamos uzņem izglītības iestādes dibinātāja noteiktajā kārtībā, ievērojot Izglītības likuma un citu likumu noteikumus. Vispārējās izglītības likuma 26.panta trešā daļa nosaka, ka privātajās pirmsskolas izglītības iestādēs izglītojamo uzņemšanas kārtību nosaka dibinātājs. Vispārējās izglītības likumā nav noteiktas pašvaldības vai privāto izglītības iestāžu dibinātāja tiesības noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek atskaitīti no izglītības iestādes. Saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 4.panta 18.punktu Ministru kabinets nosaka kārtību, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības programmās un atskaitīti no tām. 2015. gada 13. oktobrī pieņemtie Ministru kabineta noteikumi Nr. 591 “Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības programmās, speciālajās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” (turpmāk – MK noteikumi Nr. 591) nosaka kārtību, kādā bērni tiek atskaitīti no speciālās pirmsskolas izglītības iestādes vai grupas.<sup>1</sup> Atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādes (izņemot speciālās izglītības iestādes un grupas) kārtība nav noteikta ne attiecībā uz pirmsskolas vecuma bērniem līdz 4 gadu vecumam, ne arī bērniem, kuri ir sasnieguši obligāto izglītības vecumu<sup>2</sup> un apgūst pirmsskolas izglītības programmu. Šādu kārtību Ministru kabineta noteikumi neparedz ne privātajām izglītības iestādēm, ne arī pašvaldību dibinātajām vispārējām pirmsskolas izglītības iestādēm.

2.2. Tiesībsargs vērsās Izglītības un zinātnes ministrijā ar lūgumu sniegt skaidrojumu un viedokli par to, kurš ministrijas ieskatā būtu atbildīgs par atskaitīšanas kārtības noteikšanu, un vai pašvaldības dibināta iestāde vai privātā izglītības iestāde drīkst noteikt atskaitīšanas kārtību. Izglītības un zinātnes ministrija savā atbildē (26.01.2021. Nr.4-10e/21/559) ir norādījusi, ka Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā ir ietverts deleģējums Ministru kabinetam noteikt kārtību, kādā izglītojamie

<sup>1</sup> Ministru kabineta 2015. gada 13. oktobra noteikumu Nr. 591 “Kārtība, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības programmās, speciālajās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, kā arī pārcelti uz nākamo klasi” 51. punkts.

<sup>2</sup> Izglītības likuma 4.pants: “Obligāta ir no piecu gadu vecuma bērnu sagatavošana pamatzglītības ieguvei (..)”.

tiek uzņemti vispārējās izglītības programmās un atskaitīti no tām, kā arī obligātās prasības šajās programmās izglītojamo pārcelšanai uz nākamo klasi. Minētā likuma 26. panta otrajā daļā ir noteikts, ka speciālajās pirmsskolas izglītības grupās izglītojamos uzņem un no tām atskaita Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Savukārt 52. pants paredz, ka izglītojamo uzņemšana speciālajās izglītības iestādēs un atskaitīšana no tām notiek Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Uz minēto normu pamata ir izdoti MK noteikumi Nr. 591, kuri nosaka, kādos gadījumos izglītojamais var tikt atskaitīts no speciālās pirmsskolas izglītības grupas. Savukārt attiecībā uz vispārējām pirmsskolas izglītības grupām ministrija piekrīt, ka normatīvais regulējums neparedz tiesības pašvaldības dibinātai vai privātajai izglītības iestādei noteikt atskaitīšanas kārtību, tomēr šādu kārtību var noteikt izglītības iestādes dibinātājs un izglītības iestādei tā ir jāievēro. Ministrija savu viedokli pamato ar Vispārējās izglītības likuma 26. panta pirmajā un trešajā daļā noteikto pašvaldību un privāto izglītības iestāžu dibinātāja pienākumu noteikt bērnu uzņemšanas kārtību, no kā ministrijas ieskatā izriet izglītības iestādes dibinātāja tiesības noteikt arī atskaitīšanas kārtību. Tādējādi bērni var tikt atskaitīti no pirmsskolas izglītības iestādes atbilstoši izglītības iestādes dibinātāja noteiktajai kārtībai.

**Vispārējās izglītības likuma 4.panta 18.punkts kopsakarā ar 26.pantu skaidri norāda uz to, ka pašvaldībām un privāto pirmsskolas izglītības iestāžu dibinātājiem ir tiesības noteikt izglītojamo uzņemšanas kārtību pirmsskolas izglītības programmā, taču tām nav ar likumu noteiktu tiesību noteikt izglītojamo atskaitīšanas kārtību. Šāds pienākums saskaņā ar likumu ir deleģēts Ministru kabinetam. Tiesībsargs nepiekrīt Izglītības un zinātnes ministrijas viedoklim, ka no noteiktā deleģējuma dibinātājam noteikt uzņemšanas kārtību izrietētu arī deleģējums noteikt atskaitīšanas kārtību.**

### 3. Tiesībsarga viedokļa pamatojums

3.1. Lai arī pirmsskolas izglītība nav obligāta (izņemot sagatavošana pamatzglītības ieguvei no 5 gadu vecuma), pirmsskolas izglītība ir viena no valstī noteiktajām izglītības pakāpēm<sup>3</sup> un uz to attiecas arī Satversmes 112.pantā, Bērnu tiesību aizsardzības likuma (turpmāk – BTAL) 11.panta pirmajā daļā un Izglītības likuma 3.pantā noteiktās bērna tiesības uz izglītību. Saskaņā ar ANO Bērnu tiesību komitejas interpretāciju tiesības uz izglītību agrīnā bērnībā sākas uzreiz pēc dzimšanas un ir cieši saistītas ar mazu bērnu tiesībām uz maksimālu attīstību.<sup>4</sup> Arī Satversmes tiesa ir atzinusi, ka Satversmes 112. panta pirmais teikums nosaka pamattiesības iegūt izglītību šo tiesību plašākajā izpratnē un ir attiecināms uz visu līmeņu un veidu izglītības programmām.<sup>5</sup>

3.2. Saskaņā ar BTAL 6. panta pirmo daļu tiesiskajās attiecībās, kas skar bērnu, bērna tiesības un intereses ir prioritāras. Tā paša likuma 11. panta pirmā daļa noteic, ka valsts nodrošina visiem bērniem vienādas tiesības un iespējas iegūt izglītību atbilstoši katra spējām. Tādējādi izglītības iestādes, kas nodrošina izglītību bērnam kādā no valstī noteiktajām izglītības pakāpēm, ir ierobežotas savā rīcībā tiktāl, cik tas skar bērna tiesības uz izglītību un bērna interešu prioritātes principu.

<sup>3</sup> Izglītības likuma 5.panta pirmās daļas 1.punkts.

<sup>4</sup> ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs Nr. 7 (2005) Bērnu tiesību īstenošana agrīnā bērnībā, 28.punkts. Pieejams:

<https://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/General%20Comment%20No.%207.docx>

<sup>5</sup> Satversmes tiesas 2011. gada 6. maija spriedums lietā Nr. 2010-57-03, 11.1.punkts.

3.3. Lai izvērtētu, vai bērnu atskaitīšana no pirmsskolas izglītības iestādes var tikt uzskatīta par daļu no pašvaldības pienākuma un tiesībām nodrošināt izglītības ieguvu, kas izriet no likuma Par pašvaldībām 15.pantā 4.punkta un Izglītības likuma 17.pantā pirmās daļas, un tai noteikto pilnvarojumu noteikt bērnu uzņemšanas kārtību pašvaldības dibinātajās pirmsskolas izglītības iestādēs, kas izriet no Vispārējās izglītības likuma 26.pantā pirmās daļas, ir jānoskaidro, vai šāds pilnvarojums ir samērojams ar Vispārējās izglītības likuma 4. pantā 18. punktā Ministru kabinetam doto pilnvarojumu noteikt atskaitīšanas kārtību un vai šādai pašvaldības rīcībai ir tiesību aktos noteikts tiesisks pamats.

