



Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings:

*Mazākumtautību
aizsardzība*

ZIŅOJUMS

LATVIJA

2002

Izdevējs
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002
All rights reserved



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary
www.eumap.org

Tulkojums no angļu valodas.

Orģinālizdevumā “Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. Volume I. An Assessment of Selected Policies in Candidate States” iekļauta nodaļa par mazākumtautību aizsardzības politiku Latvijā, kā arī pārējās deviņās ES kandidātvalstīs.

Izdevums angļu valodā pieejams internetā www.eumap.org.

Izdevuma eksemplārus angļu valodā var pasūtīt: EU Accession Monitoring Program
<euaccession@osi.hu>

Izdevums latviešu valodā pieejams internetā
www.politika.lv

Iespiests a/s “Preses nams”, 2002. gada novembris
Tirāža: 500 eks.

Saturs

Pateicības	5
Priekšvārds	7
Ievadvārdi	9
Mazākumtautību aizsardzība pirmsiestāšanās procesā ES	11
Mazākumtautību aizsardzība Latvijā	67

Pateicības

Atvērtās sabiedrības institūta Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma (EUMAP) vēlas pateikties par īpašu ieguldījumu monitoringa ziņojumu izpētē un izstrādāšanā. Visu atbildību par ziņojuma saturu uzņemas programma.*

Bulgārija	Krassimir Kanev	<i>Bulgārijas Helsinku komiteja</i>
Čehija	Barbora Bukovská un Pavla Boučková	<i>Pilsonības, civiltiesību un cilvēktiesību konsultāciju centrs</i>
Igaunija	Klara Hallik	<i>Starptautisko un sociālo studiju institūts</i>
Ungārija	Antal Örkény	<i>Lorānda Eteveša (Eötvös Loránd) universitāte</i>
Latvija	Svetlana Diatchkova	<i>Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centrs</i>
Lietuva	Eglė Kučinskaitė	<i>Čigānu misija</i>
Polija	Beata Klimkiewicz	<i>Jagaiļa (Jagellonski) universitāte</i>
Rumānija	Florin Moisă	<i>Čigānu kopienu resursu centrs</i>
Slovākija	Balázs Jarábik	<i>Juridisko pētījumu centrs/ Kalligram fonds</i>
Slovēnija	Darja Zaviršek	<i>Ļubļanas universitāte</i>

* Vārdiem un uzvārdiem šajā uzskaitījumā saglabāta izdevuma angļu oriģinālversijas rakstība.

KONSULTATĪVĀS PADOMES LOCEKĻI: MAZĀKUMTAUTĪBU AIZSARDZĪBA

Nicolae Gheorghe	<i>EDSO Demokrātisko institūciju un cilvēktiesību birojs</i>
Herbert Heuss	<i>PAKIV Vācija</i>
José Antonio Moreno Díaz	<i>SOS Racismo</i>
Gabor Kardos	<i>Lorānda Etveša universitāte</i>
Marko Knudsen	<i>Čigānu nacionālais kongress</i>
Aap Neljas	<i>Igaunijas Prezidenta valsts mazākumtautību jautājumu apaļais galds</i>
Anton Niculescu	<i>Rumānijas Atvērtās sabiedrības institūts</i>
Éva Orsós	<i>Ungārijas Veselības, sociālo un ģimenes lietu ministrija</i>
Dimitrina Petrova	<i>Eiropas Čigānu tiesību centrs</i>
Iveta Radičová	<i>Slovākijas Atvērtās sabiedrības fonds</i>
Ivan Veselý	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljaskova	<i>Starptautiskais mazākumtautību studiju un starpkultūru attiecību centrs</i>

Mēs vēlamies pateikties par nenovērtējamo ieguldījumu ziņojumu sagatavošanā, piedaloties intervijās, sniedzot informāciju pētījumiem, kā arī pārskatot un recenzējot ziņojuma projektus: Judit Bari, Indra Dedze, Ilze Brands-Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Matlik, Nils Muižnieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Attila Szép, Josif Tyčina, Špela Urh un Timothy Waters.

ASI organizēja apaļā galda diskusijas daudzās kandidātvalstīs, aicinot valdības un mazākumtautību pārstāvjus, sabiedriskās organizācijas un speciālistus izteikt kritiku un komentārus par šo ziņojumu projektiem. Mēs esam pateicīgi šo diskusiju dalībniekiem, kuri neželēja savu laiku un pieredzi. Ar diskusiju dalībnieku sarakstiem var iepazīties (euaccession@osi.hu).

PIRMSIESTĀŠANĀS ES MONITORINGA PROGRAMMA

Rachel Guglielmo	<i>programmas direktore</i>
Farimah Daftary	<i>programmas pārstāvis, mazākumtautību aizsardzība</i>
Katy Negrin	<i>programmas pārstāve, mazākumtautību aizsardzība</i>
Andrea Gurrubi Watterson	<i>programmas asistente</i>
Andrea Kiss	<i>programmas asistente</i>

Priekšvārds

Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma (*EU Accession Monitoring Program*; EUMAP) tika uzsākta 2000. gadā, lai atbalstītu ES pievienošanās procesa neatkarīgu monitoringu. Konkrēti EUMAP darbības mērķis, arī atbilstoši Atvērta sabiedrības institūta (ASI) plašākajiem mērķiem, ir izvērtēt valdību rīcības atbilstību ES dalības politiskajiem kritērijiem, kurus 1993. gadā Kopenhāgenā definēja Eiropas Padome:

Dalībai nepieciešams, lai kandidātvalsts būtu sasniegusi to institūciju stabilitāti, kas garantē demokrātiju, cilvēktiesības, likuma varu un cieņu pret minoritātēm, kā arī to aizsardzību.

EUMAP ziņojumus izstrādā neatkarīgi eksperti no tām valstīm, kurās tiek veikts monitoringš. Tie kalpo atbildīgas un ilgtspējīgas paplašināšanās veicināšanai, akcentējot politisko kritēriju nozīmību un pilsoniskās sabiedrības svarīgo lomu, panāktu valdības darbības atbilstību šiem kritērijiem – gan pievienošanās procesā ES, gan pēc tam.

2001. gadā EUMAP publicēja pirmos divus monitoringa ziņojumus par mazākumtautību aizsardzību un tiesisko neatkarību desmit Centrālās Eiropas un Austrumeiropas valstīs. 2002. gadā izstrādāti jauni, detalizētāki ziņojumi par mazākumtautību aizsardzību (tai skaitā ziņojumi par piecām lielākajām ES dalībvalstīm), kā arī ziņojumi par tiesu kapacitāti, korupciju un – sadarbībā ar ASI reģionālo sieviešu programmu/Rumānijas Atvērta sabiedrības fondu – ziņojumi par vīriešu un sieviešu iespēju vienlīdzību ES kandidātvalstīs no Centrālās Eiropas un Austrumeiropas.

EUMAP 2002.gada ziņojumi par mazākumtautību aizsardzību un mazākumtautību aizsardzības politikas īstenošanu norāda uz jomām, kurās mazākumtautības cieš sava neizdevīgā stāvokļa vai diskriminācijas dēļ, un novērtē valdības centienu efektivitāti šo problēmu risināšanā. Ziņojumi piedāvā neatkarīgu analīzi un politikas novērtējumu, kā arī rekomendācijas.

Savu mazākumtautību aizsardzības monitoringa metodoloģiju 2001. un 2002. gadā (www.eumap.org) EUMAP izstrādāja ar starptautiskas konsultatīvas padomes atbalstu. Piecās ES dalībvalstīs (Francijā, Vācijā, Itālijā, Spānijā un Lielbritānijā) lietotā situāciju pētījumu metodika piedāvā plašu mazākumtautību aizsardzības likumdošanas un institucionālās bāzes pārskatu, balstoties uz pastāvošajiem pētījumiem, statistikas datiem un mazākumtautību jautājumu pārskatiem kopā ar valstu ziņojumu izstrādātāju veiktajām intervijām kādas konkrētas neaizsargātas mazākumtautības grupas stāvokļa novērtēšanai.

Kandidātvalstīs no Centrālās Eiropas un Austrumeiropas izmantotas mazākumtautību aizsardzības politikas novērtējuma metodika piedāvā izvērtēt šo valstu speciālās programmas, kuras apstiprinātas, lai panāktu mazākumtautību grupu aizsardzību un veicinātu to integrāciju sabiedrībā. Ziņojumi izvērtē sākotnējo situāciju un šīs politikas izstrādāšanas procesu, kā arī tās saturu un īstenošanas pakāpi.

Starptautiskās konsultatīvās padomes locekļi izskatīja katra ziņojuma pirmos projektus valstu apaļā galda diskusijās. Tās tika organizētas, lai mudinātu valsts amatpersonas, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, mazākumtautību pārstāvjus un starptautiskās organizācijas izteikt komentārus par attiecīgajiem projektiem. Ņemot vērā diskusiju procesā saņemtos komentārus un kritiku, publicētie ziņojumi tika būtiski rediģēti. EUMAP uzņemas pilnu atbildību par šī ziņojuma saturu.

Ievadvārdi

Mazākumtautību aizsardzība ir bijusi Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas (EDSO) rūpe jau kopš vēsturiskās Helsinku vienošanās noslēgšanas 1975. gadā. Kopš tās pirmsākumiem monitorings attiecībā uz vienošanos un EDSO dalībvalstu pienākumiem, ko tās uzņēmušas pret cilvēktiesībām un mazākumtautību tiesībām sekojošajos EDSO dokumentos, ir tās misijas pamatā. EDSO Demokrātisko institūciju un cilvēktiesību birojs, tai skaitā Kontaktpunkts čigānu un sinti jautājumos, iesaistījies monitoringā, pētot situāciju pēc situācijas visā EDSO reģionā, apvienojot apstākļu noskaidrošanu ar praktiskiem padomiem politikas izstrādāšanā attiecībā uz čigāniem.

Eiropas Savienības (ES) 1993. gadā apstiprinātie Kopenhāgenas kritēriji, kuri, cita starpā, ietvēra “mazākumtautību tiesību ievērošanu un aizsardzību”, aizsāka jaunu mazākumtautību tiesību aizsardzības nodaļu Eiropā. Apstiprinot Kopenhāgenas kritērijus, ES pievienojās EDSO, Eiropas Padomei un citām starptautiskām organizācijām to centienos formulēt mazākumtautību tiesību saturu un likt valstīm šīs tiesības ievērot praksē.

Lai gan Eiropas Savienība ir tikai viena no EDSO bāzes sastāvdaļām, tā ir sevišķi svarīga sastāvdaļa ar pietiekamu kapacitāti, lai ietekmētu politikas attīstības gaitu tālu pāri savām politiskajām robežām. Tādēļ ir nepieciešams racionalizēt pašas ES standartus un praksi, un monitoringus ir optimāls instruments šim mērķim.

2000. gadā uzsāktā Atvērtās sabiedrības institūta Pirmsiestāšanās ES monitoringa programmas darbība tiek īstenota Helsinku Noslēguma dokumenta garā. Tas veicina neatkarīgu monitoringu valdības centieniem panākt atbilstību tiem cilvēktiesību principiem, kuriem tās izteikušas savu atbalstu. Tāpat kā EDSO pienākumi, ES kandidātvalstu apņemšanās nevar tikt “panāktas” reizi par visām reizēm; tās laiku pa laikam jāpārskata, un neatkarīgu, nevalstisku monitoru loma ir visu veselīgu demokrātiju pamats, nodrošinot, ka valdības turpina būt godīgas savu apņemšanos pārskatīšanā. 2001. gada EUMAP ziņojumos sniegtās rekomendācijas bija šādas:

- paskaidrot, ka Eiropas Savienības dalības politiskie kritēriji tiek vienādi piemēroti gan ES pievienošanās kandidātēm, gan ES dalībvalstīm;
- uzņemties sistemātisku, nepārtrauktu valdības politikas un praktiskās darbības monitoringu visā ES un kandidātvalstīs.

Kā to atklāj EUMAP 2002. gada ziņojumi, kuri ievērojuši šīs rekomendācijas, veicot čigānu aizsardzības politikas monitoringu, kā arī musulmaņu un čigānu stāvokļa izvērtējumu piecās ES dalībvalstīs, Eiropas mazākumtautību aizsardzībai jāstāpjas ar jauniem

izaicinājumiem. Čigāni ES dalībvalstīs saskaras ar tādiem pašiem jautājumiem kā tie, kas norādīti kandidātvalstīs; dalībvalstīm arī jāatrod veidi, kā apstiprināt savus pienākumus pret musulmaņu mazākumtautību aizsardzību vispārējā sabiedrības antimusulmanisma attieksmes un islāma fobijas kontekstā.

ES paplašināšanās par vienu soli pietuvinājusies Komisijas rekomendācijai par desmit jauno dalībvalstu uzņemšanu, tomēr vēl skaidrāks kļūst tas, ka paplašināšanās pati par sevi neradīs tūlītējus vai vieglus risinājumus tām problēmām, ar kurām čigāni pašlaik sastopas kā kandidātvalstīs, tā arī dalībvalstīs. Patiesi, kā EDSO to apstiprinājusi savas pastāvēšanas laikā un kā to uzsver EUMAP savos ziņojumos, nepārtraukta monitoringa veikšana pašreiz ir tik svarīga kā vēl nekad. Tas ir līdzeklis, ar kura palīdzību starptautiskās organizācijas var likt valstīm ievērot to cilvēktiesību pienākumus, ar kura palīdzību valstis var nodrošināt valsts produktu un atbalsta nokļūšanu līdz visiem sabiedrības locekļiem un ar kura palīdzību pilsoņi var likt valdībām pildīt savus pienākumus pēc visaugstākajiem standartiem. Es it īpaši apsveicu EUMAP mēģinājumus aktīvi iesaistīt čigānu, musulmaņu, krieviski runājošās un citas mazākumtautības valsts pienākumu pret mazākumtautību tiesībām monitoringā; tas ir vienīgais veids, kā panākt, lai šie pienākumi tiktu īstenoti praksē.

Es apsveicu EUMAP ziņojumus kā ieguldījumu mūsu kopējos pūliņos labāk definēt un īstenot mazākumtautību tiesību standartus un monitoringa kultūras attīstīšanā Eiropā.

Nicolae Gheorghe

Padomnieks sinti un čigānu jautājumos

EDSO Demokrātisko institūciju un cilvēktiesību birojs

Mazākumtautību aizsardzība pirmsiestāšanās procesā ES

Saturs

1. Ievads	13
2. Kandidātvalstis: valdības mazākumtautību aizsardzības un integrācijas politikas novērtējums	19
2.1. Programmas saturs	20
2.2. Programmas īstenošana: koordinācijas un kapacitātes problēmas	22
2.3. Decentralizācija: vietējo pašvaldību loma	24
2.4. Novērtējums	25
2.5. ES finansiālais atbalsts programmu īstenošanai	27
2.6. Mazākumtautību līdzdalība	28
2.7. Mazākumtautību pārstāvniecība	30
2.8. Sabiedrības atbalsts	31
3. Mazākumtautību aizsardzības monitorings	
ES dalībvalstis: musulmaņu un čigānu stāvoklis	33
3.1. Sabiedrības attieksme	34
3.2. Aizsardzība pret diskrimināciju	37
3.2.1. Datu trūkums	39
3.2.2. Čigānu diskriminācija	42
3.2.3. Musulmaņu diskriminācija	46
3.3. Mazākumtautību tiesības	52
3.3.1. Atzišana	52
3.3.2. Pilsonības jautājumi	52
3.3.3. Mazākumtautību tiesību jautājumi čigāniem	54
3.3.4. Mazākumtautību tiesību jautājumi musulmaņiem	57
4. Monitoringa un novērtējuma nozīme	60
4.1. Starptautisko organizāciju veiktais monitorings	60
4.2. Valdības veiktais monitorings	62
4.3. Pilsoniskā sabiedrība	63
5. Rekomendācijas	64

1. IEVADS

Demokrātija un cilvēktiesības ir viens no Eiropas Savienības principiem. Savienība ir atvērta tikai tām valstīm, kuras atbalsta tādas pamatvērtības kā brīvas vēlēšanas, mazākumtautību respektēšana un likuma varas respektēšana.¹

Šis pārskats un tam pievienotie Pirmsiestāšanās ES monitoringa programmas sagatavotie valstu ziņojumi novērtē situāciju mazākumtautību aizsardzības jomā desmit Centrālās Eiropas un Austrumeiropas valstīs, kuras vēlas kļūt par pilntiesīgām Eiropas Savienības dalībvalstīm,² un piecās ES dalībvalstīs.³

Eiropas Savienības ģeogrāfisko paplašināšanos pavada arī izpratnes paplašināšana par to, ko Savienība pārstāv, – par pamatu ņemot vienošanos par ekonomijas jautājumiem, Savienība tiecas izveidoties par politisku aliansi, kas balstīta uz kopējām vērtībām. Kopienas dibināšanas dokumentos pamattiesībām un pamatbrīvībām netika pievērsta īpaša uzmanība.⁴ Tomēr laika gaitā, it sevišķi atbildot uz paplašināšanās izvirzītajām prasībām, ES atkārtoti izteikusi centienus pārstāvēt ne tikai stabilitāti un labklājību, bet arī demokrātiskas vērtības. Šie centieni vainagojās ar skaidru politisku dalības kritēriju apstiprināšanu Kopenhāgenas padomē 1993. gadā, cita starpā ietverot arī “mazākumtautību respektēšanu un aizsardzību”.

Kopenhāgenas deklarācijai tūlīt sekoja uzaicinājums kandidātvalstīm apliecināt mazākumtautību aizsardzības nodrošināšanu. Tika veikta intensīva neaizsargāto mazākumtautību

¹ Eiropas Savienības nākotne – Lākenas deklarācija, sk. <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm> (interneta lapa skatīta 2002. g. 19. septembrī).

² Šajos ziņojumos termins “kandidātvalsts” attiecas uz tām desmit valstīm, kurās EUMAP ir veikusi monitoringu, – Bulgāriju, Čehiju, Igauniju, Ungāriju, Latviju, Lietuvu, Poliju, Rumāniju, Slovākiju un Slovēniju, un neietver Maltu un Kipru, kā arī Turciju. Atsauces uz stāvokli konkrētā kandidātvalstī nav sniegtas citātu formā; pilns teksts ir pieejams pievienotajos valstu ziņojumos.

³ Čigānu stāvoklis Vācijā un Spānijā, musulmaņu stāvoklis Francijā, Itālijā un Lielbritānijā.

⁴ “Dibināšanas līgumos nebija specifisku pamattiesību nosacījumu. Pateicība par pakāpenisku pamattiesību garantiju sistēmas izveidošanu visā Eiropas Savienībā pienākas Tiesai.” Sk. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. g. 5. oktobrī).

stāvokļa pārbaude kandidātvalstīs, un kandidātvalstu valdības⁵ uzsāka aktīvu darbību, apstiprinot programmas mazākumtautību stāvokļa uzlabošanai un integrācijas sabiedrībā veicināšanai. Veidojusies arī atziņa par to, ka pašas ES ieguldījums mazākumtautību aizsardzībā ir nepietiekams un aizsardzība netiek konsekventi īstenota.

Tādējādi pievienošanās process daudz devis problēmu noteikšanai, domājot par pamat-
tautības un mazākumtautību attiecībām un rosinot nozīmīgas izmaiņas. Taču kandidē-
šanas periods vairumam valstu tuvojas beigām.

Paplašināšanās priekšvakarā īpaši nepieciešams nodrošināt, lai netiktu zaudēti pievieno-
šanās procesa radītie impulsi. Vairākas norādes liecina par to, ka kandidātvalstu valdības
savus centienus demonstrēt atbilstību politiskajiem kritērijiem vairāk īstenojušas doku-
mentārā aspektā, nevis kā patiesu un pastāvīgu pienākumu. Piemēram, kāda Bulgārijas
amatpersona nesen atzīmēja, ka kandidātvalstu valdības “domā par sarunu sadaļu
slēgšanas izteiksmē, nevis problēmu risināšanās izteiksmē”.⁶ Šādai attieksmei jāsaņem
stingra atbilde, un tas jā dara pirms iestāšanās. Ir skaidri jānosaka, ka atbilstība demokrā-
tijas pamatstandartiem ir vairāk nekā iestāšanās nosacījums – tas ir dalības nosacījums.
Tas neizbēgami prasīs citādu pieeju, kas virzīta uz ES spēju un vēlmi saglabāt mazākum-
tautību aizsardzībai pievērsto uzmanību arī pēc paplašināšanās.

Mazākumtautību aizsardzība kā ES dalības ilglaicīgs nosacījums

Jau EUMAP 2001. gada ziņojumos teikts, ka visaptverošai pieejai mazākumtautību aiz-
sardzībai būtu jā sastāv no specifiskas likumdošanas, institūcijām un politikas, kas no-
drošinātu gan aizsardzību pret diskrimināciju, gan mazākumtautību identitātes popu-
larizēšanu.⁷ Faktiski šāda pieeja atspoguļota arī Eiropas Komisijas kārtējos ziņojumos

⁵ “Vissvarīgākais paplašināšanās rezultāts ir tas, ka jauno dalībvalstu valdības ir dienām un
naktīm strādājušas pie valstu likumdošanas izmaiņām, lai aizsargātu mazākumtautības un
[nodrošinātu] vietējo demokrātiju. Tas ir Eiropas vissvarīgākais pienākums.” Romano Prodi
runa Ārējo sakaru padomē. R. McMahon, “ES: Dalība, pirmkārt, balstās uz cilvēktiesību
kritērijiem.” RFE-RL Ziņojumi, 2002.g. 14. janvārī. Sk. <[www.rferl.org/nca/features/
2002/01/14012002085048.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp)> (interneta lapa skatīta 2002. g. 19. septembrī).

⁶ ASI Apaļā galda tikšanās Sofijā, 2002. g. maijā. *Paskaidrojums: ASI rikoja apaļā galda diskusijas
katrā izvērtējamā kandidātvalstī un dalībvalstī, lai rosinātu katras valsts izstrādāto ziņojumu
projektu kritiku. Diskusiju dalībnieki galvenokārt bija valdības, mazākumtautību grupu, akadē-
misko institūciju un nevalstisko organizāciju pārstāvji.*

⁷ Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, *Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings:
Minoritāšu aizsardzība*, Atklātās sabiedrības institūts, Budapešta, 2001. g. septembris, sk.
<<http://www.eumap.org>> (turpmāk – “Mazākumtautību aizsardzība 2001”).

par iestāšanās procesa gaitu, kā arī ES amatpersonu izteikumos.⁸ Vēl jo vairāk, ES institūcijas nepārtraukti uzsver labumus, ko dod multikulturālisms un dažādība – vērtības, kas apliecina lojalitāti šai pieejai.⁹

Lai gan ES nostāja ir skaidri izteikta, mazākumtautību aizsardzības standartiem nepieciešami arī precīzi formulējumi. Savienība, paužot pienākumu pret demokrātiskām vērtībām, nav devusi šo vērtību satura vispusīgu izskaidrojumu politikā un praksē.

Lai skaidri norādītu, ka mazākumtautību respektēšana un aizsardzība ir viena no ES pamatvērtībām, nepieciešams pilnībā integrēt Kopenhāgenas kritērijus, tai skaitā “mazākumtautību respektēšanu un aizsardzību” pastāvošajos ES standartos,¹⁰ visām ES dalībvalstīm nepieciešams arī ieviest stingrākus mehānismus, lai veiktu cilvēktiesību un mazākumtautību tiesību standartu atbilstības monitoringu.¹¹

EUMAP dalībvalstu ziņojumi arī liecina, ka ES mazākumtautību aizsardzības bāzi nepieciešams pastiprināt un pārskatīt. Pirmkārt, lai gan Kopenhāgenas paziņojums par jauno kandidātvalstu iestāšanās saistībām ir nepārprotams, pašā ES nav vienota viedokļa, vai

⁸ Papildus ES pret diskrimināciju vērstajiem skaidri izteiktajiem standartiem Komisijas amatpersonas atsauca uz ES saistību ar starptautiskajiem, ANO, Eiropas Padomes un Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas (EDSO) izstrādātajiem mazākumtautību tiesību standartiem. Piemēram, lūdzot Komisijas pārstāvi izskaidrot, ko nozīmē Kopenhāgenas kritēriju apraksts par “mazākumtautību respektēšanu”, tika saņemta atbilde, ka “Komisija pievērš sevišķu uzmanību tam, lai tiktu respektēti un īstenoti Eiropas Padomes Bāzes konvencijas par nacionālo mazākumtautību aizsardzību principi, tai skaitā tie, kuri attiecināmi uz mazākumtautību valodu lietošanu”. Redingas kundzes Komisijas vārdā sniegtā atbilde uz Parlamenta deputātes Nelly Maes rakstveida jautājumu, 2001. g. 15. maijā OJ C 261 E, 2001. g. 18. septembris, 162. lpp.

⁹ Piemēram, kāds Komisijas pārstāvis sacīja, ka “kultūras un valodnieciskās dažādības respektēšana ir viens no Savienības stūrakmeņiem, kas tagad nostiprināts Pamattiesību hartas 21. pantā”. Ionnis Marinos (PPE-DE) rakstveida jautājums E-3418/01 2001. g. 21. decembra Komisijai, C 147 E/174, Eiropas Kopienu oficiālais izdevums, 2002. g. 20. jūnijs.

¹⁰ Prasība demonstrēt “mazākumtautību respektēšanu un aizsardzību” nav atzīmēta dalībvalstīm saistošajos ES iekšējos dokumentos. Eiropas Savienības līguma (ESL) 6.(1) pants definē “dalībvalstīm vienotus” principus, tādus kā “brīvība, demokrātija, cilvēktiesību un pamatbrīvību un likuma varas respektēšana”. ESL 49. pants nosaka, ka tikai tāda Eiropas valsts, “kas respektē 6.(1) punktā izvirzītos principus, var kandidēt uz dalību Savienībā”. ES Pamattiesību un pamatbrīvību harta nesniedz skaidras norādes par mazākumtautību tiesībām.

¹¹ Par šādu mehānismu nepieciešamības jaunākajām un spēcīgākajām izpausmēm sk. J. Swiebel, “Ziņojuma projekts par cilvēktiesību respektēšanu Eiropas Savienībā”, 2001. g., 2001/2014(INI), Eiropas Parlaments, 2002. g. 27. augusts.

tas, ka tiek atzīta mazākumtautību pastāvēšana, ir viens no dalības pamatnosacījumiem,¹² nepastāv arī skaidri ES standarti mazākumtautību tiesību jomā.¹³ Kopenhāģenas kritēriji ir nepilnīgi definēti un pieļauj tik plašu un atšķirīgu interpretāciju, ka praktiski nav izmantojami valstu darbības izvērtēšanai.

Otrkārt, lai gan ES Rasu vienlīdzības un Nodarbinātības direktīvas¹⁴ sniedz skaidrus atskaites punktus, pēc kuriem atbilstoši var izvērtēt valstu darbību pretdiskriminācijas jomā, priekšroka tiek dota rases un etniskās piederības rādītājiem, kā rezultātā diskusijā par mazākumtautību aizsardzību reliģiskā piederība lielākoties netiek apskatīta. Diskriminācija, kas balstīta uz reliģiskajiem uzskatiem, tiek analizēta tikai Nodarbinātības direktīvā.

Savienībai un tās dalībvalstīm vairāk jāstrādā, lai izskaidrotu tās sludināto vispārējo vērtību saturu. Tas nav vienkāršs uzdevums. Ir skaidrs, ka ES nav centusies skaļi afišēt tās sludinātās vērtības, jo pastāv šo vērtību definēšanas grūtības, it sevišķi, ja katrai no 15 dalībvalstīm ar dažādu un atšķirīgu praksi mazākumtautību aizsardzībā, sākot no plašiem aizsardzības pasākumiem līdz pat mazākumtautību tiesiskas pastāvēšanas noliegumam, ir leģitīmas tiesības apgalvot, ka jebkura vispārēja definīcija ir pietiekami laba. Lai gan izvēles klāsts noteiktas politikas apstiprināšanai ir iespējami plašs, tomēr tas nav bezgalīgs. Tieši tāpēc, ka Savienība un tās dalībvalstis vēlas izveidot kopieni ar vienotām vērtībām, ir jānosaka vienoti standarti, kas noteiktu dalībai nepieciešamo minimumu.

Monitoringa loma standartu definēšanā

Tikpat svarīgi ir tas, ka ES vēl joprojām nav pietiekamu līdzekļu, kas nodrošinātu dalībvalstu atbilstību tiem pienākumiem pret cilvēktiesībām, ar kuru definēšanu tā patlaban

¹² Francija un Grieķija mazākumtautību pastāvēšanu neatzīst. Bulgārijas nostāja šajā jautājumā ir divējāda. Sk. Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, *Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa: Minoritāšu aizsardzība Bulgārijā*, Atklātās sabiedrības institūts, Budapešta, 2001. g. septembris, sk. <<http://www.eumap.org>>.

¹³ Eiropas Cilvēktiesību tiesa nesen atzīmējusi "starptautiskās vienprātības parādīšanos[...], kas atzīst mazākumtautību īpašās vajadzības un pienākumu aizsargāt to drošību, identitāti un dzīvesveidu", taču nebija "pārliecināta, ka šī vienprātība ir pietiekami konkrēta, lai izvirzītu kādas vadlīnijas īstenošanai vai standartiem, kurus dalībvalstis uzskatītu par vēlamiem noteiktās situācijās". *Chapman V. Lielbritānija*, ECTT spriedums, 2001. g. 18. janvāris (No. 27238/95), 93.–94. paragrāfs.

¹⁴ Padomes 2000. g. 29. jūnija direktīva 2000/43/EC par vienlīdzīgas attieksmes pret personu, neievērojot tās rasisko vai etnisko izcelsmi, principa īstenošanu, publicēta Eiropas Kopienā oficiālajā izdevumā 2000. g. 19. jūlija nr. L 180/22; Padomes 2000. g. 27. novembra direktīva 2000/78/EC par vispārējo juridisko bāzi vienlīdzīgai attieksmei nodarbinātībā un profesijās, 2000. g. 27. novembris, L 303/16.

nodarbojas. Atbilstība *acquis communautaire* ir pakļauta monitoringa un atbilstības mehānismiem, turpretī politiskie pamatpienākumi, kas noteikti Kopenhāgenas kritērijos, netiek uzskatīti par *acquis* sastāvdaļu; atbilstība Kopenhāgenas kritērijiem tiek izvērtēta tikai kandidātvalstīs, un šis monitoringš tiks pārtraukts pēc valstu iestāšanās Savienībā.

Tomēr, ja šāds monitoringš turpinātos, tas nekādā ziņā nebūtu nevēlams apgrūtinājums dalībvalstīm. Savienība un tās dalībvalstis pašas izlemj, kādas vērtības tās uzskata par kopējām un līdz kādai pakāpei tās vēlas uzņemt vienota politiska modeļa saistības. Monitoringš varētu kalpot kā stimuls kopēju standartu formulēšanai.

EUMAP kandidātvalstu ziņojumi piesaista uzmanību tam, cik svarīgi pievērsties ne tikai standartu apstiprināšanai, bet arī to praktiskai īstenošanai, kā arī uzsver pilsoniskās sabiedrības ka monitora lomu, mudinot gan uz aktīvāku standartu formulēšanu, gan pieprasot, lai valdības šos standartus ievērotu pievienošanās procesā un arī pēc iestāšanās ES.

Monitoringš ir svarīgs instruments, kas nodrošina principu ieviešanu praksē. Visu kandidātvalstu valdības ir apstiprinājušas speciālas programmas, kas paredzētas neaizsargāto mazākumtautību grupu stāvokļa uzlabošanai vai arī šo grupu integrācijas sabiedrībā veicināšanai. Šo programmu īstenošanai ES ir piešķirusi ievērojamu finansējumu. Taču vēl nav vispārēja un sistemātiska programmu ietekmes un iedarbības novērtējuma,¹⁵ arī mazākumtautību pārstāvju iesaistīšanās to izstrādē, ieviešanā un novērtēšanā ir bijusi nepietiekama (sk. 2. sadaļu).

Vēl regulārāks un konsekventāks monitoringš noteikti ir nepieciešams arī dalībvalstīs, par to liecina čigānu un musulmaņu pieredze (sk. 3. sadaļu). Taču pastāvošie ES monitoringa mehānismi piedāvā divas galējības – pilnīgu klusumu vai sankcijas.¹⁶ Regulārs novērtējums ar mazākumtautību kopienu pārstāvju piedalīšanos¹⁷ ir vitāli svarīgs, lai nodrošinātu to, ka regulāri tiek pārskatīti arī paši standarti un valsts politika darbojas,

¹⁵ Eiropas Komisija atzīst, ka tā pievērsusi nepietiekamu uzmanību novērtējumam un monitoringam, ko definē kā “nepārtrauktas programmas rezultātu nodošanas paredzētajiem saņēmējiem izskatīšanas procesu, kas tiek veikts programmas īstenošanas laikā ar mērķi nekavējotši labot jebkuru novirzi no operatīvajiem mērķiem”. Sk. *Eiropas Komisijas oficiālā izdevuma* 2001. g. 22. februāra Nr. C 57/12.

¹⁶ Nicas līguma 1. (1) pants, kas groza Eiropas Savienības līgumu, Eiropas Kopienu dibināšanas līgumi un vairāki saistīti normatīvie akti (2001/C 80/01) groza ESL 7. pantu šādi: “Padome [...] var noteikt, ka pastāv skaidri saskatāms risks, ka kāda no dalībvalstīm pārkāpj 6. (1) pantā minētos principus, un sniegt šai valstij atbilstošas rekomendācijas. [...] Padome regulāri pārbauda, ka pamatojums, kādēļ tika noteikti attiecīgie nosacījumi, vēl aizvien turpina pastāvēt.”

¹⁷ Vairumā EUMAP valstu monitoru vai monitoru grupu bija viens vai vairāki tās mazākumtautības grupas pārstāvji, par kuras stāvokli tika veikta izpēte.

lai aizsargātu mazākumtautības no nostādīšanas neizdevīgā situācijā un norobežošanās (sk. 4. sadaļu).¹⁸

Šī pārskata struktūra un ziņojumi

Pārskats novērtē, pirmkārt, kandidātvalstu centienus mazākumtautību aizsardzības vai integrēšanas programmu īstenošanā un, otrkārt, piecu dalībvalstu likumdošanu, institūcijas un praktiskās darbības čigānu un musulmaņu mazākumtautību aizsardzības jomā.

Tēmas izvēle kandidātvalstīs izriet no EUMAP 2001. gada ziņojuma secinājuma, ka šīs programmas ir nepilnīgi pārskatītas un izvērtētas. Tā kā 2002. gadā EUMAP pirmo reizi veica monitoringu dalībvalstīs, tā izmantoja to pašu metodiku, kura 2001. gadā tika izmantota kandidātvalstīs, nodrošinot plašu pārskatu par mazākumtautību aizsardzības jomu katrā valstī. Tas ļaus veikt zināmus salīdzinājumus starp abu veidu ziņojumiem, jo gan pašreizējie dalībvalstu ziņojumi, gan pagājušā gada kandidātvalstu ziņojumi raksturo mazākumtautību aizsardzības situāciju atbilstoši līdzīgiem kritērijiem relatīvi īsā laika posmā.

EUMAP monitoringam izvēlējas vienas apdraudētas mazākumtautības grupas stāvokli katrā no piecām lielākajām ES dalībvalstīm, lai pārbaudītu šo valstu mazākumtautību aizsardzības likumdošanas un institucionālās bāzes vispārējo stiprību. Vācijā un Spānijā monitoringa tika veikts čigānu stāvoklim, jo čigāni abās šajās valstīs, kā arī kandidātvalstīs saskaras ar nopietnām norobežošanās un diskriminācijas problēmām. Musulmaņi Francijā, Itālijā un Lielbritānijā veido īpaši nozīmīgu grupu, ar kuru var pārbaudīt valsts pienākumu pret mazākumtautību aizsardzību izpildi, jo šo pārstāvju lielais skaits, kā arī ievērojamās atšķirības no vietējo iedzīvotāju vairākuma un relatīvi vēlā šo kopienu ierašanās Rietumeiropā ir cēlonis ierobežotai asimilācijai un pieņemšanas līmenim. Musulmaņu aizsardzība norāda arī uz nepilnībām Rasu vienlīdzības direktīvā, kā arī apsvērumiem par mazākumtautībām plašākā kontekstā, jo šo grupu diskriminācijai raksturīgi gan reliģiskie, gan etniskie un rasu aspekti.

Tādu monitoringu, kādu veic EUMAP, var izmantot jebkuras atsevišķas mazākumtautības grupas stāvokļa izpētei jebkurā (vai visās) ES dalībvalstīs. Neviens mazākumtautību aizsardzības sistēma, vienalga – valsts vai Savienības līmenī, nevar būt adekvāta, ja tā aizsargā tikai kādas noteiktas mazākumtautības, bet citas – ne, vai arī ja aizsardzība darbojas tikai konkrētās vietās, nevis vispārēji, tādēļ vienas konkrētas apdraudētas grupas

¹⁸ Papildu rekomendācijas par nepieciešamību stiprināt ES dalībvalstu pienākumu un darbību vērtēšanas un monitoringa mehānismus, ko ES izmanto cilvēktiesību un vienoto Eiropas vērtību jomā, sk. M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Ziņojums par Austrijas valdības saistībām pret Eiropas Vienotajām vērtībām*, 2000. g. 8. septembris, 117. paragrāfs. Sk. arī Comité des Sages, *Vadošais piemērs: Eiropas Savienības Darba kārtība cilvēktiesību jautājumiem 2000. gadam*, Eiropas Universitātes institūts, 1998. g., 19. (e) paragrāfs.

stāvokļa monitorings ir noderīgs sistēmas efektivitātes un saistību pārbaudes veids. Viens no šī ierobežotā projekta mērķiem ir parādīt, ka mazākumtautību aizsardzības monitorings plašā mērogā ir gan pielietojams, gan nepieciešams vienotu vērtību izveidošanai Savienībā. EUMAP atbalsta monitoringa paplašināšanu, lai izpētītu neaizsargāto mazākumtautību grupu stāvokli visas ES mērogā.

2. KANDIDĀTVALSTIS: VALDĪBU MAZĀKUMTAUTĪBU AIZSARDZĪBAS UN INTEGRĀCIJAS POLITIKAS NOVĒRTĒJUMS

2001. gada Paplašināšanās stratēģijas dokumentā Komisija atzīmēja, ka “visās valstīs ar ievērojamām čigānu kopienām darbojas nacionālie darbības plāni plašo diskriminācijas problēmu risināšanai un vēl joprojām sevišķi grūto dzīves apstākļu uzlabošanai”.¹⁹ Vairākas valstis ar mazākām čigānu kopienām, piemēram, Lietuva, Polija un Slovēnija, arī ir apstiprinājušas šādas programmas, galvenokārt pēc pašu iniciatīvas. Igaunijā un Latvijā Komisija pozitīvi novērtējusi un atbalstījusi to, ka ir apstiprināta lielo krieviski runājošo mazākumtautību vai nepilsoņu grupu integrācijas veicināšanas programma.²⁰ Jau pats fakts, ka šīs programmas apstiprinājušas visas kandidātvalstis, norāda ne tikai uz atbilstību iestāšanās prasībām, bet arī liecina par valdību vēlmi veikt pozitīvus pasākumus, kas parādītu viņu atbilstību politiskajiem kritērijiem.

EUMAP 2002. gada mazākumtautību aizsardzības ziņojumu 1. daļa pēta pakāpi, kādā šī speciālā politika un programmas īstenotas praksē. Lai gan ziņojumi koncentrējas uz konkrētu programmu katrā valstī, secinājumus var uzskatīt par plaši piemērojamiem efektīvākas mazākumtautību aizsardzības politikas izstrādē vispār. Patiesi, vairums valdību uzsākušas darbības un palielinājušas resursus mazākumtautību kopienām, pārsniedzot šo programmu robežas, lai gan šādi pasākumi vairs nav apskatāmi šī pētījuma ietvaros.²¹

¹⁹ Pilnu Paplašināšanās stratēģijas dokumentu sk. <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. g. 5. oktobrī).

²⁰ Sk. *Eiropas Komisijas 2001. g. Kārtējais ziņojums par Igaunijas virzīšanos uz iestāšanos*, Brisele, 2001. g., 24. lpp., pieejams <http://http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. g. 9. oktobrī).

²¹ EUMAP ziņojumi neizvērtē valdības mazākumtautību politiku tās plašākajā nozīmē, kā arī nenoteiktā laika posmā. Vērtētas tiek kandidātvalstu valdību pieņemtās specifiskās programmas, atbildot uz iestāšanās procesu, un to īstenošanas gaita 2002. gada augustā. Tie necenšas ne uzskaitīt, ne novērtēt visus valdības piešķirtos līdzekļus mazākumtautībām. Piemēram, Valsts sociālās palīdzības pabalsti neietilpst šo programmu, kā arī EUMAP ziņojumu ietvaros.

Tā kā programmas ir salīdzinoši jaunas, to īstenošana vēl atrodas sākuma stadijā. Tomēr pat šobrīd ir iespējams novērtēt programmu saturu, to uzbūvi un realizācijas mehānismus, kā arī pirmos sasniegtos rezultātus. Vēl jo vairāk, tieši šajā sākuma pakāpē būtu vislietderīgāk izstrādāt efektīvākus veidus, kas nodrošinātu, lai programmas īstenošanas plānā tiktu iestrādāts monitorings, ko veic gan valdība, gan pilsoniskās sabiedriskās organizācijas, kas bieži darbojas kopā ar valdību.

Lai gan programmas ievērojami atšķiras, vairākas no tām liecina par nepietiekami visaptverošu pieeju mazākumtautību aizsardzībai. Vispārējie jautājumi, kas kavē to īstenošanu, ir: maz efektīva koordinācija, līdzekļu trūkums, sabiedrības atbalsta trūkums un nepietiekama politiskās gribas piesaiste.

2.1. Programmas saturs

Vairāku valstu valdību – it sevišķi Bulgārijas, Čehijas, Ungārijas un Rumānijas – programmas apliecina visaptverošu pieeju mazākumtautību aizsardzībai, skaidri norādot uz apņemšanos pievērsties diskriminācijas problēmu risināšanai, kā arī mazākumtautību identitātes veicināšanai. Igaunijā un Latvijā, kur sākotnējā mērķgrupa bija krievvalodīgie iedzīvotāji, valdību programmas nav vērstas uz visaptverošu mazākumtautību aizsardzības garantēšanu, paredzot veicināt sabiedrības integrāciju galvenokārt ar valsts valodas apguves palīdzību.

Vairākās programmās rodama liecība par tiešu ES ietekmi; nodrošināts speciālistu ieguldījums, kas izmantots politikas izstrādei vai likumdošanas aktu projektiem Bulgārijā, Čehijā, Rumānijā un Slovākijā. Tomēr diskriminācijas nosodišana vēl aizvien ir galvenokārt deklaratīva. Likumdošanas un politiskie pasākumi cīņai pret diskrimināciju atrodas agrīnā stadijā – arī valstīs, kur ir formulēti šie pasākumi, tie lielākoties vēl nav pārbaudīti praksē. Ne valsts amatpersonas, ne juridisko profesiju pārstāvji nav pietiekami apmācīti, lai realizētu jau izstrādātos (vai plānotos) pret diskrimināciju vērstos pasākumus.²² ES atbalstītas, Bulgārija, Čehija, Igaunija, Ungārija, Latvija un Slovākija nodarbojas ar savas likumdošanas pārskatīšanu, tiecoties nodrošināt pilnīgu atbilstību ES Rasu vienlīdzības direktīvai. Rumānija jau apstiprinājusi visaptverošu pret diskrimināciju vērstu likumdošanas bāzi un uzsākusi tās īstenošanai nepieciešamās institucionālās bāzes veidošanu. Arī Slovēnijas ieviestā likumdošana jau aptver gandrīz visas jomas, kur vērojama diskriminācija.

²² Par vispārējo tiesiskās apmācības pārskatu, kā arī par teorētisko juridisko apmācību plašā juridisko jautājumu klāstā sk. Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, *Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: Tiesu kapacitāte*, Atvērtās sabiedrības institūts, Budapešta, 2002 (sagatavots publicēšanai), sk. <<http://www.eumap.org>>.

Daudzās valstīs čigānu pilsoniskās sabiedrības organizāciju prioritāte ir čigānu kultūras aizsardzība, taču šis mazākumtautību politikas aspekts pilnībā nav izstrādāts nevienā valdības programmā, lai gan par to mērķi bieži tiek izvirzīta tieši integrācija. Faktiski “sabiedrisko” elementu iekļaušana daudzās programmās (Ungārija, Lietuva, Polija un Slovēnija) liek domāt, ka čigānu kultūra vēl joprojām tiek saistīta ar nabadzību, neatbilstību sabiedrības normām un citām negatīvām tendencēm un sabiedrības lielākajā daļā uzskatīta par neiederīgu. Piemēram, Slovēnijas Nodarbinātības programma čigānu norobežošanas un segregāciju skaidro ar “čigānu tautības atšķirīgajiem dzīves standartiem un morālajām vērtībām”. “Programma čigānu integrēšanai lietuviešu sabiedrībā 2002–2004” pastāvīgo čigānu norobežošanas skaidro ar viņu “valodas, kultūras un etniskajām īpašībām”. Tendence uzskatīt čigāniem raksturīgās vērtības par zemākām nerespektē kultūru atšķirības, lai gan tieši atšķirību respektēšana ir obligāta multikulturālā sabiedrībā.

Valstis, kurās ir lielas krievvalodīgo mazākumtautību grupas, par prioritāti izvirza lingvistisko integrāciju, nevis valodas tiesību aizsardzību. Igaunijas Integrācijas programma norāda, ka integrācija ir divpusējs process. Tomēr tās praktiskie pasākumi pamatā saistīti ar vienotas valodas sfēras izveidošanu kā mazākumtautības integrācijas veicināšanas līdzekli. Mazākumtautību pārstāvji izteikuši bažas, ka ekskluzīvā valodas akcentēšana neņem vērā citus integrācijas šķēršļus likumdošanas un politikas jomās. Arī Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” deklarē atbalstu mazākumtautību integrācijai un nepieciešamību aizsargāt mazākumtautību tiesības, taču nepievēršas diskriminācijai un piedāvā tikai dažus pasākumus mazākumtautību identitātes veicināšanai. Faktiski Latvijas valsts amatpersonas norāda, ka mazākumtautību tiesību aizsardzība nav Integrācijas programmas mērķis.

Iespēju izstrādāt visaptverošu politiku daudzās kandidātvalstīs vājina tas, ka trūkst visaptverošas statistikas un citu ticamu datu par mazākumtautību grupu stāvokli. Informācijas trūkumu bieži attaisno ar norādēm uz likumdošanu, kas garantē personas datu slepenību un aizsardzību. Tomēr vairākos gadījumos ir skaidrs, ka policijas nodaļas un citas valsts aģentūras glabā kaut vai tikai informatīvus datus par mazākumtautību grupām un to locekļiem, kas ir datu aizsardzības likumu pārkāpums.

Daudzos gadījumos likumdošana neaizliedz sākotnēju personas datu vākšanu, tā vienkārši nosaka aizsardzības mehānismu lietošanas nepieciešamību.²³ ES dalībvalstis, piemēram, Lielbritānija, ir pierādījušas, ka šādus datus var vākt godīgiem nolūkiem, kas ļauj izstrādāt mērķtiecīgāku, efektīvāku valsts politiku mazākumtautību aizsardzībai, nepārkāpjot personas datu slepenību. Jāizstrādā piemēroti mehānismi, kas ļautu iegūt

²³ Sk. *Etniskais monitoring un datu aizsardzība – Eiropas konteksts*, Central European University Press – INDOK, Budapešta, 2001.

efektīva monitoringa realizēšanai nepieciešamos etniskās un rasu statistikas datus; šie mehānismi jāizstrādā un jālieto sadarbībā ar mazākumtautību pārstāvjiem, lai mazinātu bažas par datu iespējamo ļaunprātīgo izmantošanu.

2.2. Programmas īstenošana: koordinācijas un kapacitātes problēmas

Mazākumtautību aizsardzības un integrācijas programmu īstenošana nav bijusi visaptveroša. Vairumā gadījumu par īstenošanas koordināciju atbildīgās organizācijas pašas ir ierobežotas, darbojoties tajos ietvaros, kurus rada līdzekļu trūkums, darbinieku ierobežotais skaits un nepietiekamais politiskais atbalsts.

Valdību mazākumtautību aizsardzības programmas ir politiski dokumenti, nevis likumdošanas akti; vairumā gadījumu par šo programmu pilnīgu izstrādi un to realizācijas pārraudzību atbild valsts ministriju specializētie departamenti. Taču šīs struktūras parasti ir pilnvarotas vien sastādīt ziņojumus, izmantojot iesaistīto ministriju brīvprātīgi sniegto informāciju, un tām nav tiesību efektīvi un mērķtiecīgi koordinēt citu valsts institūciju pasākumus.

Bulgārijā Valsts etnisko un demogrāfisko lietu padome (turpmāk – VEDLP) atbild par vispārēju mazākumtautības politikas koordinēšanu un valdības čigānu programmu vadīšanu.²⁴ Tomēr VEDLP nav pilnvarota pieprasīt programmas īstenošanu no citām valdības aģentūrām. Tās finansējums ir neliels.²⁵ Lai gan šī programma, it sevišķi bāzes programma, tiek uzskatīta par vienu no visaptverošākajām reģionā, tās realizācija ir gandrīz pilnībā apstājusies. Rumānijā Vienotā monitoringa un realizācijas komitejai grūtības rada ne tikai pilnvaru trūkums, – komitejas sanāksmes ir neregulāras un bieži vien tajās piedalās zemākā līmeņa amatpersonas, kurām nav pilnvaru lēmumu pieņemšanai pārstāvēto ministriju vārdā. Ungārijas Starpministriju komiteja var ieteikt, lai valdība pievērstos to lietu risināšanai, kurās ministrijas nav pildījušas savus pienākumus valdības čigānu programmas ietvaros, taču, ja netiek veikti atbilstoši pasākumi, tā var tikai paust savu nepiekrīšanu vai nosodījumu, iesniedzot valdībai ziņojumus.

Ir nepieciešams veikt pasākumus, kas koordinējošajiem mehānismiem garantētu efektīvai darbībai nepieciešamo atbalstu un pilnvaras, taču Igaunijas pieredze, kur Integrācijas programmas vadības komitejai, kā liekas, izveidojusies veiksmīga sadarbība ar iesaistītajām ministrijām, liecina, ka šādas struktūras var būt efektīvas bez piespiedošu pilnvaru

²⁴ Čigānu vienlīdzīgas integrācijas bulgāru sabiedrībā Bāzes programma un valdības visaptverošās programmas “Cilvēki ir Bulgārijas bagātība” nodaļa “Mazākumtautību integrācija”.