3.4. Ministru kabineta iekārtas likuma 31.pantā pirmā daļa paredz, ka Ministru kabinets ir tiesīgs izdot normatīvus aktus – noteikumus – gadījumā, ja likums Ministru kabinetu tam īpaši pilnvaro. Likumā ir jābūt norādītiem pilnvarojuma galvenajiem satura virzieniem. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka saskaņā ar šo likumu Ministru kabinetam ir tiesības un pienākums pildīt likumā noteikto pilnvarojumu un tam nav tiesību deleģēt šī pilnvarojuma būtību kādam citam, ja likums Ministru kabinetam šādas tiesības neparedz, jo izdot noteikumus var tikai tas administratīvais orgāns, kam šī tiesība ar likumu piešķirta jeb deleģēta, un tas nevar šo tiesību nodot tālāk kādam citam orgānam.<sup>6</sup>

3.4.1. Sākotnēji Vispārējās izglītības likuma 4. pants neparedzēja pilnvarojumu Ministru kabinetam noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek atskaitīti no izglītības iestādes. To ieviesa 2011. gada 1. jūlija grozījumi Vispārējās izglītības likumā<sup>7</sup>. Grozījumu sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā<sup>8</sup> norādīts, ka normatīvajos aktos nav noteikta kārtība un kritēriji, kā īpašos gadījumos veicama izglītojamo atskaitīšana no izglītības iestādes vispārējās vidējās izglītības pakāpē. Tādējādi likuma sākotnējais mērķis bija noteikt Ministru kabinetam pilnvarojumu noteikt atskaitīšanas kārtību vispārējās vidējās izglītības programmās. Taču normatīvā akta gramatiskais saturs paplašina šo pilnvarojumu arī uz citām vispārējās izglītības pakāpēm. Tā rezultātā Ministru kabinets Noteikumos Nr. 591, pamatojoties uz Vispārējās izglītības likuma 4. pantā 18. punktā noteikto pilnvarojumu, šobrīd nosaka izglītojamo atskaitīšanas kārtību ne tikai vispārējās vidējās izglītības programmās, bet arī vispārējās izglītības pamatizglītības programmās (52.punkts). Tādējādi faktiski Ministru kabinets šobrīd nenosaka izglītojamo atskaitīšanas kārtību tikai vispārējās izglītības pirmsskolas izglītības programmās.

3.4.2. Pilnvarojuma apjoms nozīmē to jautājumu loku, kurus Ministru kabinets ir tiesīgs noregulēt. Noskaidrojot likumdevēja dotā pilnvarojuma apjomu, jāņem vērā arī tās konkrētās nozares specifika, kuru likumdevējs uzdevis reglamentēt Ministru kabinetam.<sup>9</sup> Vispārējās izglītības likuma 2.pantā ir norādīts, ka, citstarp, šī likuma mērķi ir radīt apstākļus izglītojamo nepārtrauktai izglītības turpināšanai. Izglītības nepārtrauktības priekšnosacījums ir bērna tiesības izglītoties sev ierastā vidē un neradīt tādas apstākļus, lai pirmsskolas vecuma bērns nokļūtu situācijā, kad viņš faktiski nevar turpināt izglītības ieguvu. Noteiktos gadījumos bērna atskaitīšanas no izglītības iestādes rezultātā šādi apstākļi var rasties (skatīt tiesībsarga konstatēto par prettiesiskiem bērnu atskaitīšanas pamatiem 4.sadaļā).

<sup>6</sup> Satversmes tiesas 1998. gada 23. februāra spriedums lietā Nr. 04-04 (97).

<sup>7</sup> 2011. gada 1. jūlija likums “Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” <https://likumi.lv/ta/id/233299>

<sup>8</sup> Likumprojekta “Grozījumi Vispārējās izglītības likumā” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums, <http://titania.saeima.lv/LIVS10/SaeimaLIVS10.nsf/WEBRespDocumByNum?OpenView&restricttocategory=284/Lp10|685>

<sup>9</sup> Satversmes tiesas 2017. gada 29. jūnija spriedums lietā Nr. 2016-23-03, 17.2.

3.4.3. Tādējādi, lai nodrošinātu bērna tiesības uz izglītību visās izglītības pakāpēs<sup>10</sup>, kā arī Vispārējās izglītības likumā noteikto mērķi radīt tādas apstākļus, kas nodrošinātu bērnu nepārtrauktu izglītības turpināšanu, Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā noteiktais pilnvarojums ir attiecināms arī uz pirmsskolas izglītības programmām.

3.5. Satversmes tiesa ir vairākkārt norādījusi, ka tiesību normas pieņemšanas kārtības ievērošana ir tiesību normas spēkā esības priekšnoteikums<sup>11</sup>. Šajā gadījumā būtu jāvērtē, vai pašvaldības rīcība, nosakot pirmsskolas izglītības iestāžu izglītojamo atskaitīšanas kārtību, ir tiesiska un vai tai ir likumā noteikts pamats.

3.5.1. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk – VARAM) savos metodiskajos norādījumos pašvaldībām ir norādījusi, ka saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 26.panta pirmo daļu pašvaldību vispārējās pirmsskolas izglītības iestādēs izglītojamās uzņem izglītības iestādes dibinātāja noteiktajā kārtībā, ievērojot Izglītības likuma un citu likumu noteikumus. Tā kā šajā gadījumā izglītības iestādes dibinātājs ir pašvaldība, izglītojamo uzņemšanas kārtība vispārējās pirmsskolas izglītības iestādēs ir jānosaka saistošajos noteikumos. Ministrija papildus norāda, ka vienlaikus ar izglītojamo uzņemšanas kārtību saistošajos noteikumos var tikt noteikta arī izglītojamo izslēgšanas kārtība no izglītības iestādes, papildinot saistošo noteikumu izdošanas tiesisko pamatojumu ar atsauci uz likuma Par pašvaldībām 43.panta trešo daļu, kas nosaka, ka dome var pieņemt saistošos noteikumus, lai nodrošinātu pašvaldības autonomo funkciju izpildi<sup>12</sup>.

3.5.2. Lai noskaidrotu, vai pašvaldībām ir sapratīgs pamats noteikt pirmsskolas izglītības iestāžu izglītojamo atskaitīšanas kārtību, ir jāizvērtē, vai pretējā gadījumā tiks ierobežota pašvaldības rīcības brīvība šīs autonomās funkcijas īstenošanā. Saskaņā ar likuma Par pašvaldībām 7.panta pirmo daļu likuma 15.pantā noteiktās pašvaldību autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos. Ja likumdevējs kādu funkciju noteicis par pašvaldības autonomo funkciju, tad pašvaldībai ir pienākums to pildīt, taču autonomo funkciju īstenošanas apjomu nosaka tiesību normas. Tādēļ pašvaldība, īstenojot savas autonomās funkcijas, bauda rīcības brīvību, ciktāl to neierobežo tiesību normas.<sup>13</sup> Saskaņā ar šī likuma 15.panta 4.punktu viena no pašvaldību autonomām funkcijām ir gādāt par iedzīvotāju izglītību, tai skaitā pirmsskolas un skolas vecuma bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs. Saskaņā ar Izglītības likuma 17.panta pirmo daļu, kas nosaka pašvaldību kompetenci izglītībā, katras pašvaldības pienākums ir nodrošināt bērniem, kuru dzīvesvieta deklarēta pašvaldības administratīvajā teritorijā, iespēju iegūt pirmsskolas izglītību un pamatizglītību bērna dzīvesvietai tuvākajā pašvaldības izglītības iestādē. Likums pašvaldībām uzliek pozitīvu pienākumu organizēt tās administratīvajā teritorijā deklarēto bērnu izglītošanu. No tā izriet likumdevēja deleģējums pašvaldībām noteikt tādu bērnu uzņemšanas kārtību pašvaldības dibinātajās pirmsskolas izglītības iestādēs, kas būtu piemērota tās administratīvajā teritorijā deklarēto bērnu izglītības nodrošināšanai un nebūtu pretrunā ar Izglītības likumu un citu likumu noteikumiem.

---

<sup>10</sup> Satversmes 112.pants, Bērnu tiesību aizsardzības likuma 11.panta pirmā daļa un Izglītības likuma 3.pants.