²⁵ Īpaši zems finansējuma līmenis reģistrēts Lietuvā, Polijā, Rumānijā un Slovēnijā.

piešķiršanas; tur, kur programmas mērķu nozīme tiek vispārēji atzīta valdības līmenī, administrācija var labāk veikt savas funkcijas un sadarbība ir veiksmīgāka.

Bez atbilstošas koordinācijas pat citādi veiksmīgi projekti riskē panākt tikai īslaicīgu atvieglojumu ilgākā laika periodā risināmām problēmām. Čehijas "Valdības čigānu kopienas locekļu integrācijas sabiedrībā atbalsta politikas 2000. gada koncepcija" iezīmē spēcīgu cilvēktiesību un mazākumtautību tiesību perspektīvu un piedāvā stabilu konceptuālo bāzi. Taču trūkst efektīvas centrālās koordinācijas un atbalsta, un praktiskā īstenošana sastāv galvenokārt no specifiskiem projektiem, ko dažādas ministrijas realizē atsevišķi, bieži vien ar neskaidri noteiktiem vai laikā ierobežotiem līdzekļiem. Lai gan daži no šiem projektiem ir uzrādījuši pozitīvus rezultātus, to savstarpējā saistība un saikne ar Koncepciju kopumā ir nepietiekami definēta. Bez koordinētiem pasākumiem sistēmiskai diskriminācijas problēmas risināšanai un pārmaiņu īstenošanai likumdošanas un institucionālajā līmenī šādu projektu izmantošana dziļi iesakņojušos problēmu risināšanai nedos ilgtermiņa rezultātu; bez politiskās gribas ciešākas piesaistes Koncepcijai strukturālās izmaiņas droši vien nenotiks un valsts un pašvaldību institūcijas šo īstenošanu neuztvers nopietni.

Slovākijā, par spīti centieniem stiprināt administratīvo kapacitāti valdības stratēģijas īstenošanai, ministriju darbības koordinācija vēl joprojām ir ļoti vājā līmenī un nav izstrādāts mehānisms, kas aktivizētu to iesaistīšanos. Nepietiekams ir finansējums no valsts budžeta.

Latvijā lielākā daļa pasākumu, kas līdz šim ir īstenoti Integrācijas programmas ietvaros, tika uzsākti vēl pirms programmas apstiprināšanas. Lai gan tikai nesen sākuši funkcionēt programmas īstenošanas administrēšanas un finansēšanas mehānismi, jau tagad problēmas rada tas, ka trūkst efektīvas koordinācijas starp iesaistītajām valsts un nevalstiskajām organizācijām un nav izstrādāta skaidra programmas īstenošanas stratēģija.

Arī Slovēnijas čigānu programmām trūkst atbilstošas centralizētas pārraudzības mehānisma, kas nodrošinātu konsekventu finansējumu. 1995. gadā pieņemtās vispārējās "Pasākumu programmas" ietvaros par vispārēju programmas koordināciju ir atbildīgs valdības Nacionalitāšu birojs. Neviena ministrija vai cita valdības institūcija nav atvēlējusi speciālus līdzekļus čigānu programmām, kā to parasti praktizē ar citām atzītām mazākumtautību grupām. Pašvaldību iestādes ir izteikušas priekšlikumu, ka Nacionalitāšu birojam būtu piešķirama lielāka kontrole finansējuma jautājumos nekā atsevišķām ministrijām, kuras nav tik labi informētas par čigānu situāciju, un tieši birojam būtu jāatbild par šī finansējuma piešķiršanu vietējām pašvaldībām.

Mazākumtautību specifisko programmu apstiprināšana arī rada zināmu risku. Un proti, valsts tās var izmantot kā ieganstu, lai atbrīvotos no pienākuma nodrošināt arī mazākumtautībām visai sabiedrībai pienākošos aizsardzību, pabalstus un pakalpojumus. Ir maz darīts, lai čigānu kopienā radītu apziņu par to, ka valdības politikas uzdevums ir dot viņiem iespēju izmantot savas pamattiesības arī uz izglītību, dzīvesvietu un veselības

aprūpi. Lai gan specializētajām programmām var būt liela nozīme mazākumtautības kopienas specifisku vajadzību risināšanā, jārūpējas, lai to īstenošana nebūtu cēlonis uzskatam, ka čigāni netiek ietverti nabadzības mazināšanas un izglītības standartu uzlabošanas vispārējās programmās.

Tajā pašā laikā speciālajiem padomniekiem vai organizācijām, kas veicina mazākumtautību identitāti un kultūru, nevar likt uzņemties sociālās palīdzības nodrošināšanas funkcijas. Piemēram, mazākumtautību kopienu pārstāvji Ungārijā dažkārt tiek lūgti risināt ar sociālo palīdzību saistītus jautājumus, lai gan tas faktiski ir vietējās pašvaldības uzdevums. Čehijas un Slovākijas “čigānu padomniekiem”, kuriem programmā bija paredzēts darbs vietējās politikas un projektu, kas uzlabo čigānu stāvokli, formulēšanā, tika piešķirta sociālo darbinieku loma – šie cilvēki nebija apmācīti sociālajam darbam un viņiem nebija atbilstošas kvalifikācijas.

Var attaisnot pozitīvu pasākumu izmantošanu, lai praksē nodrošinātu līdzvērtīgu pieeju, taču tie nedrīkst aizvietot valsts pamatfunkcijas. Padomnieku pozīcijām jābūt skaidri definētām, programmās vienmēr ietveramas vadlīnijas amatpersonām, kas īsteno programmu, kā arī “komunikatīvie komponenti”, kas paaugstina sabiedrības zināšanas par programmas mērķiem un valsts amatpersonu atbildību.

2.3. Decentralizācija: vietējo pašvaldību loma

Vairākās valstīs, piemēram, Čehijā, Ungārijā, Polijā, Slovākijā un Slovēnijā, centrālajām valsts struktūrām, kuras ir atbildīgas par valdības mazākumtautību aizsardzības politikas izstrādi un īstenošanu, trūkst pieredzes, lai efektīvi ietekmētu vietējās valsts pārvaldes struktūras. Centienus realizēt reformas valsts līmenī – it īpaši tās reformas, kuras ir pretrunā ar vispārējiem uzskatiem un jau iesīkstējušo negatīvo pārlicību, kas vērsta pret “speciālu attieksmi” pret mazākumtautībām, var sabojāt vietējā opozīcija vai pat pret-darbīga vietējā politika.

Čehija, Polija, Rumānija un Slovākija ir atzinušas, cik svarīgi integrēt vietējās valsts pārvaldes struktūras programmu īstenošanā, decentralizējot atbildību un ieceļot vietējos reģionālos čigānu ekspertus un padomniekus. Dažos gadījumos šos posteņus ieņemošās personas veiksmīgi paaugstinājušas valdības programmu aprises, lai veicinātu labāku saskarsmi starp čigānu kopienām un vietējās pašvaldības struktūrām un paaugstinātu izpratni par vietējo čigānu kopienu vajadzībām. Taču lielais vairums strādā ar minimālu institucionālu atbalstu, to kompetence nav skaidri definēta un tās saņem nepietiekamu specializēto apmācību, kas nepieciešama konkrētajā amatā, vai nesaņem to vispār. Vēl vairāk, kā izriet no valsts pārvaldes reformas Čehijā, valdība vairs nav tiesīga pieprasīt jaunajām reģionālajām vienībām čigānu padomnieku pieņemšanu darbā, kā to varēja bijušajā rajonu sistēmā, tāpēc šī pasākuma nākotne ir neskaidra. Slovākijā līdz šim iecelts tikai pavisam neliels čigānu padomnieku.

Piemēram, Rumānijā “čigānu eksperta” amats ir saistīts ar mēra/priekšsēdētāja biroju, un šādi eksperti tika iecelti visā valstī. Daudzi no šiem speciālistiem tika izvēlēti un iecelti, balstoties uz savienību ar čigānu vienīgo politisko partiju, izmantojot sevišķi neskaidru un politizētu procesu. Citi ir vienkārši ierēdņi, kuru pienākumiem tiek pievienots tituls “čigānu eksperts”, neveicot šo cilvēku apmācību un nenodrošinot atbalstu. Kāds čigānu apgabala biroja pārstāvis atzīmēja, ka “šiem ierēdņiem nav ne zināšanu, ne arī motivācijas strādāt pie čigānu problēmu risināšanas, tas viņiem ir tikai vēl viens pienākums”.²⁶ Šiem amatiem nepieciešamo pieredzi un aktīvu darbību varētu piedāvāt liels skaits atbilstoši kvalificētu čigānu tautības kandidātu, daudzi no viņiem guvuši pieredzi Izglītības ministrijas organizētajā pakalpojumu sfēras pozitīvās darbības veiksmīgajā programmā, arī citiem ir plaša pieredze NVO sektorā.

Slovēnijā decentralizēta pieeja gan 1995. gada “Čigānu palīdzības pasākumu programma”, gan Nodarbinātības programmas īstenošanai izrādījusies efektīvs līdzeklis atšķirīgo problēmu risināšanai dažādās čigānu kopienās. Taču sistēmai, kura lielāko daļu ar programmu saistīto lēmumu nodod vietējām pašvaldībām, ir vairāki būtiski trūkumi. Pirmkārt, bez līdzsvarotas koordinācijas centrālajā līmenī pastāv maz iespēju pārņemt vai attīstīt tālāk veiksmīgas programmas. Otrkārt, vietējās amatpersonas nav apmācītas un sagatavotas čigānu projektu īstenošanai. Vietējā līmenī ir maza izpratne par diskriminācijas postošo lomu vienādu iespēju nodrošināšanā čigāniem, arī daudzi ierēdņi vēl joprojām ir negatīvi noskaņoti, tādējādi jau no paša sākuma graujot konstruktīvās attiecības ar čigānu kopienām (tātad arī cerības uz panākumiem).

Lai gan decentralizācija var veicināt vietējās aktivitātes un atbildības nodošanu vietējo lēmējinstītūciju un kopienu rokās, tai jābūt līdzsvarā ar nepieciešamību pēc valdības līmeņa struktūras pieredzes, kapacitātes un pilnvarām. Vietējām amatpersonām, kurām uzlikts par pienākumu vadīt vai pārraudzīt čigānu vai citu mazākumtautību speciālo projektu īstenošanu, jānodrošina apmācība, lai būtu pārliecība, ka šie cilvēki ir informēti par programmas mērķiem un uzdevumiem, programmas politisko atbalstu augstākajā līmenī, kā arī to mazākumtautību grupu kultūru un stāvokli, ar kurām viņi strādā. Šādu apmācības programmu varētu sagatavot un vadīt kopā ar vietējās mazākumtautības pārstāvjiem.

2.4. Novērtējums

Kandidātvalstu valdības atzīst, ka valdību apstiprināto mazākumtautību aizsardzības programmu regulāra novērtēšana ir ļoti svarīga, un atbalsta to.

²⁶ Intervija ar V. Gotu, čigānu ekspertu, Čigānu apgabala birojs, Galati, 2002. g. 1. augusts.

Tā, kamēr Ungārijas valdība nav uzņēmusies nekādu pašreizējās čigānu stāvokļa uzlabošanas pasākumu paketes formālu novērtējumu, vadlīniju sagatavošana ilgtermiņa stratēģijas izstrādāšanai izsaukusi sabiedrībā ievērojamu diskusiju un komentārus. Turklāt apstiprinātās vadlīnijas norāda, ka daži pieņēmumi, kas pamato pašreizējo politiku, ir apstrīdami un pašreizējo programmu varētu mainīt, ņemot vērā plašās debātes sabiedrībā un lielāku ieguldījumu no čigānu pārstāvju puses.

Vairākās valstīs tiek kavēti monitoringa pasākumi, jo programmu īstenošanas procesā nav progresa. Rumānijā valdība jau sākumā izrādīja vēlmi veikt monitoringu pašas veiktajiem pasākumiem "Čigānu stāvokļa uzlabošanas stratēģijas" ieviešanai, 2002. gada aprīlī publicējot iekšējo novērtējuma ziņojumu.²⁷ Taču ziņojuma visaptverošo raksturu ierobežo nepietiekama informācija par īstenošanas procesu, turklāt arī pats ziņojums tika publicēts ar nokavēšanos, jo bija grūti iegūt datus no attiecīgajām ministrijām.

Lai valdības monitoringa ziņojumi ieinteresētu plašu sabiedrību un kalpotu kā instruments sabiedrības apziņas paaugstināšanai par programmas mērķiem un sasniegumiem, tiem jābūt publiski pieejamiem. Igaunijas valdības sagatavotie mediju un vispārējā monitoringa gada ziņojumi ir visaptveroši, profesionāli apstrādāti un plaši pieejami. Lai gan Slovēnijā sagatavoti vairāki valdības programmas īstenošanas ziņojumi, tie nav publicēti un nav arī pieejami vietējo pašvaldību pārstāvjiem. Tāpēc to izmantošana esošo projektu uzlabošanā un jaunu projektu izstrādē, balstoties uz iepriekšējo pieredzi, ir ierobežota.

Čehijas 2000. gada koncepcija ietver prasību, lai gada ziņojumam būtu papildinājumi. Tas dod vērtīgu iespēju veikt regulārus pārskatus un labojumus, lai iestrādātu programmas īstenošanas laikā iegūto pieredzi. Lai gan papildinājumu kvalitāte ir atkarīga no nepilnīgas vai nekvalitatīvas informācijas, kas tiek saņemta no iesaistītajām ministrijām, kā arī informācijas vākšanas un apkopošanas nepietiekamas kapacitātes, ideja par monitoringa kā neatņemamas sastāvdaļas Koncepcijas īstenošanā ir saprātīga. Arī Slovēnijā gada novērtējuma ziņojumi galvenokārt ir aprakstoši; nav mehānismu programmas gaitā realizēto pasākumu efektivitātes novērtēšanai.

Lietuvā nav pieejams pārskats par Čigānu integrācijas programmas ietvaros realizēto uzdevumu statusu; nav izvērtēts, cik lielā mērā dažādie čigānu stāvokļa uzlabošanas pasākumi ir saistīti ar programmu.

²⁷ Sabiedrības informācijas ministrija, "Ziņojums par īstenošanas statusu", Bukareste, 2002. g. aprīlis, 4. lpp.

2.5. ES finansiālais atbalsts programmu īstenošanai

ES atbalstam ir ļoti liela loma ne tikai veicinot mazākumtautību aizsardzības un integrācijas programmu apstiprināšanu, bet arī atbalstot to īstenošanu. Dažos gadījumos, piemēram, Bulgārijā, Lietuvā un Rumānijā, īstenošana bijusi atkarīga galvenokārt no starptautiskā finansējuma, jo valdības finansējums ir minimāls. Arī Igaunija, Ungārija, Latvija un Slovākija ir saņēmušas ievērojamu ES un citu starptautisko atbalstu programmu īstenošanai, taču arī šo valstu līdzfinansējums ir bijis ievērojams.

Bulgārijā ES atbalstija bāzes programmas apstiprināšanu un izteica savu viedokli par tā īstenošanu savos kārtējos ziņojumos. Taču ES finansējums ar čigāniem saistītajiem projektiem nav konsekventi sekojis programmā izvirzītajām stratēģijām un novērojumiem. Kārtējos ziņojumos laiku pa laikam pietrūkst akcentu un konkrētības, kas veicinātu projektu lielāku atbilstību programmas mērķiem. Turpretī Rumānijā ES atbalstījusi valdības stratēģijas decentralizētās pieejas pozitīvo vērtējumu, piešķirot finansējumu galvenokārt vietējiem pasākumiem un pilotprojektiem, kas stiprina partnerattiecības starp vietējām institūcijām un čigānu grupām. Čehijā un Slovākijā, lai gan ES finansējums atbalstīja daudzas attiecīgo valdību identificētās prioritāšu jomas, maz līdzekļu piešķirts bezdarba jautājuma risināšanai, kas šajās valstīs ir nopietna problēma. ES finansējuma uzdevums ir atbalstīt tos kandidātvalstu valdību mērķus, kurus tām bijis visgrūtāk izstrādāt.

Pirms 2000. gadā tika apstiprināta Igaunijas valdības integrācijas programma, ES jau vairākus gadus finansēja programmas mērķus. Tāpat kā Integrācijas programma, arī *Phare* finansējums galvenokārt tika vērsts uz igauņu valodas apmācību. Taču 2001. gada Kārtējais ziņojums atzīmēja, ka pienācīga uzmanība un resursi pievēršami visiem integrācijas programmas elementiem, ar to saprotot likumdošanas un politikas jomas, kurām līdz tam tika piešķirta zemāka prioritāte. Tā kā vairāk nekā trīs ceturtdaļas no visiem programmas līdzekļiem 2000. gadā, tai skaitā *Phare* finansējums, tika piešķirts ar valodas apmācību saistītiem pasākumiem, pašam ES finansējuma prioritātēm vajadzētu uzsvērt pasākumus, kas paaugstina mazākumtautību naturalizācijas atbalsta pakāpi, un citus, ar valodu nesaistītus mērķus.

Čehijā un Slovākijā maz čigānu NVO saņem *Phare* projektu līdzekļus, šis jautājums ticis izvirzīts arī vairākās citās valstīs, to darījušas arī mazākumtautību NVO Igaunijā. Šis problēmas iemesls varētu būt arī sevišķi sarežģītā līdzekļu izmantošanas un pārskatu sniegšanas kārtība. Tomēr bieži vien tieši mazākās vai vietējās grupas izrāda labāku izpratni par risinājumiem, kuri visdrīzāk varētu uzlabot čigānu situāciju pašos pamatos. ES un citu starptautisko donoru uzdevums ir nodrošināt, lai izvēles procesā tiktu noteikti tie piedāvājumi, kas demonstrē autentisku saikni ar potenciālajiem saņēmējiem un viņu vajadzību izpratni, kā arī vietējo kopienu iesaistīšanos savu problēmu formulēšanā un risināšanā. ES programmām jāpārskata dotāciju izmantošanas un administrēšanas kārtība, lai to vienkāršotu un veidotu caurskatamāku, dotāciju piedāvājumi jāpapildina

ar konkrētajai valstij paredzētu apmācību un jānodrošina asistenti potenciālajiem dotāciju kandidātiem. Šīs atbalsta formas pieejamība, iespējams, kļūs vēl svarīgāka, kad palielināsies Centrālās Eiropas un Baltijas valstu iespējas saņemt lielāku ES finansējumu.

2.6. Mazākumtautību līdzdalība

Daudzas starptautiskas organizācijas,²⁸ tai skaitā ES, aicinājušas mazākumtautības piedalīties viņu labklājības veicināšanai domāto programmu izstrādāšanā, īstenošanā un izvērtēšanā. Mazākumtautību līdzdalībā ir svarīga ne tikai pati par sevi, tai ir svarīga nozīme arī tāpēc, lai programma būtu efektīvāka. Mazākumtautību integrēšanas programmas, kas ir jutīgas pret mazākumtautību vajadzībām un rūpēm, tiks labāk pieņemtas mazākumtautību kopienās; mazākumtautību sabiedrība labāk akceptēs tādus projektus, kas paredz mazākumtautību aktīvu iesaistīšanos to izstrādē, īstenošanā un izvērtēšanā; šādi projekti labāk nekā alternatīvi projekti, piemēram, labdarības vai sociālās palīdzības pasākumi, sekmēs integrāciju.

Visā kandidātvalstu reģionā valda uzskats, ka čigāni apzināti ļaunprātīgi izmanto sociālās labklājības sistēmu. Programmas, kas ieceļ čigānus vadošos vadības un lēmējamatos, ir svarīgas tādēļ, lai atspēkotu populāros pieņēmumus, ka čigāni “labprāt dzīvo uz sociālā atbalsta rēķina”, “nevēlas neko labāku”, “nav ieinteresēti izglītībā” vai arī “labāk dzīvo tikai savā kopienā”, kas kalpo kā attaisnojums visām diskriminējošās uzvedības un attieksmes izpausmēm.

Vairākās valstīs čigānu nodarbinātības iespēju uzlabošanas pasākumi galvenokārt ir vērsti uz sabiedriskā darba projektiem. Sabiedriskā darba projekti ir galvenie valdības atbalstītajos projektos čigānu nodarbinātībai Slovēnijā. Lai gan šāds darbs nenodrošina ne pastāvīgus ienākumus, ne arī iespēju apgūt darba tirgū derīgas iemaņas, pieprasījums pēc šiem darbiem pārsniedz piedāvājumu. Sabiedriskā darba programmas īstenotas arī Čehijā un Slovēnijā, taču tur to lietderība bezdarba situācijas ilgtermiņa risinājumam tiek apstrīdēta. Sabiedriskie darbi lielākoties ir roku darbs, un galvenokārt tie paredzēti vīriešiem, tomēr ir piedāvāti arī daži projekti, lai palielinātu tieši sieviešu iespējas iekļūt darba tirgū.

Tikai daži no Igaunijas un Latvijas integrācijas programmu projektiem pievēršas nevienlīdzībai nodarbinātībā; šajā jomā pasākumi lielākoties ir saistīti ar valodas aspektiem. Darbinieku valodas zināšanu uzlabošana paredz lielāku darbaspēka elastību un mobilitāti, kā arī lielākas nodarbinātības iespējas. Latviešu valodas prasme noteiktā līmenī ir

²⁸ Sk., piemēram, Eiropas Drošības un sadarbības organizācija, *Čigānu un sinti stāvoklis EDSO teritorijā*, Augstais komisārs valstu mazākumtautību lietās, 2001. g.

nosacījums, lai saņemtu konkrētus Nodarbinātības valsts dienesta pakalpojumus, kā arī vairāku amatu ieņemšanai privātajā sektorā.

Slovēnijā veiksmīgāki un ilgtspējīgāki izrādījušies tie projekti, kuru ietvaros notikušas konsultācijas ar čigāniem. Projekti, kurus izstrādājušas tikai vietējās pašvaldības, nav tik veiksmīgi, iespējams, tāpēc, ka tie vairāk pievērsās tieši pašvaldības, nevis čigānu kopienas vajadzību risināšanai. Projekti ar vāji izteiktiem mērķiem sniedz mērķa grupām maz labuma, tie arī uz ilgu laiku nepārtrauc atkarību no sociālajiem pabalstiem vai citām valdības atbalsta formām. Kāda ES Partnerības fonda ietvaros realizēta, Rumānijas čigāniem paredzēta projekta novērtējums atklāja, ka pastāv ievērojamas atšķirības veidā, kādā vietējās amatpersonas un čigāni bija izpratuši projekta mērķus. Čigāni uzskatīja projektu par tieša atbalsta avotu dalībniekiem, kamēr pašvaldības pārstāvji priekšplānā izvirzīja pašvaldības intereses, apmācību uzskatot par sekundāru. Rezultātā projekta īstenošanā iesaistītie dalībnieki no čigānu kopienas bija neapmierināti ar savu lomu, un oficiālais novērtējums secināja, ka čigānu dalības līmenis varēja būt augstāks.²⁹

Kad Ungārijā pirmo reizi tika izstrādāta valdības programma, mazākumtautību ieguldījumam gandrīz nemaz netika pievērsta uzmanība. Tomēr īstenošanas pārbaudes stratēģija akcentē čigānu aktīvu piedalīšanos, neatkarības veicināšanu un čigānu interešu organizāciju lomas pastiprināšanu nākotnē Eiropas integrācijas procesā. Papildus šīm izmaiņām prioritātēs 2002. gada vasarā tiešā Premjerministra kancelejas pakļautībā tika izveidota jauna konsultatīva struktūra, kurā iekļausies vairums čigānu pārstāvju gan no politiskās, gan pilsoniskās sabiedrības sfēras.

Igaunijas Integrācijas programma tās izstrādes laikā būtiski nepiesaistīja mazākumtautību organizācijas, arī īstenošanas procesā mazākumtautību dalība nebija aktīva (lai gan ir notikuši uzlabojumi). Tā rezultātā saglabājās skaidri izteiktas atšķirības pamattautības un mazākumtautību izpratnē par integrācijas procesa mērķiem un prioritātēm. Šī problēma noteikti jārisina, lai panāktu abpusēji apmierinošus rezultātus. Novērtējums – lai gan programma ir regulāra, visaptveroša un publiski pieejama, tā maz uzmanības pievērš tam, kā labāk risināt tos programmas trūkumus, kurus par tādiem uzskata krievvalodīgo kopiena.

Latvijā, lai gan Integrācijas programma ir balstīta uz Valsts programmas koncepcijas dokumentu, kurš ticis plaši apspriests un attiecīgi pārstrādāts, tai skaitā ar mazākumtautību konsultantu palīdzību, tiešā mazākumtautību līdzdalība programmas izstrādē bija neliela. Mazākumtautību līdzdalība programmas īstenošanā arī ir nepietiekama, lai gan pēdējā laikā bijuši centieni plašāk iesaistīt mazākumtautību NVO un sabiedrību.

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, “Ekoloģijas uzraugu vienības izveidošana augšējā Timis lauku teritorijā, Caras-Severin apgabalā” (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002. g.

Politiskās un sabiedriskās kustības attīstīšana čigānu un citās mazākumtautību kopienās solās izveidoties par augošu, spēcīgu mazākumtautību interešu lobiju; tas varētu palīdzēt nodrošināt valdības pienākumu izpildi pret čigāniem – gan kā pret mazākumtautību, gan kā pret plašākas sabiedrības locekļiem. Kāds Bulgārijas čigānu līderis ir teicis: “Mums ir viens dokuments – Bāzes programma, kas parādīja, ka mēs varam vienoties kopējam mērķim.” Čigānu un citu mazākumtautību uzdevums ir apvienot savus centienus, lai panāktu vēl efektīvāku mazākumtautību aizsardzības programmu īstenošanu.

2.7. Mazākumtautību pārstāvniecība

Kad valdībām nepieciešama mazākumtautību kopienu līdzdalība, ar tām bieži vien sazinās, izmantojot oficiālo pārstāvi. Šāda pieeja rada noteiktas grūtības. Pirmkārt, viena pārstāvja (vai pārstāvniecības struktūras) iecelšana vai ievēlēšana nepatiesi ataino mazākumtautību grupu dažādību. Otrkārt, tā rada atkarību. Pārstāvniecības struktūras ir atkarīgas no valdības politiskā un finansiālā atbalsta, un tādēļ pārstāvji diez vai spēs saglabāt kritisku pozīciju. Visbeidzot, dodot pieejas iespējas tikai konkrētiem pārstāvjiem un izslēdzot citus, tiek radīta konkurence un savstarpēja neuzticēšanās mazākumtautību kopienu starpā.

Dažās kandidātvalstīs ir ieviesti mehānismi, kas nodrošina mazākumtautību pārstāvniecību parlamentārā vai vietējā līmenī. Šie pasākumi veido svarīgu mazākumtautības piedalīšanās mehānismu, taču vairākās valstīs valdības politikai ir tendence šo procesu izjaukt vai pat kooptēt, kas atstāj negatīvu iespaidu uz programmas efektivitāti.

Ungārijā ir izveidota mazākumtautību pašvaldību sistēma, kuras darbību nacionālajā un vietējā līmenī nosaka Mazākumtautību likums. Šī sistēma rada sasprindzinājumu čigānu grupu starpā, jo valsts sliecas paļauties uz Valsts čigānu pašvaldību kā vienīgo “oficiālo” čigānu pārstāvi visā valstī. Gatavojot čigānu kopienas ietekmējošus lēmumus, valdība veica pārrunas galvenokārt ar Valsts čigānu pašvaldību, lai gan citas organizācijas piedāvāja atšķirīgas perspektīvas un viedokļus. Balstoties tikai uz vienu organizāciju, kas ir atkarīga no valdības finansējuma un atbalsta, tiek radīta riska situācija, kurā šo organizāciju ir viegli kontrolēt. No otras puses, organizācija, kas nespēj izstrādāt neatkarīgus vai kritiskus ieteikumus, baidoties zaudēt valdības atbalstu, ātri var zaudēt mazākumtautības kopienu uzticību. Mazākumtautību likums būtu jāpārstrādā, izdarot grozījumus, kas veicinātu daudzpusīgāku pārstāvniecību valsts konsultatīvajās struktūrās.

Rumānijā Čigānu sociāldemokrātiskajai partijai (ČSDP) saskaņā ar mazākumtautību pārstāvniecību garantējošajiem nosacījumiem čigāniem paredzēta viena vieta parlamentā arī tad, ja šī partija nepārkāpj minimālo vēlēšanu sliekšni. Tomēr, galvenokārt tādēļ, ka valdība īpaši konsultējās ar ČSDP, šī organizācija ir tikusi akceptēta kā vienīgā čigānu pārstāvniecības struktūra visos līmeņos, līdz pat tādai pakāpei, ka tiek ignorēta pieņemšanas kārtība administratīvajā darbā par labu ČSDP izvirzītu kandidātu vienkāršai iecelšanai vietējos valsts ierēdņu amatos. Saskaņā ar dažu čigānu aktīvistu teikto tas, ka

valdība paļaujas tikai uz vienu politisku organizāciju kā visu dažādo čigānu politisko un sabiedrisko organizāciju klāsta pārstāvi, sašķeļ čigānu kopienu NVO.

Latvijā mazākumtautību pārstāvju kritiku ir izraisījis caurskatāmības trūkums atlases procesam, kurā NVO (tai skaitā mazākumtautību NVO) pārstāvji tiek izvirzīti dalībai Sabiedrības integrācijas fonda padomē, kas pārrauga fonda darbu.

Valdībām būtu jāstrādā ar mazākumtautību kopienām, lai izstrādātu komplicētākus mehānismus mazākumtautību iesaistīšanai sabiedrības dzīvē, kas dotu iespēju iesaistīt tik plašu mazākumtautību intereses pārstāvošu grupu klāstu, cik vien iespējams. Tur, kur sarunu veicināšanas mērķiem starp valdību un mazākumtautību kopienu tiek saglabātas vienīgās oficiālo sarunu partneru institūcijas, jāizstrādā alternatīvi mehānismi šo institūciju iedrošināšanai iesaistīties plašā dialogā ar citām mazākumtautību organizācijām.

Un, protams, no mazākumtautību aktīvas piedalīšanās politikas precizēšanā, labākās prakses noteikšanā un neveiksmīgu projektu modificēšanā vai likvidēšanā iegūst gan valdības, gan pašas mazākumtautību kopienas.

2.8. Sabiedrības atbalsts

Politika, kas, pēc vispārējiem uzskatiem, tikusi pieņemta galvenokārt ES prasību apmierināšanai, lai gan tā pieņemta pēc labākās gribas un godīgos nolūkos, nebūt neatspoguļo ievērojamas izmaiņas sabiedrības uzskatos; patiesi, ES centieni uzlabot mazākumtautību situāciju bieži vien izraisījuši vairākumtautību un politiķu sašutumu, uzskatot to par iepriekš nepieteiktu un nevēlamu iejaukšanos no ārpuses.

Izplatīts ir uzskats, ka vispārējs sabiedrības atbalsts jebkuras plaša mēroga politiskas programmas īstenošanai ir nepieciešams, taču straujā iestāšanās procesa gaitā nozīmē to, ka valdības politikas atbalsta veidošana sabiedrībā bieži vien nonākusi plašāko iestāšanās prasību ēnā. Politiskajiem līderiem ir vieglāk attaisnot pasākumus, kas apstiprināti atbilstoši ekonomiskajām prasībām, mērot tos ekonomiskajos ieguvumos, kuri tiek sagaidīti no iestāšanās Savienībā. Sabiedrības kā vienota veseluma ieguvumi un priekšrocības, ko dotu mazākumtautību stāvokļa uzlabošana, nav tik pārliecinoši.

Patiesi, pretošanās pozitīvu pasākumu īstenošanai, kas uzlabotu čigānu stāvokli vai veicinātu integrāciju, veido vienu no galvenajiem šķēršļiem programmu efektīvai realizācijai. Piemēram, Slovēnijā kāda vietējā amatpersona informēja, ka politiķi ar nolūku nepiešķir prioritāti čigānu programmām, jo vietējie citu tautību iedzīvotāji uz to reaģētu negatīvi;³⁰ līdzīgi novērojumi gūti arī Bulgārijā, Čehijā, Ungārijā, Lietuvā, Polijā, Rumānijā

³⁰ Intervija ar S. Ličenu Tesari, Semič, 2002. g. 30. marts.

un Slovākijā. Ievērojamu summu piešķiršana mazākumtautību grupu stāvokļa uzlabošanas programmām, it sevišķi ekonomiskās krīzes periodos vai arī tad, ja mazākumtautības grupa tiek zemu vērtēta, neveicot atbilstošus tolerances un izpratnes veidošanas pasākumus sabiedrībā kopumā, nenovēršami sastaps pretošanos, tādējādi pakļaujot šādus pasākumus ievērojamam riskam vai pat neveiksmei.

Pretošanās mazākumtautību aizsardzības programmu pieņemšanai un īstenošanai vērojama ne tikai sabiedrībā, bet arī valsts amatpersonu vidū. Piemēram, bulgāru amatpersonas apšaubījušas čigānu izvirzīšanu atbalstam ar speciālu programmu, kamēr pastāv arī citas problemātiskas mazākumtautību grupas,³¹ un Izglītības ministrija nesen brīdinājusi no pārāk straujas čigānu un citu tautību skolu integrācijas, apgalvojot, ka tas varētu izraisīt negatīvu reakciju pret mazākumtautību iedzīvotājiem un pat “novest pie tālākas čigānu izstumšanas dzīvošanai nošķirtos rajonos”.³²

Valdības čigānu programmu atzīšanas līmenis sabiedrībā visās analizētajās kandidātvalstīs ir zems. Tikai nedaudzas programmas ietver nosacījumus sabiedrības izglītošanas veicināšanai gan mērķa grupās, gan sabiedrībā kopumā, un programmas, kurās šādi nosacījumi ir, īstentots neapmierinoši. Piemēram, Čehijas 2000. gada koncepcija akcentē sabiedriskas diskusijas svarīgumu, tomēr liekas, ka trūkst finansējuma un cilvēku resursu, lai uzsāktu vienotu kampaņu, kas popularizētu koncepciju un ar to saistītos pasākumus. Birojam, kas atbild par koncepcijas īstenošanas koordinēšanu, nav sabiedrisko attiecību personāla, arī koncepcijas publiskošanas centieni nav bijuši sistemātiski.³³

Igaunijas Integrācijas programmas ievaros veikti salīdzinoši plaši popularizēšanas pasākumi, svarīga programmas sastāvdaļa ir masu saziņas līdzekļos atspoguļotais regulārais sabiedriskās domas monitorings. Tomēr vienotas integrācijas vīzijas veidošanā šie pasākumi tikai daļēji uzskatāmi par veiksmīgiem; pamattautību un mazākumtautību sabiedrības viedokļi par integrācijas mērķiem un prioritātēm joprojām ievērojami atšķiras.

Pastāvot nepietiekamai sabiedrības informēšanai, negodīgas amatpersonas savu politisku mērķu sasniegšanai var parādīt mazākumtautību programmu izdevumus nelabvēlīgā gaismā. Ungārijā novērots, ka dažas valsts amatpersonas izcēlušas izdevumus čigānu sociālo jautājumu risināšanai, neuzsverot, ka šie pasākumi tika veikti, lai panāktu vienlīdzīgu iespēju nodrošināšanu Ungārijas sabiedrībā.³⁴ Šāda pieeja var sekmēt aizvainojuma rašanos un novest pie uzticēšanās un iniciatīvas pavājināšanās čigānu kopienās.

³¹ ASI Apaļā galda tikšanās, Sofija, 2002. g. maijs.

³² Izglītības un zinātnes ministrija “Vispārīzglītojošo, profesionālo un speciālo skolu organizācija un pārvalde”, Sofija, 2002. g., 156. lpp.

³³ ASI Apaļā galda tikšanās, Prāga, 2002. g. jūnijs.

³⁴ ASI Apaļā galda tikšanās, Budapešta, 2002. g. jūnijs.

Pasākumi mazākumtautību piedalīšanās uzlabošanai masu saziņas līdzekļu organizācijās ir īpaši svarīgi pozitīvākas sabiedrības uztveres veidošanā. Ungārijā nevalstiskie pasākumi čigānu dalības veicināšanai medijos un to pieejamības paaugstināšana izrādījies veiksmīga. Čigānu preses centrs veido ziņu rakstus un citas reportāžas izplatīšanai lielākajos masu saziņas līdzekļos. Turklāt jauna čigāniem piedāvāta apmācība sadarbībā ar Neatkarīgās žurnālistikas centru, kas arī atbalstījis līdzīgas aģentūras izveidošanu Bukarestē.

Visā reģionā autentiskas politiskās gribas trūkumu, kas liedz izstrādāt un realizēt efektīvu mazākumtautību politiku, var skaidrot ar plašākas sabiedrības līdzjūtības, vienotu politisko vērtību un paplašināšanās pamatā esošo principu atbalsta trūkumu – un tātad arī ar ES nepietiekamiem centieniem uzsvērt šo vērtību un principu svarīgumu. ES struktūru un kandidātvalstu valdību pienākums ir formulēt un darīt zināmus pārliecinājošākus argumentus par to, ka mazākumtautību aizsardzība ir viena no pamatvērtībām ES vienoto vērtību kopumā.

3. MAZĀKUMTAUTĪBU AIZSARDZĪBAS MONITORINGS ES DALĪBVALSTĪS: MUSULMAŅU UN ČIGĀNU STĀVOKLIS

Vairāk nekā jebkad agrāk Eiropas modelis balstās uz vispārējām vērtībām: brīvību, demokrātiju, cilvēktiesību un pamatbrīvību ievērošanu, kā arī likuma varu. Lielākoties šie ideāli pamatā ir tikuši sasniegti, taču ir vēl jāizcīna cīņas, pat mūsu vecajās demokrātijas zemēs, lai tos pilnībā iemiesotu.³⁵

EUMAP 2002. gada ziņojuma 2. daļa koncentrē uzmanību uz neaizsargātās mazākumtautības grupas stāvokli ikvienā no piecām lielākajām ES dalībvalstīm.³⁶ Šie ziņojumi atklāj dažas no tām pašām problēmām, kas vērojamas kandidātvalstīs; čigāni Vācijā un Spānijā saskaras ar aizspriedumiem, atstumtību un diskrimināciju tajās pašās jomās, ieskaitot nodarbinātību, izglītību, mājokli, sabiedrisko preču un pakalpojumu pieejamību un krimināltiesisko sistēmu, kā arī ar barjerām mazākumtautību tiesību izmantošanai pilnā

³⁵ Louis Michel, Preface to the European Parliament's Annual Report on Human Rights (Priekšvārds Eiropas Parlamenta ikgadējam ziņojumam par cilvēktiesībām) 2001., 7. lpp., atrodams <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 18. septembrī) (angļu valodā).

³⁶ EUMAP izskatīja vienīgi piecas lielākās ES dalībvalstis, tādēļ šis pārskats min galvenokārt mazākumtautību aizsardzību šajās piecās valstīs; programma atbalsta monitoringa paplašināšanu, aptverot visas piecpadsmit dalībvalstis, lai šeit izteiktos secinājumus varētu paplašināt un izstrādāt detalizētāk.

apjomā. Vēl jo vairāk: pretstatā kandidātvalstīm Vācija nav pieņēmusi speciālu valdības programmu šo jautājumu risināšanai.³⁷

EUMAP dalībvalstu ziņojumi arī parāda virkni jaunu jautājumu. Lielu musulmaņu kopienu ar atšķirīgām tradīcijām un vērtībām izveidošanās Francijā, Itālijā un Apvienotajā Karalistē, kā arī to vēlme pilnībā piedalīties šo valstu sabiedriskajā dzīvē, rada apdraudējumu Eiropas mazākumtautību aizsardzības sistēmas pamatā esošajiem pieņēmumiem, kas sliecas skatīt mazākumtautību kopienas drīzāk rasu un etniskās izcelsmes, nevis reliģiskās piederības kontekstā.

3.1. Sabiedrības attieksme

Lai gan sinti un čigānu tautības iedzīvotāju vidū Vācijā un čigānu vidū³⁸ Spānijā pastāv liela dažādība, sabiedrības vairākums viņus uzskata par vienotu grupu. Līdzīgā kārtā, lai gan “musulmaņu kopiena” faktiski sastāv no dažādām nacionālajām, etniskajām un lingvistiskajām kopienām, arī musulmaņi parasti tiek uzskatīti par monolītu grupu.³⁹

Dažādajām musulmaņu kopienām patiesi ir kopīgas vērtības un intereses, un viņi arvien vairāk identificē sevi kā grupu, lai protestētu pret diskriminējošu attieksmi un aizstāvētu noteiktas mazākumtautību tiesības. Tas pats ir sakāms arī par čigānu kopienām. Šim faktam nevajadzētu kavēt oficiālā līmenī veiktos pasākumus, kuru mērķis ir rosināt lielāku izpratni par šo grupu iekšējo daudzveidību un tās novērtēšanu.

Gan čigāni, gan musulmaņi valstīs, kurās viņi dzīvo, bieži vien tiek uzskatīti par ārzemniekiem⁴⁰ – pat ja viņi ir šo valstu pilsoņi jau paaudzēm vai pat gadsimtiem ilgi, kā tas

³⁷ Spānijas “Čigānu attīstības programma” tika pieņemta 1980. gadā, pēc čigānu pārstāvju teiktā, tā ir novecojusi un to nepieciešams pārskatīt.

³⁸ Spānijas Čigānu savienības ieteiktā terminoloģija: “roma” kā vispārīgs termins, “romani” sieviešu dzimtes ģenitīva forma vienskaitlī, kas nozīmē “čigānu” vai “čigānu kopienai raksturīgs” un “roma/gitanos” vai “roma”, runājot par Spānijas čigāniem.

³⁹ Sk. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (hereafter, “EUMC”), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001* (Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs [turpmāk tekstā ERKMC], Kopsavilkuma ziņojums par islāma fobiju ES pēc 2001. gada 11. septembra), Vīne, 2002, 23.–24. lpp.(angļu valodā).

⁴⁰ ERKMC ir atzīmējis, ka “neskaidrība par mūsu identitāti, mūsu piederību un mūsu tradīcijām ir novedusi pie pastiprinātām bailēm par “ārzemnieciskām” ietekmēm un pie attiecīgas pretošanās jebkam, kas liekas “ārzemniecisks” un “atšķirīgs””. Boba Purkisa (*Bob Purkiss*), ERKMC priekšsēdētāja, un Beates Vinkleres (*Beate Winkler*), direktores, izteikums sakarā ar Starptautisko dienu pret rasu diskrimināciju, 2002. gada 21. martā, EUMC Newsletter Issue (ERKMC Apkārtraksta 2002. gada 11. marta izdevums), atrodams <<http://eumc.eu.int>>.

ir Vācijā un Spānijā dzīvojošo čigānu gadījumā. Rezultātā mazākumtautību politika reizēm tiek apvienota ar politiku cīņai pret ksenofobiju vai sociālās palīdzības sniegšanu imigrantiem vai ārzemniekiem. Piemēram, Vācijā pret minoritātēm vērstas diskriminācijas vai vardarbības jautājumi⁴¹ tiek nodoti “Ārzemnieku lietu komisijām”; federālā līmenī nav izveidota specializēta institūcija, kuras kompetencē būtu lietas, kas saistītas ar diskrimināciju vai vardarbību pret mazākumtautību pilsoņiem vai mazākumtautību identitātes veicināšanu.⁴²

Lai gan Francijā dzīvojošo musulmaņu vairākums ir Francijas pilsoņi, atsevišķi sabiedrības slāņi turpina uzskatīt magrebi musulmaņus – pretstatā imigrantiem no citām valstīm, tādām kā Itālija, Spānija un Portugāle – par imigrantiem, lai gan Francijā dzīvo jau četras viņu paaudzes. Varbūt tādēļ, ka musulmaņi ir ārkārtīgi viegli pamanāmi, itālieši sliecas saistīt imigrāciju ar islāmu, lai gan musulmaņi nemaz neveido imigrantu vairākumu.⁴³ Apvienotajā Karalistē, kopš 1997. gadā Komisija britu musulmaņu un islāma fobijas jautājumos publicēja savu ziņojumu, oficiālā līmenī arvien biežāk tiek atzīts, ka pastāv pret musulmaņu kopienām vērsti aizspriedumi un diskriminācija.⁴⁴ Taču musulmaņu kopienu grupas uzskata, ka valdība pārāk lēni iekļauj politikas iniciatīvās un likumdošanas pasākumos oficiālu diskriminācijas atzīšanu, ar kuru saskaras musulmaņu kopienas, apgalvojot, ka valdība “aizrautīgi nodarbojas ar retoriku, bet tai iet lēni ar darbiem”.⁴⁵

Gan čigāni, gan musulmaņi saskaras ar aizspriedumiem no vairāku valstu sabiedrības puses. Kopējā negatīvā attieksme pret čigānu kopienām gan Vācijā, gan Spānijā ir plaši izplatīta. 1992. gada aptaujas dati parādīja, ka 64 procentiem vāciešu ir nelabvēlīgs viedoklis par čigāniem, kas procentuālā ziņā ir daudz augstāks rādītājs nekā attiecībā pret jebkuru citu rasu, etnisko vai reliģisko grupu,⁴⁶ bet 2001. gada aptauja parādīja, ka

⁴¹ Šeit tiek minētas “redzamās” mazākumtautības, piemēram, sinti un čigāni.

⁴² Arī Itālijā sinti un čigānu stāvokli – no kuriem vairums (apmēram 70 procentu) jau vēsturiski ir dzīvojuši Itālijā – ir izskatījusi Ārzemnieku integrācijas komisija.

⁴³ Kristieši veido vislielāko grupu, skaitliski apmēram 800 000 cilvēku (48 procentus no imigrantu kopienas).

⁴⁴ Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All* (Komisija britu musulmaņu un islāma fobijas jautājumos, *Islāma fobija – izaicinājums mums visiem*), Londona: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Intervija ar organizāciju G, Londonā, 2002. gada 6. jūnijā.

⁴⁶ Par musulmaņiem nelabvēlīgs viedoklis bija 17 procentiem, par indiešiem – 14 procentiem, par viesstrādniekiem – 12 procentiem, par tumšādainiem cilvēkiem – 8 procentiem, par ebrejiem – 7 procentiem. Citēts G. Margalit, “Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?” (G. Margalits “Anti-čigānisms Vācijas Federatīvās Republikas politiskajā kultūrā: Paralēle ar antisemitismu?”) Sk. <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 9. aprīlī).

aizspriedumiem ir tendence saglabāties.⁴⁷ Spānijā tiek uzskatīts, ka čigāni pretojas integrācijai, un viņu attiecības ar pārējiem Spānijas iedzīvotājiem raksturo segregācija visās dzīves jomās – “līdzāspastāvēšana bez kopības”.

Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs (ERKMC) savā ziņojumā atzīmēja, ka islāma atspoguļojums masu saziņas līdzekļos bieži vien “ir balstīts uz stereotipiskiem vienkāršojumiem” un tas tiek parādīts kā reliģija un ideoloģija, kas ir “pilnīgi nesaistīta un alternatīva rietumu apgaismotajam laicīgumam”.⁴⁸ Musulmaņu vadītāji Francijā, Itālijā un Apvienotajā Karalistē apgalvo, ka galvenajiem masu saziņas līdzekļiem ir tendence izmantot tos pašus informācijas avotus (tiek pieņemts, ka tie bieži vien ir radikāļu vai ekstrēmistu avoti, kas musulmaņu kopienu iekšienē netiek uzskatīti par pārstāvnieciskiem), neparādot plašu viedokļu spektru un veicinot stereotipa veidošanas sabiedrībā par musulmaņiem kā draudu to sabiedrību vērtībām un kultūrai, kurās viņi dzīvo.⁴⁹ Pēc kādas Francijas musulmaņu organizācijas teiktā: “Masu saziņas līdzekļi ir izmantojuši katru incidentu – lai veicinātu islāma fobiju un parādītu, ka islāms ir nesaņemams ar Republiku.”⁵⁰ Šāda masu saziņas līdzekļu prakse var veicināt islāma fobijas pieaugumu un tai var būt apzināti negribēts bēdīgs iznākums – musulmaņu identitātes nostiprināšanās, kuras pamatā ir sajūtas par kopīgu neaizsargātību un atstumtību no vairākuma sabiedrības.

Valsts ierēdņiem ir īpaša atbildība, uzņemoties galveno lomu diskriminējošu attieksmju un darbību nosodīšanā un cīņā pret aizspriedumiem. Daudzi arī godam ir uzņēmušies šo atbildību, taču citi ir atļāvušies izteikumus, kas saasina neiecietību un grauj Eiropas pamatvērtības. ES cilvēktiesību monitoringa institūcijām būtu jāuzņemas “sargsuņa”

⁴⁷ Šis pētījums bija daļa no projekta, kuru finansēja Eiropas Komisija, lai novērtētu sinti un čigānu stāvokli atsevišķi izvēlētajās ES dalībvalstīs (Vācijā, Itālijā un Spānijā) un sniegtu rekomendācijas attiecīgo valstu valdībām politikas jomā. Starpziņojums ir atrodams failā EU Accession Monitoring Program (Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma).

⁴⁸ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000* (Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs. *Rasisms un kultūras daudzveidība masu saziņas līdzekļos. Pārskats par pētījumiem un labas prakses piemēriem ES dalībvalstīs, 1995 – 2000*), Vīne, 2002. gada februāris, 252., 262. lpp. (angļu valodā).

⁴⁹ Sk., piemēram, E. Poole, “Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press”, in K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media* (E. Pūls “Islāms ietvarā: Analīze par islāma atspoguļojumu laikrakstos britu presē”, K. Hafeza red. “Islāms un Rietumi masu saziņas līdzekļos”), New Jersey, Hampton Press, 2000., 162. lpp. (angļu valodā).

⁵⁰ Intervija ar *Institut Formation Avenir* (Nākotnes veidošanas institūta) direktoru, 2002. gada 17. maijā.

loma, pārtraugot oficiālo diskursu un masu saziņas līdzekļu paziņojumus, lai veicinātu atbildības pilnus izteikumus no valsts amatpersonu puses, nepārprotami nosodot rasisiskus izteikumus un nepieciešamības gadījumā izsakot oficiālu nosodījumu.

Taču pagaidām negatīvie noskaņojumi pret musulmaņiem un čigāniem, kā arī aizspriedumu pilnā uztvere no vairākumtautību puses vēl joprojām veido kontekstu, kādā tiek ieviesta likumdošana un kurā darbojas institūcijas.

3.2. Aizsardzība pret diskrimināciju

Ne visas ES dalībvalstis ir pārstrādājušas savu likumdošanu atbilstoši ES standartiem nediskriminācijas jomā, kas noteikti Rasu vienlīdzības un Nodarbinātības direktīvās. Vēl jo vairāk, Eiropā dzīvojošo musulmaņu stāvokļa izvērtējums parāda, ka pat šie standarti nav pietiekami visaptveroši; vienīgi Nodarbinātības direktīva pievēršas diskriminācijai uz reliģiskās piederības pamata

Ne Vācija, ne Spānija nav izstrādājušas visaptverošu pret diskrimināciju vērstu likumdošanu.⁵¹ Abās valstīs tiek veikti pasākumi, lai panāktu nacionālās likumdošanas atbilstību Rasu vienlīdzības direktīvai, taču nav panākts nozīmīgs progress. Pat tajās valstīs, kas jau ir pieņēmušas visaptverošu pret diskrimināciju vērstu likumdošanu, ir būtiski trūkumi. Piemēram, Francijas pret diskrimināciju vērstā likumdošana atzīst un nosoda diskrimināciju uz reliģiskās piederības pamata, taču tā nepiedāvā skaidru definīciju netiešajai diskriminācijai; pēc kāda eksperta vārdiem, “ja tas tiktu darīts, tas nozīmētu, ka ir jāmin [īpašas] iedzīvotāju kategorijas (ko aizliedz Francijas Konstitūcija)”.⁵²

Musulmaņu stāvoklis rāda, ka ES sistēma pati par sevi nav visaptveroša. Apvienotās Karalistes likumdošanas un institucionālie ietvari aizsardzības garantēšanai pret rasu un etnisko diskrimināciju lielā mērā atbilst Rasu vienlīdzības direktīvai, taču ir norādes, ka tā nenodrošina pietiekamu aizsardzību saviem pilsoņiem – musulmaņiem. Lai gan dažas reliģiskās kopienas ir panākušas aizsardzību pret diskrimināciju, uzsverot, cik lielā mērā

⁵¹ Detalizētam Spānijas un Vācijas likumdošanas salīdzinājumam ar Padomes direktīvas 2000/43/EC noteiktajiem minimālajiem standartiem sk. “Anti-discrimination Legislation in EU Member States”, chapters on Germany and Spain, European Centre for Monitoring Racism and Xenophobia (“Pret diskrimināciju vērstā likumdošana ES dalībvalstīs”, nodaļas par Vāciju un Spāniju. Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs), Vine, 2002, atrodams (angļu valodā) <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 10. oktobrī).

⁵² See D. Borillo, “Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination” (Francijas un Eiropas tiesiskie līdzekļi vienlīdzības un nediskriminācijas principa ieviešanai), 3. piezīme, 126. lpp. (franču valodā).

tās veido arī etniskās grupas (piemēram, izceļotāji no Bangladešas un Pakistānas), šādu iespēju nav musulmaņiem, kas nāk no valstīm, kur musulmaņi neveido vairākumu. Izņemot Ziemeļīriju, valsts iestādes, kuru uzdevums ir veicināt vienlīdzīgu attieksmi, risinot rasu un etniskās nevienlīdzības jautājumus, darbojas esošās likumdošanas ietvaros; tās nepievēršas musulmaņiem vai citām neetniskām reliģiskām grupām.

Vēl jo vairāk, likumdošana ir vienīgi pirmais solis, ja tāds vēl nav izdarīts. Pat tajās valstīs, kurās ir nosacīti visaptveroša pret diskrimināciju vērsta likumdošana, piemēram, Itālijā un Francijā, sabiedrības vidū apziņas līmenis par iespējamu tiesisku risinājumu ir zems un tikai dažas lietas ir tikušas izskatītas tiesās; šis līmenis īpaši zems ir imigrantu un citu neaizsargāto kopienu vidū.⁵³ Valsts varas iestādes šajās valstīs ir veikušas vairākus pasākumus, lai veicinātu pret diskrimināciju vērsta likumdošanas efektīvāku ieviešanu. Piemēram, Francijas tiesas ir centušās atvieglot diskriminācijas lietu izskatīšanu, atļaujot izmantot pierādījumus, kas savākti “testēšanas” ceļā.⁵⁴ Itālijā un Spānijā ir iespējams izmantot vienkāršotu procedūru sūdzību iesniegšanai par diskrimināciju.

Apvienotajā Karalistē pret diskrimināciju vērsto likumdošanu papildina valsts varas iestāžu pienākums ar atbilstošas politikas izstrādes starpniecību aktīvi veicināt lielāku vienlīdzību iespējās dažādu etnisko un rasu grupu vidū. Lai nodrošinātu musulmaņiem nediskriminējošu pieejamību valsts pakalpojumiem, šim pienākumam ir jāattiecas arī uz iedzīvotāju reliģisko piederību.⁵⁵ Kā ir atzinusi Apvienotās Karalistes valdība, “mūsdienu pašvaldības ir tās, kas ir kontaktā ar visiem cilvēkiem, kuriem tās kalpo, ar atklātu lēmumu pieņemšanas struktūru un pakalpojumu sniegšanu, kas balstīta drīzāk uz lietotāju, nevis pakalpojumu sniedzēju vajadzībām”.⁵⁶

Ir jāorganizē Paneiropas forumi, lai rosinātu kopējas pamatizpratnes un interpretācijas izveidošanos par to, kādai jābūt nacionālajai pret diskrimināciju vērstajai likumdošanai

⁵³ Sk. I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato (Ārzemnieks kā nozieguma upuris)*, pētniecības ziņojums, kuru finansējusi CPII, DAS, Ministru padomes prezidenta birojs, 1999 (spāņu valodā).

⁵⁴ Kasācijas tiesa, n. W 01-85.560 F-D. “Testēšanas” paņēmieni pirmoreiz pielietoja “SOS Racisme”, lai parādītu naktsklubu un citu publisku vietu nepamatotu atteikšanos atļaut ielaist personas – ārzemniekus vai imigrantus. “SOS Racisme” ir apgalvojusi, ka testēšana varētu būt noderīgs līdzeklis, lai cīnītos pret diskrimināciju citās jomās, tādās kā nodarbinātība un darbs. Sk. <http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī).

⁵⁵ Uz šo gadījumu attiecas 1998. gada Ziemeļīrijas akts, kas nosaka, ka valsts varas iestādēm ir jāpievērš ievēriba nepieciešamībai veicināt vienlīdzīgas iespējas “dažādu reliģisku uzskatu cilvēku vidū” (Northern Ireland Act 1998) NIA, s. 75(1).

⁵⁶ Pašvaldību asociācija. *Faith and Community (Ticība un sabiedrība)* LGA Publications, Londona, 2002, 3. lpp. (angļu valodā).

teorijā un praksē, cik lielā mērā to atļauj atšķirīgās tiesiskās un politiskās tradīcijas. Eiropas Savienības līguma 13. pants nosaka aizsardzību pret diskrimināciju uz reliģijas un ticības, kā arī rasu un etniskās izcelsmes pamata.⁵⁷ Tas paver ceļu turpmākām iniciatīvām Rasu vienlīdzības direktīvas paplašināšanai vai jaunu direktīvu izstrādei, kas aptvertu citas jomas, piemēram, reliģiju un valodu. ES vajadzētu arī pastiprināt pret diskrimināciju vērstās likumdošanas ietvarus, rosinot dalībvalstis parakstīt ECHR 12. protokolu, kas ietver plašu diskriminācijas aizliegumu, tai skaitā uz reliģiskās piederības pamata, kā arī pašām pievienojoties konvencijai.⁵⁸

Vēl jo vairāk, dalībvalstīm vajadzētu ar ES starpniecību oficiāli atzīt principu, ka diskriminācijas aizliegumam seko pozitīvi pasākumi, un darboties saskaņā ar to. Ir jāizvirza prasība valsts ierēdņiem meklēt iespējas nodrošināt valsts pakalpojumu pieejamību visiem uz vienlīdzīgiem nosacījumiem, īpaši ievērojot neaizsargātas mazākumtautību grupas; ir jārada iespējas informācijas apmaiņai dalībvalstu starpā par pozitīvu praksi šai jomā. Līdz brīdim, kad dalībvalstis būs spējīgas pieņemt visaptverošu likumdošanu, tām ir jānosaka vadlīnijas vai jāizdod prakses kodeksi, lai sniegtu praktisku palīdzību valsts ierēdņiem diskriminācijas novēršanā valsts pakalpojumu sniegšanas jomā.

3.2.1. Datu trūkums

Daudzās ES dalībvalstīs pret mazākumtautību grupām vērstās diskriminācijas apjoma noteikšanu kavē visaptverošas statistikas vai citu ticamu datu trūkums. Attiecībā uz kandidātvalstīm datu trūkumu bieži attaisno ar rūpēm par privāto dzīvi un personas datu aizsardzību. Tomēr nepietiekamā informācija nepārprotami ir šķērslis efektīvas pret diskrimināciju vērstas politikas izstrādei.

Nav drošas valsts mēroga statistikas par čigānu stāvokli Spānijā un Vācijā vai par musulmaņiem Francijā vai Itālijā – specializētas cilvēktiesību organizācijas ir ieteikušas valsts varas iestādēm novērst šo trūkumu.⁵⁹ Piemēram, ANO Rasu diskriminācijas likvidēšanas

⁵⁷ Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (ECHR) 12. protokols ietver plašu diskriminācijas aizliegumu.

⁵⁸ Šo rekomendāciju ir atbalstījusi vesela virkne cilvēktiesību NVO, tai skaitā “Amnesty International” un “Human Rights Watch”, kopīgā iesniegumā Konvencijai par Eiropas nākotni.

⁵⁹ ANO Rasu diskriminācijas likvidēšanas komiteja (the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)), ANO Komiteja par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām (the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (ECOSOC)), Konsultatīvā komiteja par Vispārējās mazākumtautību aizsardzības konvencijas (FCNM) īstenošanu (the Advisory Committee on Implementation of the FCNM) un Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību (the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)) ir izteikušas rekomendācijas attiecībā uz statistikas vākšanas nozīmību kā līdzekli diskriminācijas konstatēšanai un cīņai pret to.

komiteja ir uzsvērusi, ka oficiālu sociāli ekonomisko datu trūkums par Spānijas čigānu tautības iedzīvotājiem var kaitēt tās politikas efektivitātei, kas vērsta uz viņu stāvokļa uzlabošanu.⁶⁰ Rasu līdztiesības direktīva arī iesaka izmantot pierādījumu statistiku diskriminācijas gadījumu noteikšanai.

Spānijas un Vācijas valdības apgalvo, ka tiesiskās normas attiecībā uz etniskā ziņā jutīgu datu vākšanu padara šo datu sistemātisku iegūšanu neiespējamu. Faktiski Spānijas likumdošana neaizliedz datu vākšanu ar nosacījumu, ka respondenti tiek pienācīgā kārtā informēti un ka tiek ievēroti likuma noteikumi datu vākšanas jomā.⁶¹ Vācijas Federālā konstitucionālā tiesa noteica, ka šādus datus var vākt, ja tiek nodrošināta to slepenība.⁶² Valdība cituviet ir izteikusies, ka etnisku datu vākšana par sinti un čigānu stāvokli jebkurā gadījumā ir nepraktiska, jo “to varētu izdarīt vienīgi ar neproporcionāli lielu laika un darba ieguldījumu”.⁶³

Dažos gadījumos šādi dati jau tiek vākti uz selektīviem pamatiem. Piemēram, saskaņā ar Spānijas Datu aizsardzības aģentūras datiem, sākot ar 2000. gadu, bija 85 valsts un 60 likumīgi reģistrētu privātu datu bāzu, kas vāc un apstrādā informāciju par subjektu rasi un etnisko izcelsmi,⁶⁴ un likumi par statistikas izstrādi sabiedrības nolūkiem satur tikai dažus

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain* (ANO Rasu diskriminācijas likvidēšanas komiteja, ANO Rasu diskriminācijas likvidēšanas komitejas Noslēguma novērojumi: Spānija) CERD/C/304/Add.8, 1996.gada 28. martā (angļu valodā).

⁶¹ Sk., piemēram, *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context* (Etniskais monitorings un datu aizsardzība – Eiropas konteksts) Central European University Press – INDOK, Budapešta, 2001., 200.–227.lpp. (angļu valodā).

⁶² Tiesa arī konstatēja, ka esošā likumdošana par statistiku nenodrošina pietiekamas garantijas. Kopš 1983. gada nav veikti nekādi pasākumi, lai izdarītu grozījumus likumdošanā konfidencialitātes nodrošināšanai. Sk. 1983. gada Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas lēmumus, BVerfGE 65, 1ff. (vācu valodā).

⁶³ Comments of the Government of the Federal Republic of Germany to the Opinion of the Advisory Committee on the Report on Implementation of the FCNM in the Federal Republic of Germany (Vācijas Federatīvās Republikas valdības komentāri par konsultatīvās komitejas par FCNM īstenošanu: Viedoklis par FCNM īstenošanu Vācijas Federatīvajā Republikā) 9. lpp. Sk. <<http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 10. oktobrī) (angļu valodā).

⁶⁴ “Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection”, *Catalogue of Files 2000*, CD-ROM issued by the Data Protection Agency (Vispārējā datu aizsardzības reģistrā reģistrētu konfidencialus datus saturošu failu izplatīšana, *Failu katalogs 2000.g.*, Datu aizsardzības aģentūras izdots CD-ROM) (angļu valodā).

vai pat nesatur nekādus ierobežojumus attiecībā uz rasu vai etnisko datu vākšanu.⁶⁵ Šie dati tiek izmantoti, lai izstrādātu politiku “atzīto” Spānijas tautu labā. Tādējādi statistikas datu trūkums par čigāniem pastāv, šķiet, politiskās gribas, nevis likumdošanas šķēršļu dēļ, un tas nopietni kavē mērķtiecīgas valsts politikas izstrādi, lai risinātu būtiskas diskriminācijas un atstumtības jautājumus, ar kuriem saskaras mazākumtautības.

Ironiskā kārtā dažas dalībvalstis ir izmantojušas ticamu etnisko datu trūkumu kā pamatu, lai noraidītu kritiku par viņu darbību atbilstošas aizsardzības nodrošināšanai mazākumtautību grupām pret diskrimināciju un vardarbību. Piemēram, Vācija ir noraidījusi pieņēmumus, ka čigānu bērni neproporcionāli lielā skaitā pārstāvēti “speciālajās skolās”, norādot, ka nav “ticamu statistikas pierādījumu, kas liktu secināt, ka šai grupai ir zemāks līdzdalības līmenis izglītībā... [lai gan] dažas federālās zemes ir ziņojušas, ka atsevišķos gadījumos sinti un čigānu bērnu pārstāvniecības līmenis vispārējās pāraudzināšanas skolās ir īpaši augsts”.⁶⁶ Itālija ir iebildusi pret ECRI secinājumiem, ka rasistisku aktu skaits Itālijā bija augstāks nekā par to ierosināto krimināllietu skaits, kas izskatīts tiesās, pamatojot savus iebildumus ar to, ka šis secinājums nav “pietiekami pamatots ar faktoloģiskajiem elementiem vai statistikas datiem”,⁶⁷ lai gan šādi dati nav oficiāli pieejami.

Apvienotajā Karalistē visaptverošai etniskajai statistikai ir bijusi nenovērtējama nozīme diferencētas politikas izstrādē, lai uzlabotu rasu un etnisko mazākumtautību grupām piedāvāto valsts pakalpojumu kvalitāti. Šī statistika ir atklājusi, ka izglītības, veselības aprūpes, sociālās aizsardzības, mājokļu, valsts pakalpojumu sniegšanas, nodarbinātības un krimināltiesiskajās jomās iecerotāju no Pakistānas un Bangladešas (pārsvarā musulmaņi) kopienas saskaras ar īpaši augstiem neizdevīga stāvokļa, trūkuma un diskriminācijas līmeņiem pat salīdzinājumā ar citu etnisko mazākumtautību kopienām. Uz šo statistikas datu un no musulmaņu pārstāvjiem saņemto ziņojumu par diskrimināciju pamata papildu pētījumi un statistikas datu apkopošana par reliģiskajām kopienām Apvienotajā Karalistē, kā arī ES citās dalībvalstīs liekas pamatota. Tā kā lēmumi par cilvēku

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context (Etniskais monitoring un datu aizsardzība – Eiropas konteksts)*, Central European University Press – INDOK, 212.–213. lpp. (angļu valodā).

⁶⁶ Comments of the Government of the Federal Republic of Germany to the Opinion of the Advisory Committee on the Report on Implementation of the FCNM in the Federal Republic of Germany (Vācijas Federatīvās Republikas valdības komentāri par konsultatīvās komitejas par FCNM īstenošanu: Viedoklis par FCNM īstenošanu Vācijas Federatīvajā Republikā) 13. lpp. (angļu valodā).

⁶⁷ European Commission against Racism and Intolerance, Second report on Italy (Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību. Otrais ziņojums par Itāliju), pieņemts 2000. gada 22. jūnijā un publiskots 2002. gada 23. aprīlī, 30. lpp. (angļu valodā).

iedalīšanu kategorijās atspoguļo politiskus lēmumus par to, kuri modeļi būs svarīgi un kurām grupām ir sniedzama aizsardzība, šādu pētījumu uzsākšana pārlicinoši pierādītu, ka dalībvalstis ir uzņēmušas pienākumu aizsargāt musulmaņu kopienas līdz ar citām rasu un etnisko mazākumtautību kopienām.

Statistikas dati veido stingru pamatu mazākumtautību grupu stāvokļa izvērtējumam un efektīvas valsts politikas izstrādei, lai risinātu neizdevīga stāvokļa jautājumus, ar kuriem var saskarties mazākumtautību grupas, pirms diskriminācija noved pie atsvešinātības, neapmierinātības un pat konflikta. ES būtu jāvelta resursi pētījumiem ciešā sadarbībā ar mazākumtautību pārstāvjiem, lietojot pieņemamas metodoloģijas pētījumu veikšanai, vienlaicīgi izrādot cieņu pret privāto dzīvi un ievērojot personas datu aizsardzību, un jārosina dalībvalstis izmantot šīs metodoloģijas, lai veiktu visaptverošus pētījumus par neaizsargāto mazākumtautību iedzīvotāju stāvokli.

3.2.2. Čigānu diskriminācija

Lai gan gandrīz nemaz nav pieejami pilnīgi ticami dati, EUMAP ziņojumi ir bagātīgs anekdotisku pierādījumu krājums, ka čigānu kopienas Vācijā un Spānijā vairākās jomās ir nostādītas būtiski nelabvēlīgākā stāvoklī; balstoties uz šiem pierādījumiem, ir nepieciešams veikt visaptverošāku analītisku un statistisku pētījumu.

Tāpat kā viņu tautieši Centrālajā Eiropā un Austrumeiropā, čigānu kopienas saskaras ar neizdevīgu stāvokli attiecībā uz vienlīdzīgu pieeju izglītībai. Šo neizdevīgo stāvokli rada nabadzīgie dzīves apstākļi, taču sava loma arī marginalizācijai un diskriminācijai. Vācijā nesamērīgi liels skaits sinti un čigānu bērnu neatkarīgi no viņu intelektuālajām spējām ir ievietoti “speciālajās skolās” garīgi atpalikušiem bērniem vai bērniem ar attīstības traucējumiem; šo skolu absolventiem ir mazas izredzes iegūt turpmāku izglītību vai ienesīgu darbu. Lai gan, salīdzinot ar 1980. gadu, Spānijas skolās tiek uzņemts vairāk čigānu bērnu, skolas pamešanas augstais līmenis un skolu neapmeklēšana turpina radīt nopietnas problēmas, un visai nedaudz čigānu iegūst augstāko izglītību. Spānijas valsts skolas arvien vairāk tiek veidotas pēc geto principiem, ir arī ziņojumi par grūtībām iestāties bērnu dārzos un noteiktās skolās.

Gan Vācijas valdība, gan Spānijas valdība ir atzinušas, ka jārisina jautājums par nevienlīdzību izglītībā. Spānijas valdība ir izstrādājusi “kompensējošas” izglītības programmas, lai sniegtu papildu palīdzību čigānu bērniem. Taču dažu čigānu kopienu līderi ir nobažījušies, ka šīs iniciatīvas var pastiprināt segregāciju izglītībā vai – labākajā gadījumā – neko lielu nepanākt. Vēl jo vairāk tāpēc, ka nepastāv koordinācija valsts līmenī, dažādās autonomās kopienās pasākumi tiek īstenoti nevienmērīgi.

Vācijas valdība ir ieviesusi “veicinošās skolas” kā līdzekli vienlīdzīgu iespēju nodrošināšanai sinti un čigānu bērniem. Pēc sinti un čigānu kopienu līderu domām, daudzas no

šim “veicinošajām iespējām” tiek patvarīgi uzspiestas sinti un čigānu bērniem, un dažu skolu vadība atzīst, ka “veicinošās skolas” ir vienīgi “jauns nosaukums vecai problēmai”.⁶⁸ Virkne Vācijas federālo zemju sniedz atbalstu NVO iniciatīvām, lai pārvarētu neizdevīgos apstākļus, ar kuriem saskaras sinti un čigānu bērni attiecībā uz izglītības pieejamību. Taču nav bijis šo pasākumu efektivitātes sistemātiska novērtējuma vai “labas prakses” izvērtējuma, lai apmainītos ar pieredzi un kopīgi izmantotu to, nav arī visaptverošas politikas, kas nodrošinātu adekvātu un ilglaicīgu finanšu atbalstu sekmīgām iniciatīvām.

Pastāv būtiski šķēršļi čigānu un sinti legālai nodarbinātībai. Līdzās zemajam izglītības un apmācības līmenim viņi saskaras arī ar spēcīgiem aizspriedumiem darbā pieņemšanas ziņā un darba vietā. Daudzas čigānu ģimenes ir iesaistītas oficiāla un neoficiāla darba kombinācijās, darbos, kurus pārējā iedzīvotāju daļa uzskata par nepievilcīgiem, tādiem kā ielu tirdzniecība, cieto atkritumu vākšana vai sezonas darbs. Lai gan šai jautājumā nav veikts sistemātisks pētījums, Vācijas un Spānijas čigānu līderi un cilvēktiesību organizācijas ir vienisprātis, ka diskriminācija pret čigāniem darba tirgū ir ikdienas realitāte. Nodarbinātības dienesti Spānijā ziņo, ka daudzas kompānijas atklāti atsakās pieņemt darbā čigānu tautības cilvēkus. Pēc kāda speciālās čigānu nodarbinātības programmas pārstāvja vārdiem, “piecos gadījumos no desmit darba devēji man tieši pasaka, ka viņi nevēlas čigānus”.⁶⁹ Ne Vācijā, ne Spānijā tiesās nav iesniegtas sūdzības par diskrimināciju, un nevienā no šīm valstīm šai jomā nav būtisku precedentu tiesību.

Valdības atbilde uz nodarbinātības jautājumiem, kas skar Spānijas čigānu kopienu, ir pilna klišeju un vispārinājumu par prasmju trūkumu un atšķirīgajām kultūras attieksmēm pret darbu čigānu kopienu vidū; nav ņemta vērā rasu diskriminācijas loma, un rezultātā ir izstrādātas tikai dažas stratēģiskas politiskas nostādnes kā reakcija uz diskriminācijas realitāti. Rosinošs notikums ir “Acceder”, ES atbalstīta programma, kurā pirmoreiz kā īpaša mērķgrupa Eiropas Sociālā fonda operatīvajā programmā ir iekļauta čigānu kopiena.

Valsts varas iestādes dažās no Vācijas federālajām zemēm ir mēģinājušas samazināt augsto bezdarba līmeni sinti un čigānu vidū ar dažādu darbavietu izveides projektu starpniecību, taču projektu efektivitāte ir bijusi ierobežota. Tāpat kā izglītībā, arī nodarbinātības jomā nav veikts liela mēroga novērtējums vai veiksmīgu darbavietu izveides projektu izvērtējums, lai apmainītos ar pieredzi un veidotu pozitīvu praksi. Šādi vērtējumi varētu veicināt sistemātiskāku politisko pasākumu izveidi, lai mazinātu neizdevīgo stāvokli, ar kuru darba tirgū saskaras sinti un čigāni.

⁶⁸ ASI Apaļā galda diskusija Hamburgā, 2002.gada aprīli.

⁶⁹ Intervija ar čigānu tautības sievieti, kas strādā nodarbinātības biroja (lūgts nodrošināt anonimitāti), 2001. gada decembri.

Vairums čigānu dzīvo standartiem neatbilstošos mājokļos, nereti nošķirtos graustu rajonos (Spānijā) vai kompakti apdzīvotās vietās (Vācijā) pilsētu centru nomalēs ar minimālu infrastruktūru, bieži vien apstākļos, kas nopietni apdraud veselību. Diskriminācija valsts un privāto mājokļu, kā arī citu preču un pakalpojumu pieejamībā ir konstatēta gan Vācijā, gan Spānijā. Reklāmas par izīrējamiem dzīvokļiem, kuros norādīts “nekādu ārzemnieku”, “nekādu arābu” vai “nekādu cilvēku no austrumiem”, ir parasta parādība Madridē un citās lielās pilsētās Spānijā, arī nesen veiktā sabiedriskās domas aptauja norāda uz konsekventu atbalstu segregācijai: daudzi citu tautību cilvēki apgalvo, ka “[čigāniem] ir jādzīvo atsevišķi”, “nevajadzētu piešķirt dzīvojamo platību mūsu rajonos” vai “vajadzētu izraidīt no valsts”.⁷⁰ Kādā 1994. gada aptaujā apmēram 68 procenti vāciešu norādīja, ka viņi nevēlas sinti vai čigānus sev kaimiņos.⁷¹

Vācijas valdība gan ir atzinusi nepieciešamību uzlabot sinti un čigānu dzīves apstākļus un veicināt viņu integrāciju sabiedrībā, kā arī apliecinājusi savu labo gribu uzlabot situāciju, dažas federālās zemes ir uzsākušas veiksmīgus projektus čigānu un sinti iemītnāšanai jaunos mājokļos.⁷² Vācijas čigānu un sinti pārstāvji uzsver, ka vissekmīgākie projekti iesaista viņus tieši lēmumu pieņemšanas procesā, un aicina integrēt vienreizējus projektus plašākā un visaptverošākā valdības mājokļu politikā, lai risinātu plaši izplatītās segregācijas jautājumu.

Spānijā 20. gs. 80. un 90. gados bija mēģinājumi izskaust segregētos graustu rajonus, pārvietojot čigānus “pagaidu” mājokļos, kas reizēm neatbilda standartiem, bieži vien pilsētas centru perifērijā, kā starpposma stadiju ceļā uz pilnīgu integrāciju jaukta tipa apkaimē. Lai gan šī politika neko daudz nepanāca marginalizācijas un segregācijas tendencu risināšanā, tūkstošiem ģimeņu pārceļšanās no graustu rajoniem uz dzīvokļiem ar centralizētu ūdens un elektrības apgādi un kanalizāciju nenoliedzami uzlaboja viņu stāvokli.

Taču šī pārvietošana netika uztverta vai īstenota kā daļa no ilgtermiņa politikas, un nav centrālās institūcijas, kas koordinētu tās īstenošanu. Lai gan tādēļ pašvaldībām ir lielāka elastība un rīcības brīvība veidot politiku, kas atbilstu vietējiem apstākļiem, un dažas pašvaldības ir izstrādājušas veiksmīgu integrācijas politiku, tas arī nozīmē, ka nav bijis daudz vai nav bijis nemaz koordinētas pozitīvās un negatīvās pieredzes apmaiņas

⁷⁰ T. C. Buezas, citēts A. Piquero, “Received Worse than People from Maghreb” (Uzņemti sliktāk par cilvēkiem no Magrebas), G. El Comercio, 2000. gada 10. aprīli (angļu valodā).

⁷¹ Citēts D. Strauss “Anti-Gypsyism in German Society and Literature” (*Antičigānisms vācu sabiedrībā un literatūrā*), S. Tebbutt, red., *Sinti and Roma: Gypsies in German – Speaking Society and Literature*, Berghahn Books, Oksforda, 1998. g., 89. lpp. (angļu valodā).

⁷² Sk. P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* (On the Margins of Cities. Sinti and Jenishes in German Social Policy) (*Pilsētu nomalēs, sinti un čigāni Vācijas sociālajā politikā*), Metropol, Berlīne, 2001 (vācu valodā).

kopienu starpā un šī pieredze nav izvērtēta. Sākotnēji improvizētie pasākumi, lai atrisinātu krīzes situācijas, draud kļūt par pastāvīgiem: ar 2002. gada augustu tūkstošiem čigānu dzīvo pagaidu mājokļos, un nav nekādu norāžu, kad šis pārejas periods varētu beigties.

Tāpat kā Vācijas sinti un čigāni, arī Spānijas čigānu līderi apgalvo, ka nespēja būtiski uzlabot situāciju mājokļu jomā ir tiešs rezultāts tam, ka valsts varas iestādes nenodrošina viņu aktīvu piedalīšanos programmas izstrādē un īstenošanā. Vēl jo vairāk, ir bijusi tendence pārlikt atbildību par mājokļu problēmu risināšanu uz NVO pleciem, kurām, it īpaši gadījumā, kad trūkst visaptverošas valsts politikas, nav nepieciešamo pilnvaru un lietpratības risināt šāda mēroga problēmas sistemātiski un efektīvi.

Ne Vācijā, ne Spānijā nav nacionālās statistikas vai pētījumu par čigānu kopienu iemītnieku veselības stāvokli. Taču dati, kas Spānijā iegūti reģionālajā vai vietējā līmenī, kā arī bagātīgais anekdotisku pierādījumu klāsts no abām valstīm norāda, ka čigāniem ir isāks dzīves ilgums, viņu vidū ir augstāka saslimstība un viņiem ir grūtāk nekā vairākumtautībai saņemt veselības aprūpes pakalpojumus.⁷³ Gan Vācijā, gan Spānijā čigāni uzskata, ka veselības aprūpes personāls bieži vien ir neiejūtīgs pret viņu atšķirīgajām kultūras tradīcijām, un tas veicina primārās un preventīvās medicīnas aprūpes pakalpojumu nepietiekamu izmantošanu un pārāk lielu paļāvību uz neatliekamās palīdzības pakalpojumiem; Vācijā sākums neuzticībai veselības aprūpes institūcijām rodams nacistu laika medicīniskajos eksperimentos ar sinti un čigāniem.

Gandrīz pilnīgā informācijas trūkuma sekas šajā jomā ir tas, ka nevienā no valstīm nav konkrētu valdības programmu vai politikas, kas risinātu nopietnos veselības jautājumus, ar kuriem saskaras čigānu kopienas. Pirmajam solim vajadzētu būt sistemātiskiem centieniem čigānu kopienu vidū vērsties pret plaši izplatītajām, ilgstoši pastāvējušajām aizdomām un neuzticēšanos veselības aprūpes sniedzējiem. Vairāki Centrālās Eiropas un Austrumeiropas valstu projekti varētu būt sekošanas vērts piemērs. Spānijā valsts atbalsts čigānu veselības programmām koncentrē uzmanību uz AIDS, toksikomāniju vai garīga rakstura traucējumiem – šo atlasī čigānu līderi ir kritizējuši kā nepiemērotu un aizspriedumainu.

Visuztraucošākā diskriminējošas attieksmes izpausme, protams, ir rasistisku motīvu izraisīta vardarbība, kas ir pieaugusi gan Vācijā, gan arī Spānijā. Šādas vardarbības sekas saasina pastāvīgie un plaši izplatītie apgalvojumi par diskriminācijas pastāvēšanu krimināltiesiskajā sistēmā, tai skaitā sliktu izturēšanos un spīdzināšanu no tiesībsargājošo dienestu darbinieku puses. Neraugoties uz šo apgalvojumu nopietno raksturu, kurus vairākas starptautiskas monitoringa organizācijas ir izteikušas attiecībā uz abām valstīm,

⁷³ Sk., piemēram, J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia (Čigānu tautības iedzīvotāji Andalūzijā)*, Junta de Andalusia, Sevilla, 1996., 171. lpp. (angļu valodā).

Vācijas likumdošana neparedz pastiprinātu sodu par noziegumiem, kurus, rasistisku motīvu vadīti, izdarījuši tiesībsargājošo dienestu darbinieki. Vēl jo vairāk, juridiskas palīdzības nodrošināšana tiek balstīta uz veiksmīga iznākuma iespējamību. Lai gan Spānijas Sodkods aizliedz musināšanu uz rasistiski motivētu diskrimināciju, naidu vai vardarbību un paredz soda pastiprināšanu par rasistiski motivētiem nodarījumiem, šie noteikumi tiek piemēroti ārkārtīgi reti.

3.2.3. Musulmaņu diskriminācija

Kā jau norādīts, bieži vien ir grūti pamatot pret musulmaņiem vērstās diskriminācijas apjomu, jo nav daudz datu par diskrimināciju uz reliģiskās piederības pamata. Taču musulmaņu pieredze Apvienotajā Karalistē var būt noderīga: daudzi britu musulmaņi ieradušies jau pirms vairākām paaudzēm. Un tikai pēc vairākiem gadu desmitiem un plašas etniskās un rasu statistikas apkopošanas, kas norāda uz augstāku neizdevīgo stāvokļu līmeni galvenokārt musulmaņu – bijušo Bangladešas un Pakistānas iedzīvotāju – kopienās, ir acīmredzams, ka pastāv diskriminācija uz reliģiskās piederības pamata un nepieciešama mērķtiecīga politika tās risināšanai. Diferencētu datu vākšana par musulmaņu kopienu stāvokli Apvienotajā Karalistē, kā arī citās ES dalībvalstīs dotu iespēju politikas veidotājiem šajās valstīs aktīvi izstrādāt efektīvu divvirzienu integrācijas politiku vēl pirms problēmu rašanās.

Musulmaņu bērnu segregācijas tendences izglītībā ir novērotas dažās pilsētās Apvienotajā Karalistē, un tās tiek uzskatītas par vienu no galvenajiem to nopietno nemieru veicinošajiem faktoriem, kuri 2001. gada vasarā izcelās Bredfordā, Bērnlijā un Oldhemā.⁷⁴ Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību ir izteikusi bažas par ārvalstnieku bērnu vai imigrantu izcelsmes bērnu nošķiršanu specializētos izglītības kursos un noteiktos rajonos un skolās arī Francijā.⁷⁵

⁷⁴ Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, *Building Cohesive Communities* (Ministriju grupas par sabiedrisko kārtību un sabiedrības saliedētību ziņojums, Saliedētu kopienu veidošana), Londona: Home Office, 2001; Report of the Independent Review Team chaired by Ted Cantele *Community Cohesion* (Teda Kantla Sabiedrības saliedētības vadītā neatkarīgās pārskata grupas ziņojums), Londona: Home Office, 2001. (angļu valodā).

⁷⁵ Sk. European Commission against Racism and Intolerance, Second report on France (Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību. Otrais ziņojums par Franciju), pieņemts 1999. gada 10. decembrī un publiskots 2000. gada 27. jūnijā, 21.–22., 44. paragrāfs (angļu valodā). Francijas valdība atzina, ka “nelabvēlīgākā stāvoklī esošo iedzīvotāju kategoriju neproporcionāla pārstāvētība tiešām pastāv”, lai gan iebilda pret EKRN lietoto terminu “nošķiršana”.

Itālijas izglītības sistēmā ir salīdzinoši maz imigrantu bērnu, taču jau parādās tendences, kas uzrāda skolas apmeklētības un sekmju līmeni zem vidējā, kā arī lielāku skaitu skolēnu, kas skolu atstāj; valdība cenšas risināt šos jautājumus, izmantojot “kultūras un lingvistiskos starpniekus”, lai tie palīdzētu un sniegtu atbalstu skolotājiem darbā ar lielu skaitu ārvalstu skolēnu.⁷⁶ “Lingvistiskais starpnieks” parasti ir pieaudzis cilvēks, kam ir tāda pati nacionalitāte kā ārvalstu skolēniem, un viņa uzdevums ir šiem skolēniem palīdzēt piemēroties skolai, padarot attiecības starp skolu un ģimeni vieglākas. “Kultūras starpnieki” palīdz skolotājiem, kas strādā valsts finansētās rakstpratības un integrācijas klasēs pieaugušajiem ārvalstniekiem.⁷⁷

Nav pieejami diferencēti dati par to, kāda konkrēti ir musulmaņu bērnu situācija Francijā vai Itālijā. Apvienotās Karalistes etniskās statistikas gaismā, kas rāda, ka skolēniem no musulmaņu kopienām visās obligātās izglītības stadijās sokas sliktāk nekā pārējiem skolēniem, šādu datu vākšana ir ieteicama, lai izglītības politika būtu efektīva.

Lielbritānijas un Francijas musulmaņi arī ziņo par netaisnīgu attieksmi izglītības politikas īstenošanā, kas nepietiekami ņem vērā viņu izcelsmi un kultūru.⁷⁸ Piemēram, Francijā republikas vērtību, tai skaitā laicīguma (sekularitātes) mācīšana tiek uzskatīta par svarīgu valsts izglītības iestāžu funkciju. Tas ir novedis pie saspīlējuma situācijas, kad musulmaņu studentes ir apliecinājušas savas tiesības aizsegt seju ar plīvuru, tādējādi pasvītrotot grūtības, kas pastāv, cenšoties līdzsvarot laicīgumu un citas republikas vērtības – kas lielā mērā sabalsojas ar vairākumtautības vērtībām – ar musulmaņu kultūru; līdzīgas grūtības rodas ikreiz, kad mazākumtautības grupas kultūras pieņēmumi atšķiras no vairākumtautības kultūras pieņēmumiem

Apvienotās Karalistes Iekšlietu ministrija norāda, ka salīdzinājumā ar citu ticību kopienām musulmaņi ziņo par visbiežākajiem netaisnīgas attieksmes gadījumiem nodarbinātības

⁷⁶ *Programmatic Document regarding state policy towards immigration and foreigners in the territory of the state*, on the basis of Art. 3 of Law 1998/40: 2001–2003 (Programmatiskais dokuments attiecībā uz valsts politiku, imigrāciju un ārzemniekiem valsts teritorijā, balstoties uz likuma 1998/40 3. pantu: 2001–2003), 50. lpp.

⁷⁷ Šīs klases tiek piedāvātas īpaši izveidotos *Centri Territoriali Permanenti* (Pastāvīgos teritoriālos centros) pieaugušo imigrantu izglītībai un apmācībai. Centri ir izveidoti un saņem valsts finansējumu, balstoties uz O.M. 455/97.

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220* (P. Vellers, A. Feldmans, K. Purdams, *Reliģiskā diskriminācija Anglijā un Velsā*; Iekšlietu ministrijas pētījums 220, Iekšlietu ministrija), Londona, 2001, 23.–36. lpp. (angļu valodā).

jomā.⁷⁹ Vēl jo vairāk, etniskā statistika parāda, ka bijušo Pakistānas un Bangladešas iedzīvotāju – musulmaņu vidū ir konstatēts zemāks ekonomiskās aktivitātes un nodarbinātības līmenis, kā arī augstāks bezdarba līmenis nekā citu etnisko mazākumtautību grupu vidū.⁸⁰ Lai gan Francijā nav pieejama detalizēta statistika par konkrētu etnisko vai reliģisko grupu diskrimināciju, Francijas pagaidu nodarbinātības aģentūras ziņo par kompāniju lūgumiem nesūtīt tām musulmaņu strādniekus, un faktiski Francijas musulmaņi ziņo par diskrimināciju darbā pieņemšanas gadījumā un darba vietā daudz biežāk nekā jebkurā citā jomā, lai gan tiek iesniegtas tikai dažas juridiski noformētas sūdzības.

Nav datu, kas norādītu, ka musulmaņi salīdzinājumā ar citiem imigrantiem Itālijā atrodas daudz nelabvēlīgākā stāvoklī, vairums no viņiem strādā darbos, kuros nav vajadzīgas īpašas prasmes, sezonas darbos vai nelegālā darbā, bieži vien šo darbinieku sociālā aizsardzība ir nepietiekama.

Nodarbinātības direktīva nosaka, ka dalībvalstīm skaidri un nepārprotami jāaizliedz tieša un netieša diskriminācija uz reliģijas pamata. Tādējādi darba devējiem būs jākontrolē savi lēmumi par pieņemšanu darbā, lai nodrošinātu, ka politika, prakse, noteikumi vai kritēriji nerada musulmaņiem vai citām ticībām piederīgajiem darbiniekiem nelabvēlīgāku stāvokli. Direktīva arī paredz pasākumus tās efektīvai ieviešanai, izmantojot informācijas izplatīšanu, sociālo dialogu, kā arī dialogu ar nevalstiskajām organizācijām;⁸¹ likumdošana būs jāpapildina ar praktiskām vadlīnijām, lai informētu darba meklētājus, darba devējus un plašāku sabiedrību par tās tiesībām un pienākumiem.

Šķiet, ka imigranti izjūt plaši izplatītu diskrimināciju valsts un privāto mājokļu, kā arī citu preču un pakalpojumu pieejamības ziņā. Statistika, kas iegūta Apvienotajā Karalistē, pētot dažādas etniskās grupas, rāda, ka īpaši nelabvēlīgā stāvoklī ir bijušo Pakistānas un Bangladešas iedzīvotāju – musulmaņu kopienas. Pētījumi Francijā ir atklājuši, ka rasu vai etniskā diskriminācija ir novērojama pretendentu pārbaudes un atlases

⁷⁹ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220* (P. Vellers, A. Feldmans, K. Purdams, *Reliģiskā diskriminācija Anglijā un Velsā*; Iekšlietu ministrijas pētījums 220, Iekšlietu ministrija), Londona, 2001, 37.–50. lpp. (angļu valodā).

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society (Darbības un inovāciju daļa. Darba tirgus sasniegumu uzlabošana etniskajām mazākumtautībām britu sabiedrībā)*, Londona, Cabinet Office, 2001, 40. lpp. (angļu valodā).

⁸¹ EU Framework Employment Directive, Arts. 12–14. (ES Nodarbinātības direktīva, 12.–14. pants) (angļu valodā).

procesā, it īpaši uz valsts subsidētajiem mājokļiem,⁸² kā arī privāto mājokļu tirgū. Ir saņemtas ziņas, ka Francijā un Itālijā valsts dzīvokļu saimniecības ierēdņi parasti piešķir mājokļus, diskriminējoši novērtējot kandidātus, par kuriem tiek uzskatīts, ka viņi ir ārzemnieki.⁸³ Itālijā šī prakse ir sekmīgi apstrīdēta tiesā vismaz vienā lietā, taču tiesisko noteikumu apzināšanās līmenis imigrantu kopienu vidū vēl joprojām ir zems, un nesenu veiktu pētījumu statistika norāda, ka valsts mājokļu pieejamība imigrantiem ir daudz zemāka nekā Itālijas un ES pilsoņiem.⁸⁴ Vēl jo vairāk, mājokļi, kas tiek piedāvāti, bieži vien ir zemākas kvalitātes.⁸⁵

Valsts pakalpojumu sniedzēju nespēja pakalpojumu nodrošināšanā ņemt vērā musulmaņu vajadzības ir vispārīzplatīta, un tā ir galvenā problēma, par kuru bažijas daudzas musulmaņu kopienas Apvienotajā Karalistē. Informācijas un statistikas trūkums par musulmaņu pieredzēto ir būtisks šķērslis politikas izstrādei un atbilstošu pakalpojumu sniegšanai Lielbritānijas, Francijas un Itālijas musulmaņu kopienām.

Maz pētīta ir musulmaņu pacientu ārstēšana Francijas valsts veselības aprūpes sistēmā, tai skaitā valsts slimnīcās, lai gan anekdotiski gadījumi vedina domāt, ka musulmaņi, griežoties pēc veselības aprūpes pakalpojumiem, parasti saskaras ar izpratnes trūkumu un atšķirīgu kultūras un reliģiskās prakses un prasību neievērošanu. Dokumentētās nevienlīdzības izpausmes veselības aprūpē starp dažādām mazākumtautību grupām liek domāt, ka veselības aprūpes pakalpojumu sniedzēji nespēj aizsniegt musulmaņu kopienas vai

⁸² GELD publicētā piezīme par sociālajiem mājokļiem, Piezīme 3, 2001. gada 10. maijs, “Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social” (Rasu un etniskā diskriminācija sociālo mājokļu pieejamībā) Patrika Simona vadībā (turpmāk GELD, Piezīme 3). Sk. <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 25. septembrī) (franču valodā).

⁸³ Trib. Milano, 20 March 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, in the case *El Houssein, El Mouden, Zerai v. the Comune di Milano* (Milānas tribunāls, 2002. gada 20. marts, Dr. Paola Gandolfi El Huseina, El Moudena, Zerai lietā pret Milānas komūnu), npublicēts. UMAP failos. (angļu valodā).

⁸⁴ Sk. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000* (Ikgadējais ziņojums 2000), 16.–21. lpp., <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 18. septembrī).

⁸⁵ See Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000* (Ikgadējais ziņojums 2000), 8.–36. lpp., <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 18. septembrī).

apmierināt to vajadzības;⁸⁶ trīs ceturtdaļas musulmaņu organizāciju kādā Iekšlietu ministrijas pētījumā minēja netaisnīgu attieksmi no sociālo dienestu personāla puses, kā arī sociālo pakalpojumu departamentu praksē.⁸⁷

Ievērojot dalībvalstu iedzīvotāju vidū valdošo tendenci asociēt musulmaņus ar “svešiem” elementiem valstu sabiedrībās, kā arī uzskatīt islāmu par monolītu parādību (sk. iepriekš), 2001. gada 11. septembra notikumu ietekmē arvien biežāk islāms tiek asociēts ar terorismu un fundamentālismu. Pēc 2001. gada 11. septembra daudzās ES dalībvalstīs, tai skaitā Itālijā un Apvienotajā Karalistē⁸⁸ spēji pieauga vajāšana un vardarbība, kas bija vērsta pret musulmaņiem un tiem, kuri tika uzskatīti par musulmaņiem. Lai gan 2001. gadā kopumā rasistisko aktu skaits Francijā samazinājās,⁸⁹ daudzi no tomēr notikušajiem bija saistīti ar 11. septembri.

Saskaņā ar Lielbritānijas un Francijas musulmaņu līderu teikto, musulmaņu kopienu vidū arvien vairāk ir sajūtams, ka viņi tiek aizturēti, iztaujāti un pārmeklēti nevis uz pierādījumu un pamatotu aizdomu pamata, bet gan tāpēc, ka viņi “izskatās pēc musulmaņiem”. Krimināltiesiski pētījumi Apvienotajā Karalistē arī norāda uz atšķirībām cietumsodu piespriešanā starp cilvēkiem ar baltu un melnu ādas krāsu.⁹⁰ Ir arī norādes uz

⁸⁶ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal (Sociālās atstumtības daļa, Mazākumtautību etniskie jautājumi sociālajā atstumtībā un apkārtmes atjaunošanā)*, Londona, Cabinet Office, 2000, 2.39. paragrāfs, kas min seksuālās veselības pakalpojumu piemērus, kuri neapmierina mazākumtautību kopienu vajadzības (angļu valodā).

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220* (P. Vellers, A. Feldmans, K. Purdams, *Reliģiskā diskriminācija Anglijā un Velsā*; Iekšlietu ministrijas pētījums 220, Iekšlietu ministrija), Londona, 2001, 72. lpp. (angļu valodā).

⁸⁸ C. Allen, J. S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001* (C. Allens, J.S. Nilsens, *Kopsavilkuma ziņojums par islāma fobiju ES pēc 2001. gada 11. septembra*), Vīne: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs), 2002. gada maijs, 23., 28.–29. lpp.; Islamic Human Rights Commission, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, Islamic Human Rights Commission (Islāma cilvēktiesību komisija, *Apvienotā Karaliste šodien: Antimusulmanisks uzliesmojums pēc 2001. gada 11. septembra*, Islāma cilvēktiesību komisija), Londona, 2001 (angļu valodā).

⁸⁹ 2001. gadā tika reģistrēti 67 rasistiski akti salīdzinājumā ar 146 aktiem 2000. gadā. CNCDH Report 2001 (CNCDH ziņojums), publicēts 2002. gada martā (angļu valodā).

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission the Future of Multi-Ethnic Britain, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report* (Runnymede Trasta komisija, *Multiethniskās Lielbritānijas nākotne. – Pareha ziņojums*), Profile Books, Londona, 2000, 130. lpp.

nevienlīdzību Francijas tiesu sistēmā. Lai gan savākti sistemātiski dati un ir neiespējami izslēgt reliģisku motivāciju, liekas, pastāv diskriminējoša tendence piespriest ilgāku cietumsodu par vieniem un tiem pašiem noziegumiem personām, kurām nav franču etniskā izcelsme (vai iedomātā etniskā izcelsme).⁹¹ Tiesībsargājošajām iestādēm ir jācenšas veicināt labas attiecības ar musulmaņu kopienām, tas mazinātu neuzticēšanos un aizdomas; tādējādi varētu gūt arī pozitīvu blakusefektu, palīdzot policijai cīņā pret noziedzību un izlūkošanas materiālu vākšanā.

Reaģējot uz vardarbību pēc 11. septembra, Apvienotā Karaliste ir pieņēmusi likumus, kas dažu vardarbīgu noziegumu reliģisko motivāciju kvalificē kā atsevišķu nodarījumu,⁹² bet rasu vai etnisko motivāciju par vainu pastiprinošu faktoru sprieduma pasludināšanā par visiem nodarījumiem.⁹³ Francijā un Itālijā, kā norāda ziņojumi, arābu, musulmaņu un imigrantu kopienas tiek pakļautas vardarbībai, bet ir grūti izdalīt reliģisku motivāciju.⁹⁴ Taču Francijā rasistiskajai vardarbībai bieži vien ir reliģiska dimensija: dievkalpojumu vietas (tai skaitā gan mošejas, gan sinagogas) bieži vien ir uzbrukumu, apmētāšanas ar akmeņiem, kā arī daļējas vai pilnīgas sagraušanas mērķis. Ir jānodrošina tiesībsargājošo iestāžu darbinieku apmācība to jautājumu risināšanā, kas rodas reliģiska naida noziegumu gadījumā, visās dalībvalstīs ir jāuzsāk arī ieviešanas un piemērošanas monitorings.

⁹¹ Diskusija ar Hanifa Chérifi, "Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions" (*Diskriminācijas upuri – musulmaņi. Nevienlīdzība reliģiju starpā*), J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir, 2001*, Parīze, éditions Jacob-Duvernoy, 62. lpp. (franču valodā).

⁹² Crime and Disorder Act 1998, s. 28–32 as amended by the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (1998. gada Noziedzības un nekārtību akts, 28. – 32. punkts, ar 2001. gada Pretterorisma, noziedzības un drošības akta 39. punktā izdarītajiem grozījumiem) (angļu valodā).