<sup>11</sup> Satversmes tiesas 2017. gada 29. jūnija spriedums lietā Nr. 2016-23-03, 16.

<sup>12</sup> Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Vadlīnijas saistošo noteikumu izstrādei (2021): Saistošie noteikumi par pirmsskolas izglītību

Pieejams: <https://www.varam.gov.lv/lv/media/5867/download>

<sup>13</sup> Satversmes tiesas 2017. gada 29. jūnija spriedums lietā Nr. 2016-23-03, 15.1.

Savukārt bērnu atskaitīšana no pirmsskolas izglītības iestādes nevis nodrošina administratīvajā teritorijā deklarēto bērnu izglītošanu, bet gan paredz pašvaldības tiesības konkrētos apstākļos pārtraukt bērna izglītošanu. Tiesības noteikt bērna atskaitīšanas pamatus no pirmsskolas izglītības iestādes nav attiecināmas uz pašvaldības tiesībām un pienākumu nodrošināt bērna izglītošanu.

3.5.3. Satversmes tiesa ir atzinusi par neatbilstošiem Satversmei normatīvos aktus, kas izdoti, pārsniedzot kompetenci vai neievērojot pilnvarojuma robežas (*ultra vires*). Kā ir norādījusi Satversmes tiesa, tiesības noregulēt kādu jautājumu ar normatīvu aktu var būt noteiktas tikai ar likumdevēja pilnvarojumu un likumdevēja pilnvarotas institūcijas (tai skaitā pašvaldības) rīkojas *ultra vires*, ja tās ir izdevušas ārējos normatīvos aktus, pārkāpjot tam sniegtā pilnvarojuma robežas.<sup>14</sup> No likuma Par pašvaldībām 7. panta pirmās daļas formulējuma „pašvaldību autonomās funkcijas pildāmas kārtībā, kāda paredzēta attiecīgajos likumos un Ministru kabineta noteikumos” izriet, ka pašvaldības ir tiesīgas pildīt tās autonomās funkcijas tiktāl, cik to neierobežo likumdevējs.

**3.6. Tiesībsargs secina, ka pašvaldībām nav tiesību noteikt bērna atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādēm kārtību, jo tādai rīcībai nav tiesiska pamata. Tas izriet gan no Vispārējās izglītības likuma 4. panta 18. punktā noteiktā pilnvarojuma Ministru kabinetam noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek atskaitīti no vispārējās izglītības programmām, gan no Izglītības likuma 17.panta pirmajā daļā noteiktās pašvaldību kompetences izglītības nodrošināšanā.**

3.7. Attiecībā uz privātajām izglītības iestādēm tiesībsargs norāda, ka saskaņā ar Administratīvā procesa likuma 1.panta pirmo daļu iestāde administratīvā procesa ietvaros ir tiesību subjekts, kurai ar normatīvo aktu vai publisko tiesību līgumu piešķirtas noteiktas valsts varas pilnvaras valsts pārvaldes jomā. Saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 8.pantu vispārējās izglītības iestādes darbības tiesiskais pamats ir Vispārējās izglītības likums, Izglītības likums, citi normatīvie akti, kā arī tās nolikums. Saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 7.panta pirmo daļu vispārējās izglītības iestādi dibina valsts, pašvaldības, valsts augstskolas, kā arī privātpersonas. Saskaņā ar Izglītības likuma 19.punktu privātā izglītības iestāde ir juridiskās vai fiziskās personas dibināta izglītības iestāde. Savukārt, Izglītības likuma 17.panta otrā prim daļa nosaka, ka ja pašvaldība bērnam, kurš sasniedz pusotra gada vecumu un kura dzīvesvieta deklarēta pašvaldības administratīvajā teritorijā, nenodrošina vietu pašvaldības izglītības iestādes īstenotā pirmsskolas izglītības programmā (no pusotra gada vecuma līdz pamatizglītības ieguves uzsākšanai) un bērns apgūst pirmsskolas izglītības programmu privātā izglītības iestādē, tad pašvaldība šim privātam pakalpojuma sniedzējam sedz izmaksas Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Tādējādi privāto izglītības iestāžu darbībai, īstenojot valsts akreditētas izglītības programmas, ir jābūt ierobežotai likumā noteiktajos gadījumos. Atskaitīšanas kārtība no pirmsskolas izglītības iestādes nedrīkst būt atstāta pilnīgā privātpersonu ziņā, jo šāda rīcība var būtiski ietekmēt bērna tiesības uz turpinātu izglītības procesa nodrošināšanu.

#### **4. Tiesībsarga identificētie riski, kas izriet no nesakārtotā tiesiskā regulējuma**

4.1. Tiesībsargs ir konstatējis, ka sekas tam, ka Ministru kabinets nav noteicis vienotu kārtību, kādā bērni būtu atskaitāmi no pirmsskolas izglītības iestādēm, ir pašvaldību dokumentos ietvertie prettiesiskie bērnu atskaitīšanas pamati. Tiesībsargs

<sup>14</sup> Satversmes tiesas 2014. gada 12. decembra spriedums lietā Nr. 2013-21-03, 11.2.

sniegs savu vērtējumu, kādēļ šādi bērnu atskaitīšanas pamati nav samērojami ar bērna tiesībām. Lai izvērtētu iespējamās bērnu tiesību pārkāpumus, tiesībsargs ir izskatījis un izvērtējis 84<sup>15</sup> pašvaldību bērnu atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādēm regulējumu.<sup>16</sup>

### ***Bērna atskaitīšana vecāku nenokārtotu finansiālu saistību dēļ***

4.2. Kopumā no 84 pārbaudītām pašvaldībām tiesībsargs ir novērojis 18 gadījumus, kad pašvaldības par bērna atskaitīšanas pamatu ir noteikušas vecāku nenokārtotās finansiālās saistības ar izglītības iestādi.<sup>17</sup> Daļa pašvaldību to attiecina tikai uz obligāto izglītības vecumu nesasniegušo bērnu atskaitīšanu, bet daļa to attiecina uz visiem pirmsskolas vecuma bērniem.

4.2.1. Saskaņā ar Bērnu tiesību aizsardzības likuma 11.panta otro daļu bērnam ir tiesības uz bezmaksas pirmsskolas sagatavošanu. Vecāku nenokārtotas finansiālās saistības ar izglītības iestādi nedrīkst būt par pamatu, lai pašvaldība ierobežotu bērna tiesības uz izglītību. Tiesībsargs jau iepriekš ir norādījis uz bērna tiesību pārkāpumu, ierobežojot bērna tiesības uz izglītību vecāku nenokārtoto finansiālo saistību dēļ. Tiesībsarga ieskatā jautājums būtu jārisina, izmantojot citus mehānismus, piemēram, sniedzot ģimenei pašvaldības sociālo palīdzību, ja tā nevar samaksāt par bērna ēdināšanu, noslēdzot vienošanos par parāda atmaksu vai nosakot līgumsodu par kavējumu, nevis liedzot bērnam apmeklēt pirmsskolas izglītības iestādi, tādējādi sodot bērnu par vecāku rīcību.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Tiesībsargs izskatīja un izvērtēja Aglonas, Aizkraukles Aizputes, Alojās, Alsungas, Alūksnes, Apes, Auces, Ādažu, Babītes, Baldones, Balvu, Bauskas, Beverīnas, Burtnieku, Carnikavas, Cēsu, Dagdas, Daugavpils, Dobeles, Dundagas, Durbes, Engures, Ērgļu, Garkalnes, Grobiņas, Gulbenes, Iecavas, Ikšķiles, Ilūkstes, Inčukalna, Jaunjelgavas, Jelgavas, Kocēnu, Kokneses, Krimuldas, Krustpils, Kuldīgas, Ķeguma, Ķekavas, Lielvārdes, Limbažu, Ludzas, Līgatnes, Līvānu, Madonas, Mālpils, Mārupes, Mērsraga, Nīcas, Olaines, Ozolnieku, Priekules, Priekuļu, Pārgaujas, Pļaviņu, Raunas, Riebiņu, Ropažu, Rugāju, Rēzeknes, Salaspils, Saulkrastu, Siguldas, Skrundas, Skrīveru, Smiltenes, Stopiņu, Talsu, Tukuma, Tērvetes, Valkas, Varakļānu, Vecumnieku, Ventspils, Zilupes novada domes un Daugavpils, Jelgavas, Jēkabpils, Jūrmalas, Liepājas, Rīgas, Valmieras, Ventspils pilsētas domes saistošos noteikumus, kas regulē kārtību, kādā bērni tiek uzņemti un atskaitīti no pirmsskolas izglītības iestādes, kā arī citus pašvaldību un to padoto iestāžu izdotos dokumentus, kas regulē bērnu atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādes kārtību.