⁹³ Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, s. 153 as amended by the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, s. 39. (2000. gada Krimināltiesu (notiesāšanas) pilnvaru akts, 153. punkts, ar 2001. gada Pretterorisma, noziedzības un drošības akta 39. punktā izdarītajiem grozījumiem) (angļu valodā).

⁹⁴ Sk. nesen pieņemto EKRN rekomendāciju pret uzbrukumiem musulmaņiem Eiropā pēc 2001. gada 11. septembra <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_EKRN_Rec5.asp#TopOfPage> (interneta lapa skatīta 2002. gada 18. septembrī) (angļu valodā).

3.3. Mazākumtautību tiesības

3.3.1. Atzišana

Daudzas dalībvalstis ir pieņēmušas ierobežojošas “mazākumtautības” definīcijas, veidojot hierarhiju dažādo grupu starpā. Piemēram, Itālijā pilns mazākumtautību tiesību klāsts tiek garantēts tradicionālajām mazākumtautību grupām, tādām kā franču, vācu un slovēņu mazākumtautības. Gan musulmaņi, gan arī čigāni – neapstrīdami divas no visneaizsargātākajām grupām valstī – no šī saraksta tiek izslēgtas.⁹⁵ Čigāni netiek atzīti par *pueblo* (Spānijas pamattautu), un tādēļ pret viņiem dažādās ekonomiskās, politiskās un sociālās dzīves jomās izturas mazāk labvēlīgi nekā pret citām mazākumtautību grupām. Vācijā sinti un čigāni tiek atzīti par mazākumtautību grupu līdz ar dāņiem, frīziešiem un sorbiem, taču musulmaņi par tādu netiek atzīti. Apvienotajā Karalistē valdība ir pieņēmusi nacionālas mazākumtautības definīciju,⁹⁶ taču izslēdz no mazākumtautību tiesību pieejamības musulmaņus un citām ticībām piederošo kopienu locekļus. Mazākumtautības jēdziens Francijā netiek uzskatīts par svarīgu; mazākumtautību pastāvēšana tiek uzskatīta par draudu republikas modelim, kura mērķis ir garantēt vienlīdzīgu attieksmi pret visiem. Lai gan Francijas musulmaņu pārstāvji nav vērsušies pret šo modeli, viņi ir vienisprātis, ka pret viņiem kā grupu izturas citādāk nekā pret pārējām reliģiskajām minoritātēm.⁹⁷

ES kā tāda veidojuma, kas skaidri akcentē cieņu pret mazākumtautībām un mazākumtautību aizsardzību un ir izvirzījis šo principu kā prasību jaunajām dalībvalstīm, iekšējās konsekvences nosaka, ka ES ir jāvelta uzmanība kopīgas mazākumtautības definīcijas izstrādei ES kontekstā un jārosina visas dalībvalstis izstrādāt mazākumtautību aizsardzības likumdošanu un tai atbilstošu politiku. Šo definīciju vajadzētu regulāri pārskatīt un novērtēt, ņemot vērā jaunu mazākumtautību grupu parādīšanos, un ietilpināt definīcijā arī tās.

3.3.2. Pilsonības jautājumi

Vairums musulmaņu, kas dzīvo Apvienotajā Karalistē, ir pilsoņi, daudzi no viņiem jau otrajā vai trešajā paaudzē. Liels skaits musulmaņu, kas dzīvo Francijā, ir kļuvuši par pilsoņiem tikai pēdējās desmitgades laikā vai ir nepilsoņi, un vairākums musulmaņu, kas

⁹⁵ Gandrīz pilnīgais datu trūkums Itālijā apgrūtina musulmaņu nelabvēlīgā stāvokļa nošķiršanu no nelabvēlīgā stāvokļa, ar kādu saskaras imigranti vispār. Sk. 3.2.1. sadaļu.

⁹⁶ Sk. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the United Kingdom* (Konsultatīvās komitejas par FCNM īstenošanu viedoklis par Apvienoto Karalisti), Strasbūra, 2001.g., 14. paragrāfs (angļu valodā).

⁹⁷ ASI Apaļā galda diskusija Parīzē, 2002. gada jūlijā.

dzīvo Itālijā, nav ieguvuši pilsonību. Gan “jaunās mazākumtautības”, gan nepilsoņi ir izslēgti no mazākumtautību tiesību sistēmas.

Nepilsoņu aizsargātības trūkums izpaužas dažādos veidos: viņiem nākas samierināties ar nelegālu darbu, bez regulācijas un aizsardzības; viņi bieži vien tiek segregēti lētos, zemas kvalitātes dzīvojamajos rajonos un apkaimēs; viņi saskaras ar diskrimināciju un vardarbību, kā arī ar neskaidru juridisko statusu; viņi vāji apzinās savas likumā noteiktās tiesības, daudzi drīzāk baidās, nevis uzticas tiesībsargājošajām iestādēm un citiem valsts ierēdņiem. Nepilsoņu tiesības un pienākumi parasti atrodas dažādos tiesiskajos režīmos (t.i., ārpus tradicionālā režīma mazākumtautību aizsardzībai), kuru padziļināta izpēte pārsniedz šī ziņojuma mērogu.⁹⁸ Taču parasti tiek atzīts, ka cilvēka pamattiesības un to aizsardzība ir jānodrošina visiem, lai kāds būtu viņu pilsonības statuss. Dažas dalībvalstis, piemēram, Itālija, ir reaģējušas uz lielo nepilsoņu skaitu, pieņemot speciālu likumdošanu, lai uzsvērtu, ka aizsardzība pret diskrimināciju un vardarbību ir ietverta šajās pamattiesībās un to aizsardzībā.⁹⁹

Arvien biežāk tiek atzīts, ka musulmaņu imigranti (tai skaitā “pagaidu strādnieki”, patvēruma meklētāji un migrantu strādnieki) ir ieradušies Eiropā uz palikšanu, un, vēl jo vairāk, Eiropas tautsaimniecība arvien nopietnāk sāk balstīties uz imigrantu darbu. Imigrantu atšķirīgā kultūras un reliģiskā izcelsme, valoda un vērtības jau pārveido valstu izskatu un raksturu daudzās ES dalībvalstīs, tādās kā Itālija un Spānija, kuras vēl pavisam nesen bija nosacīti homogēnas.

Vairums dalībvalstu ir atzinušas, ka pilsonība ir būtisks solis integrācijas procesā, un veikušas pasākumus, lai atvieglotu naturalizāciju imigrantu strādniekiem un viņu ģimenēm. Liels skaits Francijas musulmaņu ir ieguvuši pilsonību pēdējās desmitgades laikā, un līdzīgu strauju kāpumu pilsoņu musulmaņu skaita pieaugumā var gaidīt arī Itālijā. Arvien vairāk musulmaņiem iegūstot pilsonību, pastiprināsies arī tradicionālās mazākum-

⁹⁸ Lai gan EUMAP ziņojumi ir koncentrējuši uzmanību uz čigānu tautības pilsoņu tiesībām Vācijā un Spānijā, jāatzīmē, ka šajās un citās ES dalībvalstīs ir arī liels skaits čigānu tautības bēgļu un patvēruma meklētāju.

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Law on Immigration and the Legal Status of Foreigners), Chapter IV (hereafter, “Law 286/1998”) (Likums par imigrāciju un ārzemnieku tiesisko statusu, IV. nodaļa, (turpmāk – “Likums 286/1998”) (itāliešu valodā). Lai gan Likumā 286/1998 2002. gada 11. jūlijā tika izdarīti grozījumi, ieviešot virkni būtisku un pretrunīgi vērtējamu izmaiņu, tai skaitā noteikumu, ka visiem imigrantiem, kas lūdz uzturēšanās atļauju, ir jānoņem pirkstu nospiedumi (tagad tas ir attiecināts arī uz pilsoņiem); uzturēšanās atļaujas termiņš tiek samazināts no trim uz diviem gadiem; ieviesti stingrāki noteikumi par ģimeņu atkalapvienošanu, izslēdzot bērnus, kas vecāki par 18 gadiem, arī darba zaudējuma gadījumā tiek anulēta uzturēšanās atļauja.

tautību tiesības, kas saistītas ar izglītību, valodu, masu saziņas līdzekļiem un īpaši politisko līdzdalību.

ES dalībvalstu transformēšanās multikulturālās un vairāku ticību sabiedrībās izvirza jaunas problēmas pastāvošajam tiesiskajam režīmam mazākumtautību aizsardzībai. Integrācijai ir jābūt divvirzienu procesam, kam nepieciešama ne tikai jauno grupu pielāgošanās Eiropas kultūras un sociālajai videi, bet arī garantijas par vienlīdzīgu attieksmi un aizsardzību pret diskrimināciju, kā arī dažādu tautu atšķirīgās identitātes ievērošana. Integrācijas politikas detalizēta izstrāde dos labumu citām marginalizētām grupām, tādām kā sinti un čigāni, kuru kultūra, valoda un vēsture nav pienācīgi novērtētas un bijušas pamestas novārtā gadsimtiem ilgi.¹⁰⁰

Lai gan jau tagad dalībvalsts kompetencē ir noteikt, kuras grupas tiks atzītas un kad, ES vajadzētu rosināt dalībvalstis pieņemt plašākas un ietverošākas mazākumtautības definīcijas, tādējādi attiecinot mazākumtautību tiesības arī uz netradicionālām grupām. Dalībvalstīm arī vajadzētu censties noformulēt minimālu vienlīdzīgas attieksmes standartu tām grupām, kas neatbilst pieņemtajām definīcijām, kā arī veikt pasākumus, lai atvieglotu pilsonības iegūšanu iedzīvotāju – nepilsoņu daļai.

3.3.3. Mazākumtautību tiesību jautājumi čigāniem

Čigānu kopienas Vācijā un Spānijā ir saņēmušas ļoti ierobežotu valsts atbalstu, lai aizsargātu un veicinātu viņu atšķirīgās kulturālās un lingvistiskās identitātes; dažās jomās valsts piekoptā prakse faktiski nav rosinājusi mazākumtautību tiesību attīstību attiecībā uz čigāniem. Mazāk labvēlīgā attieksme pret čigāniem pretstatā dāsnajai attieksmei pret citām noteiktām mazākumtautību grupām patī par sevi jau ir diskriminācijas forma.

Piemēram, lai gan daudzu citu mazākumtautību grupu valodas tiek atzītas un var tikt plaši lietotas valsts sfērā, kalo, Spānijas čigānu valoda, nekur Spānijā netiek juridiski atzīta, tāpat valsts to neatzīst par aizsargājamu valodu saskaņā ar Eiropas reģionālo un minoritāšu valodu hartu (ECRML).¹⁰¹ Lai gan ļoti nedaudzi čigāni lieto kalo kā savu dzimto

¹⁰⁰ Piemēram, agrākās likumdošanas (tā vairs nav spēkā) atstātais mantojums, kas aizliedz čigānu paražas, apģērbu un valodu, ir tāds, ka kalo valoda ir jau gandrīz zudusi.

¹⁰¹ Council of Europe, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages*, Complete chronology on 18 May 2002. (Eiropas Padome, Deklarāciju saraksts, kas izdotas attiecībā uz Līgumu nr. 148, Eiropas Reģionālo un minoritāšu valodu hartu, Pilnīga hronoloģija 2000. gada 18. maijā) (angļu valodā). Spānija atzina par reģionālajām vai mazākumtautību valodām oficiālās valodas, kas ir par tādām atzītas Basku zemes, Katalonijas, Baleāru salu, Galīcijas, Valensijas un Navarras autonomijas statūtos; citas valodas, kuras aizsargā autonomijas statūti teritorijās, kurās tās tradicionāli tiek lietotas, arī tiek uzskatītas par reģionālajām vai mazākumtautību valodām.

valodu, tai ir ārkārtīgi svarīga loma kā vienojošam etniskajam simbolam; politiskajā kontekstā valodas atzišana ir būtiska mazākumtautības identitātes atzišanai, kas ir ceļš uz grupas politisko tiesību atzišanu.¹⁰² Tādējādi kalo izdzīvošana ir ļoti svarīga čigānu kopienai, un čigānu līderi ir atkārtoti lūguši valdības palīdzību valodas studiju un lietojuma veicināšanai.¹⁰³ Atceroties vēsturē notikušās vajāšanas pret čigānu kopienām par kalo lietošanu,¹⁰⁴ valstij būtu vietā atzīt pagātnē nodarīto netaisnību, atbalstot šos lūgumus.

Ar 2002. gada augustu Hesene ir vienīgā Vācijas federālā zeme, kas pieņēmusi visus 35 punktus, kuri ir nepieciešami ECRML II daļas ieviešanai, neskatoties uz faktu, ka čigānu valodā “runā vairumā no Vācijas Federatīvās Republikas zemēm”.¹⁰⁵ Attiecībā uz tiesībām lietot čigānu valodu saskarsmē ar valsts ierēdņiem valdība ir noteikusi: tā kā sinti un čigāni “uzaug kā bilingvāli čigānu un vācu valodas runātāji un parasti prot abas šīs valodas, nav novērota neviena prasība lietot čigānu valodu saskarsmē ar oficiālajām varas iestādēm”.¹⁰⁶ Sintu un čigānu līderi ir izteikuši savas bažas par čigāniem nodrošinātās aizsardzības trūkumu praksē.¹⁰⁷

Gan Vācijā, gan Spānijā dominējošā pieeja čigānu izglītošanā ir kompensējošās vai “veicinošās” izglītības klases (sk. 3.1.2. sadaļu);¹⁰⁸ šajos ietvaros čigānu identitāti un

¹⁰² I. Álvarez Dorronsoro, “Interview with Teresa San Román: Change and Continuity of the Romani identity”, *Revista Hika* 111 (Intervija ar Terēzi San Romānu: Čigānu identitātes izmaiņas un pēctecība) <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html> (interneta lapa skatīta 2002. gada 20. augustā) (angļu valodā).

¹⁰³ “Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation – Romipen” (Manifests platformas izveidei Čigānu Nācijas likumam), Toledo, 2000. gada 12. februārī, 14. paragrāfs, sk. <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 20. augustā).

¹⁰⁴ Sk. A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup* (A.G.Alfaro, *Lielā čigānu sapulce*) Editorial Presencia Gitana, 1995. g. (angļu valodā).

¹⁰⁵ Report submitted by the German Government to the Advisory Committee on Implementation of the Framework Convention on National Minorities (Vācijas valdības iesniegtais ziņojums Konsultatīvajai komitejai par FCNM īstenošanu, viedoklis par FCNM īstenošanu) 1999., 10.–11. lpp. (turpmāk – “Vācijas Valsts NMPC ziņojums”). Vairākas citas zemes ir pieņēmušas RMVK II daļu.

¹⁰⁶ Vācijas Valsts NMPC ziņojums, 79. lpp.

¹⁰⁷ “Sorge um Sprache: Sintu und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’” (Bažas par valodu: sintu un čigāni veicina čigānu valodas aizsardzību), *Wiesbadener Tagblatt*, 2001. gada 28. jūlijā (vācu valodā).

¹⁰⁸ J. D. Santiago, Darba dokumentos 43 publicēts izteikums, “Debate on Romani People” (Debates par čigāniem), 69. lpp.

kultūru skolotāji nereti uztver kā problēmu, kas drīzāk ir jāpārvar, nevis par priekšrocību, kas būtu attīstāma. Lai gan Spānijas skolotāju asociācijas un čigānu nevalstiskās organizācijas ir atkārtoti lūgušas ietvert universitātes programmās skolotājiem, psihologiem, maģistrātiem (miertiesnešiem) un sociālajiem darbiniekiem specializētus kursus par Spānijas etnisko grupu vēsturi un kultūru, kā arī par starpkultūru saskarsmi un mācīšanu, šīs rekomendācijas nav ņemtas vērā. Šāda veida informācija ir publicēta un izplatīta virknē Vācijas federālo zemju, taču sinti un čigānu līderi apgalvo, ka skolu mācību programmas vēl joprojām nesniedz pietiekamu informāciju par viņu vēsturi un kultūru vai par viņu vajāšanu un mocekļu gaitām holokausta laikā.

Vairums izglītības un kultūras jautājumu ir atsevišķo Vācijas federālo zemju kompetencē. Izņemot Hamburgu, neviena Vācijas federālā zeme patlaban nenodrošina apmācību čigānu valodā valsts skolu sistēmas ietvaros, jo šādu apmācību "Vācijas sinti vecāki nevēlas".¹⁰⁹ Valdība arī ir apliecinājusi, ka vairums sinti un čigānu¹¹⁰ uzstājas pret čigānu valodas rakstu formas izstrādi, un iebilst pret citu tautību cilvēkiem, kam tiek nodrošināta apmācība šajā valodā.¹¹¹ Taču šis apgalvojums nav balstīts uz plašu sinti un čigānu kopienu viedokļu izvērtējumu visā Vācijā, bet gan uz viedokļiem, kurus ir izteikusi organizācija, ko valdība atzīst par sinti un čigānu kopienu oficiālo pārstāvi.¹¹²

Gan Vācijā, gan Spānijā čigāni nav plaši pārstāvēti valsts administrācijā un valsts varas iestādēs, kas nodarbojas ar mazākumtautību tiesību aizsardzību vai veicināšanu. Abās valstīs dažādās čigānu kopienas oficiāli pārstāv viena vai vairākas organizācijas, kas saņem lielāko daļu finansējuma no valdības. Lai gan šī pieeja nodrošina valdībai sarunu biedru un uzticamu partneri dažādu projektu īstenošanā, tā neveicina neatkarīga čigānu viedokļa un kritikas veidošanos un ir drīzāk veicinājusi konfliktu rašanos, nevis sadarbību

¹⁰⁹ Vācijas Valsts NMPC ziņojums, 112. lpp.

¹¹⁰ Vācijas Valsts NMPC ziņojums atzīst, ka dažām čigānu organizācijām ir atšķirīgs viedoklis, un "runā par labu čigānu valodas ietveršanai skolu izglītībā un vēlas atbalstīt tādu pašus pasākumus, kādi ir veikti Eiropas kaimiņvalstīs, lai attīstītu šīs valodas rakstību", taču norāda, ka valdība ievēro sinti vairākuma vēlēšanos, kas uzstāj uz "viņu valodas kopšanu vienīgi ģimenes un ģimeņu klanu ietvaros". Vācijas Valsts NMPC ziņojums, 96. lpp.

¹¹¹ Vācijas Valsts NMPC ziņojums, 86. lpp.

¹¹² EDSO Augstais komisārs nacionālo mazākumtautību jautājumos attiecībā uz valsts finansētajām NVO (Spānijā) ir atzīmējis, ka no NVO pārstāvjiem "nevar gaidīt, lai viņi dotu pilnīgi neieinteresētu padomu", ja tas var ietekmēt viņu pašu finansējumu. *OSCE High Commissioner on National Minorities Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, EDSO Augstais komisārs nacionālo mazākumtautību jautājumos par sinti un čigānu stāvokli EDSO telpā, 2001, 145. lpp.

dažādu čigānu organizāciju starpā.¹¹³ Spānijā tas ir nozīmējis, ka valsts nacionālā politika čigānu stāvokļa uzlabošanai ir ieguvusi drīzāk sociālās palīdzības programmas, nevis stratēģiskā plāna raksturu, lai aizsargātu un veicinātu čigānu mazākumtautības tiesības un identitāti.

Valdībām ir jāizstrādā visaptverošāki mehānismi, lai nodrošinātu to, ka sinti un čigāniem tiek nodrošinātas vienlīdzīgas iespējas kopā ar citām atzītajām mazākumtautību grupām, ieskaitot tiesības kopt un mācīties savu valodu. Tām būtu arī jāizstrādā detalizētāki mehānismi, lai nodrošinātu viņiem iespēju pilnvērtīgi piedalīties sabiedrības dzīvē, ieskaitot aktīvu līdzdalību čigāniem domātas politikas un programmu izstrādē un šo politiku un programmu īstenošanas un izvērtēšanas vadīšanā.

3.3.4. Mazākumtautību tiesības musulmaņiem

Jau pēc definīcijas musulmaņi lielā mērā netiek ievēroti pastāvošajos mazākumtautību aizsardzības režīmos Francijā, Itālijā un Apvienotajā Karalistē (sk. 3.3.1. sadaļu). Vairākumtautību institūcijas, pat ja tās ir formāli neitrālas vai laicīgas, bieži vien slēptā veidā (un reizēm arī atklāti) atbalsta vairākumtautības kultūru un reliģiju. Piemēram, Ziemassvētki un Lieldienas tiek atzīti par valsts svētkiem; reliģiskie simboli un rituāli bieži tiek izmantoti oficiālo valsts ceremoniju laikā; skolu mācību programmas informē par kristiešu tradīcijām un vēsturi (pat skolās, kurā ir maz vai pat nav neviena kristieša).¹¹⁴ Tomēr visu triju valstu valdības formāli atzīst multikulturālisma un daudzveidības vērtību un ir veikušas pasākumus, lai pastāvošo likumdošanas un institucionālo ietvaru kontekstā pievērstos musulmaņu kopienu reliģiskajām un kultūras vajadzībām.

Visu triju valstu attiecībās ar dažādām ticībām pastāv būtiskas atšķirības. Anglikāņu baznīca ir valsts baznīca Anglijā,¹¹⁵ bet Itālijā attiecības starp valsti un vairākumtautības

¹¹³ Vienotības trūkums čigānu organizāciju vidū bieži vien tiek uzskatīts par galveno cēloni valsts centieni ierobežotajiem panākumiem viņu stāvokļa uzlabošanā. Sk. piemēram, "The State and the Gypsies" (*Valsts un čigāni*) starpposma ziņojums par Eiropas migrācijas centra politikas izpētes projektu, Berlīne, 2001. gada novembrī; EUMAP failos.

¹¹⁴ Gan Itālijā, gan Apvienotajā Karalistē valsts skolām ir jānodrošina reliģiskā izglītība visiem reģistrētajiem skolēniem, tai skaitā ikdienas kolektīvajā kristiešu ticības apliecinājumā, lai gan vecāki var izvēlēties arī izņemt savus bērnus no skolas.

¹¹⁵ Skotijā – Skotijas nacionālā baznīca, Velsā vai Ziemeļīrijā nav valsts baznīcas.

religiju (Romas Katoļu baznīcu) regulē konkordāts.¹¹⁶ Vienīgi tām reliģijām, kuras pārstāv oficiāli atzīta baznīcas institūcija, ir likumīgas tiesības uz noteiktām priekšrocībām (piemēram, kulta celtnes tiek atbrīvotas no nodokļiem) Francijā¹¹⁷ un Itālijā, radot nevienlīdzību attieksmē pret dažādām dievkalpojuma formām;¹¹⁸ nevienā no valstīm musulmaņiem nav izdevies noslēgt vienošanos ar valsti, tādējādi praksē viņu reliģisko tiesību izmantošana ir ierobežota.

Lai risinātu šos nevienlīdzības jautājumus, valsts varas iestādes ir mudinājušas musulmaņus Francijā un Itālijā iecelt vienu pārstāvi, lai būtu vieglāk noslēgt vienošanos ar valsti. Taču process ir izrādījies grūts. Piemēram, Itālijā liekas, ka vienas organizācijas iecelšana par “pārstāvi” varētu izraisīt pārējo atsvešināšanos, un valsts ir secinājusi, ka gatavot šādu vienošanos ir pārāgri. Francijā vairākas musulmaņu asociācijas ir piedalījušās konsultāciju procesā, kas ļāvis sagatavot vienošanās projektu par metodoloģiju, kura tiktu izmantota pārstāvniecības organizācijas izvēlēšanai, taču citas grupas konsultāciju procesā nepiedalījās, un dažu asociāciju līderi uzskata, ka viņi ir izstumti no procesa.

Līdz brīdim, kad šādas vienošanās tiks panāktas sarunās, Francijā un Itālijā dzīvojošie musulmaņi nevarēs izmantot likumā garantētās būtiskās reliģiskās tiesības. Lai gan dažas pašvaldības ir veikušas pasākumus, lai apmierinātu musulmaņu kopienu vajadzības, tās to dara uz brīvas gribas pamata un reizēm saskaras ar pretestību no savu vēlētāju puses; gan Francijā, gan arī Itālijā vietējā sabiedrība nereti ir iebildusi pret islāma kulta ēku celtniecību.

Esošie ietvari saskarsmei ar mazākumtautību reliģiskajām kopienām ļoti lielā mērā neatbilst ne pastāvošajai realitātei, ne arī daudzo un dažādo musulmaņu iedzīvotāju vajadzībām. Tas nav nekāds pārsteigums, jo šie ietvari sākotnēji tika izveidoti apstākļos, kas būtiski atšķirās no patlaban esošajiem, lai reaģētu uz pamattautības reliģisko kopienu vajadzībām. Daži musulmaņi (arī nemusulmaņi) ir kritizējuši valsts pieeju kā “postkoloniālu”, kas drīzāk domāta musulmaņu kopienu kontrolei, nevis viņu līdzdalības veicināšanai. Valstīm būtu jāpārskata reliģisko kopienu dzīves regulēšana, lai noteiktu, cik

¹¹⁶ Konkordāts tika ratificēts ar 1985. gada marta Likumu 121/ 25 (Law 121/ 25 of March 1985, Ratification and execution of the Accord, with additional protocol) Vienošanās ratifikācija un izpilde, parakstīts Romā, 1984. gada 18. februārī, ar izmaiņām 1929. gada 11. februāra Luterāņu konkordātā starp Itālijas Republiku un Svēto Krēslu (the Lutheran Concordat of 11 February 1929 between the Republic of Italy and the Holy Sea).

¹¹⁷ Saskaņā ar 1905. gada Komes likumu luterāņu un reformātu protestantisms, jūdaisms un katolicisms ir likumīgi atzītas ticības apliecinājuma formas.

¹¹⁸ Piemēram, Itālijā grupas, kas nav parakstījušas valsts līgumu, nevar piešķirt iedzīvotāju ienākuma nodokļa kvotu savai kopienai, atskaitīt no nodokļiem ziedojumus kopienai, deleģēt skolotājus uz valsts skolām reliģiskās apmācības nodrošināšanai, kā arī likumīgi atturēties no darba reliģiskajos svētkos.

lielā mērā noteikumi kalpo reliģisko minoritāšu grupu vajadzībām un interesēm; nepieciešamības gadījumā šie noteikumi ir jākorģē, padarot tos atbilstošākus mūsdienu realitātēm.

Musulmaņu kopienu daudzveidība Francijā, Itālijā un Apvienotajā Karalistē nozīmē, ka tām nav vienotas “mazākumtautības valodas”. Tādēļ lūgumi par mazākumtautību valodas lietojumu un izglītību mazākumtautību valodā nav būtiski musulmaņu kopienai kopumā, lai gan tie var būt būtiski konkrētām lingvistiskajām grupām. Lai gan musulmaņu kopienas Francijā un Apvienotajā Karalistē it īpaši atzīst nepieciešamību iemācīties pamattautības valodu, tās arī uzsver, cik svarīgi ir mācīties arābu valodu un cik liela nozīme ir pakāpei, kādā skolas veicina islāma un musulmaņu ieguldījuma apzināšanos uz vienlīdzīgiem pamatiem ar citām ticībām. Britu musulmaņi ir uzvēruši, cik svarīgi ir nodrošināt valsts skolu skolotājus ar pamatzināšanām par islāmu, lai ļautu viņiem daudz efektīvāk darboties vidē, kurā līdzās pastāv daudzas ticības. Musulmaņu audzēkņu identitātes islāmiskās dimensijas atzišana un darbošanās kopā ar musulmaņu kopienu organizācijām var būt ļoti svarīga inovatīvu politiku izstrādē, kas vērstas uz līmeņa uzlabošanu skolās.

Patlaban lielākā daļa arābu valodas apmācības un reliģiskās izglītības islāmticīgajiem notiek vai nu mājās, vai arī mošejās pēc skolas mācībām. Ar ierobežoto laiku un resursiem, kas ir to rīcībā, mošejas bieži vien ir spējīgas sniegt vienīgi pamatzināšanas arābu valodā un islāmā. Tādējādi musulmaņu jaunākajām paaudzēm trūkst iespēju pilnībā iedziļināties viņu reliģijā un iegūt pietiekamas zināšanas par islāma vēsturi un tradīcijām. Bez pienācīgas izglītības un zināšanām jaunie musulmaņi nav pietiekami sagatavoti, lai varētu iesaistīties diskusijās un dialogā ar organizācijām, kas piedāvā atšķirīgu un varbūt pat radikālāku islāma interpretāciju.

Arābu valodas apmācības nodrošināšana moderno valodu apmācības nodarbību kontekstā valsts skolās radītu iespēju attīstīt musulmaņu skolēnu un vecāku intereses un prasmes, kā arī dotu izdevību integrēt mācību programmā apmācību par arābu valodā runājošajām kopienām un to kultūrām. Ja ir pieprasījums, skolām vajadzētu apsvērt iespēju piedāvāt arābu valodu kā modernās valodas iespējamu izvēli līdz ar modernajām Eiropas valodām.

Kā jau tika minēts, sabiedrības apziņas līmenis par islāma tradīcijām un vēsturi ir ārkārtīgi zems, un neiecietība pret musulmaņiem ir problēma, kuru vēl vairāk saasina paļaušanās uz pārāk vienkāršotiem un stereotipiem priekšstatiem par islāmu galvenajos masu saziņas līdzekļos. Musulmaņu reakcija uz stereotipizāciju masu saziņas līdzekļos šķiet ierobežota; masu saziņas līdzekļu regulatorās institūcijas varētu sniegt mērķtiecīgi virzītu publisku informāciju musulmaņu kopienām par sūdību iesniegšanas mehānismiem. Valdībām un masu saziņas līdzekļiem vajadzētu apsvērt iespējas atbalstīt projektus, kas vērsti uz musulmaņu aktīvāku līdzdalību masu saziņas līdzekļu organizācijās; ja daži šādi projekti jau ir guvuši vērā ņemamus panākumus, ir jāapvieno centieni, lai iepazīstinātu ar pozitīvas prakses piemēriem.

4. MONITORINGA UN NOVĒRTĒJUMA NOZĪME

*Lai gan tikai nedaudzi var veidot politiku, mēs visi esam spējīgi par to priest.*¹¹⁹

4.1. Starptautisko organizāciju veiktais monitorings

Starptautiskajās tiesībās ir dziļi iesakņojies princips, ka noteiktas cilvēku pamattiesības un pamatbrīvības nav atņemamas, un monitoringa mehānismi ir izveidoti, lai nodrošinātu to, ka starptautisko cilvēktiesību līgumu un konvenciju parakstītājpuses šos principus ievēro praksē. Pēdējās desmitgades laikā arī ES ir padarījusi cilvēktiesību ievērošanu par savas politikas stūrakmeni; ES ir iekļāvusi pantus par cilvēktiesībām savos tirdzniecības asociācijas līgumos ar citām valstīm un izvirzījusi prasību kandidātvalstīm, lai arī tās apliecinātu apņemšanos ievērot cilvēktiesības un mazākumtautību tiesības kā nosacījumu dalībai ES.

Tomēr daudzas ES dalībvalstis nav bijušas tik uzmanīgas pret starptautisko organizāciju izteikto kritiku vai veikto monitoringu attiecībā uz viņu pašu darbību cilvēktiesību ievērošanā. Nav veltīta pietiekama uzmanība cilvēktiesību prasību skaidrai formulēšanai, nav ieviesti noturīgi mehānismi iekšējam monitoringam pār cilvēktiesību normu ievērošanu dalībvalstīs.¹²⁰ Pastāvošie monitoringa mehānismi ir pārāk atkarīgi no dalībvalstu sadarbības, un tie būtu atbalstāmi un nostiprināmi.¹²¹

¹¹⁹ Perikls, apmēram 430. gads BC, citēts K.R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I* (K.R. Poppers "Atklātā sabiedrība un tās ienaidnieki"), 1. sējums, Londona: Routledge, 1945., 7. lpp.

¹²⁰ Visaptverošu mehānismu trūkuma iztīrījumu cilvēktiesību ievērošanas monitoringam ES ietvaros, sk. P. Alston and J.H.H. Weiler "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights" in Alston (eds.), *The EU and Human Rights* (P. Alstons un J. H. H. Veilers "Vēl ciešāka savienība, kam vajadzīga cilvēktiesību politika. Eiropas Savienība un cilvēktiesības"), Oxford University Press, 1999 (angļu valodā).

¹²¹ ES Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs tika izveidots 1997. gadā, lai veiktu monitoringu pār sabiedrības un masu saziņas līdzekļu attieksmi pret rasu un etniskajām mazākumtautībām ES dalībvalstīs. Tas ir sagatavojis noderīgus ziņojumus par plašu tēmu loku. Taču organizācijas, no kurām ERKMC saņem informāciju, bieži vien finansē dalībvalstu valdības; dalībvalstīm ir arī jāapstiprina ERKMC ikgadējie ziņojumi pirms to publicēšanas. Šie faktori nepārprotami mazina ERKMC neatkarību un iespējas publicēt kritiku.

Dažas dalībvalstis ir saasināti reaģējušas uz starptautisko monitoringa institūciju izteikto kritiku cilvēktiesību jomā. Piemēram, Grieķija, reaģējot uz Eiropas Komisijas pret rasismu un neiecietību monitoringu (ECRI) 2000. gada ziņojumu, norādīja: tekstā ir vispārinājumu un secinājumu pārpilnība, taču vairumā gadījumā to pamatojumam netiek minēti nekādi fakti. Citos gadījumos šādi secinājumi ir skaidri balstīti uz atsevišķiem izolētiem gadījumiem, kuri tiek neatbilstošā (un arī netaisnīgā) kārtā uzskatīti par normu, nevis izņēmumu, patiešām izņēmuma gadījumu, kādi tie arī faktiski ir.¹²²

Vācijas valdība uzskatīja, ka ECRI secinājumi attiecībā uz rasisma problēmām ir “pārāk virspusēji un neatspoguļo faktisko situāciju Vācijā”¹²³, un uzskatīja par “nepieļaujamu” kritiku, ka pasākumi integrācijas veicināšanai bijuši nepietiekami.¹²⁴ Francijas valdība izteica neapmierinātību ar ECRI acīmredzamajām šaubām par to, ka “Francijas Republikas modelis[..], kas izriet no tiesiskas tradīcijas, kuras pirmsākumi rodami jau pirms divsimt gadiem”, izslēdz jebkādu iespēju “pārskatīt vienlīdzības pieeju, uz kuru ir balstīta mūsu Republika”.¹²⁵

Dānijas Cilvēktiesību centrs ir atzīmējis, ka starptautisko institūciju izteikto kritiku par augošo rasismu un ksenofobiju Dānijā “tūlīt nekavējoties vienā balsī noraidīja politiķi un prese” un liels politiķu un preses vairākums nedomāja par saņemto vēsti, bet izvēlējās “nošaut” vēsts nesējus – ārvalstu novērotāju grupu. Apspriežot saturu, kritika tika noraidīta kā nezinātniska un nevižīga. Tādējādi viņi izvairījās no kritiskas attieksmes pret jautājumu, vai iespāids, kas attēlots ziņojumā par Dānijas attieksmi pret bēgļiem un imigrantiem, atspoguļo Dānijas sabiedrības realitāti.¹²⁶

ES kandidātvalstis ir izrādījušas vienlīdz jutīgas pret kritiku no ārpusēs. Pēc ES 2001. gada Kārtējo ziņojumu publicēšanas bijušais Ungārijas premjerministrs Viktors Orbans norādīja, ka “Ungārijai ir jāsaņem zobu un jāpacieš, ka citi vērtē tās darbību ziņojumos, ja tā grib iestāties ES. Mēs nerakstām ziņojumus par valstīm, un tādēļ mums nav īsti

¹²² Observations provided by the Greek authorities concerning ECRI's Report on Greece (Grieķijas varas iestāžu novērojumi attiecībā uz ECRI Ziņojumu par Grieķiju), 2001., 24. lpp.

¹²³ Observations provided by the German authorities concerning ECRI's Second Report on Germany (Vācijas varas iestāžu novērojumi attiecībā uz ECRI Otro ziņojumu par Vāciju), 2000, 27. lpp.

¹²⁴ ECRI Country by Country Approach: Second Report on Germany, 2000 (ECRI No valsts uz valsti pieeja: Otrais ziņojums par Vāciju), 27. lpp.

¹²⁵ Observations provided by the French authorities concerning ECRI's Report on France (Francijas varas iestāžu novērojumi attiecībā uz ECRI Ziņojumu par Franciju), 2000, 24. lpp.

¹²⁶ Dānijas Cilvēktiesību centrs “Human Rights in Denmark, Status 2001” (“Cilvēktiesības Dānijā”, Statuss 2001), 10. lpp. (angļu valodā).

skaidrs, kāpēc citiem ir nepārvaramas alkas gatavot ziņojumus par mums.”¹²⁷ ES vajadzētu paskaidrot kandidātvalstīm, kas tiecas iestāties savienībā, ka cilvēka pamattiesību un mazākumtautību tiesību novērtējums turpināsies arī pēc iestāšanās ES; vislabākais veids, kā likt saprast teiktā nopietnību, ir patiesa un pamatīga izvērtējuma sāksana visās dalībvalstīs.

Starptautiskajām monitoringa institūcijām, tai skaitā ES, protams, vajadzētu piedāvāt līdzsvarotus un labi pamatotus kritiskus izvērtējumus, kurus valdības varētu palīdzēt sagatavot, savācot datus un sniedzot visaptverošu informāciju par saviem centieniem ievērot cilvēktiesību aizsardzības pienākumus. Taču aizvainotā reakcija uz kritiku liek domāt, ka monitoringš netiek uztverts kā līdzeklis sevis pilnveidošanai; tā norāda uz nevēlēšanos atzīt, ka cilvēktiesību normu ievērošana nav kaut kas tāds, ko valstis sasniedz vienreiz un uz visiem laikiem, bet pēc tās ir jātiecas nepārtraukti. Uz pašreizējām piecpadsmit dalībvalstīm, kurām ir dotas pilnvaras noteikt Eiropas Savienības apjomu un formu nākotnē, gulstas īpaša atbildība, rādot piemēru, kā tās uzņem un konstruktīvi izmanto kritiku.

4.2. Valdības veiktais monitoringš

Monitoringa lomas un nozīmības apzināšanos atspoguļo arī tas, cik lielā mērā valdības ir gatavas detalizēti izanalizēt pašas savu darbību. Monitoringš sniedz informāciju, kas ir būtiska sabiedrības preču un pakalpojumu efektīvai sniegšanai, jo tas ziņo valsts ierēdņiem par ceļiem, pa kuriem pakalpojumi nesasniedz noteiktas grupas; monitoringu var arī uzskatīt par svarīgu līdzekli konfliktu novēršanai.

Attiecībā uz mazākumtautību aizsardzību monitoringš ir vislabākais veids, kā pakalpojumu sniedzējiem pārliecināties, ka viņu politika netieši nediskriminē pakalpojumu saņēmējus un ka viņi visiem sniedz vienlīdzīgus pakalpojumus. Bez monitoringa būtu grūti identificēt netiešus, nereti neapzinātus ceļus, kādā veidā politika nostāda neizdevīgā situācijā kopienas, kā arī konstatēt, vai politika, kas vērsta uz nevienlīdzības samazināšanu, gūst panākumus. Lai veiktu efektīvu monitoringu, valdībām ir jānosaka atšķirīgās kopienas, kuras aizsargās likumdošana, apkalpos institūcijas un sasniegs sabiedriskie pakalpojumi.

Valdībai var būt izšķiroša loma to vietējo pašvaldību un reģionālo pašvaldību struktūru atbalstīšanā, kurām nav veicies pašām sasniegt mazākumtautību kopienas, arī piedāvājot praktiskas vadlīnijas darba uzlabošanai. “Beacon” (Bākas) padomes shēma monitoringa

¹²⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines (Radio Brīvā Eiropa/Radio Brīvība, ziņu dienests), 5. sēj., Nr. 217, II daļa, 2001. gada 15. novembrī.

pakalpojumu sniegšanai Apvienotajā Karalistē ir modelis, kuru varētu pārņemt gan citas dalībvalstis, gan ES struktūras. Shēma nosaka izcilākos sasniegumus pašvaldībā dažādās pakalpojumu nodrošināšanas jomās; padomēm, kurām ir piešķirts Bākas statuss, tiek dotas subsīdijas, lai palīdzētu izplatīt labas prakses pieredzi citās pašvaldībās. Šo paņēmieni varētu izmantot, lai noteiktu, cik lielā mērā dažādas reliģiskas, lingvistiskas, etniskas vai citas kopienas praksē gūst labumu no valdības politikas.

4.3. Pilsoniskā sabiedrība

Tāču ir dabiski, ka valdību vēlēšanās un spēja pašam kritizēt sevi nenovēršami būs būtiski ierobežota: valdības centīsies rast optimālu novērtējumu pašas savai darbībai. Nozīmīgs kritisks ieguldījums var tikt panākts, lūdzot to viedokli, kam, veicot pasākumus, ir jānodrošina aizsardzība un ieguvumi, lai raudzītos, ka kritiskie viedokļi netiek noraidīti, un nodrošinot to, ka kritikai nav negatīvas sekas.

Tāču, ja pilsoniskās sabiedrības centieni sniegt konstruktīvu kritiku ir ierobežoti kapacitātes, līdzekļu trūkuma vai neiecietīgas vides dēļ, valdības darbībai piemīt tendence kļūt vēl vairāk ierobežotai un mazāk atsaucīgai pret sociālajām vajadzībām. Tādējādi sabiedrības interesēs ir ne tikai, lai tai būtu valdība, kas atbalsta kritiku, bet arī valdība, kas atbalsta pilsoniskās sabiedrības organizāciju spējas attīstību formulēt un piedāvāt konstruktīvu analīzi. Tas varbūt īpaši attiecas uz politiku, kas ietekmē mazākumtautību grupas, kuras reizēm ir neizdevīgā stāvoklī attiecībā uz izglītības un apmācības pieejamību.

Pilsoniskās sabiedrības organizāciju veiktais monitoringa pār valdības politiku cilvēktiesību un mazākumtautību tiesību jomā dod arī citu labumu. Pirmkārt, tas paaugstina plašākas sabiedrības apziņas līmeni par valdības mērķiem un iniciatīvām. Tas ir svarīgi, jo sabiedrības atbalsta trūkums nereti ir izšķirošs šķērslis daudzu pieņemto mazākumtautību aizsardzības programmu panākumiem (sk. 2. sadaļu). Plašākā izpratnē monitoringa rosina aktīvu un iesaistītu attieksmi no pilsoniskās sabiedrības puses – “kritikas kultūru”, kas rosina sabiedrības locekļus, tai skaitā arī mazākumtautības, vairāk iesaistīties likumdošanas veidošanā un uzņemties atbildību par šo likumdošanu, institūcijām un politiku, kas ir iecerēta, lai dotu labumu mazākumtautībām. Tas, ka indivīds pilnībā izmanto tiesības formulēt un izteikt kritiku, it īpaši par valdības politiku, ir atklātas sabiedrības raksturīga iezīme.

5. REKOMENDĀCIJAS

Ziņojumos par valstīm ir ietvertas valstīm individuāli izteiktās rekomendācijas. Šeit tiek minētas tikai vispārpiemērojamās rekomendācijas un rekomendācijas ES.

Kandidātvalstīm un dalībvalstīm

- Jādomā par speciālas valdības programmas (vai programmu) izstrādi un pieņemšanu (ja šāda politika jau nav izveidota), lai pievērstos neaizsargāto mazākumtautību iedzīvotāju stāvoklim.
- Regulāri jāpārskata mazākumtautību aizsardzības vai integrācijas programmu saturs sadarbībā ar mazākumtautību pārstāvjiem, nodrošinot, lai tās būtu visaptverošas savā pieejā un atspoguļotu mazākumtautību kopienu attīstības procesā esošās vajadzības un intereses pēc iespējas pilnīgāk.
- Programmu pārskatīšanai jānotiek, balstoties uz visaptverošiem pētījumiem par mazākumtautību stāvokli. Ja šādas informācijas nav, jāizstrādā atbilstoši mehānismi datu vākšanai, kas atbilst likumā noteiktajām prasībām par personas datu aizsardzību.
- Jāpārskata likumdošana, lai nodrošinātu tās pilnīgu atbilstību Rasu vienlīdzības un Nodarbinātības direktīvām.
- Cik vien iespējams pilnīgākā apjomā ar likumu jānodrošina, lai valsts varas iestāžu funkcijās tiktu iekļauts pozitīvais pienākums izskaust nelikumīgu diskrimināciju uz jebkura pamata, veicināt vienlīdzīgas iespējas un veidot labas attiecības starp cilvēkiem, kam ir dažāda etniskā izcelsme, kas pieder pie dažādām kultūrām, kas runā katrs savā valodā un kam ir atšķirīgi reliģiskie uzskati.
- Jāveic pasākumi, lai mazākumtautību aizsardzības vai integrācijas programmu mērķus un nodomus darītu zināmus plašākai sabiedrībai, uzsverot saikni ar kopīgām ES vērtībām.
- Nodrošināt, lai politiskais atbalsts mazākumtautību aizsardzības programmā tiek pausts skaidri, piešķirot centrālajām koordinācijas struktūrām pietiekamas pilnvaras, kā arī cilvēkresursus un finansiālos līdzekļus programmas īstenošanas efektīvai koordinācijai.
- Jānodrošina specializēta apmācība par programmas mērķiem vietējo un reģionālo pašvaldību ierēdņiem, kas uzrauga valdības politikas īstenošanu attiecībā uz mazākumtautībām; šādai apmācībai jāuzsver valsts ierēdņu pozitīvais pienākums garantēt vienlīdzību kvalitatīvu pakalpojumu pieejamībā.

- Jāpārskata ietvari reliģisko kopienu regulācijai, lai noteiktu, cik lielā mērā tie kalpo reliģisko minoritāšu vajadzībām un interesēm; nepieciešamības gadījumā jāmaina šie ietvari, lai tie labāk atbilstu pašreizējā laika realitātēm.
- Jāveic pasākumi, lai atvieglotu pilsonības pieejamību iedzīvotājiem, kam nav pilsonības; jāveicina izpratne par integrāciju kā par divvirzienu procesu.
- Jāizstrādā un jānodrošina priekšroka projektiem, kuros mazākumtautību pārstāvji tiek iesaistīti aktīvā, lēmumu pieņemšanas, statusā, nevis kā pasīvi valdības palīdzības saņēmēji.
- Jāatbalsta centieni veicināt labas attiecības starp tiesībsargājošajām iestādēm un mazākumtautību kopienām, lai mazinātu savstarpēju neuzticēšanos un aizdomas.
- Jāpaplašina atbalsts pasākumiem, kas vērsti uz kapacitātes palielināšanu, lai rosinātu labi pamatotas, labi formulētas un konstruktīvas kritikas izstrādi par valdības politiku. Jāsaglabā atklāta attieksme pret kritiku, ko izsaka starpvaldības struktūras, kā arī neatkarīgi nevalstiski monitori, uztverot šo kritiku kā impulsu valdības efektivitātes un lietpratības uzlabošanai.

Eiropas Savienībai

- Jāuzsver, ka cieņa pret mazākumtautībām un to aizsardzība ir gan visai Savienībai kopīga pamatvērtība, gan nepārtraukts pienākums, kas saistīts ar dalību ES, pieņemot šai nolūkā skaidrus tiesiskus noteikumus Eiropas institūciju līmenī.
- Jāuzsver, ka visaptveroša pieeja mazākumtautību aizsardzībai – ietverot tajā gan diskriminācijas novēršanu, gan arī mazākumtautību tiesību veicināšanu – ir būtisks ar dalību ES saistīto pienākumu aspekts.
- Jānodrošina, lai visas dalībvalstis pilnībā ievērotu Rasu vienlīdzības un Nodarbinātības direktīvas; jāpaplašina Rasu vienlīdzības direktīva, ietverot reliģisko minoritāšu diskrimināciju, jāatbalsta jaunu direktīvu izstrāde, ja tādas nepieciešamas, lai nodrošinātu cilvēka pamattiesības grupām, kuras dažādu iemeslu dēļ nav atzītas.
- Jārosina dialogs dalībvalstu starpā, lai veidotu kopīgu izpratni par tādiem termiņiem kā “mazākumtautība”, “mazākumtautību aizsardzība” un “integrācija”, atbalstot plašas un pēc iespējas visaptverošas definīcijas; jāizstrādā minimālie standarti, lai garantētu vienlīdzīgu attieksmi pret grupām, kas neatbilst pieņemtajām definīcijām.
- Jāpalīdz valstīm izstrādāt efektīvu valsts politiku, kas balstīta uz visaptverošu pieeju mazākumtautību aizsardzībai; jārada pozitīvs pienākums novērst visu veidu diskrimināciju pakalpojumu sniegšanā un veicināt vienlīdzīgas iespējas un labas attiecības dažādu rasu, dažādas etniskās izcelsmes un reliģisko uzskatu cilvēku starpā.

- Jānostiprina un jāatbalsta ES līmeņa mehānismi labas prakses noteikšanai un izplatīšanai mazākumtautību aizsardzības politikas īstenošanā.
- Jāvelta resursi pieņemamu metodoloģiju izstrādei datu vākšanai, balstoties uz etnisko un reliģisko piederību, vienlaicīgi ievērojot privātās dzīves un personas datu aizsardzību; jārosina dalībvalstis izmantot šīs metodoloģijas visaptverošu pētījumu veikšanā par neaizsargāto mazākumtautību iedzīvotāju stāvokli.
- Jānostiprina esošie monitoringa mehānismi, piemēram, Eiropas rasisma un ksenofobijas monitoringa centrs un “Cilvēktiesību ekspertu tīkls”, jāizstrādā jauni mehānismi, lai nodrošinātu to, ka centieniem panākt visu cilvēktiesību ievērošanu tiek pievērsta uzmanība.
- Jāsniedz atbalsts mazākumtautību organizāciju kapacitātes veidošanai, lai palielinātu šo organizāciju aktivitāti to politiku efektivitātes monitoringā, no kurām šīm organizācijām jāgūst labums.
- Jācīnās pret negatīvām noskaņām, kas vērstas pret mazākumtautībām, atklāti un pārlicināti nosodot dalībvalstu politiķu rasistiskus izteicienus un izveidojot mehānismus, lai rosinātu atbilstošus publiskus diskursus, tai skaitā atbalstot programmas mazākumtautību līdzdalības līmeņa paaugstināšanai masu saziņas līdzekļos.
- Jāpārskata procedūras, kas noteiktas NVO, lai pieteiktos un administrētu *Phare* un citas finansēšanas programmas, panāktu to maksimālu vienkāršību un caurskatāmību; valstī jānodrošina apmācība un palīdzība potenciālajiem pieteikumu iesniedzējiem.
- Jāuzlabo sabiedrībai pieejamās informācijas kvantitāte un kvalitāte par ES finansējuma piešķiršanu un izmantošanu mazākumtautību aizsardzības programmu atbalstam.