<sup>16</sup> Tiesībsargs izvērtēja tos pašvaldību vai to padoto iestāžu normatīvos dokumentus, kuri bija pieejami pašvaldības vai iestāžu mājaslapās. Tās pašvaldības, kuru atskaitīšanas kārtības dokumenti nav atrodami pašvaldības mājaslapā, tiesībsargs nevērtēja. Tiesībsargs rūpīgi pievērsa uzmanību tam, lai šajā atzinumā tiktu vērtēti spēkā esošie pašvaldību saistošie noteikumi vai citi dokumenti (pirmsskolas izglītības iestāžu nolikumi un iekšējie kārtības noteikumi), kā arī to aktuālās redakcijas. Gadījumā, ja tiesībsargs šajā atzinumā ir ievietojis atsauces uz tādiem pašvaldību saistošajiem noteiktumiem vai citiem dokumentiem, kuri šobrīd nav spēkā, bet joprojām ir publiski pieejami, tiesībsargs aicina atbildīgo pašvaldību atjaunot publiski pieejamos dokumentus. Šajā ziņojumā ietvertie novērojumi un noslēguma secinājumi, kā arī sniegtie priekšlikumi nav atkarīgi no individuāliem pašvaldību gadījumiem, bet gan pamatoti ar vispārēju situācijas analīzi.

<sup>17</sup> Šāds atskaitīšanas pamats bija atrodams Limbažu (Limbažu pašvaldība, pamatojoties uz tiesībsarga rekomendāciju pārbaudes lietā, ir veikusi grozījumus tās saistošajos noteikumos un novērsusi konstatēto trūkumu), Alojās, Baldones, Dundagas, Engures, Ērgļu, Gulbenes, Kocēnu, Krustpils, Ķeguma, Raunas, Tukuma, Varakļānu, Vecumnieku, Tērvetes novada domes un Jēkabpils pilsētas saistošajos noteikumos, kā arī Smiltenes un Cēsu novada domes pirmsskolas izglītības iestāžu iekšējās kārtības noteikumos.

<sup>18</sup> Tiesībsarga 2018.gada ziņojums, 25.lpp. un Tiesībsarga 2019.gada ziņojums 77.lpp. Pieejams: <https://www.tiesibsargs.lv/lv/pages/petijumi-un-publikacijas/gadazinojumi/gada-zinojumi>



4.2.2. Tiesībsargs atzinīgi vērtē Saulkrastu novada domes noteikto kārtību un aicina citas pašvaldības šajā jautājumā ņemt piemēru no šīs pašvaldības saistošajiem noteikumiem. Saulkrastu novada domes 2009.gada 26.augusta saistošo noteikumu Nr. 17 „Par bērnu reģistrēšanas un uzņemšanas kārtību Saulkrastu pirmsskolas izglītības iestādē „Rūķītis”” 4.6.punkts noteic, ja bērnu vecāki par bērna ēdināšanu iestādē nav veikuši maksājumus, iestādes vadītājam ir pienākumus noskaidrot nemaksāšanas iemeslus. Ja vecāki ir nonākuši materiālās grūtībās, iestādes vadītājam jāiesaka vecākiem vērsties pie pašvaldības sociālā dienesta pēc palīdzības. Ja vecāki nevērsas pēc palīdzības sociālajā dienestā un nerisina problēmu, iestādes vadītājam jāvērsas tiesā, lai piedzītu parādu no vecākiem.<sup>19</sup>

### ***Bērna atskaitīšana viņa veselības stāvokļa dēļ***

4.3. Cits izplatīts bērna atskaitīšanas pamats ir bērna atskaitīšana, pamatojoties uz atzinumu par bērna veselības stāvokli. Kopumā no 84 pārbaudes lietā izskatītajām pašvaldībām tiesībsargs ir novērojis 21 gadījumu, kad pašvaldība par atskaitīšanas pamatu ir noteikusi pedagoģiski – medicīniskās komisijas slēdzienu par bērna veselības stāvokli, kas nepieļauj iestādes apmeklēšanu, vai arī līdzīga rakstura atzinumu vai slēdzienu no ģimenes ārsta vai ārstu komisijas.<sup>20</sup>

4.3.1. Saskaņā ar Ministru kabineta 16.10.2012. noteikumu Nr. 709 “Noteikumi par pedagoģiski medicīniskajām komisijām” 3. punktu pašvaldību pedagoģiski medicīnisko komisiju kompetencē ir sniegt atzinumu par atbilstošāko pirmsskolas izglītības programmu. Normatīvie akti neparedz komisijas kompetenci sniegt slēdzienu par bērna veselības stāvokli, kas nepieļautu pirmsskolas izglītības iestādes apmeklēšanu.

4.3.2. Valstī sertificētu ārstu kompetence ir noteikta Ārstniecības likumā. Saskaņā ar likuma 37.pantu ārsts ir ārstniecības persona, kura ieguvusi izglītību, kas atbilst likumā “Par reglamentētajām profesijām un profesionālās kvalifikācijas atzīšanu” noteiktajām prasībām, un kura ar zinātniski pamatotu medicīnisko darbību tieši vai netieši iedarbojas uz cilvēku un savas profesionālās darbības ietvaros:

- 1) veic slimību profilaksi, diagnostiku, ārstēšanu un pacientu medicīnisko rehabilitāciju;
- 2) novērtē slimības un to izraisītos funkcionēšanas ierobežojumus ķermeņa, aktivitātes un dalības līmenī;
- 3) pēta slimības izcelsmi un profilakses iespējas.

Saskaņā ar Ārstniecības likuma 38.pantu ārstam ir tiesības dot atzinumu par pacienta veselības stāvokli un ārstēšanu. Lai arī ārsti var sniegt rekomendācijas attiecībā uz bērna veselības stāvoklim atbilstošākajiem izglītošanas apstākļiem, likums neparedz ārstniecības personām dot atzinumu, kas ietekmētu bērna tiesības iegūt izglītību. Slēdziens, kas liegtu bērnam iegūt izglītību vispārējās izglītības programmās, būtu

<sup>19</sup> Saulkrastu novada domes 2009.gada 26.augusta saistošie noteikumi Nr. 17, „Par bērnu reģistrēšanas un uzņemšanas kārtību Saulkrastu pirmsskolas izglītības iestādē „Rūķītis””, Pieejams: [https://saulkrasti.lv/wp-content/uploads/2016/10/mxV\\_Par-bernu-registresanu\\_SN-Nr.17\\_26.08.2009.pdf](https://saulkrasti.lv/wp-content/uploads/2016/10/mxV_Par-bernu-registresanu_SN-Nr.17_26.08.2009.pdf)

<sup>20</sup> Šāds atskaitīšanas pamats bija atrodams Limbažu (Limbažu novada pašvaldība, pamatojoties uz tiesībsarga rekomendāciju, ir veikusi grozījumus saistošajos noteikumos un novērsusi konstatēto trūkumu), Aizkraukles, Alūksnes, Baldones, Dundagas, Ilūkstes, Mārupes, Kocēnu, Krimuldas, Mālpils, Pļaviņu, Rēzeknes, Skrīveru, Stopiņu, Vecumnieku, Zilupes, Tērvetes, Siguldas novada pašvaldību un Jēkabpils pilsētas pašvaldības saistošajos noteikumos, kā arī Cēsu un Ķekavas novada domes pirmsskolas izglītības iestāžu iekšējās kārtības noteikumos.