Mazākumtautību aizsardzība Latvijā

*Valsts programmas
“Sabiedrības integrācija Latvijā”
novērtējums*

Saturs

1.	Kopsavilkums	69
2.	Valsts programma: priekšvēsture	73
2.1.	Programma: priekšvēsture	73
2.2.	Programma: process	74
2.3.	Programma: saturs	77
2.4.	Programma: administrēšana/ īstenošana/novērtējums	80
2.5.	Programma un sabiedrība	86
2.6.	Programma un ES	88
3.	Valsts programma: īstenošana	91
3.1.	Programmas mērķi	91
3.2.	Valsts programma un diskriminācija	91
3.2.1.	Izglītība	94
3.2.2.	Nodarbinātība	103
3.2.3.	Mājokļi un citas preces un pakalpojumi	108
3.2.4.	Veselības aprūpe un citas sociālās aizsardzības formas	108
3.2.5.	Krimināltiesību sistēma	108
3.3.	Aizsardzība pret rasistiski motivētu vardarbību	109
3.4.	Mazākumtautību tiesību aizsardzība	110
3.4.1.	Izglītība	110
3.4.2.	Valoda	114
3.4.3.	Līdzdalība sabiedriskajā dzīvē	116
3.4.4.	Masu saziņas līdzekļi	126
3.4.5.	Kultūra	127
4.	Programmas novērtējums	130
5.	Rekomendācijas	132

1. KOPSAVILKUMS

Valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” (turpmāk – Integrācijas programma)¹ apstiprināšana 2001. gada februārī pati par sevi ir sasniegums, jo tā ir rezultāts plašas sabiedrības diskusijai par integrāciju un valsts etnisko politiku nākotnē. Programmas mērķis ir sekmēt visas Latvijas sabiedrības integrāciju. Tādējādi, kaut arī Integrācijas programma pievēršas vairākiem mazākumtautību integrācijas aspektiem un atzīmē nepieciešamību aizsargāt mazākumtautību tiesības, tā neskar diskriminācijas jautājumus un piedāvā tikai dažus pasākumus mazākumtautības identitātes veicināšanai.²

Tā kā programmas īstenošanas un finansējuma mehānismi tika izveidoti nesen, lielākā daļa pašreizējo projektu ir uzsākti vēl pirms Integrācijas programmas pieņemšanas. Veiksmīgu programmas īstenošanu var kavēt tas, ka nenotiek pietiekami efektīva aktivitāšu koordinācija dažādu institūciju starpā un trūkst skaidras stratēģijas programmas īstenošanai. Integrācijas programmas īstenošanas process nereti ir bijis nepietiekami caurskatāms. Liela nozīme būs Sabiedrības integrācijas fonda (SIF)³ spējai administrēt

¹ Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” Rīga, 2001, <www.np.gov.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā) (latviešu un angļu valodā). Visi Integrācijas programmas citāti šajā ziņojumā atbilst oficiālajai versijai latviešu valodā.

² Integrācijas programma min terminu “mazākumtautība” (kuram Latvijā nav oficiālas definīcijas), kā arī “nelatvieši”. Termins “mazākumtautība” šajā ziņojumā lietots attiecībā uz nelatviešiem. 2002. gada 1. janvārī etniskie latvieši veidoja 58,3% no visiem 2,3 miljoniem iedzīvotāju; krievi – 29,1%, baltkrievi – 4,0%, ukraiņi – 2,6%, poļi – 2,5%, lietuvieši – 1,4%, igauņi – 0,1%, ebreji – 0,4%, pārējās tautības – 1,6%. 76% no Latvijas iedzīvotājiem bija Latvijas pilsoņi, 22% – nepilsoņi, 1% – ārvalstnieki. Sk.: Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes dati, <http://www.np.gov.lv/fakti/index.htm> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā). Termins “mazākumtautība” vai “nelatvieši” nenozīmē to pašu ko “krievvalodīgie iedzīvotāji”, jo 36% no visiem Latvijas iedzīvotājiem, kas vecāki par septiņiem gadiem, tai skaitā 3% etnisko latviešu, uzskata krievu valodu par savu dzimto valodu. Sk.: Latvijas Republikas Centrālā statistikas pārvalde. 2000. gada tautas skaitīšanas provizorisks rezultāti, Statistikas biļetens, Rīga, 2001, 40.–41. lpp.

³ Galvenā iestāde, kas atbild par finansējuma piešķiršanu projektiem Integrācijas programmas ietvaros no valsts budžeta un citiem avotiem.

ES līdzekļus, kā arī tam, vai tiks palielināts valsts finansējums. Svarīgi veicināt arī mazākumtautību efektīvāku līdzdalību Integrācijas programmas īstenošanā.

Pašlaik tiek izstrādāta sabiedrības integrācijas politikas un procesa novērošanas, analīzes un prognozēšanas sistēma (monitorings), kas būs par pamatu, nosakot jaunās Integrācijas programmas prioritātes. Vēlams būtu arī turpmāk veicināt diskusijas sabiedrībā, lai sekmētu vienošanos tās politikas jomā, kura ir saistīta ar mazākumtautībām. Visbeidzot – jāpilnveido likumdošana mazākumtautību tiesību aizsardzības jomā un anti-diskriminācijas jomā.

Priekšvēsture

Integrācijas programmas izstrādi uzsāka pēc vairāku pilsoniskās sabiedrības organizāciju un Naturalizācijas pārvaldes iniciatīvas, un programma tika pieņemta 2001. gada februārī triju gadu ilga izstrādes un pieņemšanas procesa rezultātā. Lai gan Programmas pamatā ir plaši apspriesta un pārskatīta Valsts programmas koncepcija (pieņemta 1999. gada decembrī), kuras tapšanā piedalījušies arī mazākumtautību NVO pārstāvji, šo organizāciju pārstāvju tiešā līdzdalība Koncepcijas un Programmas dokumentu izstrādē autoru lomā nebija liela. Jau pirms šīs pirmās visaptverošās valsts programmas integrācijas jomā tika īstenotas vairākas iniciatīvas sabiedrības integrācijas veicināšanai. Lielākā daļa no šīm iniciatīvām, kuras galvenokārt tika finansētas no ārvalstu līdzekļiem (ar nelielu valsts finansējuma daļu), ir iekļautas Integrācijas programmā.⁴ Līdztekus agrāk iesāktajiem projektiem A grupā programmā ir iekļauti projekti, kurus īsteno, tikko tiks saņemts finansējums (B projektu grupa), kā arī iespējamie projekti nākotnē (C projektu grupa).

Administrēšana

Galvenie Integrācijas programmas administrēšanas un finansēšanas mehānismi ir Sabiedrības integrācijas fonds (SIF) un Tieslietu ministrijas Sabiedrības integrācijas departaments (SID). Tie sākuši darboties tikai nesen, tāpēc ir pārāgri izdarīt secinājumus par to efektivitāti. Tomēr līdz šim dažādu institūciju aktivitāšu koordinācija ir bijusi nepietiekama, programmas īstenošanai trūkst arī skaidras stratēģijas. Mazākumtautību līdzdalības līmenis programmas īstenošanā ir bijis neliels, lai gan vērojami centieni veicināt mazākumtautību NVO un pilsoniskās sabiedrības iesaisti.

Lielākā daļa pasākumu ir uzsākti jau pirms programmas pieņemšanas. SIF ir centies panākt lielāku pilsoniskās sabiedrības organizāciju un pašvaldību līdzdalību, piešķirot valsts

⁴ Tā ietver valsts institūciju, piemēram, Latviešu valodas apguves valsts programmas (LVAVP), Naturalizācijas pārvaldes un ministriju aktivitātes, kā arī nevalstisko organizāciju (piemēram, Sorosa fonda–Latvija) pasākumus.

finansējumu projektiem un veicinot potenciālo konkursa dalībnieku, tai skaitā NVO apmācību. Pirmās projektu grupas apstiprināšanas process 2001. gada novembrī bija slēgts un notika bez SIF ekspertu komisiju piedalīšanās; tas tika kritizēts par necaurskatāmību un ļoti ierobežotajām NVO līdzdalības iespējām. Līdz 2002. gada augustam SIF izsludināja divus atklātus konkursus ar valsts budžeta finansējumu. Šie konkursi bija caurskatāmāki, jo tika organizēti saskaņā ar pieņemtajām konkursu vadlīnijām, taču finansējuma apjoms projektiem bija relatīvi neliels. Bija izsludināts arī konkurss pilotprojektiem par ES *Phare* līdzekļiem.

Integrācijas programmā minētais mazākumtautību NVO īstenoto projektu skaits ir neliels, un tikai dažas mazākumtautību NVO līdz 2002. gada vasaras beigām ir saņēmušas finansējumu no SIF. Mazākumtautību NVO pārstāvēja SIF Padomē, kas vada SIF darbību,⁵ arī vērtējama kā nepietiekama.

Turpmāk būtu svarīgi koordinēt dažādu iesaistīto institūciju monitoringa un novērtēšanas aktivitātes. SID ir sācis izstrādāt vispārēju monitoringa un novērtēšanas sistēmu, kurai jākļūst par pamatu ikgadējai Integrācijas programmas prioritāšu atjaunošanai. Taču prioritātes 2003. gadam ir jāpārskata jau tagad. Tāpat, pēc SIF pārstāvju teiktā, SIF finansēto projektu ietekmi būs iespējams izvērtēt ne agrāk kā 2004. gadā.

ES atbalsts

Savos kārtējos ziņojumos Eiropas Komisija ir ieteikusi Latvijai veikt pasākumus mazākumtautību integrācijas veicināšanai un pozitīvi novērtējusi norises šajā jomā, tai skaitā arī Integrācijas programmas pieņemšanu.⁶ Kopš 1996. gada ar *Phare* programmas starpniecību ES ir atbalstījusi integrāciju, piešķirot ievērojamus līdzekļus latviešu valodas apguvei un Latviešu valodas apguves valsts programmas (LVAVP) un Naturalizācijas pārvaldes projektu atbalstam saskaņā ar Latvijas 1999. gada Iestāšanās partnerībā⁷ noteiktajām prioritātēm. Vienlaicīgi EK ir centusies rosināt valdību piešķirt vairāk līdzekļu latviešu valodas apguvei.⁸

⁵ SIF Padomes sastāvā ir prezidentes pārstāvis, pieci ministri, pieci pašvaldību pārstāvji un pieci NVO pārstāvji. Mazākumtautību NVO SIF padomē ir tikai divi pārstāvji.

⁶ Eiropas Kopienų Komisija, *2001 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession (2001. gada Kārtējais ziņojums par Latvijas virzību uz iestāšanos)* (turpmāk – *2001.gada Kārtējais ziņojums*), Brisele, 2001. gada 13. novembris, 24. lpp.

⁷ DG Enlargement, *Latvia: 1999 Accession Partnership, (Ģenerāldirektorāts Paplašināšanās. Latvija : 1999. gada Iestāšanās partnerība)* (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_lv_99.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī).

⁸ *2001. gada Kārtējais ziņojums*, 25. lpp.

ES nav saistījusi Integrācijas programmas ietekmi ar mazākumtautību tiesību aizsardzību, uztverot to pirmām kārtām kā nepilsoņu integrācijas līdzekli. Tajā pašā laikā ES ir pievērsusi uzmanību problēmām, kas saistītas ar bilingvālās izglītības reformas īstenošanu, tomēr neskarot jautājumu par sabiedrības atbalsta līmeni šai pretrunīgajai reformai.⁹ Tā nav arī veikusi atsevišķu LVAVP vai *Phare* izdevumu izvērtēšanu.

Nesen *Phare* atbalsts tika piešķirts SIF, lai celtu fonda kā potenciālas *Phare* nacionālās programmas projektu un ACCESS programmas patstāvīgās ieviešanas aģentūras administratīvo kapacitāti, kā arī finansētu SIF administrētos *Phare* pilotprojektus.

Saturs un īstenošana

Integrācijas programma pievēršas šādiem integrācijas aspektiem: pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija, sociālā un reģionālā integrācija, izglītība, valoda un kultūra, kā arī informācija. Tā tiecas pievērst uzmanību jautājumiem, kas skar sabiedrību kopumā, lai “izveidotu demokrātisku, saliedētu pilsonisku sabiedrību, kas balstās uz kopīgām pamatvērtībām”.¹⁰ Būtisks arguments programmas izstrādei bija nepieciešamība veicināt sabiedrības saliedētību, jo Latvijā dzīvo liels skaits padomju perioda imigrantu, daudzi no tiem vāji prot latviešu valodu un jūtas atsevišķi no valsts un no latviešu kultūras.¹¹

Kaut arī programma pievēršas vairākiem mazākumtautību integrācijas aspektiem, tādiem kā naturalizācija, bilingvālā izglītība, latviešu valodas apmācības veicināšana un mazākumtautību kultūras atbalstīšana, tā neskar mazākumtautību diskriminācijas jautājumus.

Lai gan mazākumtautību tiesību aizsardzība un veicināšana nav programmas galvenais mērķis, tā deklarē mazākumtautību tiesības saglabāt un attīstīt savu identitāti, kā arī nepieciešamību aizsargāt mazākumtautību tiesības. Tādēļ var uzskatīt par pamatotu analīzi, kas noteiktu, cik lielā mērā Integrācijas programma ir veicinājusi mazākumtautību līdzdalību, centusies pievērsties diskriminācijai un veicinājusi mazākumtautību identitāti.

Programma ir rosinājusi plašu sociālo dialogu par etnisko politiku un veicinājusi integrācijas pasākumus vietējā līmenī, tomēr plaša vienprātība pilsoniskajā sabiedrībā par Integrācijas programmas saturu nav panākta. Būtisks šķērslis ir tas, ka programma ir balstīta uz spēkā esošajiem normatīvajiem aktiem un valsts politiku, kuru kritizē daudzi mazākumtautību pārstāvji, it īpaši izglītības jomā. Integrācijas programma un valsts politika kopumā nepietiekamu uzmanību pievērš pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību paustajām bažām mazākumtautību tiesību jomā, piemēram, nepieciešamībai

⁹ 2001. gada *Kārtējais ziņojums*, 25. lpp.

¹⁰ Integrācijas programma, 7. lpp.

¹¹ Integrācijas programma, 7.–11. lpp.

nodrošināt brīvāku pieeju izglītības iegūšanai un elektroniskajiem masu saziņas līdzekļiem dzimtajā valodā, lielākai mazākumtautību valodu aizsardzībai un atbalstam, plašāka dialoga nepieciešamībai starp mazākumtautībām un valsti, kā arī mazākumtautību efektīvai līdzdalībai sabiedriskajā dzīvē.

Tā kā Latvijā nav izstrādāta visaptverošā likumdošana diskriminācijas novēršanas un mazākumtautību tiesību aizsardzības jomā, Integrācijas programmā būtu jāievieš atsauces uz starptautiskajiem standartiem un dokumentiem cilvēktiesību, mazākumtautību tiesību un nediskriminācijas jomā.

2. VALSTS PROGRAMMA: PRIEKŠVĒSTURE

2.1. Programma: priekšvēsture

Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”¹², kas tika pieņemta 2001. gada februārī, ir pirmā visaptverošā valsts programma integrācijas jomā. Tā ietver vairākas programmas un projektus, kurus īstenojušas dažādas valsts un nevalstiskās organizācijas un kuri tiek uzskatīti par integrāciju veicinošiem.¹³ Šie agrākie projekti ir iekļauti Integrācijas programmas projektu sarakstā, lai gan tie galvenokārt ir veikti par ārvalstu līdzekļiem un uzsākti pirms programmas izstrādes vai tās izstrādes laikā.¹⁴ Šo projektu ietekme tiks apskatīta šajā ziņojumā līdztekus to projektu ietekmes apskatam, kuri tiek īstenoti Integrācijas programmas ietvaros ar valsts finansējumu.

¹² Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” Rīga, 2001. g. februāris, <www.np.gov.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā) (latviešu un angļu valodā).

¹³ Iesaistīto institūciju un ekspertu vidū nav vienotības uzskatos par šo projektu statusu un svarīgumu. Piemēram, arguments, ka šie projekti iekļauti tāpēc, lai apzinātos esošo situāciju sabiedrības integrācijas jomā (intervija ar Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra direktora vietas izpildītāju, Rīgā, 2002. gada 31. jūlijā), vai uzskats, ka viens no iespējamajiem motīviem, lai pievērstos šiem projektiem, bijusi valdības vēlme parādīt gan starptautiskajai, gan Latvijas sabiedrībai, ka ir veikti pasākumi integrācijas jomā. Intervija ar Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centra direktoru (LCESC), Rīgā, 2002. gada 4. aprīlī.

¹⁴ Piemēram, Latviešu valodas apguves valsts programma (LVAVP) (1996–2006), valsts bezpeļņas organizācija, izveidota ar ANO Attīstības programmas (ANAP) palīdzību 1995. gada beigās, finansējums piešķirts galvenokārt no ārvalstu līdzekļiem, valsts līdzfinansējums divos pēdējos gados. Ministrijas (piemēram, Izglītības un zinātnes ministrija) un NVO (piemēram, Sorosa fonds–Latvija (SFL)) ir īstenojušas projektus bilingvālās izglītības jomā. Sabiedrības integrācijas pasākumi 1999. gadā tika uzsākti arī pašvaldību līmenī pēc pašvaldību un Naturalizācijas pārvaldes iniciatīvas. Vairāk par šiem projektiem un to rezultātiem sk. 3. sadaļā.

2.2. Programma: process

Integrācijas programmas izstrāde tika uzsākta pēc pilsoniskās sabiedrības un Naturalizācijas pārvaldes iniciatīvas, un programma tika pieņemta 2001. gada februārī pēc trīs gadus ilga izstrādes un pieņemšanas procesa.¹⁵ Tās izstrāde notika sarežģītā politiskā kontekstā, jo daži ietekmīgi nacionālistiski orientēti politiķi neatbalstīja integrācijas ideju.¹⁶ Integrācijas programmas pamatā ir plaši apspriestā un pārskatītā Valsts programmas koncepcija (pieņemta 1999. gada decembrī), kuras izstrādē piedalījās arī mazākumtautību NVO pārstāvji, taču šo organizāciju pārstāvju tiešā līdzdalība programmas dokumentu izstrādē autoru lomā bija zema.

Latvijas sabiedrības integrācijas ideju aktualizēja Latvijas zinātnieki 20. gs. 90. gadu vidū. 1997. gadā Sorosa Fonds–Latvija, Valsts cilvēktiesību birojs un Naturalizācijas pārvalde uzsāka pētījumu ciklu “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību”, kurš lika valsts etniskās politikas pamatus.¹⁷ Galvenais pamatojums Integrācijas programmas izstrādei bija lielais nepilsoņu skaits un viņu naturalizācijas lēnā gaita.¹⁸ Valsts amatpersonu lēmumu uzsākt programmas izstrādi lielā mērā ietekmēja arī starptautisko organizāciju rekomendācijas,

¹⁵ Vairāk par procesu sk. Integrācijas programma, 4.–5. lpp.

¹⁶ Daži izjuta bažas, ka naturalizācija varētu samazinātu viņu elektorātu. Vēl jo vairāk, integrācija bija pretrunā ar šo politiķu mērķi novērst naturalizāciju un veicināt nepilsoņu brīvprātīgu repatriāciju, jo naturalizācijas rezultātā pieaugtu nelatviešu izcelsmes pilsoņu skaits. Intervija ar LCESC direktoru 2002. gada 4. aprīli. Sk., piemēram, mērķus, kas noteikti 1997. gada programmā vienai no tai laikā ietekmīgajām Saeimas frakcijām un valdības koalīcijas locekli apvienībai “Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK. <<http://www.tb.lv/download/programma.doc>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

¹⁷ Baltijas Datu nams, *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību*, Atskaite, Pirmā un otrā posma rezultāti, 1997./1998. (turpmāk *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 1997/1998*), <www.policy.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 25. septembrī).

¹⁸ 1997. gadā 687 486 (28%) Latvijas iedzīvotāji nebija Latvijas pilsoņi. Vairāk nekā 98% nepilsoņu bija nelatvieši, galvenokārt krievi, ukraiņi un baltkrievi. Apmēram 2/3 nepilsoņu bija dzimuši ārpus Latvijas, bet 1/3 – Latvijā. Tikai 4% no nepilsoņiem, kam bija tiesības lūgt Latvijas pilsonību (5000 no 124 000), iesniedza pieteikumus un tika naturalizēti no 1995. gada līdz 1997. gada vidum. Sk.: *Latvia Human Development Report 1997* (Latvija. Pārskats par tautas attīstību 1997, ANAP, Rīga, 1997. 52.–56. lpp. <http://ano.deac.lv/html/e/index_09_01.htm> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā) (pieejama arī latviešu valodā). Aptauja “*Ceļā uz pilsonisku sabiedrību*” parādīja, ka 90% nepilsoņu nolēmuši dzīvot Latvijā. Nespēja nokārtot latviešu valodas un vēstures eksāmenu, informācijas trūkums, kā arī augstā naturalizācijas nodeva tika minēti kā galvenie šķēršļi naturalizācijai. *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 1997/1998*, 38.–39. lpp.

pirmām kārtām EDSO un Eiropas Savienības ieteikumi, kuros tika uzsvērtā nepieciešamība veicināt naturalizāciju un krievvalodīgo nepilsoņu integrāciju, lai stiprinātu politisko stabilitāti valstī.¹⁹

1998. gada rudenī Valsts programmas koncepcijas projektu sagatavoja ekspertu grupa, šo grupu vadīja Valsts prezidenta padomnieks tautību jautājumos un tajā darbojās valsts iestāžu, akadēmisko iestāžu un NVO (ne mazākumtautību NVO) pārstāvji. 1999. gadā tika izveidota vadības grupa valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvija” izstrādei²⁰ Naturalizācijas pārvaldes priekšnieces vadībā, grupas uzdevums bija organizēt sabiedrisko apspriešanu un koordinēt turpmāko Integrācijas programmas izstrādi. Tādējādi no 1999. gada marta līdz maijam koncepcijas projekts tika nodots sabiedriskai apspriešanai, un plašs sabiedriskais dialogs par etnopolitiku bija sācies.²¹ Jāatzīmē, ka apspriešanu iniciēja un vadīja galvenokārt Sorosa fonds–Latvija ar ANO Attīstības programmas (turpmāk – ANAP) finansējumu.²² Integrācijas programmas izstrādes gaitā notika konsultācijas arī ar Eiropas Komisiju.²³

¹⁹ Sk. EDSO Augstā komisāra mazākumtautību jautājumos rekomendācijas, <<http://www.riga.lv/minelres/count/latvia.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā); sk. arī Viedokli par Latvijas iesniegumu par dalību (1997. gada jūlijs) un Eiropas Komisijas Kārtējos ziņojumus, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/latvia/index.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

²⁰ Ministru prezidenta rīkojums nr. 46 par Vadības grupu valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvija” izstrādi. *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 18. februāris, 2. lpp. Vadības grupa sastāvēja no valdības, ministriju un citu valsts iestāžu pārstāvjiem.

²¹ Materiāli tika arī publicēti un izplatīti. Ziņojums par valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvija” koncepcijas apspriešanu sabiedrībā. Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra materiāli.

²² Liels skaits mazākumtautību NVO un pašvaldību pārstāvju piedalījās semināros, kurus SFL organizēja dažādās pilsētās. A. Pabriks, *Sorosa fonda–Latvija, Sabiedrības integrācijas vadības grupas un Apvienoto Nāciju Attīstības programmas organizēta apspriešana, Apspriešanas ziņojums*, Rīga, 1. lpp., <<http://www.sfl.lv/seminari/seminari14.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā). Sabiedrisko apspriešanu organizēja arī LVAVP, Naturalizācijas pārvalde, Izglītības un zinātnes ministrija un citas institūcijas.

²³ Atvērtās sabiedrības institūta [ASI] apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs. *Paskaidrojums: ASI organizēja apaļā galda tikšanos Latvijā 2002. gada jūnijā, lai uzklausītu kritiku par šī ziņojuma projektu. Klātesošo ekspertu vidū bija valsts iestāžu, Eiropas Komisijas delegācijas pārstāvji, mazākumtautību un nevalstisko organizāciju pārstāvji.*

Valsts programmas koncepcija pēc sabiedriskās apspriešanas tika būtiski pārskatīta, un 1999. gada 7. decembrī to apstiprināja Ministru kabinets.²⁴ Integrācijas programmas galīgais variants tika pieņemts 2001. gada 6. februārī – pēc tam, kad valsts iestādes, pašvaldības un NVO tika aicinātas iesniegt projektu priekšlikumus. Šo noslēguma stadiju veica vadības grupa un autori, pamatojoties uz pārskatīto Valsts programmas koncepciju.²⁵

Lai gan Valsts programmas koncepcijas izstrādes noslēguma posmā mazākumtautību NVO pārstāvji tika aicināti kā konsultanti, neviens no viņiem nedarbojās vadības grupā un tikai daži bija koncepcijas autoru vidū.²⁶ Trīs cilvēki ar atšķirīgiem viedokļiem, tai skaitā viens mazākumtautību NVO pārstāvis, kopīgi sagatavoja nodaļu par valodu, gala rezultātā panākot kompromisu.²⁷ Tajā pašā laikā daži konsultanti novērtēja kā nepietiekamu sadarbības līmeni starp mazākumtautību pārstāvjiem un Izglītības un zinātnes ministrijas pārstāvjiem, kas rakstīja vispretrunīgāko Integrācijas programmas sadaļu par izglītību.²⁸

²⁴ Valsts programmas koncepcija “Sabiedrības integrācija Latvijā”, Rīga, 2001. g. (turpmāk – *Valsts programmas koncepcija*), <www.np.gov.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 25. augustā) (latviešu, krievu un angļu valodā).

²⁵ Integrācijas programmas izstrāde netika publiski apspriesta; tomēr mērķi un galvenie rīcības virzieni šajos divos dokumentos ir līdzīgi. Galvenā atšķirība ir tā, ka Integrācijas programmā ir iekļauti projektu saraksti.

²⁶ Daži mazākumtautību NVO pārstāvji tika uzaicināti kā autori koncepcijas izstrādes nobeiguma stadijā. Vairāki mazākumtautību pārstāvji – NVO, akadēmisko aprindu, masu ziņas līdzekļu pārstāvji un Saeimas deputāti – tika aicināti arī kā eksperti konsultanti Valsts programmas koncepcijas izstrādē (14 no 53 ekspertiem konsultantiem). Ekspertu grupas sastāvs Valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” izstrādāšanai pēc tās apspriešanas sabiedrībā. Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra materiāli. Daži mazākumtautību NVO pārstāvji tika iesaistīti arī tieslietu ministres Konsultatīvajā padomē sabiedrības integrācijas jautājumos, kas izveidota 2000. gada novembrī, un apsprieda Integrācijas programmu, kā arī ar tās īstenošanas mehānismiem saistītos normatīvos aktus. 11 locekļu vidū ir valsts institūciju pārstāvji un eksperti, tai skaitā trīs mazākumtautību NVO pārstāvji. Sk. Konsultatīvās padomes sastāvu <http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/min_kon.doc> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

²⁷ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

²⁸ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs. Lai gan sabiedriskās apspriešanas laikā izglītības sadaļa tika asi kritizēta, būtiski grozījumi šajā jomā netika veikti; tika iekļauta atziņa par nepieciešamību veicināt mazākumtautību līdzdalību izglītības programmu izstrādē. Intervija ar Latvijas Krievu mācībvalodas skolu atbalsta asociācijas (turpmāk – LAŠOR) direktoru, Rīga, 2002. gada 28. marts. Sk. arī 2.3. sadaļu.

Integrācijas programmas galveno administrēšanas un finansēšanas mehānismu – Sabiedrības integrācijas departamenta (dibināts 2000. gada novembrī) un Sabiedrības integrācijas fonda (dibināts 2001. gada oktobrī) – izveide arī tika aizkavēta ietilgušo politisko debašu dēļ.

2.3. Programma: saturs

Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” iekļauj vairākus integrācijas aspektus:

- pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija;
- sociālā un reģionālā sabiedrības integrācija;
- izglītība, valoda un kultūra;
- informācija.²⁹

Katra sadaļa sastāv no nospraustajiem mērķiem, galvenajiem rīcības virzieniem un projektu sarakstiem. Tajos iekļauti projekti, kas jau ir uzsākti un kuriem 2002. gadam jau nodrošināts valsts finansējums (A projekti), kā arī plānotie projekti (B projekti), kas tiks īstenoti, tikko būs pieejams finansējums. Programmas pielikumā – iespējamo nākotnes projektu saraksts (C projekti).

Kā galvenais arguments Integrācijas programmas izstrādei tiek minēta neuzticēšanās valsts varas iestādēm un atsvešinātība starp individu un valsti, starp atsevišķām sabiedrības daļām, starp sabiedrību un valsti.³⁰ Programma norāda: “No padomju laikiem Latvija ir mantojusi vairāk nekā pusmiljonu ieceļotāju un viņu pēcnācēju, daudzi no viņiem aizvadīto gadu laikā nav iekļāvušies Latvijas kultūras un latviešu valodas vidē,³¹ neizjūt

²⁹ Noslēguma nodaļa ir veltīta īstenošanas mehānismiem.

³⁰ Integrācijas programma, 7.–11. lpp. Arī valsts amatpersonas uzsvēra nepieciešamību novērst divu – pilsoņu un nepilsoņu – kopienu izveidošanos “ar savu valodu, svētkiem un sociopsiholoģiskajām ievirzēm”. A. Čepānis, “*Latvijas sabiedrības integrācija – realitāte vai iespējas*”, *Lauku Avīze*, 1998. 21. maijā, 4. lpp.

³¹ Krievu valoda vēl joprojām tiek lietota plašāk nekā latviešu valoda. Saskaņā ar nesen notikušo aptauju tikai 40% respondentu, kam dzimtā valda nav latviešu, latviešu valodu prot vidējā vai augstākajā līmenī. Vairums respondentu (60%) vēl joprojām latviešu valodu prot vāji vai neprot vispār. Taču jāatzīmē, ka tikai 12% mazākumtautību pārstāvju apgalvo, ka viņi vispār neprot latviešu valodu. Astoņu gadu laikā latviešu valodas pratēju skaits ir pieaudzis par 10%, lai gan dati par pēdējiem trim četriem gadiem kopumā nav mainījušies. Salīdzinājumam: apmēram 83% latviešu prot krievu valodu vidējā vai augstākajā līmenī. Baltijas Sociālo zinātņu institūts un LVAVP. *Valoda*. Iedzīvotāju aptauja, 2001. gada novembris – 2002. gada janvāris.

saistību ar Latvijas valsti. Šādu saišu trūkst arī daļai Latvijas pilsoņu.³² Tādējādi integrācija tiek uzskatīta par procesu, kurā “dažādām sabiedrības grupām ir jāpanāk savstarpēja saprašanās un jāiemēcas sadarboties kopīgas valsts ietvaros”.³³

Integrācijas programmas virzību orientēties uz sabiedrības integrāciju kopumā, nevis konkrēti uz etnisko integrāciju lielā mērā ietekmēja sabiedriskā apspriešana, kuras laikā daudzi dalībnieki, tai skaitā mazākumtautību pārstāvji, ieteica vairāk uzmanības veltīt sociālajām, reģionālajām un citām problēmām, kas skar visus iedzīvotājus.³⁴

Integrācijas programmas nostāja pret mazākumtautību diskriminācijas jautājumiem nav viennozīmīga. Dokumenta autori apgalvo, ka diskriminācijas jautājumu risināšana nav programmas sākotnējais mērķis un, pēc valsts iestāžu pārstāvju domām, diskriminācijas jautājums un mazākumtautību tiesību aizsardzība būtu risināmi ārpus Integrācijas programmas ietvariem, ievērojot arī to, ka programmas mērķgrupa ir Latvijas sabiedrība kopumā, nevis mazākumtautības atsevišķi.³⁵ Tādējādi Integrācijas programma tieši nepievēršas mazākumtautību diskriminācijai; faktiski tā vispār nepiemin diskrimināciju.

Vienlaikus programmā atzīmēts, ka mazākumtautību tiesību aizsardzība ir viens no tās mērķiem³⁶ un ka integrācija ir arī balstīta uz vēlēšanos pieņemt latviešu valodu kā valsts valodu un cieņu pret latviešu, kā arī mazākumtautību valodām un kultūrām.³⁷ Tiek gaidīta arī latviešu “atvērtība” attieksmē pret cittautiešiem.³⁸ Programma arī uzsver, ka

³² Integrācijas programma, 7. lpp.

³³ Tiek apgalvots, ka “sabiedrības integrācijas pamats ir lojalitāte pret Latvijas valsti, apziņa, ka ikviena indivīda nākotne un personīgā labklājība ir cieši saistītas ar Latvijas valsts nākotni, tās stabilitāti un drošību”. Integrācijas programma, 7. lpp.

³⁴ Daži novērotāji apgalvo, ka nodaļa par sociālo un reģionālo integrāciju tika iekļauta, lai apmierinātu daudzus latviešus, kuri neatbalstīja programmu kā tikai uz mazākumtautībām vērstu pasākumu, un ka tās iekļaušana ir pretrunā ar sākotnējo integrācijas ideju, koncentrējot uzmanību galvenokārt uz etniskajiem jautājumiem. Intervija ar Vidzemes augstskolas asociēto profesoru, Rīgā, 2002. gada 5. aprīli, LCESC direktoru, Rīgā, 2002. gada 4. aprīli un Latvijas Cilvēktiesību komitejas pārstāvi, Rīgā, 2002. gada 2. augustā.

³⁵ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

³⁶ “Lai veicinātu demokrātiju, nodrošinātu likuma varu un sekmētu cilvēktiesību institūciju līdzsvarotu darbību un mazākumtautību tiesību aizsardzību, Latvijas valdībai ir jāveicina integrētas sabiedrības veidošanās.” Integrācijas programma, 4. lpp.

³⁷ Integrācijas programma, 7. lpp.

³⁸ Integrācijas programma, 10. lpp.

integrācija nenozīmē piespiedu asimilāciju.³⁹ Vienlaicīgi Integrācijas programma piedāvā tikai dažus pasākumus mazākumtautību etniskās un kultūras identitātes attīstībai. Ņemot vērā to, ka uzsvars tiek likts uz latviešu valodas lietojuma un latviešu kultūras vērtību veicināšanu mazākumtautību vidū, daudzi mazākumtautību NVO pārstāvji ir pauduši bažas par nepietiekamiem pasākumiem mazākumtautību tiesību aizsardzībai un veicināšanai, kā arī multikulturālas sabiedrības veidošanās veicināšanai gan Integrācijas programmā, gan valstī kopumā. Šī kritika galvenokārt ir saistīta ar valsts izglītības politiku, kas tiek uztverta kā drauds krievu etniskajai identitātei un viņu izglītības kvalitātei.⁴⁰ Dažas mazākumtautību NVO ir apliecinājušas, ka turpmākajā Integrācijas programmas īstenošanā būtu lielākā mērā iekļaujams mazākumtautību tiesību jautājums.⁴¹

Lai gan notika plašas konsultācijas ar mazākumtautību pārstāvjiem, vairāki no viņiem ir secinājuši, ka Integrācijas programma neadekvāti atspoguļo viņu viedokļus un bažas.⁴² Viens no iemesliem ir tas, ka programma ir balstīta uz spēkā esošo likumdošanu un valsts politiku, kuru ir kritizējuši daudzi mazākumtautību aktivisti, it sevišķi izglītības jomā.⁴³ Arī nacionālistiski orientēti politiķi un valsts amatpersonas ir asi kritizējuši koncepcijas projektu.⁴⁴ Šīs kritikas rezultātā, piemēram, Valsts programmas koncepcijas gala variantā

³⁹ Integrācijas programma, 8. lpp.

⁴⁰ Intervija ar LAŠOR direktoru 2002. gada 28. martā; sk. arī: *More NGOs on integration of the society in Latvia (Vēl NVO par sabiedrības integrāciju Latvijā)*; 1999. gada 22. aprīlis, <<http://raccoon.riga.lv/minelres/archive//04221999-22:13:11-25909.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā); Я. Плинер “Какой должна быть интеграция общества” (*Kuru sabiedrības integrācijas formu izvēlēties?*), Панорама Латвии, 2002. gada 5. aprīlī, 2. lpp. un: *Minority Issues in Latvia (Mazākumtautību jautājumi Latvijā)* No. 25, 2001. gada 25. februārī, <<http://raccoon.riga.lv/minelres/archive//02272001-06:16:11-23883.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁴¹ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs; intervija ar Latvijas Cilvēktiesību komitejas pārstāvi, Rīgā, 2002. gada 3. augustā un LAŠOR direktori, Rīgā, 2002. gada 30. jūlijā.

⁴² ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs. Sk. arī 2.5. sadaļu.

⁴³ Mazākumtautību NVO galvenokārt kritizēja izglītības sadaļas noteikumus par valsts finansētās vidējās, profesionālās un augstākās izglītības pārtraukšanu mazākumtautību valodās, kā arī bilingvālās izglītības prezentēšanu kā līdzekli pārejai uz latviešu mācību valodu mazākumtautību vidusskolās. Šie noteikumi, nepieciešamības lietot latviešu valodu akcentēšana, kā arī pasākumu trūkums mazākumtautību identitātes veicināšanai uzskatīti par asimilāciju veicinošiem. Sk. *Vēl NVO par sabiedrības integrāciju Latvijā*.

⁴⁴ Piemēram, apvienību “Tēvzemei un Brīvībai”/LNNK pārstāvošie ministri iesniedza 34 labojumus. *Minority Issues in Latvia (Mazākumtautību jautājumi Latvijā)* Nr. 10, 1. lpp., <<http://raccoon.riga.lv/minelres/archive//11271999-18:57:30-21424.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

netika iekļauta rekomendācija ratificēt Eiropas Padomes Vispārējo mazākumtautību aizsardzības konvenciju (FCNM) un izstrādāt nacionālo likumdošanu par mazākumtautību tiesībām.⁴⁵ Ņemot vērā nepietiekami izstrādāto likumdošanu diskriminācijas novēršanas un mazākumtautību tiesību aizsardzības jomā, Integrācijas programmā būtu jāievieš atsauces uz starptautiskajiem standartiem un dokumentiem cilvēktiesību, mazākumtautību un nediskriminācijas jomā.⁴⁶

Kopumā, ņemot vērā spēcīgo politisko opozīciju, bieži vien pretējus viedokļus par integrāciju, kā arī to, ka pirms Valsts programmas koncepcijas sabiedriskās apspriešanas sabiedrībā pietrūka dialoga par etnisko politiku, autori un daudzi pilsoniskās sabiedrības pārstāvji tomēr uzskata Integrācijas programmas pieņemšanu par sasniegumu un atzīst, ka šī programma ir jāatjauno atkarībā no situācijas.⁴⁷

2.4. Programma: administrēšana/īstenošana/novērtējums

Galvenās institūcijas Integrācijas programmas administrēšanai un finansēšanai ir Tieslietu ministrijas Sabiedrības integrācijas departaments (SID) un Sabiedrības integrācijas fonds (SIF). Pirmajai projektu grupai (lielākoties valsts iestāžu projekti, kas minēti A un B projektu sarakstā) valsts finansējuma piešķiršanas process 2001. gada beigās bija slēgts, kas izsauca kritiku. 2002. gada pirmajā pusē SIF izsludināja divus atklātus konkursus par valsts līdzekļiem, kā arī konkursu *Phare* pilotprojektiem. Tomēr starp iesaistītajām institūcijām nav efektīvas koordinācijas, programmas īstenošanai nav izstrādāta arī skaidra

⁴⁵ *Minority Issues in Latvia (Mazākumtautību jautājumi Latvijā)*, No. 12, pp. 1–2, <<http://racoona.riga.lv/minelres/archive//02172000-19;46:56-14688.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā). Mazākumtautības arī ierosināja, lai Valsts programmas koncepcija tiktu saskaņota ar starptautiskajiem cilvēktiesību dokumentiem. Koncepcijas projektā bija dažas atsauces uz tiem, taču gala variantā tās tika svītrotas. *Sabiedriskās diskusijas kop-savilkums*, 4. – 5. lpp. <<http://www.sfl.lv/seminari/seminari1.htm>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁴⁶ Latvijai nav visaptverošas pret diskrimināciju vērstas likumdošanas, kas atbilstu ES Rasu vienlīdzības direktīvai (Padomes direktīva 2000/43/EC (EU Race Equality Directive (Council Directive EC 2000/43/EC)), kuru Eiropas Padome pieņēma 2000. gada 29. jūnijā. Latvija vēl nav ratificējusi Eiropas Padomes Vispārējo mazākumtautību aizsardzības konvenciju, kuru parakstīja 1995. gada 11. maijā, un Eiropas reģionālo un minoritāšu valodu hartu; nav pieņemts arī visaptverošs mazākumtautību tiesību likums.

⁴⁷ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. jūnijs.

stratēģija, un tas var kavēt Integrācijas programmas sekmīgu īstenošanu. Pietiekami liela nav bijusi arī mazākumtautību līdzdalība programmas īstenošanā.

Tieslietu ministrija ir atbildīga par Integrācijas programmas īstenošanu kopumā. SID koordinē dažādu iesaistīto pušu (ministriju, valsts iestāžu, pašvaldību, NVO, starptautisko organizāciju utt.) aktivitātes. SID izstrādā arī kritērijus integrācijas politikas un procesa novērtēšanai un monitoringam, vada šo monitoringu (sk. turpmāk) un atbild par komunikācijas stratēģiju (sk. 2.5. sadaļu).⁴⁸

SIF kompetencē ietilpst valsts un donoru finansējuma piešķiršana, pārvaldīšana un sadale.⁴⁹ Septiņas SIF ekspertu komisijas izvērtē projektus dažādās jomās. SIF budžetu veido valsts, kā arī ES līdzekļi (2002. gadā *Phare* finansējums bija vairāk par 35 procentiem no fonda budžeta).⁵⁰

SIF darbu pārvalda Fonda padome.⁵¹ Padomes sastāva⁵² veidošanas principi tika kritizēti, arī no mazākumtautību pārstāvju puses, šādu iemeslu dēļ:

⁴⁸ SID pienākumu aprakstu sk. Sabiedrības integrācijas departamenta nolikumā, 2000. gada 12. decembrī, § 2, 2. punkts, 1. lpp., <http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/SID_nol...3.piel..doc> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā). Departamenta darbībai 2002. gadā no valsts budžeta tika piešķirti 16 000 latu (27 923 eiro). Government Contribution to Social Integration in Latvia (Valsts ieguldījums sabiedrības integrācijā Latvijā), Ārlietu ministrija, 2002. gada 9. augustā, 2. lpp. <www.am.gov.lv/en/?id=804> (interneta lapa skatīta 2002. gada 25. augustā). 1 eiro – 0,573 lati.

⁴⁹ Sabiedrības integrācijas fonda likums, 2001. gada 5. jūlijs (3. pants), <http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/SIF_Likums.doc> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁵⁰ Kopējais SIF budžets 2002. gadā, ieskaitot līdzekļus projektu konkursiem, bija 447 000 latu 780 105 eiro), no kuriem 282 000 latu (492 147 eiro) piešķīra valdība, bet 165 000 latu (287 958 eiro) – Eiropas Savienība (*Phare* 2000.). (Intervija ar SIF sekretariāta direktoru 2002. gada 15. maijā).

⁵¹ Ministru kabineta rīkojums nr. 515 “Par Sabiedrības integrācijas fonda padomi” 2001. gada 24. oktobrī <http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/NEW_SIF_Padome.doc> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁵² SIF padome tiek ievēlota uz trim gadiem, un tajā ir Valsts prezidentes pārstāvis, pieci ministri (izglītības un zinātnes, kultūras, labklājības, tieslietu, vides aizsardzības un reģionālās attīstības), pieci pašvaldību pārstāvji un pieci NVO pārstāvji. (Sabiedrības integrācijas fonda likums, 9.pants.)

- NVO pārstāvju atlases process nebija caurskatāms;⁵³
- iespējama politisko partiju iejaukšanās SIF darbā (vairāki no padomes locekļiem ir ministri, arī daži NVO pārstāvji pieder pie politiskām partijām), arī izmaiņas valdošajā koalīcijā var izraisīt būtiskas izmaiņas padomē un negatīvi ietekmēt tās darbu;⁵⁴
- pārāk mazs mazākumtautību NVO pārstāvju skaits (tikai divi no 16 padomes locekļiem).

SIF un tā padomes darbu nodrošina sekretariāts,⁵⁵ kas atbild par izdevumu pārraudzību, pieprasot pārskatus no izpildītājinstitūcijām un veicot SIF atbalstīto projektu īstenošanas monitoringu (sk. turpmāk).

Finansējums

2001. gada novembrī SIF padome apstiprināja finansējumu 21 no 60 piedāvātajiem projektiem, kas tika iekļauti Integrācijas programmas A un B projektu sarakstā.⁵⁶ Apstiprināšanas procedūru kritizēja pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību pārstāvji, kā arī starptautiskās organizācijas sakarā ar to, ka netika iesaistītas SIF ekspertu komisijas un lēmumi par finansējumu pieņemti bez atklāta konkursa.⁵⁷ Kritizēts tika arī fakts, ka

⁵³ Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centrs, *Human Rights in Latvia in 2001 (Cilvēktiesības Latvijā 2001. gadā)*, Rīga, 2002. gada marts, 17. lpp. <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/LCHRES2001en.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā) (pieejams arī latviešu valodā). Daži novērotāji uzskatīja, ka darbosies NVO "lojalitātes" kritērijs valsts politikai. *Minority Issues in Latvia (Mazākumtautību jautājumi Latvijā)*, Nr 35, 3. lpp., <<http://racocon.riga.lv/minelres/archive//09012001-11:21:50-22362.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁵⁴ Sk. A. Pabriks, "*Integrācijas fonds krustcelēs*" <[http://www.politika.lv/index.php?id=102179&lang=lv&print=](http://www.politika.lv/index.php?id=102179&lang=lv&print=;)> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā); H. Лебедева. *Кому нужна большая интеграция? (Kam ir vajadzīga lielā integrācijas fikcija?)*, Čas, 2002. gada 26. martā. Daži novērotāji uzskata, ka ministru kompetence budžeta jautājumos un politiskā autoritāte ir ieguvums SIF darbībai. ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

⁵⁵ Sabiedrības integrācijas fonda likums (11. (1) pants).

⁵⁶ Kopumā konkursam 2001. gadā no valsts budžeta tika piešķirti 126 845 lati (221 370 eiro); 20 000 latu (34 904 eiro) tika rezervēti, lai mācītu latviešu valodu naturalizācijas kandidātiem.

⁵⁷ SIF pārstāvji paskaidroja, ka projektu īstenošanai bija jāšākas jau 2001. gadā, bet konkursu organizēšanai būtu nepieciešams daudz laika. (Intervija ar SIF sekretariāta direktora vietnieci, Rīgā, 2002. gada 28. martā.)

apmēram puse atbalstīto projektu attiecās uz sociālo, nevis etnisko integrāciju,⁵⁸ kas neatbilst “sākotnējai integrācijas idejai”.⁵⁹

Pirmajā atklātajā konkursā, kurš tika izsludināts 2002. gada janvārī (pieteikumu iesniegšanas termiņš 2002. gada maijs) finansējums – 120 000 latu (209 424 eiro) bija jāsadala šādi: 50 procenti no finansējuma – projektiem etniskās integrācijas jomā;⁶⁰ 30 procenti – sociālās integrācijas jomā, tai skaitā pašvaldību aktivitātēm; 20 procenti – reģionālās integrācijas jomā.⁶¹ SIF organizēja desmit informatīvus seminārus, lai izskaidrotu pieteikšanās noteikumus. Šos seminārus apmeklēja apmēram 600 dalībnieku.⁶² 2002. gada jūnijā SIF apstiprināja 64 projektus par kopējo summu 96 549 lati (168 497 eiro).⁶³

2002. gada jūlijā SIF izsludināja otru konkursu (pieteikumu iesniegšanas termiņš – 2002. gada 16. septembris) par kopējo summu 62 000 latu (108 202 eiro) no valsts budžeta, projekti bija jāiesniedz galvenokārt etniskās integrācijas jomā (apmēram 70 procentu no finansējuma). SIF izsludināja arī *Phare* pilotprojektu konkursu etniskās integrācijas jomā par 140 000 eiro ar valsts līdzfinansējumu 40 000 eiro apjomā. SIF vairākās pilstētās organizēja seminārus par projektu pieteikšanās noteikumiem *Phare* konkursam.⁶⁴

⁵⁸ R. Belousova, “*Par Sabiedrības integrācijas fondu*”, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 19. decembrī.

⁵⁹ LCESC, *Cilvēktiesības Latvijā 2001. gadā*, 17. lpp.

⁶⁰ Etniskās integrācijas projektu sešas tēmas ir: latviešu valodas apmācība personām, kas vēlas naturalizēties (12 000 latu (20 942 eiro); arī no 2001. gada valsts budžeta šai tēmai tika rezervēti 20 000 latu (34 904 eiro)); integrācijas procesa zinātniskais atbalsts (3000 latu (5236 eiro)); atbalsta programma NVO projektiem etniskās integrācijas jomā (10 000 latu (17 452 eiro)); skolēnu apmaiņas un sadarbības programmas (10 000 latu, 17 452 eiro); atbalsta programma mazākumtautību kultūras biedrībām un asociācijām (15 000 latu, 26 178 eiro); programma “Masu informācijas līdzekļi sabiedrības saliedētības veicināšanai” (10 000 latu (17 452 eiro)).

⁶¹ Informācija iegūta no SIF sekretariāta direktora vietnieces, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

⁶² *Integration of Society in Latvia: from Plans to Implementation (Sabiedrības integrācija Latvijā: no plāniem līdz īstenošanai.)* 2002. gada marts–aprīlis, 5. lpp. <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2683>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁶³ SIF tika iesniegti 390 projektu pieteikumi. Vislielākais skaits projektu saņemts sociālās integrācijas jomā, un tos iesnieguši reģionu pārstāvji. 68% no apstiprinātajiem projektiem tiks īstenoti ārpus Rīgas. M. Līdaka, “*Par SIF projektu konkursu*”, *Latvijas Vēstnesis*, 2002. gada 28. jūnijs. 1., 5. lpp.

⁶⁴ *Integration of Society in Latvia: from Plans to Implementation (Sabiedrības integrācija Latvijā: no plāniem līdz īstenošanai.)* 2002. gada jūnijs–jūlijs, Ārlietu ministrija, 2.–3. lpp. <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2950>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. augustā).