pretrunā ar likumos noteiktajām bērna tiesībām uz izglītību un bērnu vienlīdzības principu. Par prettiesisku būtu uzskatāma pirmsskolas izglītības iestādes rīcība, atskaitot bērnu no izglītības iestādes viņa veselības stāvokļa dēļ. Šāda rīcība pārkāpj atšķirīgas attieksmes aizliegumu<sup>21</sup> un ir nesamērojama ar bērna interesēm. Pašvaldību pienākums nodrošināt bērniem izglītību viņu dzīvesvietai tuvākajā izglītības iestādē nevar tikt pārkāpts attiecībā uz bērniem ar veselības traucējumiem. Ja pašvaldība izglītības iestādē ierobežotu resursu dēļ nespēj nodrošināt bērna īpašajām vajadzībām atbilstošu izglītību, tā var ieteikt bērna vecākiem izvēlēties citu pašvaldības dibinātu izglītības iestādi, taču šai iestādei ir jābūt pieejamai. Vienlaikus jāņem vērā, ka galvenie atbildīgie par bērna izglītošanu un attīstību ir vecāki, un vecāki ir tiesīgi izvēlēties izglītības iestādi, kurā bērns iegūst izglītību.<sup>22</sup> Bērna atskaitīšana no izglītības iestādes viņa veselības stāvokļa dēļ neatbilst pašvaldībām likumā noteiktajam pilnvarojumam vienlīdzīgi nodrošināt tās teritorijā deklarētajiem bērniem pirmsskolas izglītību. Tas būtu attiecināms gan uz bērniem, kas sasnieguši obligāto izglītības vecumu, gan arī uz jaunākiem bērniem.

### ***Bērna atskaitīšana vecāku rīcības dēļ***

4.4. Dažas pašvaldības ir noteikušas, ka bērnu no izglītības iestādes drīkst atskaitīt, ja vecāki neievēro iestādes iekšējās kārtības noteikumus<sup>23</sup> vai arī iestādes darba laiku.<sup>24</sup> Tiesībsargs atkārtoti uzsver, ka vecāku rīcība nevar būt par pamatu bērna atskaitīšanai no izglītības iestādes. Saskaņā ar likumā noteikto pilnvarojumu pašvaldības pienākums ir nodrošināt bērniem pirmsskolas izglītību. Bērnu nedrīkst sodīt un liegt viņiem likumā noteiktās tiesības uz izglītību vecāku rīcības dēļ. Citā gadījumā pašvaldība savos saistošajos noteikumos ir noteikusi, ka bērnu no izglītības iestādes var atskaitīt, ja bērna, kurš ir uzņemts pirmsskolas izglītības iestādē ārpus kārtas, pamatojoties uz viņa vecāka nodarbinātību pašvaldības izglītības iestādē, vecāks izbeidz darba attiecības ar izglītības iestādi.<sup>25</sup> Šāds bērna atskaitīšanas pamats nav savienojams ar pašvaldības pienākumu nodrošināt savā administratīvajā teritorijā deklarētos bērnus ar pirmsskolas izglītību, jo pašvaldības autonomā funkcija nodrošināt savā administratīvajā teritorijā deklarēto bērnu izglītošanu nevar būt sasaistīta ar darba tiesiskajām attiecībām starp pašvaldības dibināto iestādi un bērna vecāku. Arī šajā situācijā bērnus nedrīkst sodīt un liegt viņiem likumā noteiktās tiesības uz izglītību vecāku rīcības (darba tiesisko attiecību pārtraukšanas) dēļ.

### ***Citi prettiesiski atskaitīšanas pamati***

4.5. Dažas pašvaldības ir noteikušas ļoti vispārīgus un neskaidrus atskaitīšanas pamatus. Piemēram, noteikts, ka bērnu var atskaitīt “citos normatīvajos aktos noteiktajos

<sup>21</sup> Bērnu tiesību konvencijas 2.panta 1.punkts, Bērnu tiesību aizsardzības likuma 11. un Izglītības likuma 3<sup>1</sup>.pants.

<sup>22</sup> Izglītības likuma 57. panta 1. punkts.

<sup>23</sup> Iecavas, Inčukalna, Nīcas, Raunas un Tērvetes novada domes, Liepājas un Ventspils pilsētas pašvaldības saistošie noteikumi, kā arī Cēsu, Ērgļu un Ķekavas novada pašvaldības pirmsskolas izglītības iestāžu iekšējās kārtības noteikumi.

<sup>24</sup> Vecumnieku un Mārupes novada domes saistošie noteikumi.

<sup>25</sup> Olaines novada domes 2018. gada 17. janvāra saistošo noteikumu Nr. SN1/2018 “Olaines novada pašvaldības pirmsskolas izglītības nodrošināšanas funkcijas īstenošanas kārtība” ar grozījumiem “22.12.2020. Olaines novada domes saistošie noteikumi Nr. SN15/2020, kas stājas spēkā ar 30.12.2020”. 31.5 punkts.

gadījumos” vai arī “atbilstoši normatīvajai kārtībai”<sup>26</sup>, neprecizējot, kādos tieši tiesību aktos būtu atrodami šie atskaitīšanas pamati. Savukārt Valmieras pilsētas pašvaldība bērnu atskaitīšanu regulē 2.pirmsskolas izglītības iestādes „Ezītis” nolikumā, nosakot, ka pamats izglītojamā atskaitīšanai no izglītības iestādes ir iestādes vadītāja rakstveida izdots rīkojums, kurā norādīts izglītojamā atskaitīšanas pamatojums<sup>27</sup>, tādējādi dodot iestādes vadītājam pilnīgu rīcības brīvību noteikt bērnu atskaitīšanas pamatus.

4.5.1. Divas pašvaldības ir noteikušas, ka bērnu var atskaitīt no pirmsskolas izglītības iestādes viņa uzvedības dēļ.<sup>28</sup> Saskaņā ar Izglītības likuma 1. panta 18.punktu pirmsskolas izglītības iestādē notiek bērna personības daudzpusīga veidošanās, veselības stiprināšana un sagatavošanās pamatizglītības ieguvei. Vispārējās izglītības likuma 20.pantā citstarp norādīts, ka pirmsskolas izglītības programma nodrošina izglītojamā sagatavošanu pamatizglītības ieguvei, saturiski aptverot individualitātes veidošanos; garīgo, fizisko un sociālo attīstību, veselības nostiprināšanu un psiholoģisko sagatavošanu pamatizglītības ieguves uzsākšanai. Kā savā Vispārējā komentārā ir norādījusi ANO Bērnu tiesību komiteja, ikvienam bērnam ir tiesības uz tādu izglītību, kas ir izstrādāta ar nolūku sniegt bērnam dzīves prasmes, stiprināt bērna spēju izmantot visas cilvēktiesības un veicināt kultūru, kuru veido atbilstošas cilvēktiesību vērtības. Šajā saistībā “izglītība” nav tikai formāla izglītošana, bet gan aptver plašāku dzīves pieredzi un mācīšanās procesus, kas ļauj bērniem gan atsevišķi, gan kopīgi attīstīt savu personību, izkopt talantus un spējas un dzīvot sabiedrībā pilnvērtīgu un kvalitatīvu dzīvi.<sup>29</sup> Ja pirmsskolas izglītības iestādē atklāj bērna uzvedības traucējumus, tad iestādes uzdevums ir laicīgi palīdzēt bērnam attīstīt viņa sociālās prasmes un iemaņas, lai viņš varētu veiksmīgi sagatavoties pamatizglītības ieguvei un turpmākai dzīvei.

## **5. Uzraudzības trūkums pašvaldības rīcības brīvībai noteikt atskaitīšanas kārtības tiesiskos pamatus**

5.1. Izvērtējot pašvaldību normatīvos aktus, tiesībsargs secina, ka Ministru kabinetam ar likumu noteiktā pilnvarojuma nepildīšana ir radījusi situāciju, ka bērnu atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādēm kārtības noteikšana ir atstāta pilnīgā pašvaldību un privāto izglītības iestāžu dibinātāju ziņā, un šīs kārtības pamatu tiesiskums netiek pienācīgi uzraudzīts.