2002. gada martā SIF padome noteica divas galvenās prioritātes finansējumam no valsts budžeta 2003. gadam:

- latviešu valodas apmācība personām, kas vēlas naturalizēties (200 000 latu, 349 040 eiro);
- valsts līdzfinansējums *Phare* projektiem 2003. gadā (320 000 latu, 558 464 eiro).

2002. gada augustā bija paredzēta finansējuma piešķiršana otrajai prioritātei, taču pirmajai prioritātei finansējuma piešķiršana nebija gaidāma.⁶⁵

Mazākumtautību un NVO līdzdalība

Integrācijas programmas projektu īstenošanā piedalās neliels mazākumtautību NVO skaits, kaut arī tajā tika iekļauti visi projekti, kurus iesniedza mazākumtautību NVO.⁶⁶ Lielāko daļu A un B saraksta projektu īsteno valsts institūcijas. 2000. gada februārī Naturalizācijas pārvalde organizēja konkursu, lai gūtu idejas no pilsoniskās sabiedrības. Taču šie projektu priekšlikumi, tai skaitā tie, kurus iesniedza mazākumtautību NVO, nav saņēmuši šī konkursa finansējumu (tie ir C projekti).

Pēc dažu novērotāju domām, mazākumtautību NVO maz projektu iesniedza tāpēc, ka tām nepietiek projektu rakstīšanas prasmes, trūkst kapacitātes un pieredzes; pastāv atsvešinātība no valsts; nebija pietiekamas informācijas; projektu konkursam netika nodrošināts finansējums. Arī informācija par projektiem A un B projektu grupā tika vākta galvenokārt no ministrijām.⁶⁷ Mazākumtautību līdzdalība projektu īstenošanā joprojām ir neliela, lai gan vairākas mazākumtautību NVO, kas galvenokārt darbojas kultūras jomā, piedalījās 2002. gada projektu konkursos.⁶⁸ Ierobežotais finansējums (maksimālā

⁶⁵ Intervija ar SIF sekretariāta direktoru, Rīgā, 2002. gada 12. augustā.

⁶⁶ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs. 2001. gada novembrī SIF atbalstīja tikai vienu mazākumtautību NVO “*Zelta kamoliņš*” (sk. 3.4.5. sadaļu) un dažus mazākumtautību skolu projektus.

⁶⁷ Intervija ar LCESC direktoru, Rīgā, 2002. gada 4. aprīlī, LAŠOR direktoru, Rīgā, 2002. gada 4. aprīlī, SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 1. augustā un Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra direktora vietas izpildītāju, Rīgā, 2002. gada 31. jūlijā.

⁶⁸ SIF ir norādījis, ka daudzi projektu pieteikumi (piemēram, 58% projektu etniskās integrācijas jomā) bija nepilnīgi un neatbilda konkursa vadlīnijām, kas var liecināt par nepietiekamām prasmēm vai pieredzi projektu sagatavošanā, it sevišķi NVO, tai skaitā arī daudzu mazākumtautību organizāciju vidū. Intervija ar SIF sekretariāta direktora vietnieci, Rīgā, 2002. gada 2. augustā un festivāla “*Zelta kamoliņš*” projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 7. augustā. No otras puses, daži mazākumtautību pārstāvji uzskata, ka SIF nepietiekami uzticas NVO, tai skaitā mazākumtautību NVO, kapacitātei. Intervija ar Latvijas Cilvēktiesību komitejas pārstāvi, Rīgā, 2002. gada 3. augustā.

summa, ko SIF piešķir vienam projektam, ir 1000 latu (1745 eiro)) arī ir viens no NVO līdzdalību kavējošiem faktoriem.⁶⁹

Monitorings un izvērtēšana

Tā kā Integrācijas programmas īstenošanas un finansēšanas mehānismi ir izveidoti tikai nesen un monitoringa sistēma vēl nav izveidota (2002. gada vasarā tā bija izstrādes stadijā), kopējo integrācijas ietekmi vai tās projektu efektivitāti vēl nevar novērtēt. Vēl nav pieejami arī publiskie pārskati par izdevumiem Integrācijas programmas ietvaros.⁷⁰

Jau tagad var konstatēt, ka pastāv nepietiekama koordinācija starp dažādām institūcijām integrācijas politikas jomā, arī dažādu institūciju atbildības sadale nav pietiekami precizēta.⁷¹ Pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību pārstāvji ir arī norādījuši uz to, ka trūkst skaidras programmas īstenošanas stratēģijas, precīzas pienākumu sadales un prognozes par iespējamiem rezultātiem.⁷² Šajā kontekstā jāatzīmē, ka Latvijas mazākumtautību politika kopumā ir sadrumstalota un decentralizēta. Nav institūcijas, kas specializētos konkrēti etniskās/rasu diskriminācijas monitoringā un cīņā pret diskrimināciju, kompleksi nodarbotos ar dažādiem mazākumtautību jautājumiem un koordinētu tos.⁷³ Tas rada papildu problēmas darbības koordinācijā.

⁶⁹ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs; Intervija ar festivāla “Zelta kamoliņš” projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 7. augustā.

⁷⁰ Daži no Integrācijas programmas agrāk uzsāktajiem projektiem tika izvērtēti pēc izpildes institūcijas vai finansētājorganizācijas iniciatīvas. Sk., piemēram, A. Pabriks, *The National Programme for Latvian Language Training. Promotion of the Integration of Society 1996–2000. Impact Report. (Latviešu valodas apguves valsts programma. Sabiedrības integrācijas veicināšana 1996.–2000. gadā. Izpildes atskaite.)*

⁷¹ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 14. maijā.

⁷² Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2001 (Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: Minoritāšu aizsardzība 2001)* (turpmāk – *Minoritāšu aizsardzība 2001*). Atvērtās sabiedrības institūts, Budapešta, 2001. g., 302.–307. lpp. (pieejams arī latviešu valodā). Intervija ar festivāla “Zelta kamoliņš” projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 7. augustā, Sorosa fonda–Latvija programmas “Pārmaiņas izglītībā” direktoru, Rīgā, 2002. gada 28. martā un Latvijas Cilvēktiesību komitejas pārstāvi, Rīgā, 2002. gada 3. augustā.

⁷³ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

Lai uzlabotu situāciju, SID strādā pie monitoringa mehānisma izveides, kas ļaus noteikt Integrācijas programmas jaunās prioritātes.⁷⁴ Šī monitoringa mērķis ir novērtēt integrācijas politiku un integrācijas procesu kopumā, nevis konkrētas programmas un projektu īstenošanu.⁷⁵ SID pienākumos neietilpst konkrētu projektu monitorings vai izvērtēšana.⁷⁶ Savukārt SIF kompetencē ir tikai to projektu monitorings un izvērtēšana, kuri ir saņēmuši vai saņems finansējumu no SIF.⁷⁷ Tādējādi būs svarīgi koordinēt dažādās monitoringa aktivitātes, lai gūtu visaptverošu kopainu. Būtu vēlams arī neatkarīgs papildu monitorings.

Integrācijas programmas prioritātes ir jāatjauno katru gadu, ņemot vērā monitoringa rezultātus.⁷⁸ Taču 2003. gada prioritātes būs jānosaka jau 2002. gada rudenī, pirms būs zināmi pirmā monitoringa rezultāti. Vēl nav skaidrs, kādā veidā tiks formulētas jaunās prioritātes. Tāpat arī SIF finansēto integrācijas projektu (projektu konkursu) ietekme tiks novērtēta ne agrāk kā 2004.gadā, kad reāli būs iespējams novērtēt dažādās integrācijas jomas.⁷⁹

2.5. Programma un sabiedrība

Valsts programmas koncepcija, Integrācijas programma un ar tām saistītie informatīvie materiāli tika plaši izplatīti semināros, konferencēs un dažādu valsts institūciju un NVO mājas lapās, kā arī ar Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra starpniecību. Tomēr publiski pieejamā informācija par programmas īstenošanu ir bijusi nepietiekama, it sevišķi par Tieslietu ministrijas aktivitātēm, SIF darbību (izņemot informāciju par projektu

⁷⁴ 2002. gada jūnijā tika izveidota darba grupa, kuru koordinē SID. Grupas sastāvā ietilpst ministriju, valsts institūciju un pašvaldību pārstāvji, un tās mērķis ir koordinēt Integrācijas programmas īstenošanu un noteikt jaunas prioritātes. 2002. gada maijā tika izveidota ekspertu grupa, kura izstrādā integrācijas politikas un procesa monitoringa sistēmu. Neatkarīgās pētniecības organizācijas tiks aicinātas veikt pētījumus, uz kuru pamata veiks analīzi. Šīs aktivitātes finansē ANAP. Valsts nav ieguldījusi līdzekļus monitoringa sistēmas izstrādē. Iespējams, SIF varētu nodrošināt papildu finansējumu. Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 3. augustā.

⁷⁵ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 1. augustā.

⁷⁶ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 1. augustā.

⁷⁷ Projektu monitorings sastāvēs no atsevišķu projektu saturiskās analīzes, finanšu kontroles, kā arī konkrētās jomās panāktā progressa izvērtējuma (pēdējais posms notiks 2003. gada beigās attiecībā uz 2001. gadā uzsāktajiem projektiem). ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

⁷⁸ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 14. maijā.

⁷⁹ Intervija ar SIF sekretariāta direktoru, Rīgā, 2002. gada 12. augustā.

konkursiem)⁸⁰ un konkrēto projektu īstenošanu – gan par agrāk uzsāktajiem projektiem, gan arī par projektiem, kurus finansē SIF. Nesen SID ir uzsācis vairākus pasākumus situācijas uzlabošanai, veidojot datu bāzi par institūcijām un projektiem integrācijas jomā,⁸¹ ar ANAP finansiālu atbalstu izstrādājot komunikācijas stratēģiju, tai skaitā jauno mājas lapu, kas tika izveidota 2002. gada augustā, lai sniegtu informāciju par galvenajām aktivitātēm integrācijas jomā, kā arī par iesaistītajām institūcijām un pētījumiem.⁸² Komunikācijas stratēģijas mērķis ir veicināt izpratni un atbalstu programmas mērķiem un rezultātiem, kā arī iesaistīt sabiedrību tās īstenošanā.⁸³

Latvijas masu saziņas līdzekļi periodiski publicē informāciju un viedokļus par Integrācijas programmas pasākumiem, taču visaptveroši un analītiski raksti par programmu un integrācijas jautājumiem parādās reti, gan latviešu, gan arī krievu valodā iznākošajā presē.⁸⁴

Sabiedriskā apspriešana un iedzīvotāju aptaujas par Valsts programmas koncepciju parādīja, ka pilsoniskā sabiedrība un mazākumtautību pārstāvji kopumā atbalsta integrācijas ideju, uzskatot to par “izmaiņām attieksmē pret mazākumtautībām”.⁸⁵ 2000. gada aptaujas “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību” dati liecina, ka Latvijas iedzīvotāji vairumā gadījumu izprot integrāciju kā visu indivīdu valstiskās piederības apziņu un sadarbību valsts un savas labklājības celšanā, nevis tikai kā mazākumtautību integrāciju Latvijas sabiedrībā.⁸⁶ Arī Integrācijas programmas “divvirziena” pieeja, t.i., latviešu, kā arī mazākumtautību integrācijas veicināšana un sadarbība starp dažādām grupām, kopumā tiek

⁸⁰ Jaunā SIF mājas lapā (latviešu, krievu un angļu valodā) sniedz informāciju par 2002. gada projektu konkursiem, <www.lsis.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā).

⁸¹ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 1. augustā.

⁸² <www.integracija.gov.lv>, 2002. gada vasarā mājas lapā bija tikai latviešu valodā.

⁸³ Intervija ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 8. aprīli.

⁸⁴ I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, *et al.*, *Etnopolitika Latvijā*, Elpa, Rīga, 2001. g., 88. lpp.

⁸⁵ Vairāk *NVO par sabiedrības integrāciju Latvijā*, 1999. gada 22. aprīli.

⁸⁶ Baltijas Sociālo zinātņu institūts un Naturalizācijas pārvalde, *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību, Sabiedrības aptauja 2000./2001.g.* (turpmāk – *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001*), 81. lpp. <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/uzpilssab2001.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā). Saskaņā ar aptaujas datiem 38% pilsoņu un 46% nepilsoņu bija dzirdējuši par Valsts programmas koncepciju. No tiem 70% pilsoņu un 63% nepilsoņu pozitīvi novērtēja programmas saturu. Kopumā 71% pilsoņu un 67% nepilsoņu atbalstīja šādas programmas nepieciešamību un atzina, ka valstij jāuzņemas koordinējošā loma integrācijas procesā.

uzskatīta par pozitīvu aspektu.⁸⁷ Patiešām, 44 procenti pilsoņu un 56 procenti nepilsoņu par vēlamo sabiedrības modeli uzskatīja dažādām kultūrām atvērtu sabiedrību (iepretim 38 procentiem pilsoņu un 13 procentiem nepilsoņu, kas deva priekšroku vienkopienas sabiedrībai).⁸⁸ Saskaņā ar 1999. gada aptaujas datiem, pēc iedzīvotāju domām, vissvarīgākais jautājums bija sociālo problēmu risināšana, kas tieši ietekmē dzīves kvalitāti, t.i., izglītība, korupcija, noziedzība u. c. Tajā pašā laikā mazākumtautību tiesību aizsardzību par “ļoti svarīgu” integrācijas uzdevumu uzskatīja ievērojami vairāk – 59 procenti – mazākumtautību respondentu, latvieši – 34 procenti.⁸⁹

Mazākumtautību pārstāvji izsaka bažas par to, ka integrācijas procesā dialogs starp valsti un mazākumtautībām ir nepietiekams.⁹⁰ Eksperti arī atzīmē, ka trūkst personu, kas spētu uzsākt dialogu starp latviešiem un mazākumtautībām, nav pietiekamas vienprātības valsts institūciju starpā par integrācijas jautājumiem, kā arī trūkst politiskās gribas popularizēt integrācijas ideju.⁹¹

2.6. Programma un ES

Eiropas Komisija savos Kārtējos ziņojumos ir ieteikusi veikt pasākumus mazākumtautību integrācijas veicināšanai un pozitīvi novērtējusi norises šajā jomā, tai skaitā arī Integrācijas programmas pieņemšanu.⁹² Pozitīvi ir novērtēti arī pasākumi naturalizācijas procedūras vienkāršošanai. Ar *Phare* programmas starpniecību jau kopš 1999. gada ES ir sniegusi būtisku atbalstu integrācijas veicināšanas centieniem, piešķirot ievērojamus līdzekļus latviešu valodas apmācības un naturalizācijas atbalstam. Tas atbilst Komisijas

⁸⁷ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

⁸⁸ *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001*, 10. lpp.

⁸⁹ *Latvijas fakti*, Sabiedriskās domas aptauja. Pētījuma atskaite. Rīga, 1999. gada jūlijā, 90. lpp.

⁹⁰ Saeimas deputāts no frakcijas “Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā” (PCTVL) ir atzīmējis, ka “Integrācijas programmai vajadzētu sākties ar dialogu ar opozīciju un dažādajām organizācijām, kas pārstāv mazākumtautību tiesības un intereses Latvijā.” А. Элкин, *Интеграция как кормушка для чиновников (Интеграция kā barotava ierēdņiem)*, Vesti Segodnja, 2001. gada 6. decembrī.

⁹¹ Intervija ar LU Filozofijas un socioloģijas institūta pētnieku, Rīgā, 2002. gada 4. aprīlī.

⁹² Eiropas Kopienų Komisija. *2001 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession (2001. gada Kārtējais ziņojums)*, 24. lpp.

atzinumam, ka latviešu valodas apguve un naturalizācija ir galvenie integrācijas veicināšanas līdzekļi.⁹³

Latviešu valodas apmācība dažādām iedzīvotāju grupām (ar LVAVP starpniecību) ir viena no galvenajām ES atbalstītajām jomām.⁹⁴ LVAVP darbība ir tikusi atzinīgi novērtēta, tāpat kā fakts, ka 2001. gadā valdība tai pirmo reizi piešķīrusi finansējumu. Tomēr ir atzīmēts, ka latviešu valodas skolotāju trūkst, kā arī nepieciešamība pēc lielāka valsts finansējuma.⁹⁵ ES nav atsevišķi izvērtējusi LVAVP un *Phare* izdevumus, galvenokārt tādēļ, ka ir grūti novērtēt dažādās stadijās esošo projektu īstenošanu.⁹⁶

Naturalizācijas veicināšana ir otra prioritārā atbalsta joma. 1998. gadā tika piešķirts 500 000 eiro Naturalizācijas pārvaldes projektam “Sabiedrības integrācija caur informētību un izglītošanu”, lai nostiprinātu Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centru un īstenotu pilotprojektus.⁹⁷

ES nav vērtējusi Integrācijas programmas ietekmi uz Latvijas mazākumtautību tiesību aizsardzību un veicināšanu, uzskatot to pirmām kārtām par nepilsoņu integrācijas līdzekli. Tomēr Eiropas Komisija ir vērsusi uzmanību uz to, ka pastāv problēmas saistībā ar mazākumtautību skolu pāreju uz bilingvālo izglītību, atzīmējot mazākumtautību skolu

⁹³ Sk. vidēja termiņa prioritāti Latvijas 1999. gada Iestāšanās partnerībā “veicināt nepilsoņu integrāciju, it īpaši paplašinot valodas apmācības programmas nelatviešiem, kas nerunā latviski”. DG Enlargement, *Latvia: 1999 Accession Partnership*, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_lv_99.pdf> (Latvija: 1999. gada Iestāšanās partnerība) (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī). 2001. gada Kārtējais ziņojums norāda, ka “centieni atbalstīt nepilsoņu integrāciju ir jāturpina, īstenojot visaptverošu Sabiedrības integrācijas programmu visos tās aspektos, ieskaitot pasākumus naturalizācijas veicināšanai un latviešu valodas apmācības paplašināšanai”. *2001. gada Kārtējais ziņojums*, 27. lpp.

⁹⁴ 2000. gadā *Phare* finansējums veidoja 16% no LVAVP kopējā budžeta, un ES jau kopš 1996. gada ik gadu ir investējusi tās pasākumos 500 000 eiro. A. Pabriks, *The National Programme for Latvian Language Training (Latviešu valodas apguves valsts programma)*, 23. lpp. sk. arī <http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

⁹⁵ *2001. gada Kārtējais ziņojums*, 25. lpp.

⁹⁶ Informācija saņemta no Eiropas Komisijas delegācijas Latvijā, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

⁹⁷ Piemēram, daļējais finansējums socioloģiskiem pētījumiem, konferencēm, skolēnu konkurssam “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību”. Informācija saņemta no Eiropas Komisijas delegācijas Latvijā, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

skolotāju nepietiekamo apmācības nodrošinājumu, kā arī mācību materiālu trūkumu.⁹⁸ Komisija arī uzsvērusi nepieciešamību saglabāt mazākumtautību valodu lietojumu, cik vien iespējams, visās mazākumtautību skolās. Taču 2001. gada Kārtējais ziņojums nevērtē sabiedrības atbalsta līmeni šai pretrunīgajai reformai, lai gan norāda, ka “izglītības reformu turpinot, būs svarīgi nodrošināt, lai tiktu saglabāta ticība šim procesam”.⁹⁹

Phare 2000. gada programmas finansējuma mērķis ir bijis SIF kapacitātes un caurskatāmības palielināšana un SIF darbības organizēšana tā, lai fonds kļūtu par *Phare* nacionālās programmas projektu ieviešanas aģentūru; SIF ir piešķirts arī finansējums *Phare* pilotprojektu konkursa organizēšanai.¹⁰⁰ Sākot ar 2002. gada rudenī, ES eksperti sniegs palīdzību, izvērtējot ar SIF saistītos normatīvos aktus un sniedzot rekomendācijas finansējuma, izvērtēšanas un administratīvo procedūru jomā.¹⁰¹

Phare 2001. gada programmas ietvaros 1 283 850 eiro tiks piešķirti SIF projektu īstenošanai konkursa kārtībā, balstoties uz ES grantu shēmu procedūrām, 2003. un 2004. gadā; būs nepieciešams arī valsts līdzfinansējums (sk. 2.4. sadaļu).¹⁰² Gaidāms, ka vēl 1 500 000 eiro SIF tiks piešķirti no *Phare* 2002. gada programmas 2004. un 2005. gadam.¹⁰³ ES *Phare* programmas ietvaros tiks atbalstīti projekti tikai etniskās integrācijas jomā.¹⁰⁴

⁹⁸ Eiropas Komisija ir atzinīgi novērtējusi valsts piešķirto līdzekļu palielināšanu reformai. 2001. gada Kārtējais ziņojums, 25. lpp.

⁹⁹ 2001. gada Kārtējais ziņojums, 25. lpp.

¹⁰⁰ 500 000 eiro tika piešķirti SIF institucionālai nostiprināšanai un kapacitātes uzlabošanai; 100 000 eiro tika piešķirti pilotprojektiem. ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

¹⁰¹ Standard Summary Project Fiche, LE07.00, Promotion of Integration of Society in Latvia 2000. (Sector: Social Integration) (Standarta projekta kopsavilkums LE00.07.00, Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā 2000. (Sektors: Sabiedrības integrācija) Tieslietu ministrija, Izglītības un zinātnes ministrija, 7. – 11. lpp.

¹⁰² Standard Summary Project Fiche, LE01.01.01, Promotion of Integration of Society in Latvia 2001 (Sector: Political Criteria) (Standarta projekta kopsavilkums LE00.01.01.01, Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā 2001. (Sektors: Politiskie kritēriji) Tieslietu ministrija, 4.–8. lpp. Kopējais 2001. gada 2001 *Phare* programmas finansējums ir 31,4 miljoni eiro, no kuriem 2 miljoni eiro ir piešķirti “Prioritātei 1: Politiskie kritēriji, tai skaitā Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā”. 2001. gada Kārtējais ziņojums, 9. lpp.

¹⁰³ Intervija ar SIF projektu vadītāju, Rīgā, 2002. gada 2. augustā.

¹⁰⁴ Intervija ar SIF sekretariāta direktoru, Rīgā, 2002. gada 12. augustā.

Sākot ar 2003. gadu, SIF administrēs arī ACCESS programmu, kuras ietvaros tiks atbalstītas NVO aktivitātes 1 miljona eiro apmērā.¹⁰⁵

2001.gada Kārtējā ziņojumā atzīts, ka Latvija “lielā mērā” ir izpildījusi savas īstermiņa prioritātes attiecībā uz 1999. gadā pieņemto Valsts valodas likumu¹⁰⁶ un latviešu valodas apmācību,¹⁰⁷ taču vidējā termiņa prioritātes (nepilsoņu integrācijas veicināšana, it sevišķi paplašinot latviešu valodas apmācību), pieņemot Integrācijas programmu un izveidojot SIF, ir izpildījusi tikai daļēji.¹⁰⁸ Ņemot vērā 2001. gada Kārtējā ziņojuma secinājumus, Latvijas Iestāšanās Partnerība ir tikusi pārskatīta.¹⁰⁹

3. VALSTS PROGRAMMA: ĪSTENOŠANA

3.1. Programmas mērķi

Galvenais Integrācijas programmas mērķis, kā norādīts tās ievadā, ir “izveidot demokrātisku, saliedētu pilsonisku sabiedrību, kas balstās uz kopīgām pamatvērtībām. Viena no šīm pamatvērtībām ir neatkarīga, demokrātiska Latvijas valsts.”¹¹⁰ Konkrētāki Programmas mērķi ir minēti katrā no sadaļām (sk. turpmāk).

3.2. Valsts programma un diskriminācija

Lai gan Integrācijas programma tieši nepievēršas mazākumtautību diskriminācijas jautājumiem, tā norāda neizdevīgos apstākļus, ar kuriem saskaras Latvijas iedzīvotāji kopumā, tai skaitā arī mazākumtautības: piemēram, sociālās un reģionālās integrācijas problēmas (bezdarbs, nabadzība, reģionālās atšķirības), nepietiekams finansējums kultūras pasākumiem u.c. Programma norāda uz to, ka Latvijā ir daudz nepilsoņu un daudzi cilvēki

¹⁰⁵ Intervija ar SIF sekretariāta direktoru, Rīgā, 2002. gada 12. augustā.

¹⁰⁶ Valsts valodas likums stājās spēkā 2000. gada 1. septembrī, sk. 3.4.2. sadaļu.

¹⁰⁷ *2001. gada Kārtējais ziņojums*, 115. lpp.

¹⁰⁸ *2001. gada Kārtējais ziņojums*, 118. lpp.: “Vēl joprojām ir jūtams vērā ņemams valodas skolotāju trūkums, un būs svarīgi, lai valsts atbalstītā Latviešu valodas apguves valsts programma tiktu saglabāta un turpmākajos gados paplašināta.”

¹⁰⁹ Latvijas Iestāšanās Partnerības jauno versiju sk. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/aplv_en.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī).

¹¹⁰ Integrācijas programma, 7. lpp.

neprot latviešu valodu, kā arī uz atsvešinātību no Latvijas valsts un kultūras. Programma atzīst arī problēmas, ar ko saskaras konkrēti mazākumtautības, tai skaitā šķēršļus naturalizācijai, ierobežotos kontaktus starp mazākumtautībām un latviešiem, kontaktu trūkumu starp latviešu un mazākumtautību skolām, nespēju samaksāt par latviešu valodas apmācību, divas nošķirtas informatīvās telpas un nepietiekami izstrādāto likumdošanu mazākumtautību kultūras autonomijas jomā.

Viedokļi par diskrimināciju Latvijas sabiedrībā bieži vien ir polarizēti. Starp valsts varas institūcijām, NVO un plašāku sabiedrību nav vienotas izpratnes par to, kas uzskatāms par diskrimināciju. Šī situācija kavē konstruktīva dialoga veidošanos starp latviešiem un mazākumtautībām. Valsts institūciju pārstāvji parasti neuzskata diskrimināciju par specifisku mazākumtautību problēmu, drīzāk uzsverot nelabvēlīgus apstākļus, ar kuriem saskaras gan latvieši, gan mazākumtautības (piemēram, izglītības pieejamība, nodarbinātības jautājumi, dzimumu diskriminācija utt.).¹¹¹ Tomēr mazākumtautības daudz biežāk nekā latvieši apgalvo, ka ir tikuši diskriminēti, galvenokārt uz valodas vai tautības pamata.¹¹²

Latvijā nav pietiekami izstrādāta pret diskrimināciju vērsta likumdošana, kas atbilstu ES Rasu vienlīdzības direktīvas prasībām.¹¹³ Konstitūcija ietver pantu par vispārējās vienlīdzības principu, tāpat arī virkne citu likumu.¹¹⁴ Latvija nav ratificējusi Eiropas cilvēka

¹¹¹ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

¹¹² Saskaņā ar 2000. gada aptauju 24% no respondentiem (31% nelatviešu un 33% nepilsoņu) norādīja, ka bija saskārušies ar diskrimināciju pēdējo triju gadu laikā; 37% nepilsoņu un 36% nelatviešu minēja valodu kā pamatu cilvēktiesību pārkāpumiem; 43% nepilsoņu un 40% nelatviešu minēja tautību kā diskriminācijas pamatu. Baltijas Datu nams, *Cilvēktiesības*, Npublicēta aptauja pēc VCB pasūtījuma, 2000. g.

¹¹³ Padomes 2000. gada 29. jūnija Direktīva 2000/43/EC (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000) ievieš vienlīdzīgas attieksmes principu pret personām neatkarīgi no viņu rases vai etniskās piederības. Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību (ECRI) nesēn atzīmēja, ka “nav visaptverošas pret diskrimināciju vērstas likumdošanas, kas aptvertu visas dzīves jomas [...] un noteiktu efektīvus ieviešanas un atbildības mehānismus”, Eiropas Padome, Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību. *Second report on Latvia (Otrais ziņojums par Latviju)*, pieņemts 2001. gada 14. decembrī un publiskots 2002. gada 23. jūlijā (turpmāk tekstā – 2002. g. ECRI ziņojums), 8. lpp. http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Latvia/Latvia_CBC_2.asp#TopOfPage (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹¹⁴ Sk. Satversmi: <http://www.saeima.lv/Lapas/Satversme_Visa.htm> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī). Pārējie likumi, kas ietver sevi nediskriminācijas principu, ir: Darba likums, Izglītības likums, Kriminālkodekss, Likums par Latvijas nacionālo un etnisko grupu brīvu attīstību un tiesībām uz kultūras autonomiju, Latvijas Sodudzīvības kodekss. Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma, *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 279.–280. lpp.

tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (ECHR) 12. protokolu.¹¹⁵ Tomēr jaunais Darba likums aizliedz tiešu un netiešu diskrimināciju, un vairākos gadījumos pierādīšanas pienākums gulstas uz darba devēju. Faktiski Latvijas likumdošana atbilst ES Rasu vienlīdzības direktīvas prasībām tikai jaunā Darba likuma jomā.¹¹⁶ Darba grupa pie Labklājības ministrijas ir sākusi darbu pie Latvijas likumdošanas saskaņošanas ar ES Rasu vienlīdzības direktīvu.¹¹⁷

Aktuāla ir sabiedrības izglītošana par diskrimināciju un atbildības meklēšanas iespējām, kā arī to valsts iestāžu darbinieku apmācība, kas nodarbojas ar tiesisko normu piemērošanu.¹¹⁸ Vairāki eksperti ir norādījuši uz nepieciešamību izveidot specializētu iestādi (nodaļu), kas nodarbotos ar diskriminācijas jautājumiem, tai skaitā ar rasu un etnisko diskrimināciju.¹¹⁹ VCB¹²⁰ atzīst, ka šāda nodaļa ir nepieciešama, taču norāda, ka tās izveidošanai VCB ietvaros trūkst līdzekļu.¹²¹

¹¹⁵ ECHR tika parakstīta 2000. gada novembrī. Protokols Nr.12 paplašina 14. pantu par nediskrimināciju.

¹¹⁶ Darba likums (stājās spēkā 2002. gada 1. jūnijā) atrodams <<http://www.likumi.lv/doc...php?id=26019>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā). Sk. arī: G. Feldhūne un M. Mits, *Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation, A Comparison of the EU Racial Equality Directive & Protocol No. 12 with anti-discrimination legislation in Latvia (Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze. ES Rasu vienlīdzības direktīvas un 12. protokola salīdzinājums ar pret diskrimināciju vērsto Latvijas likumdošanu)*, Eiropas Čigānu tiesību centrs/Starptautiskās tiesības, Migrācijas politikas grupa, Budapešta/Londona/Brisele, 2001. gada septembrī, 25. lpp.

¹¹⁷ Informācija saņemta no LCESC direktora, Rīgā, 2002. gada 21. augustā.

¹¹⁸ G. Feldhūne un M. Mits, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 28. lpp.

¹¹⁹ G. Feldhūne un M. Mits, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 33. lpp. ECRI arī uzsvērusi nepieciešamību izveidot specializētu institūciju pret diskrimināciju vērstās likumdošanas ieviešanai kā atsevišķu struktūru vai arī VCB ietvaros. 2002. g. ECRI ziņojums, 8.–9. lpp.

¹²⁰ VCB ir neatkarīga, ombudsmenim līdzīga institūcija, kas izveidota 1995. gadā cilvēktiesību aizsardzības veicināšanai. Tās kompetence ir sūdzību izskatīšana par diskrimināciju, tai skaitā uz rasu, etniskās un valodas pamata (lai gan tādu sūdzību bijis nedaudz); birojs arī analizē situāciju šajās jomās. Plašākai informācijai sk.: Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 302.–303. lpp.

¹²¹ VCB. *Aktuālie cilvēktiesību jautājumi Latvijā 2002. gada otrajā ceturksnī*, 13.–14. lpp. <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/2002g2cet.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

Latvijas tiesās nav izskatīta neviena lieta par diskrimināciju uz valodas vai tautības pamata.¹²² Taču pēc grozījumiem Satversmes tiesas likumā šajā tiesā var iesniegt arī individuālās sūdzības.¹²³ Tāpat sūdzību skaits par diskrimināciju uz pilsonības (vai tās trūkuma) vai valodas pamata nākotnē varētu palielināties.¹²⁴

3.2.1. Izglītība

Kontaktu trūkums starp latviešu un krievu mācību valodas skolām ir minēts kā izglītības jomas būtiska problēma, kas ir veicinājusi etniskos aizspriedumus un stereotipu veidošanos.¹²⁵ Integrācijas programma uzsvēr nepieciešamību izveidot vienotu izglītības sistēmu, lai nodrošinātu "Latvijas sabiedrības kā vērtībās un atbildībā vienota pilsoņu kopuma attīstību".¹²⁶ Programma īpaši uzsvēr "kopīgas valodas" nozīmi sekmīgai integrācijai, tāpat latviešu valodas apguvi "tādā līmenī, lai visi Latvijas iedzīvotāji, jo sevišķi jaunā paaudze spētu to brīvi lietot kā savstarpējas saziņas līdzekli". Vienlaikus programma norāda uz nepieciešamību saglabāt mazākumtautību identitāti.¹²⁷

Apkopojot Integrācijas programmas uzdevumus izglītības jomā, kas ir saistīti arī ar mazākumtautību tiesībām, kā galvenos var minēt šādus:

- mazākumtautību izglītības programmu (bilingvālās izglītības) attīstība un īstenošana;¹²⁸

¹²² Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 281. lpp.

¹²³ Labojumi stājās spēkā 2001. gada 1. jūlijā. Satversmes tiesas likums (pieņemts 1996. gada 14. jūnijā), 17. pants, <<http://www.likumi.lv/doc...php?id=63354>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī).

¹²⁴ G. Feldhūne un M. Mits, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 19. lpp.

¹²⁵ Valsts programmas koncepcija, 27. lpp.

¹²⁶ Integrācijas programma, 51. lpp.

¹²⁷ Integrācijas programma, 51. lpp.

¹²⁸ Mazākumtautību pamatskolas izglītības programmas oficiāli tiek sauktas arī par "bilingvālo izglītību", jo mācību procesā tiek izmantotas divas mācību valodas. Programma pakāpeniskai pārejai uz vidējās izglītības iegūšanu valsts valodā un valsts valodā mācāmo priekšmetu īpatsvara palielināšanu pamatizglītības programmās līdz 2005. gadam, 10. lpp.

- sadarbības veicināšana starp latviešu mācībvalodas skolām un skolām, kas īsteno mazākumtautību izglītības programmas.¹²⁹

Daudzi mazākumtautību un pilsoniskās sabiedrības pārstāvji uzskata Integrācijas programmas izglītības sadaļu par vispretrunīgāko, jo tās pamatu veido 1998.gadā pieņemtais Izglītības likums. Lai gan izglītības reformas oficiālais mērķis ir veicināt mazākumtautību pārstāvju integrāciju, kā arī ar latviešu valodas apguves palīdzību veicināt viņu konkurētspēju, gan iestājoties augstskolās, gan darba tirgū¹³⁰, daudzi pilsoniskās sabiedrības pārstāvji un mazākumtautību skolēnu vecāki uzskata atsevišķus reformas elementus par diskriminējošiem un tādiem, kas nostāda mazākumtautību skolēnus neizdevīgos apstākļos. Daži eksperti ir uzvēruši daudzu skolu nepietiekamo sagatavotību reformas īstenošanai, nepietiekamo valsts finansējumu. Ieteikts īstenot reformu (sākt vidusskolu pāreju uz mācībām latviešu valodā 2004.gadā) tikai tajās skolās, kuras tam reāli ir gatavas.

Galvenos projektus šajā jomā sāka īstenot LVAVP un SFL vēl pirms Integrācijas programmas pieņemšanas (lielākoties ar ārvalstu finansējumu), un tie ir guvuši panākumus. SIF nesēn ir apstiprinājis virkni mazu projektu izglītības jomā. Ir nepieciešams lielāks valsts atbalsts un finansējums skolotāju apmācībai, politikas monitoringam, informācijas veicināšanai par izglītības reformu un efektīvākas mazākumtautību līdzdalības veicināšanai tālākās izglītības reformas plānošanā un īstenošanā.

Izglītības reforma

Integrācijas programmas mērķi izglītības jomā atbilst 1998. gada Izglītības likumam, kas nosaka visu valsts un pašvaldību vidusskolu pāreju uz mācībām latviešu valodā un mazākumtautību izglītības programmu ieviešanu (bilingvālo izglītību) pamatskolās. Tādējādi, sākot ar 1999. gada 1. septembri, visām valsts un pašvaldību vispārējās izglītības iestādēm, kurās mācības nenotiek latviešu valodā, bija vai nu jāsāk ieviest mazākumtautību izglītības programmas (sk. turpmāk) vai jāpāriet uz mācībām valsts valodā. 2004. gada 1. septembrī visām valsts un pašvaldību vidusskolu desmitajām klasēm¹³¹ un

¹²⁹ Citu mērķu vidū ir: bilingvālās izglītības metodikas attīstība; starpkultūru izglītība; skolu sadarbības veicināšana; sabiedrisko zinātņu skolotāju apmācība; pilsoniskās audzināšanas programmas izstrāde; mazākumtautību nodrošināšana izglītības programmu izstrādē un izglītības politikas īstenošanā utt. Integrācijas programma, sadaļa "Izglītība, valoda un kultūra", 51.–54. lpp.

¹³⁰ Programma pakāpeniskai pārejai uz vidējās izglītības iegūšanu valsts valodā un valsts valodā mācāmo priekšmetu īpatsvara palielināšanu pamatzglītības programmās līdz 2005. gadam, 16. lpp.

¹³¹ Vidusskolas līmeņa sākums.

profesionālās izglītības mācību iestāžu pirmajiem kursiem ir jāsāk mācības tikai latviešu valodā.¹³²

Bilingvālā izglītība nav precīzi definēta Latvijas normatīvajos aktos.¹³³ 1999. gada pavasarī Izglītības un zinātnes ministrija izstrādāja četrus mazākumtautību pamatzglītības modeļus, nosakot proporcijas starp latviešu valodas un mazākumvalodu lietojumu (mācības tikai latviešu valodā, bilingvāli, mācības tikai mazākumtautības valodā). Valsts un pašvaldību finansētās mazākumtautību skolas var arī izstrādāt savu modeli, ievērojot ministrijas standartus. Dažas skolas brīvprātīgi sāka ieviest mazākumtautību izglītības programmas jau pirms 1999. gada septembra.¹³⁴

Izglītības reforma ir viens no vispretrunīgākajiem jautājumiem integrācijas kontekstā, kā arī mazākumtautību tiesību jomā.¹³⁵ Uzskati par izglītības reformu un bilingvālo izglītību ir polarizēti. Kopumā lielākā daļa iedzīvotāju, tai skaitā mazākumtautības, atbalsta bilingvālās apmācības metodi.¹³⁶ Apmēram puse mazākumtautību skolu skolēnu, skolotāju un direktoru vēlas, lai mācību priekšmetu skaits, ko pamatskolā apgūst latviešu un krievu valodā, būtu vienāds (kas atbilst mazākumtautību izglītības programmām pamatskolā), savukārt daudzi respondenti (41 procents skolēnu, 37 procenti skolotāju, 34 procenti

¹³² Izglītības likuma pārejas noteikumi (1998. gada 17. novembris) (turpmāk tekstā “1998. gada Izglītības likums”), 9. (3) pants <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=50759>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī). Šie noteikumi šajā ziņojumā tiks apzīmēti par “izglītības reformu”. Sk. arī: Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 289.–293. lpp.

¹³³ Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

¹³⁴ 2000./2001. mācību gadā bija 732 skolas ar latviešu mācību valodu, 173 – ar krievu mācību valodu un 149 – ar mācībām divās valodās (latviešu un krievu valodā). Bija arī dažas poļu, ebreju, ukraiņu, igauņu, lietuviešu un baltkrievu skolas, kā arī čigānu klases divās skolās. Skolēnu skaits, kas mācās latviešu valodā, palielinājās no 66% 1999./2000. gadā līdz 72,3% 2001./2002. gadā. <<http://www.am.gov.lv/en/?id=800>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā). Līdztekus mazākumtautību vecāku pieaugošajai ieinteresētībai sūtīt savus bērnus latviešu skolās, citi cēloņi skolēnu skaita lejupslīdei skolās ar krievu mācību valodu ir emigrācija un dzimstības samazināšanās krievu vidū. Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 291. lpp.

¹³⁵ Šajā sadaļā par diskriminācijas un vienlīdzīgās pieejas izglītībai jautājumiem, galvenā uzmanība tiks pievērsta latviešu valodas apguvei un izglītības kvalitātei. Savukārt ar mācību valodu un mazākumtautību identitātes veicināšanu saistītie jautājumi tiks analizēti 3.4.1. sadaļā par mazākumtautību tiesībām uz izglītību.

¹³⁶ *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001*, 105. lpp. Saskaņā ar aptaujas datiem 81% pilsoņu un 74% nepilsoņu atbalsta bilingvālās apmācības metodi.

direktoru un 31 procents vecāku) dod priekšroku izglītībai galvenokārt mazākumtautības valodā.¹³⁷ Apmēram puse mazākumtautību skolēnu vecāku, skolu direktoru un skolotāju iestājas pret pāreju uz latviešu mācībvalodu vidusskolās 2004. gadā, taču pārējie to atbalsta.¹³⁸

Lai gan valsts ieguldījums izglītības reformā ir ievērojams,¹³⁹ eksperti pauž bažas, ka tas tomēr ir nepietiekams un ka reforma ir nepietiekami sagatavota un vadīta.¹⁴⁰ Galvenā problēma ir skolotāju nepietiekamā sagatavotība bilingvālajai izglītībai. 2002. gada aptaujā mazākumtautību skolu skolotāji vērtēja savu sagatavotības pakāpi bilingvālajai izglītībai kā vidēju vai augstu, tomēr nopietnas problēmas rada nepietiekams latviešu valodas zināšanu līmenis, kā arī nepietiekamās zināšanas bilingvālajā pedagoģijā un

¹³⁷ Sk.: Baltijas Sociālo zinātņu institūts sadarbībā ar Kanādas Starptautisko attīstības aģentūru, EDSO un SFL, *Analysis of the Implementation of Bilingual Education (Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze)*, Rīga, 2002. g. (turpmāk tekstā, – *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*), 20. lpp. <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/bilingv_en.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. septembrī). Šī aptauja aptvēra mazākumtautību skolu (t. i., skolu ar krievu mācībvalodu) pamatskolas un vidusskolas skolotājus, direktorus, kā arī 2.–3., 6.–7.klašu skolēnus un viņu vecākus. Respondentu skaits katrā aptaujas grupā atšķīrās; tika pielietotas arī dažādas aptaujas metodes. Šis pētījums ir pieejams latviešu un krievu valodā.

¹³⁸ 58% audzēkņu, 52% skolotāju, 48% vecāku un 46% skolu direktoru “drīzāk neatbalsta” vai “pilnīgi neatbalsta” mācīšanu galvenokārt latviešu valodā, sākot ar 2004. gadu. *Bilingvālās izglītības īstenošanas analīze*, 20. lpp. Saskaņā ar citas aptaujas datiem 86% latviešu – pilsoņu, 55% krievu tautības pilsoņu un 47% nepilsoņu atbalsta pāreju uz latviešu valodu kā mācību valodu vidusskolās. 42% nepilsoņu ir pret to. *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001.*, 102. lpp.

¹³⁹ Sk.: E. Papule, *State measures in bilingual education: Characterisation of minority education policy (Valsts pasākumi bilingvālajai izglītībai: Mazākumtautību izglītības reformas raksturojums) Bulletin Tagad*, <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā) (pieejama arī latviešu valodā).

¹⁴⁰ Bilingvālo skolotāju apmācībai vairāk uzmanības tika veltīts tikai 2000. gadā, t. i., pēc reformas uzsākšanas. E. Vēbers, *Bilingual Education Reform (Bilingvālās izglītības reforma): A Passport to Social Cohesion and Economic Prosperity. Report on Education in Latvia 2000*, SFL, Rīga, 2001. g., 77.–87. lpp. (pieejama arī latviešu valodā); A. Pabriks, E. Vēbers un R. Ābolītiņš, *Atsvešinātības pārvarēšana. Sabiedrības integrācija*, Nims, Nipo NT, Rīga, 2001. g.; B. Lulle, *Būtiskākās problēmas mazākumtautību izglītības reformas īstenošanā Latvijā, Politikas zinātnes jautājumi*, Latvijas Universitāte, Sociālo zinātņu fakultāte, Politisko zinātņu nodaļa, Rīga, 2002. g., 205.–238. lpp.; intervija ar SFL programmas “Pārmaiņas izglītībā” direktoru, Rīgā, 2002. gada 22. martā.

metodikas trūkums.¹⁴¹ Daži eksperti atzīmē, ka bilingvālā izglītība izglītības reformā un attiecīgi Integrācijas programmā tiek ieteikta nevis kā moderna mācību metode izglītības kvalitātes un latviešu valodas prasmes uzlabošanai un mazākumtautību identitātes saglabāšanai, bet galvenokārt kā līdzeklis pārejai uz izglītību tikai latviešu valodā.¹⁴²

Daudzi mazākumtautību NVO pārstāvji, eksperti un skolēnu vecāki ir izteikuši bažas, ka iespējas un garantijas saņemt pamatskolas un vidusskolas izglītību mazākumtautību valodās arvien vairāk samazinās un izveles iespējas mazākumtautību skolēnu vecākiem un skolām, kas piedalās reformā, ir ierobežotas. Lai gan mazākumtautību skolēnu latviešu valodas prasme ir labāka salīdzinājumā ar citām aptaujāto grupām (piemēram, vecākiem un skolotājiem) un tā joprojām uzlabojas,¹⁴³ ievērojams skolu direktoru un skolotāju skaits uzskata, ka bilingvālā izglītība pazemina izglītības kvalitāti un skolēnu zināšanas mācību priekšmetos.¹⁴⁴ Skolotājus arī uztrauc tas, ka skolēnu latviešu valodas zināšanas neatbilst bilingvālajai izglītībai. Tiek arī secināts, ka krievu skolu skolēni atrodas neizdevīgākā stāvoklī, salīdzinot ar latviešiem, piedaloties mācību priekšmetu olimpiādēs un citos pārbaudījumos, kas notiek latviešu valodā.¹⁴⁵ Tomēr Izglītības un

¹⁴¹ Pēc 2002. gadā veiktās aptaujas datiem, vairāk nekā viena trešdaļa mazākumtautību skolu skolotāju vērtē savu latviešu valodas prasmi viszemākajā līmenī un tikai 10% – augstākajā līmenī, lai gan skolotājiem valsts skolās tiek izvirzīta prasība zināt latviešu valodu augstākajā prasmes līmenī. Sk. *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 22., 34., 19. lpp.

¹⁴² Intervija ar SFL programmas “Pārmaiņas izglītībā” direktoru, Rīgā, 2002.gada 22. martā un LAŠOR direktoru, Rīgā, 2002. gada 29. martā. Ir arī bažas par to, ka valdošās partijas, kuras nereti ignorē izglītības kvalitāti un citus reformas sociālos, ekonomiskos un politiskos aspektus, politizē izglītības reformu.

¹⁴³ 68% no 6. un 7. klašu skolēniem prot runāt latviešu valodā brīvi vai ar nelielām grūtībām, 30% prot sarunāties tikai par vienkāršiem jautājumiem, bet 2% vispār neprot runāt latviski (pēc skolēnu zināšanu pašnovērtējuma). Vairums skolu direktoru (86%) un skolotāju (78%) norādīja, ka bilingvālās izglītības rezultātā latviešu valodas prasme skolēnu vidū uzlabojas. *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 25., 39. lpp.

¹⁴⁴ Piemēram, 51% skolotāju un vairāk nekā puse mazākumtautību skolu direktoru uzskata, ka skolēnu zināšanas mācību priekšmetā bilingvālās izglītības rezultātā pasliktinās; 42% skolotāju un 54% skolu direktoru secināja, ka skolotāja stāstītā uztveršana pasliktinās; un apmēram viena trešdaļa skolotāju un skolu direktoru puda bažas par skolēnu uzmanības stundā un intereses par mācību priekšmetu samazināšanos. *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 39. lpp.

¹⁴⁵ B. Zeļcermans un N. Rogāļeva, *Minority Education Policies in Latvia: Who Determines Them and How? (Mazākumtautību izglītības politika Latvijā: kas un kā to nosaka: A Passport to Social Cohesion and Economic Prosperity. Report on Education in Latvia 2000*, SFL, Rīga, 2001.g., 90.–91. lpp. (pieejama arī latviešu valodā).

zinātnes ministrijas rīcībā esošie dati neliecina par mazākumtautību skolu skolēnu zināšanu līmeņa pazemināšanos.¹⁴⁶

Lai gan, pēc Izglītības un zinātnes ministrijas aprēķiniem, vairākums mazākumtautību vidusskolu ir gatavas pārejai uz latviešu mācībvalodu 2004. gadā, pastāv arī atziņa, ka daudzas skolas tam nav gatavas.¹⁴⁷ Ir bijuši daži pilsoniskās sabiedrības centieni noteikt skolēnu vecāku vidū pieprasījuma līmeni pēc izglītības dzimtajā valodā un atbilstoši pieprasījumam ietekmēt arī valsts politiku.¹⁴⁸ Eksperti arī iesaka pagarināt pārejas termiņu, uzsverot, ka valstij nepieciešams investēt vairāk līdzekļu izglītības reformas īstenošanā.¹⁴⁹ Saņemts arī ieteikums, ka pārejai uz latviešu mācībvalodu 2004.gadā būtu jānotiek tikai tajās skolās, kuras tai noteikti ir gatavas.¹⁵⁰

Galvenās iesaistītās institūcijas, kas organizējušas bilingvālo skolotāju bezmaksas apmācību un izstrādājušas mācību materiālus, ir LVAVP un SFL (galvenokārt ar ārvalstu līdzekļiem).¹⁵¹ Daži no projektiem, kurus 2001. gada novembrī atbalstīja SIF, arī tiks analizēti šajā dokumentā.

¹⁴⁶ Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

¹⁴⁷ Pēc ministrijas aprēķiniem, 60% mazākumtautību skolu jau tagad ir gatavas mācībām latviešu valodā, jo tajās jau notiek bilingvāla apmācība; 10% skolu jau māca latviešu valodā; 25–35% skolu latviešu valodā māca trīs priekšmetus (tiek norādīts, ka skolām vēl ir atvēlēti trīs gadi, lai sagatavotos pārejai). E. Papule, *Valsts pasākumi bilingvālajā izglītībā: Mazākumtautību izglītības politikas raksturojums, Bulletin Tagad*, <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā). Pēc aptaujas datiem, no 50 apsekotajām skolām 16% būs labi sagatavotas pārejai, 40% to varētu izdarīt ar zināmām grūtībām, taču 44% skolu tam nebūs pietiekami gatavas. Sk.: *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 46. lpp.

¹⁴⁸ Piemēram, organizējot plaši apmeklētās konferences “Izglītība – dzimtajā valodā”, kuru 2000. un 2001. gadā organizēja LAŠOR; kārtējā konference ir plānota arī 2002. gada septembrī. 2001. – 2002. gadā Saeimai, valdībai un EDSO tika nosūtīta vēstule, kuru bija parakstījušas gandrīz 6000 personas. Informācija iegūta no LAŠOR direktora, Rīgā, 2002. gada 2. augustā; sk. arī <<http://www.lashor.lv>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹⁴⁹ E. Vēbers, *Bilingvālās izglītības reforma*, 77.–87. lpp.; A.Pabriks, E. Vēbers, R. Ābolstiņš, *Atsvešinātības pārvarēšana. Sabiedrības integrācija*, 133.–147. lpp.

¹⁵⁰ *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 8. lpp.

¹⁵¹ Bilingvālo skolotāju apmācību organizē arī bilingvālās izglītības centri četrās pilsētās. Tie informē cilvēkus par bilingvālo izglītību un integrācijas jautājumiem, kā arī piedāvā latviešu valodas un bilingvālās izglītības kursus, kurus atbalsta Izglītības un zinātnes ministrija. Apmācību organizē arī Pedagogu izglītības atbalsta centrs, Rīgas Skolotāju izglītības centrs, LU Pedagoģijas un psiholoģijas fakultātes Multikulturālās izglītības centrs, skolu valdes u. c.

LVAVP aktivitātes

Ņemot vērā augošo pieprasījumu, LVAVP jau kopš 1997. gada organizē latviešu valodas kursus skolotājiem (latviešu valodas kā otrās valodas (LAT 2) kursus), lai uzlabotu darbam nepieciešamo zināšanu līmeni. Ikgadējās LVAVP novērtējuma aptaujas liecina, ka dalībnieki pozitīvi vērtē LAT 2 kursus.¹⁵² 2000. gada oktobrī tika uzsākti arī bilingvālo mācību kursi, kuru organizēšana tiek plānota līdz 2006. gadam; šos kursus ir beiguši jau aptuveni 1500 skolotāju.¹⁵³

LVAVP ir izstrādājusi mācību materiālus vairākās jomās: LAT 2 mācību materiālus skolām (no 1. līdz 9. klasei); metodisko mācību literatūru skolotājiem un dažādām profesionālajām grupām; kā arī LAT 2 mācību materiālus plašākai auditorijai. 2001. gadā tika publicēta grāmata "Bilingvālā izglītība: rokasgrāmata skolotājiem",¹⁵⁴ 2002. gadā sagatavoti slaidi vēstures, bioloģijas un ģeogrāfijas bilingvālajai mācīšanai septītajā un astotajā klasē.¹⁵⁵

Tomēr bilingvālās izglītības ieviešanas galvenā nasta gulstas uz pašiem skolotājiem. Nereti viņiem trūkst gan laika, gan tehnisku un materiālu resursu metodoloģijas un mācību palīg līdzekļu izstrādei, pat ja viņiem ir zināšanas, kā tas darāms.¹⁵⁶ Visvājākais punkts bilingvālo skolotāju apmācībā ir vienotas bilingvālās izglītības metodoloģijas trūkums.¹⁵⁷

Neatkarīgajā LVAVP darbības novērtējumā tika secināts, ka LVAVP ir bijusi būtiska loma dialoga veidošanā ar mazākumtautībām un to iesaistišanā bilingvālās izglītības reformā.¹⁵⁸ Tomēr dažas mazākumtautību NVO uztver LVAVP

¹⁵² Sk. <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹⁵³ Intervija ar LVAVP bilingvālās izglītības projektu koordinatori, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

¹⁵⁴ Grāmatu bez maksas izsniedz skolotājiem, kas apmeklē bilingvālo mācību kursus; pārējie skolotāji var to nopirkt. I. Ieviņa un S. Eisaka, *Implementation of Bilingual Education: The Contribution of the NPLLT (Bilingvālās izglītības ieviešana: LVAVP ieguldījums)*, *Bulletin Tagad* 2002, <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā) (pieejama arī latviešu valodā).

¹⁵⁵ Intervija ar LVAVP bilingvālās izglītības projektu koordinatori, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

¹⁵⁶ Intervija ar LVAVP bilingvālās izglītības projektu koordinatori, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

¹⁵⁷ "Daudzi skolotāji uzskata, ka mēs viņiem piedāvāsim noteiktas darba metodes viņu darbam klasē. Taču mums nav vienotas metožu sistēmas bilingvālajai izglītībai. Mēs varam piedāvāt tikai iespējamus risinājumus." I. Ieviņa, "Skolotājs bilingvālajā izglītībā", 2001. g.

¹⁵⁸ A. Pabriks, *Latviešu valodas apguves valsts programma. Sabiedrības integrācijas veicināšana 1996–2000. Ietekmes ziņojums*, 15.–18. lpp.

kā līdzekli asimilāciju veicinošai valsts politikai izglītības jomā.¹⁵⁹ LVAVP aktivitāšu nākotne ir neskaidra pēc programmas darbības iespējamās pārtraukšanas 2006.gadā.

Sorosa fonda–Latvija projekts “Atvērtā skola”

Projektu “Atvērtā skola” fonds uzsāka 1999. gadā, un tas turpināsies līdz 2003. gadam. Projekta mērķis ir atbalstīt tādas izglītības sistēmas izveidi, kas sekmē sabiedrības etnisko integrāciju, veidojot kopīgas vērtības un mērķus, iecietību pret daudzveidību un rosinot sadarbību starp latviešiem un mazākumtautību pārstāvjiem. Projekts ir virzīts galvenokārt uz četru bilingvālās izglītības modeļu ieviešanu pilotskolās.¹⁶⁰ 2000. gadā veiktais projekta novērtējums parādīja, ka to pozitīvi vērtē projekta mērķauditorija; tika sniegtas arī rekomendācijas projekta pilnveidošanai.¹⁶¹

SIF atbalstītie projekti

Vairāki projekti, kurus SIF atbalstīja 2001. gada novembrī, ir saistīti ar pāreju uz mācībām latviešu valodā. Daudzi no projektiem bija agrāko, vēl pirms Integrācijas programmas pieņemšanas uzsākti, projektu turpinājums. Izglītības un zinātnes ministrija, kā arī mazākumtautību skolas ir šo projektu galvenās īstenotāj-institūcijas.

Piemēram var minēt Izglītības un zinātnes ministrijas un LVAVP īstenoto projektu “Mazākumtautību vecāku un skolotāju iesaistīšana integrācijas procesā”, kuram tika piešķirti 2160 latu (3769 eiro). Projekts paredz veicināt izpratni skolotāju un vecāku vidū par bilingvālās izglītības reformu. Kopumā tika noorganizēti astoņi semināri vecākiem un skolotājiem Rīgā, Daugavpilī un Liepājā.

¹⁵⁹ И. Пименов, *Кто политизирует школьную реформу? (Kas politizē skolu reformu?)*, *Business & Baltia*, 2001. gada 19. novembrī.

¹⁶⁰ Projektā ir iesaistītas 20 krievu skolas, 17 latviešu skolas (ar mazākumtautību bērniem), 14 bērnudārzi un 7 pedagoģiskās universitātes. Pārējās aktivitātes ietver konferences un seminārus par bilingvālo izglītību, bilingvālās izglītības materiālu izstrādi, vasaras nometnes skolotājiem, integrācijas nometnes un skolu sadarbību, informatīvo kampaņu utt. Informatīvos materiālus sagatavojuši SFL projekta “Atvērtā skola” koordinatori; intervija ar projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 25. martā.

¹⁶¹ E. Nadirova un E. M. Stallmans, *An Evaluation of Implementation. “Open School” Project (Projekta “Atvērtā skola” realizācijas novērtējums)*. Soros Foundation–Latvia. Teachers College, Columbia University, 2000. gada pavasaris, <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/Open_school.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 13. aprīli).

Semināru gaitā tika konstatēts, ka vecākiem ir ļoti zems informētības līmenis par izglītības reformu un vāja izpratne par bilingvālo izglītību; skolotāji bija labāk informēti. Tika uzsvērtā nepieciešamība sniegt vairāk informācijas par bilingvālo izglītību.¹⁶² Tādēļ plāno organizēt vēl 40 seminārus.¹⁶³

Skolu sadarbība

LVAVP un Sorosa fonds–Latvija¹⁶⁴ ir organizējuši vairākus sadarbības pasākumus starp latviešu un mazākumtautību skolām gan skolēniem, gan skolotājiem. Šādu pasākumu mērķis ir veicināt starpkultūru saskarsmi, paplašināt skolēnu zināšanas par citām kultūrām, uzlabot skolotāju un skolēnu latviešu valodas zināšanas, sekmēt viņu interesi par Latviju, kā arī skolēnu iesaistīšanos sabiedriskajā dzīvē.

LVAVP aktivitātes

Kopš 1998. gada LVAVP ir organizējusi dažādus neformālus valodas apmācības projektus, to skaitā integrācijas nometnes, jauniešu klubus un skolu sadarbības projektus.¹⁶⁵ Valsts šādiem projektiem pirmo reizi piešķīra līdzekļus 2001. gadā. Šajās aktivitātēs ir piedalījušies aptuveni 1000 skolēnu un skolotāju. LVAVP eksperti ir izvērtējuši gandrīz visus projektus to īstenošanas gaitā un secinājuši, ka integrācijas nometnes veicina dažādu kultūru mijiedarbību, kā arī latviešu valodas praktisku lietojumu.¹⁶⁶ Tika izteiktas dažas kritiskas piezīmes par integrācijas nometņu neskaidrajiem, nereālajiem un grūti izpildāmajiem mērķiem. Neatkarīgie eksperti visumā ir pozitīvi vērtējuši nometnes, atzīmējot to, ka mazākumtautību un latviešu bērni ir vairāk uzzinājuši par citu tautu kultūru un attīstījuši saskarsmes prasmes; eksperti arī secināja, ka LVAVP ir veicinājusi latviešu skolu

¹⁶² Intervija ar LVAVP bilingvālās izglītības projektu koordinatori, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

¹⁶³ Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

¹⁶⁴ SFL arī organizē integrācijas nometnes skolēniem un skolotājiem un īsteno žurnāla *Tilts* projektu, kurā ir iesaistīti latviešu un mazākumtautību skolu skolēni.

¹⁶⁵ 2001. gadā LVAVP piešķīra finansējumu 14 nometnēm, 12 klubiem un deviņiem skolu sadarbības projektiem. Katra nometne saņēma 1700 latu (2967 eiro), katrs jaunatnes klubs – 700 latu (1222 eiro) un katrs skolu sadarbības projekts – 800 latu (1396 eiro) no valsts. 80% finansējuma nodrošina LVAVP, pārējais nāk no citiem avotiem, piemēram, no pašvaldībām, vecākiem utt. Dati par valsts finansējuma daļu 2001. gadā nebija pieejami.

¹⁶⁶ S. Vigule, J. Sņikeris, S. Kucina, *Integrācijas nometņu novērtējuma atskaites. (Novērtējuma materiālus sagatavojuši LVAVP eksperti)*, Rīga, 2001. g.

gatavību sadarboties ar mazākumtautību skolām.¹⁶⁷ Šos projektus LVAVP plāno turpināt 2002. gadā, un 15 integrācijas nometnēm jau ir nodrošināts pietiekams finansējums no *Phare* līdzekļiem.¹⁶⁸

SIF atbalstītie projekti

Viena no SIF projektu konkursu prioritārajām programmām 2002. gadā ir “skolēnu apmaiņa un sadarbība” (sk. 2.4. sadaļu). 2002. gada jūnijā šajā jomā apstiprināja sešus projektus, un gaidāms, ka šādi projekti tiks apstiprināti arī otrajā konkursā.

Ņemot vērā to, ka SIF darbojas samērā nesen, kā arī to, ka fonda vispārējie mērķi ir plašāki, un līdzekļi ierobežoti, tā iniciatīvas var uzskatīt tikai par papildinājumu citiem izglītības reformas pasākumiem. Jāatzīmē, ka SIF līdzšinējie pasākumi ir veicinājuši informācijas izplatīšanu par bilingvālo izglītību un skolu sadarbību. Turpmākie pasākumi šajā jomā būtu ļoti vēlamai.

No sabiedrības integrācijas viedokļa ir ļoti svarīgi, lai valsts veicinātu mazākumtautību efektīvāku līdzdalību turpmākajā izglītības reformas plānošanā un īstenošanā, ņemot vērā skolu un vecāku iespējas un pieprasījumu. Skolotāju apmācībā, kā arī izglītības politikas monitoringā ir arī nepieciešams ieguldīt vairāk resursu.

3.2.2. Nodarbinātība

Integrācijas programma koncentrē uzmanību uz latviešu valodas apguvi kā mazākumtautību nodarbinātības veicināšanas līdzekli, jo vāja valodas prasme tiek uzskatīta par šķērslī, kas traucē atrast darbu. Valsts ir veikusi visu sabiedrību aptverošus nodarbinātības veicināšanas pasākumus jau pirms Integrācijas programmas pieņemšanas. LVAVP aktivitātes latviešu valodas jomā arī var uzskatīt par nodarbinātības veicināšanas pasākumiem. Tomēr pieprasījums pēc latviešu valodas apguves ir lielāks, nekā to šobrīd iespējams apmierināt kvalificētu skolotāju un līdzekļu trūkuma dēļ.

Integrācijas programmas nodaļā “Sabiedrības sociālā un reģionālā integrācija”¹⁶⁹ kā viens no integrācijas mērķiem ir minēta nepieciešamība veicināt nodarbinātību. Nepietiekama latviešu valodas prasme, kā arī zems izglītības līmenis tiek minēts kā šķērslis

¹⁶⁷ I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, *Etnopolitika Latvijā*, Elpa, Rīga, 2001, 12.–13. lpp.

¹⁶⁸ Intervija ar LVAVP direktori: *Neformālie latviešu valodas apguves projekti, Izglītība un Kultūra*, 2001. gada 21. decembrī, 11. lpp.

¹⁶⁹ Integrācijas programma, 37. lpp.

cittautiešu (mazākumtautību) bezdarbnieku konkurētspējai darba tirgū.¹⁷⁰ Programmā arī norādīts, ka daudzi cilvēki nevar izmantot iespējas mācīties latviešu valodu nepietiekamo finanšu līdzekļu dēļ.¹⁷¹ Pētījumi rāda, ka latviešu valodas prasmes līmenis ir zemāks bezdarbnieku vidū salīdzinājumā ar citām iedzīvotāju grupām. Daudziem bezdarbniekiem, it īpaši Latgales reģionā un Rīgā, vispār nav valsts valodas prasmi apliecinājoša dokumenta un viņu latviešu valodas zināšanas ir vājas.¹⁷² Nereti bezdarbnieku latviešu valodas prasme neatbilst līmenim, lai pildītu amata pienākumus, stājoties darbā. Tas nepārprotami ir šķērslis daudziem darba meklētājiem, tai skaitā lai izmantotu Nodarbinātības valsts dienesta (NVD) sniegtos pakalpojumus (darba piedāvājumus), kas nosaka, ka pretendentiem jābūt noteiktam valsts valodas prasmes līmenim.¹⁷³

Integrācijas programma neskar etniskās diskriminācijas jautājumus nodarbinātības jomā. Kopumā trūkst arī informācijas par šādiem gadījumiem. Tiek atzīmētas dažas likumdošanas nepilnības šajā jomā. Piemēram, jaunā Darba likuma normas nediskriminācijas jomā nav attiecināmas uz civildienestu, kur mazākumtautību pārstāvēniecība ir zema.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Integrācijas programma, 41. lpp. Tikai 43% pilsoņu, kuru dzimtā valoda nav latviešu valoda, un 23% nepilsoņu spētu veikt darbu, kurā nepieciešamas latviešu valodas zināšanas; 30% un 28% tas sagādātu grūtības; 22% un 38% to vispār nevarētu izdarīt, jo viņi neprot latviešu valodu. *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001*, 99. lpp.¹⁷¹ Valsts programmas koncepcija, 33. lpp.

¹⁷² 2001. gada oktobrī apmēram 12% no personu kopskaita, kas bija reģistrētas kā bezdarbnieki, nebija dokumenta, kas apliecinātu viņu latviešu valodas prasmi. Informācija iegūta no Nodarbinātības valsts dienesta Nodarbinātības aktīvo pasākumu daļas, 2001. gada 25. oktobrī. Pēc pašnovērtējuma, 58% bezdarbnieku vai darba meklētāju, kuru dzimtā valoda nav latviešu valoda, ir viszemākais latviešu valodas prasmes līmenis, bet 9,6% neprot latviešu valodu. Baltijas Sociālo zinātņu institūts un LVAVP, *Valoda*, Latvijas iedzīvotāju aptauja, 2001. gada novembris – 2002. gada janvāris.

¹⁷³ MK “Noteikumi par profesionālo un amata pienākumu veikšanai nepieciešamo valsts valodas zināšanu apjomu un valodas prasmes pārbaudes kārtību” (pieņemti 2000. gadā), 1. nodaļas 8. punkts http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_LangReg/Proficiency_Latvian.htm (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā). 2001. gada jūnijā veiktie grozījumi Administratīvo pārkāpumu kodeksā paredz naudassodus darba devējiem, kas pieņem darbā personas, kurām nav pietiekamas latviešu valodas prasmes.

¹⁷⁴ Valsts civildienesta likumā nav minēts nediskriminācijas princips, un Darba likuma noteikumi pret diskrimināciju attiecībā uz civildienesta ierēdņu pieņemšanu darbā netiek piemēroti. Valsts civildienesta likums, 2000. gada 22. septembrī, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=10944>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 23. augustā); sk. arī: Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 287.–288. lpp.

Pastāv arī vairāki no cilvēktiesību viedokļa diskutējami ierobežojumi nepilsoņiem, kuriem ir aizliegts strādāt virknē profesiju privātajā sektorā, tai skaitā par advokātu palīgiem, detektīvsabiedrību vadītājiem,¹⁷⁵ lidmašīnu pilotiem, kā arī apsargiem.¹⁷⁶

Dažu pētījumu dati liecina, ka mazākumtautību pārstāvjiem ir neizdevīgs stāvoklis darba tirgū. Piemēram, saskaņā ar 2000.gadā veikto aptauju desmit procentu latviešu un 17 procentu cittautiešu norādīja, ka viņi ir bezdarbnieki un nesaņem bezdarbnieka pabalstu.¹⁷⁷ Oficiāli reģistrēto latviešu – bezdarbnieku īpatsvars samazinājies no 53,7 procentiem no visu bezdarbnieku skaita 1997. gadā uz 49,8 procentiem 2000. gadā; tādējādi ir palielinājies mazākumtautību izcelsmes bezdarbnieku skaits.¹⁷⁸ Mazākumtautības, salīdzinot ar latviešiem, izjūt lielāku sociālo un ekonomisko nedrošību.¹⁷⁹

Pastāv arī disproporcija starp mazākumtautību īpatsvaru valsts un privātajā sektorā. Mazākumtautības ir mazāk pārstāvētas valsts iestādēs un nav pietiekami pārstāvētas lēmumu pieņemšanas institūcijās (sk. 3.4.3. sadaļu).¹⁸⁰ Taču mazākumtautības ir vairāk pārstāvētas privātuzņēmumos.¹⁸¹ Mazākumtautības ir proporcionāli pārstāvētas vai pat ir skaitliskā pārsvarā dažās valsts institūcijās, piemēram, policijā, Ieslodzījuma vietu pārvaldē un dažos valsts uzņēmumos, kas skaidrojams vēl ar padomju perioda mantojumu.¹⁸²

¹⁷⁵ Detektīvdarbības likums, 4. pants (2001. gada 1. novembrī), <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=26311>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 1. oktobrī).

¹⁷⁶ Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 288. lpp. Saskaņā ar Likuma “Par šaujamočiem un speciālajiem līdzekļiem paš aizsardzībai” 3. pantu tikai Latvijas pilsoņiem ir tiesības iegādāties, glabāt un nēsāt šaujamočus, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=63056>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹⁷⁷ R. Rose, *New Baltic Barometer IV: A Survey Study. Studies in Public Policy (Jaunais Baltijas barometrs IV: Apsekojums. Sabiedriskās politikas studijas)*, Nr. 284, Sabiedriskās politikas studiju centrs, Stratklaidas Universitāte, Glāzgova, 2000. g., 5. lpp.; sk. arī Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 288. lpp.

¹⁷⁸ LR Centrālā statistikas pārvalde, *Latvijas Statistikas gadagrāmata*, Rīga, 2001. g., 58. lpp.

¹⁷⁹ Sk., piemēram: R. Rose, *Jaunais Baltijas barometrs IV*, 7., 9., 11., 13. lpp.

¹⁸⁰ A. Pabriks, *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia (Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā)* LCESC, SFL, Nordik Publishing House, Rīga, 2002. g., 50. lpp. (pētījums ir pieejams arī latviešu valodā).

¹⁸¹ Saskaņā ar 2000. gadā veiktās aptaujas datiem 35% latviešu un 21% cittautiešu bija nodarbināti valsts budžeta institūcijās; attiecīgi 29% un 37% strādāja jaunos privātuzņēmumos. R. Rose, *Jaunais Baltijas barometrs IV*, 5. lpp.

¹⁸² A. Pabriks, *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā*, 26.–36. lpp.

Valsts ir īstenojusi nodarbinātības veicināšanas politiku vēl pirms Integrācijas programmas uzsākšanas. LVAVP ir īstenojusi latviešu valodas apguves pasākumus, kas veicina arī mazākumtautību pārstāvju nodarbinātību.

LVAVP aktivitātes

Kopš 1997. gada 30 procenti no LVAVP līdzekļiem mācību kursu organizēšanai ir investēti latviešu valodas apguvei pieaugušajiem; kopumā no 1996. gada līdz 2001. gadam LVAVP organizētos kursus apmeklēja 42 630 dažādu profesionālo un sociālo grupu pārstāvji.¹⁸³ LVAVP arī sagatavo mācību materiālus, audio un video materiālus, mācību programmas radio, televīzijā un internetā utt. LVAVP valodas apmācības organizēšana bezdarbniekiem ir iekļauta *Phare* 2000 un *Phare* 2001 finansējumā. LVAVP ir sadarbojusies arī ar Nodarbinātības valsts dienestu, lai atbalstītu valodas apmācību personām, kas pārkvalificējas, kā arī jauniešiem.

Parasti mazākumtautības pozitīvi vērtē LVAVP, taču pieprasījums pēc latviešu valodas apmācības ir lielāks nekā piedāvājums. Kvalificētu skolotāju trūkums traucē LVAVP paplašināt aktivitātes šajā jomā.¹⁸⁴ Statistika rāda, ka bezdarbnieku skaits, kuri ir apmeklējuši LVAVP pasākumus līdz 2001.gadam (476 cilvēki)¹⁸⁵, veido tikai mazu daļu no visiem interesentiem. Patlaban vismaz 10 000 reģistrētu bezdarbnieku nav valsts valodas prasmi apliecinoša dokumenta.¹⁸⁶

Iespējamie projekti nākotnē

Integrācijas programmā ir minēta iespēja organizēt latviešu valodas apmācību bezdarbniekiem – mazākumtautību pārstāvjiem. Nodarbinātības valsts dienests ir organizējis vairākus latviešu valodas apguves pasākumus, tomēr tā kapacitāte šajā jomā ir neliela ierobežoto resursu dēļ.¹⁸⁷ Dažas NVO un pašvaldības (piemēram, Liepājas pilsētas dome) arī ir piedāvājušas latviešu valodas bezmaksas apmācību.

¹⁸³ <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada augustā).

¹⁸⁴ Intervija ar LVAVP direktori, Rīgā, 2002. gada 17. februārī.

¹⁸⁵ <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (interneta lapa skatīta 2002. gada augustā).

¹⁸⁶ Informācija iegūta no Nodarbinātības valsts dienesta Nodarbinātības aktīvo pasākumu daļas, 2001. gada 25. oktobrī.

¹⁸⁷ 2001. gadā NVD iesniedza projektu “Bezdarbnieku – cittautiešu integrācija darba tirgū”, kuru SIF neapstiprināja, galvenokārt lielā pieprasītā finansējuma dēļ: 70 500 latu (123 037 eiro). Intervija ar SIF sekretariāta direktora vietnieci, 2002. gada 28. martā.

Lai gan pieprasījums pēc latviešu valodas apguves pieaugušajiem joprojām ir liels,¹⁸⁸ valsts finansēto latviešu valodas apguves pasākumu nākotne ir neskaidra, it īpaši pēc 2006. gada, kad beigsies sākotnēji noteiktais LVAVP darbības termiņš. Nākotnes projekti lielā mērā būs atkarīgi no valdības prioritātēm. Pozitīvs solis šajā virzienā ir SIF izsludinātais projektu konkurss 2002. gada otrajai pusei, kas paredz SIF finansētās latviešu valodas apguves pieaugušajiem organizācijas modeļa izstrādi.¹⁸⁹ Ekspertu viedokļi par valsts finansēto latviešu valodas apguvi dalās: daži eksperti uzskata, ka tā ir jāpaplašina,¹⁹⁰ taču citi domā, ka labākais veids, kā veicināt latviešu valodas lietojumu, ir stingrāk regulēt tās lietošanu privātajā sektorā¹⁹¹ vai arī ar citiem līdzekļiem, piemēram, veicinot pozitīvu attieksmi pret latviešu valodas lietojumu¹⁹² un nostiprinot latviešu valodas vidi.¹⁹³

¹⁸⁸ Aptaujas dati rāda, ka 69% respondentu, kuru dzimtā valoda nav latviešu valoda, vēlas uzlabot savas latviešu valodas zināšanas, un 36% mazākumtautību pārstāvju vēlas apmeklēt latviešu valodas kursus. Baltijas Sociālo zinātņu institūts un LVAVP, *Valoda, Latvijas iedzīvotāju aptaujā, 2001. gada novembris – 2002. gada janvāris*.

¹⁸⁹ Sabiedrības integrācijas fonds, Etniskās integrācijas programma “Latviešu valodas apmācība pieaugušajiem”, Vadlinijas iesniedzējiem, 2002. g., 5.–6. lpp. <http://www.lsif.lv/docs/vl_2/ ei_latvval.doc> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹⁹⁰ A. Pabriks, E. Vēbers, R. Āboltiņš, *Atsvešinātības pārvarēšana. Sabiedrības integrācija*, Rīga, 2001. g., 133.–154. lpp.; I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, et al., *Etnopolitika Latvijā*, 38. lpp. I. Indāns un V. Kalniņš, *Sabiedrības integrācijas institucionālās politikas analīze*, Latvijas Ārpolitikas institūts, Rīga, 2001. g.

¹⁹¹ Valsts valodas centra mēģinājumi paplašināt savas pilnvaras regulēt valodu lietojumu privātsektorā, izstrādājot grozījumus Valsts valodas likumam, lai paplašinātu profesiju sarakstu pašvaldībās un privātsektorā, ir bijuši neveiksmīgi Ārlietu ministrijas nostājas dēļ, ka šie grozījumi izraisītu negatīvo starptautisko reakciju. LCESC, *Human Rights in Latvia 1 January 2002–30 June 2002 (Cilvēktiesības Latvijā 2002. gada 1. janvārī–30. jūnijā)*, 3. lpp. (pieejama arī latviešu valodā).

¹⁹² Piemēram, Valsts valodas komisija, kura tika izveidota 2002. gada sākumā (sk. 3.2. sadaļu), ieteica Daugavpils pilsētas (kuru apdzīvo galvenokārt mazākumtautību pārstāvji) amatpersonām apsvērt iespēju organizēt kampaņu latviešu valodas lietojuma veicināšanai un pārvietot dažas valsts iestādes uz Daugavpili. *Minority Issues in Latvia, (Mazākumtautību jautājumi Latvijā)* Nr. 46, 2002. gada 8. martā, 4. lpp., <<http://racoon.riga.lv/minelres/archive//03182002-19:44:34-4063.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 30. septembrī).

¹⁹³ I. Kuzmina, “*Neliesim ūdeni tukšā mucā*”, *Vēlēšanu avīze, Lauku Avīzes Pielikums*, 2002. gada 13. septembrī, 12.–13. lpp. Daži eksperti uzskata, ka viens no šķēršļiem latviešu valodas lietošanai ir fakts, ka daudzi latvieši ar mazākumtautībām bieži runā krievu valodā.

3.2.3. Mājokļi un citas preces un pakalpojumi

Integrācijas programmā nav ietverts jautājums par vienlīdzību mājokļu un citu preču un pakalpojumu pieejamībā. Pieejamie dati neliecina par būtiskām atšķirībām uz etniskās piederības pamata šajās jomās.¹⁹⁴

3.2.4. Veselības aprūpe un citas sociālās aizsardzības formas

Integrācijas programma min pasākumus, kurus īsteno Labklājības ministrija veselības aprūpes un sociālās aizsardzības jomā.¹⁹⁵ Arī SIF ir atbalstījis vairākus projektus maz- aizsargātajām iedzīvotāju grupām un invalīdiem. Šie projekti neattiecas konkrēti uz mazākumtautībām.

3.2.5. Krimināltiesību sistēma

Integrācijas programma nepieskaras jautājumam par vienlīdzību krimināltiesību sistēmas jomā. Šajā kontekstā jāatzīmē, ka Valsts valodas likuma noteikumu, kas nosaka, ka valsts, pašvaldību un tiesu institūcijas pieņem no privātpersonām rakstveida dokumentus tikai latviešu valodā vai svešvalodā ar tiem pievienotu notariāli apstiprinātu tulkojumu, cilvēktiesību eksperti uzskata par neatbilstošu starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem attiecībā uz personām, kas nezina latviešu valodu un nevar atļauties maksāt par notariāli apstiprinātu tulkojumu (piemēram, ieslodzītajiem un personām, pret kurām tiek veikta izmeklēšana).¹⁹⁶

¹⁹⁴ Piemēram, A. Aaslands, *Ethnicity and Poverty in Latvia* (Etniskā piederība un nabadzība Latvijā), Fafo Lietišķās sociālās zinātnes institūts, <http://ano.deac.lv/html_e/index_09.htm> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

¹⁹⁵ Integrācijas programma, 37.–43. lpp.

¹⁹⁶ G. Feldhūne un M. Mits, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 39. lpp. VCB nesen ieteica izveidot valsts institūciju, kas nodarbotos ar šāda veida tulkošanas pakalpojumiem, kā arī ierosināja, ka valsts un pašvaldību iestādēm ir jāpieņem dokumenti attiecībā uz likumpārkāpumiem vai civilaizskārumiem, tai skaitā prasības un pieteikumi tiesās, arī svešvalodā, ja iesniedzējam objektīvu iemeslu dēļ nav iespējams tos iztulkot, kā, piemēram, ieslodzītajiem. VCB, *Aktuālie cilvēktiesību jautājumi Latvijā 2002. gada pirmajā ceturksnī*, 13.–14. lpp.

3.3. Aizsardzība pret rasistiski motivētu vardarbību

Rasistiski motivēta vardarbība nav aktuāla problēma Latvijā, un Integrācijas programma tieši nepievēršas šim jautājumam. Programma noraida ekstrēmismu, neiecietības un nacionālā naida kurināšanu,¹⁹⁷ un daži pasākumi iecietības veicināšanai ir saņēmuši finansējumu.¹⁹⁸ Integrācijas programmas projekti starpkultūru saskarsmes veicināšanai, tādi kā valodas nometnes, skolu sadarbība un kultūras pasākumi, ir vērsti arī uz etnisko stereotipu nojaukšanu un tolerances veicināšanu.

Latvijā nav reģistrēti rasistisku vai etnisku motīvu izraisītas noziedzības gadījumi.¹⁹⁹ Vairākos Latvijas likumos ir ietverti noteikumi, kas aizliedz naida kurināšanu un/vai propagandu.²⁰⁰ Tomēr pastāv dažas problēmas spēkā esošās likumdošanas piemērošanā. Latvijas Kriminālkodeksa 78. pants Latvijā ir interpretējams, ka ir jāpierāda nodoms kurināt nacionālu vai rasu naidu,²⁰¹ un tas tiek uzskatīts par vienu no iemesliem, kādēļ tik maz lietu ir pierādīts.²⁰² Tiesībsargājošo institūciju darbinieku apmācība par rasisma, ksenofobijas un ekstrēmisma jautājumiem arī ir nepietiekama.²⁰³

¹⁹⁷ Integrācijas programma, 9. lpp.

¹⁹⁸ Piemēram, tika atbalstīti muzeja “Ebreji Latvijā” veiktie projekti, kas saistīti ar antisemitisma jautājumu risināšanu. No SIF 2001. gadā šiem projektiem saņemts atbalsts 2585 latu (4511 eiro) apjomā. Informācija saņemta no SIF sekretariāta direktora vietnieces, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

¹⁹⁹ N. Muižnieks, *Extremism in Latvia* (Ekstrēmisms Latvijā) LCESC, Rīga, 2002. g., 10.–11. lpp. <<http://www.policy.lv/index.php?id=102443&lang=en>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

²⁰⁰ Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 300.–301. lpp.

²⁰¹ Kriminālkodekss (78. (1) pants), <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=25829>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 28. augustā).

²⁰² G. Feldhūne un M. Mīts, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 36. lpp. Šis noteikums arī ir pretrunā ar Starptautiskās konvencijas par visu veidu rasu diskriminācijas likvidēšanu 4. pantu, kurai Latvija ir pievienojusies. ECRI norāda, ka Kriminālkodeksa 78. pants nesatur noteikumu, kas “skaidri aizliedz darbības, kas pazemo cilvēka nacionālo pašcieņu”. ECRI ir arī izteikusi bažas, ka, lai gan 156. pants aizliedz aizskart cilvēka godu, “šis pants nešķiet piemērots, lai to attiecinātu uz izteikumiem, kuri ir vērsti pret personu grupām, tas nav arī jebkad bijis piemērots attiecībā uz aizvainojošu izturēšanos uz etniskiem vai nacionāliem pamatiem”. 2002. gada ECRI ziņojums, 7.–8. lpp.

²⁰³ N. Muižnieks, *Ekstrēmisms Latvijā*, 10.–11. lpp.

3.4. Mazākumtautību tiesību aizsardzība

Integrācijas programma uzsver, ka integrācija nenozīmē piespiedu asimilāciju vai mazākumtautību tiesību ierobežošanu.²⁰⁴ Tā arī izvirza mērķi “izstrādāt konkrētus mehānismus [...] mazākumtautību tiesību īstenošanas nodrošināšanai”.²⁰⁵ Tomēr Integrācijas programma drīzāk koncentrējas uz mazākumtautību tiesībām “saglabāt savu dzimto valodu un kultūru” un “saglabāt savu etnisko identitāti”, nevis uz nepieciešamību aizsargāt citas starptautiski atzītas mazākumtautību tiesības, tādas kā tiesības lietot savu dzimto valodu dažādās dzīves jomās, tiesības uz masu saziņas līdzekļiem mazākumtautības valodā vai tiesības uz līdzdalību sabiedriskajā dzīvē.

Dažas valsts amatpersonas un eksperti ir apšaubījuši, vai noteiktu mazākumtautību tiesību veicināšana palīdzētu sasniegt Integrācijas programmas mērķus – sekmēt latviešu valodas lietojumu un vispārējo sabiedrības vienotību. Viņi arī uzsver, ka mazākumtautību tiesību aizsardzība nav Integrācijas programmas primārais mērķis, un tādēļ nevajadzētu analizēt mazākumtautību aizsardzību, fokusējoties uz šo dokumentu.²⁰⁶

Kopš 2001. gada mazākumtautību tiesību aizsardzības jomā nav vērojamas būtiskas pārmaiņas un panākumi. Latvija nav veikusi pasākumus, lai ratificētu Vispārējo mazākumtautību aizsardzības konvenciju, kuru Latvija parakstīja 1995. gada 11. maijā. Nav arī izskatīts Likums par minoritāšu tiesībām (tā projekts tika izstrādāts 2000. gadā).²⁰⁷ Taču ir vērojamas arī pozitīvas tendences – atcelta prasība pēc latviešu valodas prasmes apliecinājuma augstākajā līmenī deputātu kandidātiem (sk. 3.4.3. sadaļu).

3.4.1. Izglītība

Kā jau tika minēts, viens no Integrācijas programmas virzieniem izglītības jomā ir mazākumtautību izglītības programmu izstrāde un ieviešana (izglītības reformas kontekstā), lai veicinātu latviešu valodas apguvi un vienotas izglītības sistēmas attīstību (sk. 3.2.1. sadaļu). Mazākumtautību izglītības programmas tiek arī uzskatītas par līdzekli, kas veicina mazākumtautību identitātes saglabāšanos un viņu integrāciju Latvijas sabiedrībā.²⁰⁸

²⁰⁴ Integrācijas programma, 8. lpp.

²⁰⁵ Tiri deklaratīvais Likums par Latvijas nacionālo un etnisko grupu brīvu attīstību un tiesībām uz kultūras autonomiju tika pieņemts 1991. gada 19. martā. Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 279.–280. lpp.

²⁰⁶ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

²⁰⁷ Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 280. lpp.

²⁰⁸ Integrācijas programma, 51. lpp.

Tomēr šo programmu ietekme uz mazākumtautību identitāti vēl nav pietiekami skaidra, un Integrācijas programmas ietvaros nav piedāvāti projekti, kas būtu vērsti konkrēti uz mazākumtautību identitātes aizsardzību vai veicināšanu izglītības procesā.²⁰⁹ Kaut arī valsts ir veikusi dažus pasākumus mazākumtautību identitātes veicināšanai izglītības procesā, kā arī latviešu skolēnu intereses veicināšanai par mazākumtautību kultūru un vēsturi, svarīgi būtu nodrošināt tālāku atbalstu šajā jomā. Būtiski svarīga nozīme ir plašākai un efektīvākai mazākumtautību līdzdalībai izglītības programmu izstrādē, kā arī pētījumu veikšanai par šo programmu ietekmi uz mazākumtautību identitāti un dzimtās valodas zināšanām. Vairāk pasākumu būtu nepieciešams “starpkultūru izglītības” attīstībai.²¹⁰

Valsts ir atbalstījusi izglītības iegūšanu krievu valodā un septiņu citu mazākumtautību grupu izglītību. Tomēr pilsoniskās sabiedrības pārstāvji izsaka bažas par nepietiekamajām garantijām valsts likumdošanā attiecībā uz izglītības iegūšanas iespējām dzimtajā valodā pamatskolā un vidusskolā. Mazākumtautību pārstāvji, kas vēlas mazākumtautību mācīvalodu saglabāšanu valsts finansētajās vidusskolās arī pēc 2004. gada, ir kritizējuši izglītības reformu, kas balstīta uz 1998. gada Izglītības likumu.

Latvijas likumdošana, kas garantētu iespēju gūt izglītību mazākumtautību valodās un mazākumtautību valodu mācīšanu, nav visaptveroša un tajā ir pretrunas.²¹¹ 1999. gada Vispārējās izglītības likums pieļauj pamatskolas un vispārējās vidējās izglītības programmu apvienošanu “ar mazākumtautību izglītības programmu, iekļaujot tajā mazākumtautības dzimto valodu, ar mazākumtautību identitāti un integrāciju Latvijas sabiedrībā saistītu mācību saturu”.²¹² Taču 1998. gada Izglītības likums paredz, ka ar 2004. gada 1. septembri valsts un pašvaldību vispārējās vidējās izglītības iestāžu desmitajās klasēs un valsts un pašvaldību profesionālās izglītības iestāžu pirmajosursos mācības tiek uzskaitas *tikai* valsts valodā.²¹³ Mazākumtautību valodā izglītību var iegūt privātskolās un valsts un pašvaldību skolās, kuras īsteno mazākumtautību izglītības programmas.²¹⁴ Taču valsts

²⁰⁹ 2001. gadā SIF piešķīra 1500 latu (2618 eiro) projektam “Minoritātes bērni latviešu mācīvalodas skolā”, kuru īsteno Izglītības un zinātnes ministrija. Tomēr šis projekts necenšas veicināt mazākumtautību bērnu identitāti, drīzāk gan tā mērķi ir noteikt latviešu valodas skolu apmeklējošo mazākumtautību bērnu skaitu (no 1. līdz 3. klasei) un izstrādāt metodoloģiskās rekomendācijas mācīšanai lingvistiski heterogēnās klasēs. SIF materiāli, Rīga, 2002. g.

²¹⁰ Integrācijas programma, 52. lpp.

²¹¹ Detalizētākai analīzei sk. Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 289.–290. lpp.

²¹² Vispārējās izglītības likums (pieņemts 1999. gada 11. jūnijā), 30. (5) pants un 42. (2) pants, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=20243>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

²¹³ 1998. gada Izglītības likums, 9. (3) pants.

²¹⁴ 1998. gada Izglītības likums, 9. (2) pants.

finansējums var tikt piešķirts tikai tām privātskolām, kuras īsteno valsts akreditētas izglītības programmas valsts valodā.²¹⁵ 1998. gada Izglītības likums arī nenosaka, ka pašvaldībām pēc mazākumtautību vecāku pieprasījuma būtu jāizveido vai jāuztur mazākumtautību skolas /klases.

Aptaujas un novērojumi liecina: daudzi mazākumtautību pārstāvji uzskata, ka izglītības reformai un bilingvālajai izglītībai var būt negatīva ietekme uz skolēnu etnisko identitāti, kā arī dzimtās valodas zināšanām.²¹⁶ Vienlaicīgi trūkst pētījumu, kas ļautu noteikt, kāda loma mazākumtautību izglītības programmām ir mazākumtautību skolēnu etniskās un kultūras identitātes saglabāšanā un attīstībā.²¹⁷

Kā jau tika iepriekš minēts, valsts un pašvaldību finansētās mazākumtautību skolas var pašas izstrādāt savas izglītības programmas, ievērojot valsts standartus. Vairākas mazākumtautību (galvenokārt nekrievu) skolas ir izstrādājušas mācību blokus, kas veicina skolēnu etnisko identitāti.²¹⁸ Tomēr ir tikusi kritizēta norma, ka tikai Izglītības un zinātnes ministrija ir pilnvarota noteikt valsts valodā mācāmos priekšmetus mazākumtautību izglītības programmās un dot atļauju apmācības īstenošanai minoritāšu valodās.²¹⁹ Latvijas Krievu valodas un literatūras skolotāju asociācija uzsver to, cik liela nozīme bērna intelektuālajā attīstībā ir izglītībai dzimtajā valodā, un ir izstrādājusi alternatīvu mazākumtautību izglītības programmu pamatskolai un vidusskolai.²²⁰ Asociācija iesaka vairāk uzmanības pievērst krievu valodas kā dzimtās valodas mācīšanai.²²¹ Vairāki pilsoniskās sabiedrības pārstāvji uzskata, ka ir nepieciešama plašāka un efektīvāka vecāku, skolu un pilsoniskās

²¹⁵ 1998. gada Izglītības likums, 59. (2) pants.

²¹⁶ Saskaņā ar aptaujas datiem apmēram viena trešdaļa skolotāju un gandrīz puse skolu skolotāju uzskata, ka skolēnu krievu valodas zināšanas bilingvālās mācīšanas rezultātā pasliktinās; daudzi respondenti arī pauž bažas par izglītības iespējamo negatīvo ietekmi uz krievu kultūras attīstību. Sk.: *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*, 56. lpp.

²¹⁷ Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

²¹⁸ Tās ir poļu, ebreju, ukraiņu un baltkrievu skolas, visai reti arī krievu skolas. Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

²¹⁹ Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 289. lpp.

²²⁰ Sk. programmas: <www.lashor.lv> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

²²¹ Pastāv viedoklis, ka bilingvālās izglītības modeļi, kurus piedāvā Izglītības un zinātnes ministrija, veicina mazākumtautību skolēnu marginalizāciju, jo skolēni pietiekoši neiepazīst ne latviešu, ne krievu kultūru. Novērojumi rāda, ka skolēnu krievu valodas kā dzimtās valodas zināšanas ir nepietiekamas. E. Чуянова, *Государству не хватает решимости на поступок (Valstij trūkst drosmes rīcībai)*, *Vesti Segodnja*, 2001. gada 10. novembrī.

sabiedrības līdzdalība, lai izveidotu efektīvas mazākumtautību izglītības programmas gan pamatskolas, gan vidusskolas līmenī.²²²

Pozitīvs solis šai virzienā bija Konsultatīvās padomes mazākumtautību izglītības jautājumos izveide Izglītības un zinātnes ministrijā 2001. gada martā. 2002. gada sākumā, konsultējoties ar padomi, Izglītības un zinātnes ministrija sāka izstrādāt mazākumtautību izglītības programmu paraugu arī vidusskolām. Šis paraugs noteiks proporcijas latviešu un mazākumtautību valodu lietojumam, un programmas tiks ieviestas 2004. gadā, kad ir paredzēta mazākumtautību skolu pāreja uz latviešu mācībvalodu. 2002. gada augustā informācija par šo programmu paraugu plašākai sabiedrībai vēl nebija pieejama.²²³ Trīs mazākumtautību NVO ar Baltijas – Amerikas Partnerattiecību programmas atbalstu organizēs arī sabiedrisko apspriešanu vecākiem par gaidāmajām izmaiņām vidusskolas izglītības sistēmā.²²⁴

Lai gan dialogs ir uzsākts, daži mazākumtautību pārstāvji Konsultatīvajā padomē uzskata, ka viņu piedalīšanās ir tikai formāla un ka Padomē iesaistītas galvenokārt personas, kas jau iepriekš ir atbalstījušas valsts izglītības politiku (valsts institūciju, pašvaldību un mazākumtautību skolu pārstāvji)²²⁵ Tiek izteiktas arī bažas, ka Konsultatīvās padomes darbs nav pietiekami caurskatāms.²²⁶

²²² Intervija ar SFL programmas “Pārmaiņas izglītībā” direktoru, Rīgā, 2002. gada 28. martā un LU Filozofijas un socioloģijas institūta pētnieku, Rīgā, 2002. gada 4. aprīlī.

²²³ Mazākumtautību vidējās izglītības programmas paraugu patlaban izstrādā Izglītības un zinātnes ministrijas darba grupa, kurā ir 14 mazākumtautību skolu direktori. Galvenais uzdevums ir noteikt proporcionālo attiecību priekšmetu mācīšanai latviešu valodā un mazākumtautību valodās. Šis jautājums tika apspriests ar mazākumtautību skolu direktoriem astoņās reģionālās konferencēs 2002. gada pavasarī. Patlaban tiek paredzēts, ka 30% no mācību programmas varētu mācīt mazākumtautību valodā (neskaitot pašas mazākumtautības valodas mācīšanu). Darba grupa ir ieteikusi, ka skolas videi vajadzētu būt bilingvālai un ka audzēkņiem ir jāatļauj sniegt paskaidrojumus viņu dzimtajā valodā. Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 23. aprīlī.

²²⁴ Intervija ar LAŠOR direktoru, Rīgā, 2002. gada 16. jūlijā.

²²⁵ Intervija ar LAŠOR direktoru, Rīgā, 2002. gada 28. martā un 2002. gada 30. jūlijā.

²²⁶ Novērojumi konferencē “Pāreja uz vienotu izglītības sistēmu Latvijā”, kuru organizēja Liepājas 8. vidusskola un Sociālās un nacionālās integrācijas centrs 2002. gada 12. aprīlī.

Turpmāk būtu svarīgi attīstīt “starpkultūru izglītību” ne tikai mazākumtautībām, bet visā izglītības sistēmā. Tagad apmēram puse skolēnu latviešu skolās krievu valodu mācās kā svešvalodu.²²⁷ Valsts ir atbalstījusi dažas iniciatīvas latviešu bērnu intereses veicināšanai par mazākumtautību kultūrām un vēsturi (piemēram, skolās tika izplatīta grāmata “Etnisko attiecību vēsture Latvijā”, taču nav informācijas, cik daudz skolēnu to izmanto, kā arī par mazākumtautību pārstāvju viedokļiem).²²⁸ SFL ir ieteicis ieviest bilingvālo un multikulturālo izglītību arī skolās ar latviešu mācībvalodu.²²⁹

3.4.2. Valoda

Sadaļa “Valoda” izvirza mērķi “veidot stabilu sabiedrību, kurā ir kopīga valsts valoda – latviešu valoda un nodrošinātas iespējas to lietot publiskajā saskarsmē visā valsts teritorijā, kā arī atbalsts mazākumtautībām kopt savu valodu un lietot to saskaņā ar Latvijas likumdošanas aktiem”.²³⁰ Galvenie darbības virzieni ir nepieciešamība izveidot valodu funkciju juridisko nodrošinājumu un pilnveidot likumdošanu “valodu jomā un mazākumtautību kultūrautonomijas tiesību jomā”.²³¹ Taču, izņemot šos diezgan vispārējos formulējumus, konkrēti mehānismi to īstenošanai netiek piedāvāti.

²²⁷ Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

²²⁸ L. Dribins (sastādītājs), *Etnisko attiecību vēsture Latvijā. Metodoloģiskā literatūra vēstures skolotājiem*, Puse Plus, 2000. Intervija ar Izglītības un zinātnes ministrijas Vispārējās izglītības departamenta Sabiedrības integrācijas nodaļas direktori, Rīgā, 2002. gada 5. augustā.

²²⁹ SFL, *A Passport to Social Cohesion and Economic Prosperity. Report on Education in Latvia (Ceļā uz sociālo saliedētību un labklājību)*, Pārskats par izglītību Latvijā 2000.gadā, Kopsavilkums, Rīga, 2001. g., 5. lpp. (pieejams arī latviešu valodā).

²³⁰ Integrācijas programma, 63. lpp.

²³¹ Integrācijas programma nosaka (63. lpp.): “Likumdošanai ir jānodrošina iespējas lietot valsts valodu publiskās saskarsmes jomā [...], vienlaikus garantējot mazākumtautībām iespējas kopt savu valodu un lietot to saskaņā ar spēkā esošajiem Latvijas likumdošanas aktiem. Tas palīdzētu rast līdzsvaru un stabilizēt attiecības starp valsts valodu un mazākumtautību valodām. Ja tāds līdzsvars tiks atrasts, cilvēkos mazināsies nedrošības sajūta un līdz ar to – arī savstarpējā neuzticēšanās.”