5.2. Tiesībsargs vērsās VARAM ar lūgumu sniegt informāciju par to, kāda veida norādījumus par bērnu atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības iestādes kārtības tiesiskumu ministrija ir devusi pašvaldībām, sniedzot atzinumu saskaņā ar likuma Par pašvaldībām 45.panta otro daļu.

5.2.1. VARAM savā atbildē (06.04.2021. Nr. 1-132/3370) ir norādījusi, ka par laika periodu no 2019. gada līdz atbildes sniegšanai pašvaldību saistošajos noteikumos tiek ietverti šādi izglītojamā atskaitīšanas iemesli:

<sup>26</sup> Alsungas, Inčukalna, Mērsraga, Kokneses, Tukuma novada un Daugavpils pilsētas pašvaldības saistošie noteikumi.

<sup>27</sup> Valmieras pilsētas pašvaldības Valmieras pilsētas 2.pirmsskolas izglītības iestādes „Ezītis” nolikums, 4.16.Pieejams:

[https://www.valmiera.lv/images/userfiles/Domes\\_1%C4%93mumi/2020\\_1%C4%93mumi/2020\\_04\\_30/13\\_3\\_lem\\_Ezitis\\_nolikums\\_konsolideta.pdf](https://www.valmiera.lv/images/userfiles/Domes_1%C4%93mumi/2020_1%C4%93mumi/2020_04_30/13_3_lem_Ezitis_nolikums_konsolideta.pdf)

<sup>28</sup> Cēsu un Ķekavas novada pašvaldības pirmsskolas izglītības iestādes iekšējās kārtības noteikumi.

<sup>29</sup> ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs Nr. 1 (2001). Izglītības mērķi. Pieejams: [https://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/General%20Comment%20No.1%20\(2001\).docx](https://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/General%20Comment%20No.1%20(2001).docx)

- ❖ ja saņemts bērna likumiskā pārstāvja iesniegums;
- ❖ ja bērns uzņemts pirmsskolas izglītības programmas apguvei citā izglītības iestādē;
- ❖ ja bērns uzsāk pamatizglītības ieguvu;
- ❖ ja iestādes vadītājam nav informācijas par iestādes ilglaicīgas neapmeklēšanas iemesliem;
- ❖ ja bērns, pamatojoties uz ārsta vai psihologa ieteikumu, neapmeklēs izglītības iestādi;
- ❖ ja bērna likumiskie pārstāvji noteiktu laika periodu neveic maksājumus par bērna ēdināšanu un nepilda noslēgto vienošanos par parāda atmaksu.

Ministrija norāda, ka no iepriekš uzskaitītajiem atskaitīšanas iemesliem katra pašvaldība pati izvērtē to lietderību un lemj par viena vai otra nosacījuma ietveršanu saistošo noteikumu redakcijā.

5.2.2. Ministrija līdz šim, izskatot pašvaldību saistošo noteikumu redakcijas daļā, kas attiecas uz izglītojamo izslēgšanas no pirmsskolas izglītības iestādes kārtību, ir vērsusi pašvaldību uzmanību un izteikusi iebildumus par tādu izglītojamā izslēgšanas nosacījumu, kas saistīts ar parādiem par ēdināšanas pakalpojumu izglītības iestādē. Ministrija ir norādījusi, ka ēdināšanas pakalpojuma sniegšana ir nodalāma no pirmsskolas izglītības programmas apguves un strīdi, kas izriet no ēdināšanas pakalpojuma apmaksas, ir risināmi starp ēdināšanas pakalpojuma sniedzēju un bērna likumiskajiem pārstāvjiem civiltiesiskā kārtībā. Arī gadījumos, ja ēdināšanas pakalpojuma sniedzējs ir pašvaldība. Parāds par ēdināšanas pakalpojumu pirmsskolas izglītības iestādē nevar būt par pamatu bērna atskaitīšanai no pirmsskolas izglītības iestādes, ņemot vērā, ka pašvaldības autonomās funkcijas izpilde, proti, pašvaldības pienākums nodrošināt pirmsskolas vecuma bērnus ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs, nav tiešā veidā saistīta ar norēķiniem par ēdināšanas pakalpojumu.

5.2.3. VARAM savā atbildes vēstulē ir arī norādījusi, ka pēdējos gados ministrija nav saņēmusi pašvaldību saistošo noteikumu redakcijas, kurās kā bērna atskaitīšanas pamats tiktu norādīts vecāku iekšējās kārtības noteikumu neievērošana. Vienlaikus ministrija pauž viedokli, ka iestādes iekšējo noteikumu pārkāpšana, ja tā saistīta ar bērna likumisko pārstāvju veiktajiem pārkāpumiem, nevarētu tikt atzīta par tiesisku un lietderīgu iemeslu izglītojamā atskaitīšanai no pirmsskolas izglītības iestādes. Ievērojot Valsts pārvaldes iekārtas likuma 73. panta pirmās daļas 4. punktā doto pilnvarojumu, pašvaldības var izdot iekšējos normatīvos aktus – iekšējos noteikumus – par pārvaldes lēmuma pieņemšanas procedūru, pārvaldes amatpersonu un citu darbinieku pienākumu pildīšanu, uzvedības noteikumiem, darba aizsardzību iestādē, kā arī citiem jautājumiem, kas attiecas uz iestādes darbību. Iekšējie normatīvie akti, tostarp iekšējie noteikumi, atbilstoši Valsts pārvaldes iekārtas likuma 72. panta ceturtajai daļai, ir saistoši iestādei (tās struktūrvienībai, darbiniekiem) vai amatpersonām, attiecībā uz kurām tas izdots. Pašvaldības iekšējos noteikumos nevar tikt noteikti pienākumi citām personām. Ja bērna likumiskais pārstāvis pārkāpj iestādes iekšējos noteikumus daļā, kas varētu tikt attiecināta arī uz bērna likumisko pārstāvi, piemēram, iestādes darba laiks, izglītojamā nogādāšanas laiks iestādē vai izņemšanas laiks no tās un citi organizatoriskas dabas jautājumi, tad šādi strīdi ir risināmi starp bērna likumisko pārstāvi un iestādes vadītāju sarunu ceļā. Vienlaikus, ja bērna likumisko pārstāvju rīcībā ir saskatāmas, piemēram, sīkā huligānisma pazīmes, tad rīcība tiek izvērtēta administratīvā pārkāpuma procesa ietvaros.

5.2.4. VARAM ir arī norādījusi, ka tā iepriekš ir vērsusies Izglītības un zinātnes ministrijā ar lūgumu sniegt metodiskus norādījumus par to, vai pastāv tiesiskais

regulējums vai noteikti principi, uz kā pamata pašvaldība var atskaitīt bērnu no izglītības iestādes. Izglītības un zinātnes ministrija norādīja, ka normatīvie akti neregulē atskaitīšanas kārtību. Pašvaldībai ir rīcības brīvība noteikt atskaitīšanas kārtību, ja vien tā nav pretrunā ar spēkā esošām tiesību normām. VARAM norāda, ka, ja tā ir saņēmusi informāciju no kompetentajām valsts pārvaldes iestādēm par normatīvā regulējuma nepilnībām un konstatētajām nepilnībām pašvaldību saistošajos noteikumos, ir ņēmusi vērā sniegto informāciju un izmantojusi to savā turpmākajā darbā. Arī gadījumos, kad tiesībsargs ir konstatējis kāda saistošo noteikumu punkta neatbilstību normatīvajiem aktiem un informējis par to ministriju, ministrija ir lūgusi pašvaldībai veikt attiecīgus grozījumus saistošo noteikumu redakcijā.

5.3. Lai arī VARAM savā atbildē ir norādījusi, ka tā seko līdzi, lai pašvaldības neieklāutu tāda veida prettiesiskus bērnu atskaitīšanas pamatus, kā vecāku nenokārtotās finansiālās saistības vai iestādes iekšējās kārtības neievērošana, joprojām aptuveni piektā daļa no apskatītajām pašvaldībām šādus atskaitīšanas pamatus ir ietvērusi.

5.3.1. Tiesībsargs ir konstatējis divus iemeslus, kādēļ VARAM nespēj pienācīgi uzraudzīt, vai pašvaldību noteiktajā atskaitīšanas kārtībā nav ietverti prettiesiski pamati. Pirmkārt, vairākās pašvaldībās ir spēkā tādi saistošie noteikumi, kas ir pieņemti pirms vairākiem gadiem. VARAM reaģē uz individuāliem norādījumiem par iespējami prettiesiski noteiktiem atskaitīšanas pamatiem. Tā, piemēram, tiesībsargs 2019.gadā vērsās VARAM ar aicinājumu Salaspils novada pašvaldībā novērst prettiesisku liegumu bērnam apmeklēt izglītības iestādi vecāku nenokārtoto finansiālo saistību dēļ. VARAM vērsās pašvaldībā, lūdzot novērst trūkumus saistošajos noteikumos.<sup>30</sup> Taču, ņemot vērā, ka šobrīd nepastāv nekādi norādījumi pašvaldībām par to, kā būtu jānosaka atskaitīšanas kārtība, VARAM, cienot pašvaldību tiesības autonomo funkciju nodrošināšanā, nesniedz pašvaldībām konkrētus norādījumus par to, kāda veida atskaitīšanas kārtības pamati būtu tiesiski.<sup>31</sup>

5.3.2. Otrs iemesls, kādēļ VARAM uzraudzība pār pašvaldību noteikto atskaitīšanas kārtību nav efektīva, ir tādēļ, ka likumā nav noteikts pilnvarojums pašvaldībām šādu kārtību noteikt. Kā jau minēts šī atzinuma 3.sadaļā, šāds pilnvarojums ir noteikts Ministru kabinetam. Ja pašvaldībām nav noteikts pilnvarojums noteikt bērnu atskaitīšanas kārtību, tad tām arī nav pienākuma šādu kārtību noteikt pašvaldības saistošajos noteikumos. No 84 apskatītajām pašvaldībām 19<sup>32</sup> pašvaldības savos saistošajos noteikumos neregulē atskaitīšanas kārtību. Pārbaudes lietas ietvaros tiesībsargs ir konstatējis gadījumus, kad atskaitīšanas kārtību regulē pirmsskolas izglītības iestādes iekšējās kārtības noteikumi vai iestāžu nolikumi<sup>33</sup>. Vienā gadījumā

<sup>30</sup> Tiesībsarga 2019.gada ziņojums, 77.lpp.

Pieejams: [https://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/gada\\_zinojums\\_versija\\_3\\_2\\_1583476942.pdf](https://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/gada_zinojums_versija_3_2_1583476942.pdf)

<sup>31</sup> Šādi norādījumi nav atrodamī arī VARAM metodiskajos norādījumos pašvaldībām, skat. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Vadlīnijas saistošo noteikumu izstrādei (2021): Saistošie noteikumi par pirmsskolas izglītību (pieejams: <https://www.varam.gov.lv/lv/media/5867/download>), kuros ir norādīts, ka pašvaldības var noteikt izglītojamo izslēgšanas kārtību no izglītības iestādes, papildinot saistošo noteikumu izdošanas tiesisko pamatojumu ar atsauci uz likuma "Par pašvaldībām" 43.panta trešo daļu, kas ļauj pašvaldībām izdot saistošos noteikumus autonomo funkciju izpildei.

<sup>32</sup> Aizputes, Alsungas, Bauskas, Cēsu, Dagdas, Daugavpils, Durbes, Ērgļu, Garkalnes, Jaunjelgavas, Kuldīgas, Līgatnes, Riebiņu, Salaspils, Valkas, Valmieras, Talsu un Smiltenes novada domes saistošie noteikumi neregulē atskaitīšanas kārtību.

<sup>33</sup> Piemēram, Cēsu novada pašvaldībā atskaitīšanas kārtība ir noteikta Cēsu pilsētas 4. pirmsskolas izglītības iestādes iekšējās kārtības noteikumos, Ērgļu novada pašvaldībā atskaitīšanas kārtību regulē Ērgļu novada pirmsskolas izglītības iestādes „Pienenīte” reglaments un iekšējie kārtības noteikumi,

tiesībsargs ir konstatējis, ka atskaitīšanas kārtību regulē gan pašvaldības saistošie noteikumi, gan arī pirmsskolas izglītības iestādes iekšējās kārtības noteikumi<sup>34</sup>. Precīzu skaitu, cik gadījumos pašvaldības atskaitīšanas kārtību nosaka arī citos pašvaldības dokumentos, ne tikai saistošajos noteikumos, noteikt ir praktiski neiespējami, jo tie var būt noteikti dažāda veida un rakstura dokumentos, tostarp iestāžu nolikumos un iekšējās kārtības noteikumos. Saskaņā ar Izglītības likuma 22.pantu pašvaldības izglītības iestāžu nolikumu apstiprina tās dibinātājs – tāpat attiecīgā pašvaldība. Izglītības iestādes nolikums nav jāsaskaņo ar VARAM vai citu ministriju. Savukārt saskaņā ar Vispārējās izglītības likuma 10.panta trešās daļas 2.punktu vispārējās izglītības iestāde ir tiesīga patstāvīgi izstrādāt iestādes iekšējos normatīvos aktus, un šajā gadījumā pat pašvaldībai var nebūt zināmi bērna atskaitīšanas pamati, ja tādi ir ietverti iestādes iekšējās kārtības noteikumos. Tādējādi nav iespējama valsts pārvaldes iekārtai atbilstoša bērnu atskaitīšanas pamatu tiesiskuma uzraudzība.

## **6. Tiesībsarga bažas saistībā ar pirmsskolas izglītības iestāžu lomu agrīnā bērnu tiesību aizsardzībā**

6.1. Gandrīz visās pašvaldībās, kuras ir noteikušas atskaitīšanas pamatus, bija atrodams tāds atskaitīšanas pamats, kā atskaitīšana, ja bērns ilgstoši neapmeklē izglītības iestādi. Lielākā daļa pašvaldību nav noteikusi pienākumu noskaidrot, kādēļ bērns neapmeklē izglītības iestādi. Noteikts vienīgi vecāku informēšanas pienākums - vecāks par bērna atskaitīšanu jāinformē ierakstītā vēstulē. Šāds atskaitīšanas pamats lielākoties tika attiecināts uz bērniem, kuri nav sasnieguši obligāto izglītības vecumu, taču aptuveni trešajā daļā no pašvaldībām šāds atskaitīšanas pamats tika attiecināts uz visiem pirmsskolas vecuma bērniem. Taču pašvaldībai ir pienākums nodrošināt bērnu no 5 gadu vecuma obligāto izglītošanu. Ilgstoša prombūtne attiecībā uz bērniem, kuri ir vecāki par 5 gadiem, nedrīkst būt par pamatu bērna atskaitīšanai no izglītības programmas. Pašvaldībai ir jāreaģē uz katru gadījumu, kad bērns, kas ir sasniedzis obligātās izglītības vecumu, ilgstoši neapmeklē izglītības iestādi, lai nodrošinātu, ka bērns turpina iegūt obligāto pirmsskolas sagatavošanu.

6.2. Pirmsskolas izglītība līdz bērna 5 gadu vecumam nav obligāta, un bērna vecākiem ir tiesības nevest bērnu uz pirmsskolas izglītības iestādi. Tādēļ ir saprotama pašvaldību vēlme organizēt pirmsskolas izglītību tādā veidā, lai vietas pirmsskolas izglītības iestādē neaizņemtu bērni, kuriem pakalpojums nav nepieciešams, un to varētu saņemt bērni, kuru vecāki vēlas, lai viņu bērns iegūst pirmsskolas izglītību. Bērnu atskaitīšana no pirmsskolas izglītības iestādes viņa ilgstošas neattaisnotas prombūtnes dēļ ir saprotama. Tomēr tiesībsargam rada bažas, ka šajos gadījumos pirmsskolas izglītības iestādei nav noteikts pienākums pirms atskaitīšanas noskaidrot neapmeklēšanas iemeslus.

6.3. BTAL 5.panta pirmās daļas 2.punkts noteic izglītības iestādes kā vienu no bērnu tiesību aizsardzības subjektiem. Bērna pazušana no izglītības iestādes, kad vecāki viņu vairs neved uz iestādi un paši nav sazināmi, var radīt objektīvas aizdomas par to, vai

---

Valmieras novada pašvaldībā atskaitīšanas kārtību regulē Valmieras pilsētas 2.pirmsskolas izglītības iestādes „Ezītis” nolikums, Smiltenes novada pašvaldības Atskaitīšanas kārtību regulē Smiltenes pilsētas pirmsskolas izglītības iestādes “Pīlādzītis” iekšējie kārtības noteikumi, Salaspils novada pašvaldības atskaitīšanas kārtību nosaka Noteikumi par vecāku rīcību un pienākumiem Salaspils novada pašvaldības pirmsskolas izglītības iestādē „Salaspils 1.pirmsskola”.

<sup>34</sup> Ķekavas novada dome atskaitīšanas kārtību nosaka savos saistošajos noteikumos, taču papildus atskaitīšanas nosacījumi ir ietverti arī Ķekavas novada PII “Bītiņe” iekšējās kārtības noteikumos.

bērna dzīvība un attīstība netiek apdraudēta. Pašvaldība atbild par tās administratīvajā teritorijā deklarēto bērnu tiesību aizsardzību.<sup>35</sup> Šī atbildība nedrīkst būt deklaratīva un formāla – bērnu tiesību aizsardzības mehānisms pašvaldībā ir jānodrošina ar konkrētiem pasākumiem, sevišķu vērību pievēršot savlaicīgai bērnu tiesību pārkāpumu atpazīšanai un agrīnai intervencei attiecībā uz pirmsskolas vecuma bērniem. Kā norāda Bērnu tiesību komiteja, mazu bērnu pirmie dzīves gadi ir viņu fiziskās un garīgās veselības, emocionālās drošības, kultūras un personas identitātes un spēju attīstības pamats. Pētījumi liecina, ka, īstenojot atbilstošas profilakses un intervences stratēģijas attiecībā uz bērniem agrīnā vecumā, ir iespējams pozitīvi ietekmēt mazu bērnu labklājību un nākotnes izredzes. Tādējādi bērnu tiesību īstenošana agrīnā bērnībā ir efektīvs veids, kā palīdzēt novērst personiskas, sociālas un ar izglītību saistītas grūtības sākumizglītības vecumā un pusaudžu gados.<sup>36</sup>

6.4. Labklājības ministrija sadarbībā ar citām nozares ministrijām un atbildīgajām iestādēm, gatavojot Bērnu, jaunatnes un ģimenes pamatnostādnes 2021.-2027.gadam, ir iezīmējusi, ka viens no bērna un ģimenes destabilizējošo faktoru mazināšanas un novēršanas rīcības plāniem ir nodrošināt agrīnu intervenci vardarbības un ģimenes psihosociālo problēmu novēršanai.<sup>37</sup> Tiesībsargs vērs uzmanību, ka bez pirmsskolas izglītību iestāžu aktīvas iesaistes agrīnas intervences efektivitāte ģimenēs, kurās aug pirmsskolas vecuma bērni, būs apgrūtināta. Tieši pirmsskolas izglītības iestādes ir vieta, kur iespējams laicīgi atpazīt iespējamās psihosociālās problēmas bērna ģimenē.

6.5. Tiesībsargs vēlas atkārtoti izcelt Saulkrastu novada domes saistošos noteikumus, kas regulē atskaitīšanas kārtību un noteic, ka gadījumā, ja bērns bez attaisnojoša iemesla neapmeklē iestādi un bērna vecāki nesazinās un nesniedz iestādei informāciju, kāpēc bērns neapmeklē iestādi, iestādes vadītājam ir pienākums sazināties ar sociālo dienestu un/vai bāriņtiesu, lai atbildīgās institūcijas noskaidrotu bērna prombūtnes iemeslus.<sup>38</sup> Šāda kārtība nodrošina, ka pašvaldība pienācīgā kārtā uzrauga tās teritorijā dzīvojošo bērnu tiesību aizsardzību.

#### **Ar šo atzinumu pārbaudes lietu pabeidzu, konstatējot šādus pārkāpumus:**

- 1) Ministru kabinets nav izpildījis tam ar likumu deleģēto uzdevumu noteikt bērnu atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības programmām kārtību (izņemot no speciālās pirmsskolas izglītības iestādes vai grupas);
- 2) lielā daļā pašvaldību ir spēkā esoši prettiesiski pamati bērnu atskaitīšanai no pirmsskolas izglītības programmas;
- 3) nav efektīva uzraudzības mehānisma pašvaldības rīcības brīvībai noteikt pamatus bērnu atskaitīšanai no pirmsskolas izglītības programmām;
- 4) netiek pienācīgi novērtēta pirmsskolas izglītības iestāžu loma agrīnā bērnu tiesību aizsardzībā.

<sup>35</sup> Bērnu tiesību aizsardzības likuma 67.panta pirmā daļa.

<sup>36</sup> Bērnu tiesību komitejas Vispārējais komentārs nr. 7 (2005) Bērnu tiesību īstenošana agrīnā bērnībā. 6.-8.punkts Pieejams: <https://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/General%20Comment%20No.%207.docx>

<sup>37</sup> Labklājības ministrijas 2020.gada 11.novembra “Bērnu, jaunatnes un ģimenes pamatnostādnes 2021.-2027.gadam” prezentācijas 7.slaidis . Pieejams: <https://www.izm.gov.lv/en/media/6298/download>

<sup>38</sup> Saulkrastu novada domes 2009.gada 26.augusta saistošo noteikumu Nr. 17, „Par bērnu reģistrēšanas un uzņemšanas kārtību Saulkrastu pirmsskolas izglītības iestādē „Rūķītis”” 4.3.apakšpunkts. Pieejams: [https://saulkrasti.lv/wp-content/uploads/2016/10/mxV\\_Par-bernu-registresanu\\_SN-Nr.17\\_26.08.2009.pdf](https://saulkrasti.lv/wp-content/uploads/2016/10/mxV_Par-bernu-registresanu_SN-Nr.17_26.08.2009.pdf)

Saskaņā ar Bērnu tiesību aizsardzības likuma 65.<sup>2</sup> panta 3. punktā noteikto, ka Tiesībsarga birojs iesniedz priekšlikumus, kas veicina bērna tiesību ievērošanu, aicinu

**Ministru kabinetu:**

- 1) steidzami izpildīt Vispārējās izglītības likuma 4.panta 18.punktā noteikto deleģējumu noteikt kārtību, kādā izglītojamie tiek atskaitīti no pirmsskolas izglītības programmām (izņemot no speciālās pirmsskolas izglītības iestādes vai grupas);
- 2) nosakot izglītojamo atskaitīšanas no pirmsskolas izglītības programmas kārtību, ņemt vērā valsts un pašvaldību atbildību nodrošināt bērnu tiesību aizsardzību, tai skaitā agrīnu psihosociālo problēmu atpazīšanu pirmsskolas vecuma bērnu ģimenēs.

Lūdzu līdz **2021. gada 30. jūlijam** informēt par paveikto un plānoto rekomendāciju ieviešanā.

**Pašvaldības sadarbībā ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju:**

- 1) kamēr Ministru kabinets nav noteicis kārtību, kādā izglītojamie tiek atskaitīti no pirmsskolas izglītības programmām, pārskatīt regulējumu, ņemot vērā tiesībsarga secinājumus par bērnu atskaitīšanas prettiesiskajiem pamatiem (atzinuma 4., 5. un 6. sadaļa), un nepieļaut pirmsskolas vecuma bērnu prettiesisku atskaitīšanu no izglītības iestādēm;
- 2) ņemot vērā pašvaldību atbildību nodrošināt bērnu tiesību aizsardzību, noteikt izglītības iestādes vadītāja pienākumu pārliecināties par to bērnu drošību un labklājību, kuri bez pamatojuma ilgstoši neapmeklē pirmsskolas izglītības iestādi.

Tiesībsargs

Juris Jansons

*Šis dokuments ir parakstīts ar drošu elektronisko parakstu un satur laika zīmogu*