Latvijas likumdošana un pēdējās iniciatīvas valodas jomā ir vērstas uz latviešu valodas kā valsts valodas statusa stiprināšanu.²³² Cilvēktiesību eksperti, kā arī Eiropas Komisija ir norādījuši uz konkrētu iedzīvotāju grupu neizdevīgo stāvokli, ko radījuši 1999. gada Valsts valodas likuma noteikumi. Eiropas Komisija atzīmē, ka “prasība iesniegt dokumentus valsts un pašvaldību institūcijām tikai valsts valodā vai kopā ar notariāli apstiprinātu tulkojumu rada noteiktas grūtības dažām iedzīvotāju grupām [...] saistībā ar oficiālo tulkojumu izmaksām”,²³³ un rekomendē piemērot Valsts valodas likumu mazāk ierobežojošā veidā.²³⁴ Eiropas Komisija ir ieteikusi arī pārskatīt Administratīvo pārkāpumu kodeksu, kas paredz naudassodu par Valsts valodas likuma pārkāpšanu, piemēram, “necieņas pret valsts valodu” gadījumā.²³⁵

ES nav ieteikusi savos Kārtējos ziņojumos pieņemt noteikumus, kas garantētu mazākumtautību valodu lietošanu saskarsmē ar valsts vai pašvaldību iestādēm. Tomēr praksē krievu valoda tiek bieži lietota mutvārdu saskarsmē ar valsts ierēdņiem.²³⁶ Dažas pašvaldības (piemēram, Daugavpili) par saviem līdzekļiem ir pieņēmušas darbā tulku.

Saistībā ar Valsts valodas likumu rodas problēmas arī ar personas vārda un uzvārda atveidošanu personas identifikācijas dokumentos, kas jāveic saskaņā ar latviešu valodas normām, personvārda oriģinālforma latīņalfabētiskajā transliterācijā norādāma, ja persona

²³² Satversmes 4. pants (ar 1998. gada 15. oktobra grozījumiem) nosaka: “Valsts valoda Latvijas Republikā ir latviešu valoda.” Valsts valodas likuma 5. pants nosaka: “Ikviens cita Latvijas Republikā lietotā valoda, izņemot latviešu valodu, šā likuma izpratnē ir uzskatāma par svešvalodu.” Vairāk par Latvijas likumdošanu valodas jautājumos sk. arī, piemēram, Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 300.–301. lpp.; sk. arī 3.2.3. un 3.2.4. sadaļu. 2002. gada 16. janvārī pēc Latvijas Valsts prezidentes iniciatīvas tika izveidota Valsts valodas komisija.

²³³ 2001 gada *Kārtējais ziņojums*, 26. lpp. Tas arī norāda (25. lpp.), ka “[...] 1999. gada Valsts valodas likums un tā izpildes noteikumi pamatā atbilst Latvijas starptautiskajām saistībām. [...] Taču daži noteikumi ir formulēti tādā veidā, ka var izraisīt dažādas interpretācijas.”

²³⁴ 2001 gada *Kārtējais ziņojums*, 25.–27. lpp.

²³⁵ 2001 gada *Kārtējais ziņojums*, 25. lpp.

²³⁶ 36% pilsoņu un 42% nepilsoņu valsts institūcijās runā krievu valodā. *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību 2000/2001*, 97. lpp.

to vēlas.²³⁷ Daži eksperti uzskata, ka personvārdu latviskošana ir pretrunā ar starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem.²³⁸

Kopumā var secināt, ka valsts ir veikusi visai maz pasākumu, kas garantētu mazākumtautību valodu lietojumu dažādās jomās. Mazākumtautību valodu statuss valsts likumdošanā ir diskutējams Vispārējās konvencijas par mazākumtautību aizsardzību (FCNM) iespējamās ratifikācijas kontekstā.²³⁹ Svarīgi ir nodrošināt vairāk garantiju mazākumtautību valodu aizsardzībai, lai sasniegtu programmas mērķi – panākt līdzsvaru starp valsts valodu un mazākumtautību valodām, veicināt visu valsts iedzīvotāju savstarpējo saprašanos un sadarbību.

3.4.3. Līdzdalība sabiedriskajā dzīvē

Integrācijas programmas nodaļa “Pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija” izvirza mērķi veicināt visu Latvijas iedzīvotāju līdzdalību neatkarīgi no viņu etniskās piederības²⁴⁰ un apgalvo, ka pilsoniskās līdzdalības nostiprināšana veicina politisko integrāciju “iedzīvotāju sociālpolitisko vērtību, interešu un mērķu tuvināšanās” izpratnē.²⁴¹ Daudzi no šajā nodaļā noteiktajiem mērķiem skar arī mazākumtautības, piemēram, mērķis stiprināt politisko integrāciju un iedzīvotāju aktīvu piedalīšanos parlamentārajā demokrātijā visos varas līmeņos; veicināt dialogu starp individu un valsti ar informācijas sniegšanas palīdzību; veicināt NVO attīstību un līdzdalību. Ir iekļauts arī būtisks jautājums, kas

²³⁷ Persona var pieprasīt, lai pašē tiktu iekļauts viņas vārds latīņalfabētiskajā transliterācijā (citā lappusē). Ministru kabineta rīkojums nr. 245, 2002. gada 18. jūnijā, Rīgā, 5. punkts, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=63930>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 1. oktobrī).

²³⁸ Sk. ekspertu viedokļus, <<http://www.pctvl.lv/surnames/index.php?cat=00080&lan=lv>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 1. oktobrī). Patlaban Eiropas Cilvēktiesību tiesā ir reģistrētas divas lietas, kas saistītas ar personas vārdu un uzvārdu latviskošanu. Sk. *Minority Issues in Latvia, (Minoritāšu jautājumi Latvijā)* Nr. 54, 2002. gada 31. augustā, 3. lpp., <<http://lists.delfi.lv/pipermail/minelres/2002-August/002262.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 31. augustā).

²³⁹ Lai ratificētu konvenciju, jāizdara grozījumi vairākos likumos attiecībā uz mazākumtautību valodu lietojumu masu saziņas līdzekļos, vietvārdos un saskarsmē ar valsts un pašvaldību iestādēm. Taču “ir pilnīgi iespējams, ka astotā Saeima ratificēs FCNM ar virkni atrunu”. N. Muižnieks, “Social Integration Issues and the Eighth Saeima” (Sabiedrības integrācijas jautājumi un 8. Saeima) 2002. gada 3. septembrī, <<http://www.policy.lv/index.php?id=102473&lang=en>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

²⁴⁰ Integrācijas programma, 13.–24. lpp.

²⁴¹ Valsts programmas koncepcija, 9. lpp.

saistīts ar mazākumtautību līdzdalību sabiedriskajā dzīvē – nepieciešamība veicināt naturalizāciju. Taču Integrācijas programmas ietvaros vai ārpus tiem nav skarta cita svarīga joma pilsoniskās līdzdalības un politiskās integrācijas sasniegšanai – netiek veicināta mazākumtautību iesaistīšanās valsts iestāžu un lēmumu pieņemšanas institūciju darbā. Programmā nav arī aktualizēta dialoga veicināšana starp mazākumtautībām un valsti.

Galvenā institūcija naturalizāciju veicinošo projektu īstenošanā ir Naturalizācijas pārvalde. Tās centieni ir guvuši panākumus, apturot naturalizācijas līmeņa pazemināšanos, taču nepieciešams piešķirt vairāk līdzekļu naturalizāciju veicinošiem pasākumiem, tai skaitā latviešu valodas apmācībai personām, kas vēlas naturalizēties, jo pieprasījums pēc valodas apmācības vēl joprojām ir augsts.

Nepieciešams arī izveidot papildu mehānismus dialoga veicināšanai starp mazākumtautībām un valsti, kā arī aktivizēt mazākumtautību līdzdalību sabiedriskajā dzīvē. Kā pozitīvu tendenci var minēt atbalstu, ko valsts ar SIF starpniecību ir sniegusi NVO, kā arī dažas pašvaldību iniciatīvas, veicinot mazākumtautību iedzīvotāju, tai skaitā nepilsoņu, piedalīšanos pašvaldību dzīvē. Jānodrošina šo pašvaldību iniciatīvu koordinācija ar to iestāžu darbu, kas koordinē un veic Integrācijas programmas īstenošanu valsts līmenī.

Naturalizācijas veicināšana

Integrācijas programma uzsver nepieciešamību paaugstināt pilsonības institūta prestižu, “lai panāktu, ka pozitīvā virzienā mainītos attieksme pret Latvijas pilsonību un tās iegūšanu naturalizācijas kārtībā”.²⁴²

Naturalizācijas process ir bijis lēns.²⁴³ 2001. gada 31. decembrī Latvijā bija 523 095 nepilsoņi (22 procenti no visiem iedzīvotājiem); 2001. gadā vidēji mēnesī tika iesniegti 723 naturalizācijas iesniegumi, kas ir mazāk nekā 2000. gadā (891) un 1999. gadā (1265).²⁴⁴ Taču kopš 2001. gada beigām iesniegumu skaits ir nedaudz palielinājies, iespējams, tāpēc, ka veikti vairāki pasākumi naturalizācijas veicināšanai, piemēram, naturalizācijas nodevas pazemināšana,²⁴⁵ informācijas kampaņas, latviešu valodas kursi. 2001. gadā tika

²⁴² Integrācijas programma, 13. lpp.

²⁴³ Sk. naturalizācijas prasību un šķēršļu analīzi: Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 273.–275. lpp.

²⁴⁴ LCESC, *Human Rights in Latvia in 2001 (Cilvēktiesības Latvijā 2001. gadā)*, 17. lpp.

²⁴⁵ 2001. gada 5. jūnijā naturalizācijas nodeva tika pazemināta no 30 latiem (52 eiro) uz 20 latiem (35 eiro). Tā ir zemāka vairākām iedzīvotāju kategorijām: 10 latu (17 eiro) – pensionāriem, dažu kategoriju invalīdiem un studentiem; 3 lati (5 eiro) bezdarbniekiem, daudz bērnu ģimenēm, kurās ir vairāk par trim bērniem, kā arī tiem, kuru ienākumu līmenis ir zemāks par iztikas minimumu. Represētās personas, pirmās grupas invalīdi, bāreņi un personas, kas atrodas valsts un pašvaldību sociālajā aprūpē, ir pilnībā atbrīvoti no nodevas.

arī pieņemts lēmums atļaut skolēniem apvienot centralizēto latviešu valodas eksāmenu, vidusskolu beidzot, ar valodas eksāmenu, kas ir jākārto naturalizējoties.²⁴⁶ Taču vēl pastāv būtiski šķēršļi, kas kavē naturalizāciju, tai skaitā atsvešinātības sajūta no valsts, informācijas trūkums un nepietiekama latviešu valodas prasme, it īpaši vidējā un vecākā gadagājuma cilvēku vidū. Naturalizācijas process ir ticis arī apturēts.²⁴⁷

Galvenā īstenotājinstītūcija šajā jomā ir Naturalizācijas pārvalde. Lielākā daļa no tās projektu finansējuma līdz šim ir nākusi no starptautiskajiem donoriem. No Naturalizācijas pārvaldes aktivitātēm Integrācijas programmā ir iekļauta informētības veicināšana par pilsonību, kā arī latviešu valodas apmācības organizēšana personām, kas vēlas naturalizēties.

Informācija

Projekts “Sabiedrības integrācija caur informētību un izglītošanu” tika īstenots 2000. gadā ar *Phare* 1998 atbalstu. 2001. gada novembrī EDSO misija Latvijā sadarbībā ar Naturalizācijas pārvaldi, ANAP un starptautiskajiem donoriem uzsāka informatīvo kampaņu par naturalizāciju. Projektā tika ieguldīti 275 000 dolāru (297 000 eiro).²⁴⁸ Kampaņa noslēdzās 2002. gada februārī. Pēc šī projekta neatkarīga novērtējuma, informācijas kampaņa kopā ar citiem pasākumiem apturēja naturalizācijas iesniegumu skaita samazināšanos un panāca iesniegumu skaita pieaugumu vismaz īslaicīgi.²⁴⁹

Latviešu valodas apmācība

No 2000. gada līdz 2002. gadam Naturalizācijas pārvalde sadarbībā ar Latvijas Tautas skolu (nevalstisko organizāciju) un ārvalstu donoriem ir organizējusi

²⁴⁶ LCESC, *Cilvēktiesības Latvijā 2001. gadā*, 18. lpp.

²⁴⁷ Naturalizācijas process tika apturēts 2002. gada februārī, jo sākās izmeklēšana sakarā ar iespējamiem korupcijas gadījumiem Naturalizācijas pārvaldē. Daži mazākumtautību novērotāji apgalvoja, ka procesa apturēšana bija apzināts mēģinājums aizkavēt naturalizāciju. Pēc gandrīz četriem mēnešiem process tika atsākts un apmēram 1800 personām, kas bija nokārtojušas naturalizācijas pārbaudījumu, piešķīra pilsonību. *Minority Issues in Latvia (Minoritāšu jautājumi Latvijā)* Nr. 49, 2002. gada 1. maijā, 3. lpp., <<http://racon.riga.lv/minelres/archive/05022002-20:49:44-27893.html>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā).

²⁴⁸ LCESC, *Human Rights in Latvia in 2001*, 18. lpp.

²⁴⁹ I. Brands-Kehris, *Public Awareness and Promotion Campaign for Latvian Citizenship. Evaluation (Kampaņa sabiedrības informēšanai un izpratnes veicināšanai par pilsonību. Novērtējums)*, 6.–7. lpp., <http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/campaign_en.pdf> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

latviešu valodas apmācību personām, kuras vēlas naturalizēties.²⁵⁰ Kopš 2002. gada sākuma Latvijas Tautas skola ir organizējusi kursus, ar SIF starpniecību saņemot finansējumu no valsts budžeta. Šo kursu kopējais pieaugušo dalībnieku skaits trijos gados ir apmēram 3100 cilvēku.²⁵¹ Galvenās grūtības, ko dalībnieki minējuši vērtējumā, ir laika trūkums kursu apmeklēšanai un mācībām, kā arī latviešu valodas lietojuma vides trūkums.²⁵²

Bija saņemti solījumi nodrošināt valsts un pašvaldību papildu finansējumu šo kursu turpināšanai.²⁵³ Projekts tika iekļauts arī Integrācijas programmas B kategorijā un iesniegts SIF 2001. gada novembrī. Tomēr tas netika apstiprināts, galvenokārt tāpēc, ka paredzamā finansējuma summa bija ļoti liela. Tika izteikts arī viedoklis, ka apmācību nevajadzētu organizēt tai pašai organizācijai, kas veic valodas zināšanu pārbaudi, t. i., Naturalizācijas pārvaldei.²⁵⁴ Tādēļ 2002. gada janvārī SIF izsludināja atklātu konkursu valodas apmācību organizējošajām organizācijām. Kopumā 32 000 latu (55 846 eiro) ir piešķirti, lai 250 personas, kurām nav nekādu latviešu valodas priekšzināšanu, apgūtu latviešu valodu tādā līmenī, kas atbilst naturalizācijas eksāmena prasībām.²⁵⁵ Konkursā uzvarēja Latvijas Tautas skola, un kursi tiks organizēti no 2002. gada maija līdz decembrim. Pieprasījums pēc kursiem ir augstāks nekā piedāvājums.²⁵⁶

²⁵⁰ Šo iniciatīvu kā pilotprojektu 2000. gada janvārī uzsāka Naturalizācijas pārvalde sadarbībā ar ASV NVO "Freedom House" un Latvijas Tautas skolu. bezmaksas kursi palīdzēja 78% no kopējā dalībnieku skaita nokārtot latviešu valodas eksāmenu. Intervija ar Latvijas Tautas skolas direktori, Rīgā, 2002. gada 11. aprīlī.

²⁵¹ No 2000. gada janvāra līdz 2002. gada maijam. Kopīgais ārvalstu un valsts finansējuma apjoms ir bijis 215 520 latu (376 126 eiro).

²⁵² Kursu dalībnieku aizpildīto aptaujas lapu kopsavilkums, Rīga, 2001.g.

²⁵³ Naturalizācijas pārvaldes, EDSO misijas Latvijā, Latvijas Tautas skolas un citu ārvalstu partneru projekta prezentācijas laikā 2001. gada rudenī premjerministrs Andris Bērziņš apsolīja ar SIF starpniecību sniegt finansiālu atbalstu. Liepājas un Daugavpils pašvaldības arī piedāvāja katra 1000 latu (1745 eiro). Intervija ar Latvijas Tautas skolas direktori, Rīgā, 2002. gada 11. aprīlī.

²⁵⁴ Intervija ar SIF sekretariāta direktora vietnieci, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

²⁵⁵ SIF Padome šim projektam rezervēja 20 000 latu (34 904 eiro) no 2001. gada budžeta; 12 000 latu (20 942 eiro) tika piešķirti arī no 2002.gada valsts budžeta. SIF dokumenti, Projektu konkursa vadlīnijas "Latviešu valodas apmācība personām, kuras vēlas naturalizēties", Rīga, 2002. gada janvāris. SIF darba dokumenti.

²⁵⁶ Intervija ar Latvijas Tautas skolas direktori, Rīgā, 2002. gada 11. aprīlī.

SIF un Naturalizācijas pārvalde ir sagatavojuši jaunu projektu 2002.–2006. gadam, paredzot dalībnieku skaita pieaugumu no 1200 cilvēkiem 2001. gadā līdz 5000 2006. gadā.²⁵⁷ Sākot ar 2003. gada februāri, LVAVP būs projekta ieviešanas institūcija. Taču pagaidām finansējums vēl nav nodrošināts,²⁵⁸ un pietiekams finansējums no valsts vismaz šobrīd nav gaidāms.²⁵⁹

Dialoga veicināšana starp indivīdu un valsti

Dialoga veicināšana starp indivīdiem un valsti ir viens no Integrācijas programmas nospraustajiem rīcības virzieniem, uzsverot, ka nepieciešams veicināt iedzīvotāju informētību par valsts institūciju un pašvaldību darbu, kā arī līdzdalības iespējas valdības lēmumu apspriešanā, pirms tie tiek pieņemti.²⁶⁰ Programmā nav akcentēta dialoga veidošanas nepieciešamība ar mazākumtautībām.

Taču konstruktīva dialoga trūkumu starp mazākumtautībām, no vienas puses, un valsts institūcijām, kā arī ar tām politiskajām partijām, kurās pārsvarā ir latvieši, – no otras puses, eksperti ir vērtējuši kā būtisku šķērslī integrācijai. Mazākumtautību NVO arī norāda, ka ir grūti ietekmēt valsts politiku, it īpaši izglītības jomā. Daži novērotāji atzīmē, ka mazākumtautību NVO ne vienmēr pietiek prasmes un iespēju, lai ietekmētu valsts politiku.²⁶¹

Pilsoniskās sabiedrības pārstāvji uzskata, ka dialoga mehānismi starp valsti un dažādām etniskajām grupām ir nepietiekami.²⁶² Piemēram, Valsts prezidenta Tautību konsultatīvā padome nav sanākusi kopā kopš 1999. gada, bet Nacionālo lietu daļa Tieslietu ministrijā tika slēgta 1999. gadā. Kopš 2000. gada Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļa ir nodarbojusies ar mazākumtautību kultūras un citu jautājumu risināšanu, tai

²⁵⁷ Projekts “Latviešu valodas apmācība personām, kuras vēlas naturalizēties”, Rīga, 2002. gada janvāris. SIF darba dokumenti.

²⁵⁸ Kopumā no valsts budžeta ir nepieciešams 600 000 latu (1 047 120 eiro). Ta kā SIF nevar nodrošināt šādu finansējumu, ir izstrādāts modelis finansējuma piešķiršanai no dažādiem avotiem, tai skaitā arī no valsts budžeta.

²⁵⁹ Pret piešķirumu no valsts budžeta (200 000 latu, 349 040 eiro) šim projektam 2003. gadā iebilda Aizsardzības ministrija, neuzskatot to par prioritāti. SIF uzsver, ka nepieciešams arī ārvalstu donoru finansējums. Iepējams, ka šis projekts tiks īstenots ar ES atbalstu. Intervija ar SIF sekretariāta direktoru, Rīgā, 2002. gada 12. augustā.

²⁶⁰ Integrācijas programma, 13.–14. lpp.

²⁶¹ Intervijas ar SID direktoru, Rīgā, 2002. gada 1. augustā; LAŠOR direktoru, Rīgā, 2002. gada 28. martā.

²⁶² ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

skaitā dialoga veicināšanu, taču tās kapacitāte ir neliela līdzekļu trūkuma un nepietiekamā darbinieku skaita dēļ.²⁶³ Valsts institūciju un mazākumtautību pārstāvji ir aicinājuši arī uzlabot ar mazākumtautībām saistītās politikas koordināciju valsts līmenī, piemēram, ieviešot integrācijas ministra amatu un izveidojot Mazākumtautību lietu departamentu Tieslietu ministrijā.²⁶⁴

Mazākumtautības nav proporcionāli pārstāvētas valsts institūcijās. Saskaņā ar nesen publicēto pētījumu tikai astoņi procenti darbinieku desmit ministrijās bija mazākumtautību pārstāvji (mazākumtautības veido 23,7% no Latvijas pilsoņiem).²⁶⁵ Mazākumtautības arī nepietiekami un neviendabīgi pārstāvētas pašvaldību vēlētajās institūcijās un administrācijā,²⁶⁶ tās nav pietiekami pārstāvētas tiesās.²⁶⁷ Līdz šim Integrācijas programmas ietvaros un ārpus tās nav veikti pasākumi, lai veicinātu mazākumtautību pārstāvniecību valsts iestādēs un lēmumu pieņemšanas institūcijās.

Daži mazākumtautību NVO pārstāvji pauž bažas par to, ka nav likumā noteiktu garantiju un citu mehānismu, kas veicinātu mazākumtautību pārstāvniecību, kā arī par iespējamo diskrimināciju.²⁶⁸ Eksperts atzīmējis, ka “etniskās paritātes trūkums valsts un pašvaldību institūcijās veicina mazāk pārstāvēto vai nepārstāvēto grupu neuzticēšanās pieaugumu valsts institūcijām”, un rekomendējis novērot pārstāvniecību valsts un pašvaldību institūcijās un potenciālo diskrimināciju, veicināt mazākumtautību iesaistīšanos valsts institūciju darbā, kā arī informēt potenciālos darba devējus un ierēdņus par diskriminācijas jautājumiem.²⁶⁹

²⁶³ Intervija ar Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra vecāko referenti, Rīgā, 2002. gada 31. jūlijā. Sk. arī 3.4.5. sadaļu.

²⁶⁴ ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

²⁶⁵ A. Pabriks, *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia (Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā)* LCESC, SFL, 25.–26. lpp. Piemēram, tikai 5,7% mazākumtautību pārstāvju strādā Izglītības un zinātnes ministrijā; 14% – Ekonomikas ministrijā; mazākumtautību īpatsvars Iekšlietu ministrijā ir lielāks – 28%.

²⁶⁶ Saskaņā ar pētījumu datiem, pilsētu domēs ir 12,3% mazākumtautību pārstāvju, rajonu padomēs – 6%; pilsētu administrācijā – 11% un rajonu administrācijā – 12%. A. Pabriks, *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā*, 15.–24. lpp.

²⁶⁷ 35 tiesās, par kurām tika apkopota informācija, no visiem tiesnešiem 7,5% ir mazākumtautību pārstāvji. Pabriks, *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā*, 26. lpp.

²⁶⁸ Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 297.–300. lpp. Intervija ar LAŠOR direktori, Rīgā, 2002. gada 30. jūlijā un festivāla “Zelta kamoliņš” projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 7. augustā.

²⁶⁹ A. Pabriks. *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā*, 25.–26. lpp.

2002. gada 9. maijā Saeima atcēla prasību Saeimas un pašvaldību vēlēšanu deputātu kandidātiem prast latviešu valodu augstākajā līmenī.²⁷⁰ Šie grozījumi tika izdarīti divu starptautisko organizāciju pieņemto lēmumu ietekmē.²⁷¹ Taču pirms šī Saeimas lēmuma 2002. gada 30. aprīlī tika pieņemti vairāki Satversmes grozījumi valsts valodas pozīciju stiprināšanai, lai “kompensētu” grozījumus vēlēšanu likumos; pastāv pieņēmums, ka šie grozījumi turpmāk var skart mazākumtautību politiskās līdzdalības tiesības.²⁷²

Daži no Integrācijas programmas ietvaros īstenotajiem projektiem ir vērsti arī uz mazākumtautību līdzdalības un dialoga starp indivīdiem un valsti veicināšanu, piemēram, informācijas par pilsonību, cilvēktiesībām un valsts politiku izplatīšana, pētījumi par integrācijas jautājumiem utt. (piemēram, Naturalizācijas pārvaldes, LVAVP, Sorosa fonda–Latvija projekti). Tā kā mehānismi dialogam starp mazākumtautībām un valsti

²⁷⁰ Šīs prasības bija ietvertas Saeimas vēlēšanu likumā un Pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanu likumā. Deputātu kandidātiem bija jāapliecina valsts valodas prasme trešajā (augstākajā) līmenī. Tagad deputātu kandidāti paši novērtē savu valodas prasmi un viņus nevar izslēgt no vēlēšanu saraksta neatbilstoša valsts valodas prasmes līmeņa dēļ. LCESC, *Human Rights in Latvia, 1 January 2002–30 June 2002 (Cilvēktiesības Latvijā 2002. gada 1. janvārī – 2002. gada 30. jūnijā)*.

²⁷¹ Sk. ANO Cilvēktiesību komitejas lēmumu 2001. gada 25. jūlijā attiecībā uz deputāta kandidāti pašvaldību vēlēšanās 1997. gadā Antoņinu Ignatāni, kuras latviešu valodas prasme tika pārbaudīta atkārtoti; rezultātā viņa tika svītrotā no vēlēšanu sarakstiem. Lēmuma teksts atrodams <http://www.un/cases/UNHRC_Ignatane_2001.html> 2002. gada 26. augustā. Sk. arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmumu 2002. gada 9. aprīlī attiecībā uz Ingrīdas Podkolzinas tiesībām uz brīvām un taisnīgām vēlēšanām. <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc2/HFJUD/200208/podkolzina%20-%2046726jv.chb4%2009042002f.doc>> (interneta lapā skatīta 2002. gada 26. augustā).

²⁷² LCESC, *Human Rights in Latvia, 1 January 2002–30 June 2002 (Cilvēktiesības Latvijā 2002. gada 1. janvārī – 2002. gada 30. jūnijā)*, 6. lpp. Satversmes 18. pants nosaka, ka jaunievēlētajiem deputātiem ir jādod svinīgs solījums “būt uzticīgam Latvijai, stiprināt tās suverenitāti un latviešu valodu kā vienīgo valsts valodu, aizstāvēt Latviju kā neatkarīgu un demokrātisku valsti”. Problēmas var rasties tad, ja solījums stiprināt latviešu valodu kā vienīgo valsts valodu tiek interpretēts tā, ka deputāts nevar iesniegt nekādus grozījumus, kuru mērķis ir stiprināt mazākumtautību valodas statusu. Saskaņā ar 21. pantu Saeimas darba valoda ir latviešu valoda. 101. pants nosaka tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās vienīgi Latvijas pilsoņiem (šī norma būs jāmaina, Latvijai iestājoties ES, lai ES pilsoņiem tiktu nodrošinātas tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās; tā rada arī papildu šķēršļus politiķiem un aktīvistiem, kas vēlas piešķirt pašvaldības vēlēšanu tiesības nepilsoņiem) un to, ka pašvaldību darba valoda ir latviešu valoda. Satversmes 104. pants garantē tiesības saņemt atbildi no valsts un pašvaldības iestādēm valsts valodā. Tomēr nav skaidrs, vai tas nozīmē, ka atbildes var saņemt tikai latviešu valodā.

ir nepietiekami, būtu jāapsver iespēja veikt papildu pasākumus mazākumtautību politiskās līdzdalības veicināšanai.

Atbalsts NVO

Nepieciešamība atbalstīt NVO un veicināt NVO līdzdalību ir viens no Integrācijas programmas mērķiem.²⁷³ Sadaļa “Kultūra” arī pieskaras dažiem NVO, pirmām kārtām, nacionālo kultūras biedrību un asociāciju atbalsta jautājumiem. Patlaban valsts atbalsts NVO tiek vērtēts kā nepietiekams.²⁷⁴ Taču divas no projektu tēmām (apakšprogrammām), kuras 2002. gada projektu konkursos atbalstīja SIF, ir saistītas ar atbalstu NVO.²⁷⁵ Ir izstrādāta arī apakšprogramma par palīdzību mazākumtautību kultūras biedrībām un asociācijām, lai stiprinātu to lomu mazākumtautību kultūras, izglītības un valodas attīstībā. Kopējais budžets šim projektam 2002. gada pirmajā pusē organizētajā konkursā bija 15 000 latu (26 178 eiro), maksimālais piešķirums katram projektam – 1000 latu (1745 eiro).²⁷⁶ Kā jau minēts, daži mazākumtautību pārstāvji ir pauduši kritiku, ka finansējums individuālajiem NVO projektiem ir pārāk mazs.

Pašvaldību aktivitātes integrācijas jomā

Integrācijas programmas izstrāde un īstenošana ir veicinājusi diskusijas par etniskajiem jautājumiem un aktivitātes arī pašvaldību līmenī. Integrācijas programma atzīmē pašvaldību iesaistīšanās svarīgumu un kā vienu no rīcības virzieniem iesaka sabiedrības integrācijas padomju izveidošanu pašvaldību paspārnē, “kas ļautu cilvēkiem pašiem piedalīties sabiedrības dzīvē un ietekmēt lēmumu pieņemšanu”.²⁷⁷

Pašvaldību dalība Integrācijas programmas īstenošanā:

- Pirmā pašvaldību grupa (parasti tās ir nelielas pašvaldības, piemēram, Gulbene²⁷⁸ un Pededze²⁷⁹) iesaistās Integrācijas programmas īstenošanā, piedaloties SIF izslu-

²⁷³ Integrācijas programma, 25. lpp.

²⁷⁴ Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 307.–308. lpp.; ASI Apaļais galds, Rīga, 2002. gada jūnijs.

²⁷⁵ Viena no tām ir atbalsta programma NVO projektiem etniskās integrācijas jomā, balstoties uz prognozi, ka ārvalstu finansējums NVO atbalstam samazināsies. Projekta konkursam 2002. gada pirmajai pusei bija paredzēti 10 000 latu (17 452 eiro), ar maksimālo summu 1000 latu (1745 eiro) no SIF katram projektam. SIF darba dokumenti.

²⁷⁶ SIF darba dokumenti.

²⁷⁷ Integrācijas programma, 123. lpp.

²⁷⁸ M. Ilgaža, “Integrācijas darba grupa izstrādās četrus projektus”, *Dzirkstele*, 2000. gada 7. oktobrī.

²⁷⁹ L. Zara, “Piesaista finansējumu”, *Alūksnes Ziņas*, 2002. gada 14. martā.

dinātajos integrācijas projektu konkursos. Šīm pašvaldībām vai nu trūkst nepieciešamo līdzekļu, vai arī tās neuzskata, ka tām būtu vajadzīga vietējā integrācijas programma.²⁸⁰ Viņu prioritāte ir noteikt, kuras no Valsts programmā minētajām integrācijas jomām ir tām vissvarīgākās, izstrādāt projektus šajās jomās un pieteikties SIF finansējuma saņemšanai.

- Otrā pašvaldību grupa savas pilsētas vai rajona specifiskās situācijas dēļ jau ir izstrādājušas savu integrācijas programmu vai patlaban strādā pie tās, vai arī lūdz SIF finansiālu palīdzību vietējās programmas izstrādei. Šajā grupā dominē lielās pilsētas un rajoni (piemēram, Latgales reģions, Zemgales reģions, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Tukums, Rēzekne, Rēzeknes rajons, Ventspils, Alūksnes rajons utt.).²⁸¹

Kopš 1999. gada vairākās pašvaldībās ir izveidotas darba grupas, padomes vai komisijas, kas sastāv no pašvaldību, izglītības iestāžu, valdības institūciju un NVO pārstāvjiem.²⁸² 2002. gada maijā Latvijā bija 17 šādas pašvaldību integrācijas padomes vai darba grupas.²⁸³ 2000. gadā Ventspils kļuva par pirmo pilsētu, kas pēc Ventspils pilsētas domes priekšsēdētāja iniciatīvas pieņēma integrācijas programmu; programma tiek īstenota par pašvaldības līdzekļiem.²⁸⁴ Programma ir jāatjauno reizi trijos gados. 2000. gada pavasarī tika izveidota Konsultatīvā padome nepilsoņu jautājumos, kuras locekļu vidū ir pilsoņi (arī nesens naturalizēti), un tai tika piešķirts pašvaldības komisijas statuss. Tādējādi tā var

²⁸⁰ Telefonintervija ar Latgales integrācijas programmas pārstāvi Rēzeknes rajonā un Krāslavas rajona pārstāvi, 2002. gada 25. martā.

²⁸¹ Reizēm pašvaldības integrācijas programma veido daļu no lielākas pilsētas vai rajona attīstības programmas (piemēram, Latgalē, Zemgalē un Rēzeknē).

²⁸² Dažos rajonos vai pilsētās darbojas integrācijas jautājumu koordinators.

²⁸³ Informācija iegūta no Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra, Rīgā, 2002. gada 31. jūlijā. Šo pašvaldību institūciju kopīgie mērķi ir: veicināt Integrācijas programmas īstenošanu, sniegt informāciju un priekšlikumus masu saziņas līdzekļiem, NVO, pašvaldību institūcijām un sadarboties ar tām, piedalīties informatīvos un izglītojošos pasākumos, veikt sabiedriskās domas izpēti un analizēt datus par integrācijas un naturalizācijas jautājumiem. Rēzeknes rajona Sabiedrības integrācijas procesa koordinēšanas padomes statūti; Jelgavas Sabiedrības integrācijas komisijas statūti; Rēzeknes Integrācijas veicināšanas komisijas statūti.

²⁸⁴ Intervija ar Ventspils Konsultatīvās padomes nepilsoņu jautājumos priekšsēdētāju, Ventpili, 2002. gada 3. augustā.

deleģēt savus locekļus uz citām pašvaldības komisijām.²⁸⁵ Konsultatīvajai padomei ir aktīva loma pašvaldības lēmumu pieņemšanas procesā. Taču līdzekļu un cilvēkresursu, kā arī laika un pieredzes trūkums lielu projektu izstrādē un administrēšanā ir traucējuši padomes darbu.²⁸⁶

Jelgava un Jūrmala ir sekojušas Ventspils piemēram, izveidojot nepilsoņu konsultatīvās padomes, taču šīs iniciatīvas vēl atrodas attīstības sākumposmā.²⁸⁷ Liepāja ir izstrādājusi savu integrācijas padomi un izveidojusi speciālu fondu, kur projektus var iesniegt arī mazākumtautību organizācijas.²⁸⁸

SIF atbalsta vietējo integrācijas programmu izstrādi. Viena no pirmā 2002. gada SIF projektu konkursa tēmām bija atbalsts sabiedrības integrācijas programmu izstrādei pašvaldību līmenī par kopējo summu 8000 latu (13 961 eiro) un maksimālo piešķirumu vienam projektam 300–800 latu (523–1396 eiro).²⁸⁹ 2002. gada jūnijā tika apstiprināti desmit projekti 11 478 latu apmērā (ieskaitot līdzfinansējumu).

Aktivitātes pašvaldību līmenī jāturpina atbalstīt un paplašināt, ņemot vērā to, kurās jomās ir sasniegts progress un kurās nepieciešami uzlabojumi. Jānodrošina lielāka sadarbība starp pašvaldībām un institūcijām, kuras ir atbildīgas par Integrācijas programmas īstenošanu valsts līmenī.

²⁸⁵ ANAP, *Latvia Human Development Report 2000/2001 (Latvija: Pārskats par tautas attīstību 2000./2001. g.)* Rīga, 2001. g. 91.–92. lpp. Galvenais Konsultatīvās padomes mērķis ir kompensēt balsstiesību trūkumu apmēram vienai trešdaļai visu pieaugušo iedzīvotāju Ventspilī. Konsultatīvā padome strādā kā konsultatīvs dienests Ventspils iedzīvotājiem – galvenokārt mazākumtautībām un nepilsoņiem. Padome izstrādā un palīdz īstenot projektus, piemēram, projektu “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību” – speciālus kursus vidusskolu skolēniem un pieaugušajiem, kas vēlas naturalizēties, sniedz palīdzību festivālam “Zelta kamoliņš” un multietniskam festivālam “Ventspils vainags”, kas notika 2001. gada novembrī ar Ventspils domes atbalstu, piešķirot 3085 latu (5384 eiro); SIF tiks lūgts atbalstīt festivālu 2003. gadā. Intervija ar Ventspils Konsultatīvās padomes nepilsoņu jautājumos priekšsēdētāju, Ventspilī, 2002. gada 3. augustā.

²⁸⁶ Intervija ar Ventspils Konsultatīvās padomes nepilsoņu jautājumos priekšsēdētāju, Ventspilī, 2002. gada 3. augustā.

²⁸⁷ А. Шабанов, Неграждан наконец заметили (Nepilsoņi ir beidzot pamanīti), *Čas*, 2001. gada 17. jūlijā; Е. Новик, Совет по делам неграждан: опыт Вентспилса в Риге существует пока только на бумаге. (*Padome nepilsoņu jautājumos: Ventspils pieredze pastāv tikai uz papīra*), *Čas*, 2001. gada 13. septembrī.

²⁸⁸ Telefonintervija ar Liepājas Integrācijas projekta koordinatori, 2002. gada 25. martā.

²⁸⁹ SIF darba materiāli.

3.4.4. Masu saziņas līdzekļi

Divu informācijas telpu pastāvēšana “kuras aptver attiecīgi latviski un krieviski runājošās auditorijas” programmā ir atzīmēta kā viena no integrācijas problēmām.²⁹⁰ Informācijas pieejamības nodrošināšana, vienotas informatīvās telpas attīstības veicināšana, kā arī jaunu informācijas tehnoloģiju pielietojuma veicināšana ir galvenie darbības virzieni masu saziņas līdzekļu jomā, kas izvirzīti nodaļā “Informācija”.²⁹¹ Sadaļā “Kultūra”²⁹² ir minēta nepieciešamība veidot regulāras televīzijas pārraides latviešu valodā par mazākumtautību kultūras aktivitātēm (arī par latviešu kultūru krievu valodā), kā arī atbalstīt televīzijas un radio mazākumtautībām veltītās kultūras programmas.

Viena no SIF projektu konkursu tēmām 2002. gadā bija “Masu informācijas līdzekļi sabiedrības integrācijas veicināšanai”.²⁹³ Projektus īsteno sabiedrisko attiecību kompānijas, un to mērķis ir veicināt sadarbību starp masu saziņas līdzekļiem latviešu valodā un mazākumtautību valodās. Divi projekti jau ir saņēmuši atbalstu. 2002. gada jūlijā SIF izsludināja projektu konkursu televīzijas programmu izveidei par integrācijas jautājumiem. Konkursa mērķis ir veicināt diskusijas par integrāciju.²⁹⁴

Masu saziņas līdzekļu sadarbības projekti ar valsts atbalstu būtu jāturpina, lai veicinātu diskusijas un ideju apmaiņu starp dažādām iedzīvotāju grupām. Būtu svarīgi arī veicināt diskusijas par mazākumtautību jautājumiem valsts televīzijā. Visbeidzot, ir jāpārskata

²⁹⁰ Minēto problēmu vidū ir fakts, ka iedzīvotāju daļa atrodas Krievijas masu saziņas līdzekļu ietekmē, daudzu materiālu skeptiskais un ironiskais tonis vairākos krievu valodā izdotos laikrakstos, kā arī nereti dažādās pieejas latviešu valodas un krievu valodas laikrakstos, piemēram, attiecībā uz ārpolitiku. Valsts programmas koncepcija, 42. lpp.

²⁹¹ “Elastīgi jāīsteno radio un TV raidlaiku sadalījums valsts un citās valodās, jāievēro reālā valodas situācija konkrētajā reģionā, par mērķi izvirzot informācijas pieejamību auditorijai.” Programma arī aicina izstrādāt reģionālas integrācijas programmas masu saziņas līdzekļu jomā, veicināt daudzu un dažādu preses izdevumu pastāvēšanu, izplatīt informāciju par notikumiem, kas vieno sabiedrību, veicināt patriotisku jūtu audzināšanu ar masu saziņas līdzekļu palīdzību, veicināt latviešu un krievu masu mediju kopīgos projektus utt. Integrācijas programma, 87. – 91. lpp.

²⁹² Integrācijas programma, 69. lpp.

²⁹³ Kopējais piešķirums šai tēmai 2002. gada pirmajā pusē bija 10 000 latu (17 452 eiro), maksimālais piešķirums katram projektam – 5000 latu (8726 eiro). SIF darba dokumenti.

²⁹⁴ Kopējais piešķirums šai tēmai no valsts budžeta ir 16 000 latu (27 923 eiro). *Integration of Society in Latvia: from Plans to Implementation (Sabiedrības integrācija Latvijā: no plāniem līdz īstenošanai.) 2002. jūnijs–jūlijs (26), Ārlietu ministrija, 2. lpp.* <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2950>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. augustā).

mazākumtautību valodu lietojuma ierobežojumi privātajos elektroniskajos masu saziņas līdzekļos,²⁹⁵ jo tie ir pretrunā ar starptautiskajiem cilvēktiesību standartiem.²⁹⁶

3.4.5. Kultūra

Integrācijas programma velta atsevišķu sadaļu kultūras jautājumam.²⁹⁷ Kultūrvērtību nevienmērīga izplatība, kopīgas kultūrtelpas, kopīgu kultūrvērtību un kultūrpolitikas nepietiekama attīstība arī tiek uzsvērtas kā būtiskas problēmas, kas kavē integrāciju.²⁹⁸ Lai gan valsts ir piešķirusi finansējumu mazākumtautību kultūras aktivitātēm, daži eksperti valsts atbalstu šajā jomā uzskata par nepietiekamu;²⁹⁹ aktuāls ir arī papildu atbalsts mazākumtautību NVO kapacitātes stiprināšanai. Ir svarīga visaptverošas stratēģijas izveide mazākumtautību kultūras veicināšanas jomā, tai skaitā likumdošanas pilnveidošana par mazākumtautību tiesībām uz kultūras autonomiju.³⁰⁰ Integrācijas programma ierosina

²⁹⁵ Latvijas likumdošana neregulē valodu lietojumu preses izdevumos. Taču saskaņā ar Radio un televīzijas likumu vienam no diviem valsts radio un televīzijas kanāliem ir jāraida vienīgi valsts valodā, bet otrajā kanālā līdz 20% no raidlaika ir atļauts izmantot pārraidēm valsts mazākumtautību valodās (62. (3) pants). Ne vairāk par 25% no privāto raidorganizāciju programmu raidlaika var būt svešvalodā (19. (5) pants). Sk. Radio un televīzijas likumu (pieņemts 1995. gada 24. augustā): <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=36673>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā); arī Grozījumus Radio un televīzijas likumā, 1998. gada 29. oktobrī, 7. pants: <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=50688>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 26. augustā); arī Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa programma: *Minoritāšu aizsardzība 2001*, 293. lpp.

²⁹⁶ Tādiem starptautiskajiem cilvēktiesību dokumentiem, kā ECHR, FCNM. Sk. G. Feldhūne un M. Mits, *Valsts un Eiropas pret diskrimināciju vērstās likumdošanas juridiskā analīze...*, 39. lpp.; L. Raihmanis, "Vai katram sava – televīzija?" *Jaunā Avīze*, 2002. gada 1. februāri.

²⁹⁷ Integrācijas programma, 68.–86. lpp.

²⁹⁸ Valsts programmas koncepcija, 34. – 36. lpp.

²⁹⁹ I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, *Etnopolitika Latvijā*, 30.–31. lpp. Kopš 1995. gada ik gadu no valsts budžeta 14 500 latu (25 305 eiro) ir izdalīti nacionālo kultūras biedrību aktivitāšu atbalstam. Kopš 2000. gada finansējums ir piešķirts arī Latvijas Nacionālo kultūras biedrību asociācijai (kura apvieno apmēram 20 mazākumtautību biedrības). 2002. gadā 45 000 latu (78 534 eiro) no valsts budžeta tika piešķirti Latvijas Čigānu nacionālās kultūras biedrībai (salīdzinājumā ar 15 000 latiem (26 178 eiro) 2001. gadā). <http://www.am.gov.lv/en/?id=46&page=804&printer=on> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

³⁰⁰ "[...] netika izveidots Latvijas nacionālajai valstij atbilstošs kultūrautonomijas mehānisms, kas spētu ietekmēt mazākumtautību kultūras dzīvi.[...] Cittauteiņu iesaistīšana ar kultūru saistīto likumprojektu un lēmumu izstrādāšanā un to īstenošanā līdz šim ir bijusi nesistemātiska, nav pietiekami plaša kultūras dialoga." Valsts programmas koncepcija, 35. lpp.

precizēt un paplašināt kultūras tiesības, uzlabot kultūras finansējumu, kā arī paplašināt kultūras dialogu.³⁰¹

Līdz šim nav īstenots programmas mērķis “pilnveidot likumdošanu par Latvijas mazākumtautību kultūrautonomijas tiesībām”.³⁰²

Vairākas valsts un pašvaldību institūcijas atbalsta mazākumtautību kultūras aktivitātes ar projektu konkursu vai dotāciju palīdzību. To vidū ir Kultūras ministrija un tās uzraudzībā esošās valsts finansētās institūcijas (tādas kā Kultūrkapitāla fonds, Valsts tautas mākslas centrs u. c.), Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļa,³⁰³ kā arī mazākumtautību skolas un pašvaldības. Arī dažas NVO un starptautiskās organizācijas (piemēram, Sorosa fonds—Latvija) ir atbalstījušas mazākumtautību kultūras aktivitātes. Pieprasījums pēc valsts dotācijām mazākumtautību kultūras aktivitātēm pārsniedz finansēšanas iespējas. 2001. gadā Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļa saņēma no mazākumtautību NVO pieprasījumus par finansējumu 157 277 latu (274 480 eiro) kopsummā. Tas ir vienpadsmit reizes vairāk nekā līdzekļu apjoms, kas atvēlēts šim nolūkam no valsts budžeta, un apmēram 35 procenti vairāk nekā pieprasītais finansējums iepriekšējā gadā.³⁰⁴ Bez tam, mazākumtautību kultūras biedrību un citu NVO piedalīšanos projektu konkursos apgrūstina nepietiekamās prasmes projektu pieteikumu rakstīšanā, kā arī vājā latviešu valodas prasme.³⁰⁵

2000. gadā Kultūras ministrija izstrādāja nacionālo programmu “Kultūra”, kurā izvirzīts uzdevums atbalstīt nacionālo kultūras biedrību aktivitātes un sadarbību, kā arī izstrādāt

³⁰¹ Integrācijas programma, 68. lpp.

³⁰² Integrācijas programma, 68. lpp.

³⁰³ Mazākumtautību lietu daļas kompetencē ir vākt informāciju par mazākumtautību organizācijām un sadarboties ar tām, izstrādāt un sadarboties ar citām valsts un pašvaldību institūcijām īstenot politikas pamatvirzienus mazākumtautību integrācijas jomā, noteikt mazākumtautību organizācijām nepieciešamo līdzekļu apjomu, uzraudzīt nacionālās un starptautiskās ar mazākumtautībām saistītās likumdošanas īstenošanu utt. Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļas nolikums, Rīgā, 2001. gada 18. jūlijā.

³⁰⁴ 116 117 latu (202 647 eiro) tika pieprasīti 2000. gadā. Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļas 2001.gada darba pārskats, 8. lpp. Sk. arī I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, *Etnopolitika Latvijā*, 30.–31. lpp.

³⁰⁵ Piemēram, tikai piecas no 28 mazākumtautību kultūras biedrībām un NVO, kas piedalījās Baltijas un Amerikas Partnerattiecību programmas finansētajā seminārā, bija kādreiz rakstījušas projekta pieteikumus un saņēmušas finansējumu; septiņas nekad nav rakstījušas projektu pieteikumus; pārējās ir rakstījušas pieteikumus valsts dotācijas saņemšanai Mazākumtautību lietu daļai. Sešām organizācijām nav pieejams dators un interneta pieslēgums. Informācija saņemta no semināra lektores, Rīgā, 2002. gada 8. augustā.

sabiedrības multikulturālas attīstības koncepciju.³⁰⁶ Tomēr, pēc dažu mazākumtautību aktīvistu atzinumiem, līdz šim mazākumtautību ieguvums no šīs programmas ir bijis mazs; piemēram, nav saņemts valsts atbalsts mazākumtautību kultūras centru veidošanai.³⁰⁷ Daži novērotāji arī apgalvo, ka mazākumtautību kultūra nav Kultūras ministrijas prioritāte un ka valsts iestādes, kuras ir atbalstījušas dažas mazākumtautību aktivitātes, uzskata, ka to finansējums būtu Sabiedrības integrācijas fonda ziņā.³⁰⁸

Integrācijas programmā ir minēti vairāki projekti mazākumtautību kultūru un kultūras dialoga veicināšanai, tai skaitā projekti, kurus tradicionāli ir īstenojusi Kultūras ministrija un tās uzraudzībā esošās institūcijas (sk. iepriekš). Ir ietverti arī daži mazākumtautību NVO projekti. Taču daudzi no šiem projektiem nav īstenoti.³⁰⁹

2001. gada novembrī SIF atbalstīja vairākus projektus mazākumtautību kultūras jomā. Arī viena no prioritārajām 2002. gada projektu konkursu tēmām ir bijis atbalsts mazākumtautību kultūras biedrībām un asociācijām (sk. 2.4. sadaļu). Pirmie 15 nacionālo kultūras biedrību, skolu un kultūras iestāžu īstenotie projekti tika apstiprināti 2002. gada jūnijā.

Mazākumtautību bērnu un jauniešu festivāls “Zelta kamoliņš”

Bērnu un jauniešu festivāls “Zelta kamoliņš” ir veiksmīga projekta piemērs mazākumtautību kultūras jomā. Tas notiek jau kopš 1994. gada, un tajā piedalās apmēram 5000 mazākumtautību bērnu un jauniešu no visas valsts.³¹⁰ Tas ir viens no nedaudzajiem mazākumtautību NVO projektiem, kurš iekļauts Integrācijas programmā un divas reizes saņēmis SIF atbalstu.³¹¹ Dalībnieki un kultūras kolektīvu vadītāji skolās pozitīvi

³⁰⁶ K. Pētersone, Nacionālā programma “Kultūra” 2000.–2001.g., Latvijas Republikas Kultūras ministrija (īsa variants), Rīga, 2000. g., 28. lpp., <<http://www.km.gov.lv/UI/ImageBinary.asp?imageid=306>> (interneta lapa skatīta 2002. gada 27. septembrī).

³⁰⁷ I. Viņņika, Mazākumtautību kultūras programmas, Referāta tēzes, 2001. g.

³⁰⁸ Intervija ar festivāla “Zelta kamoliņš” projekta koordinatori, Rīgā, 2002. gada 7. augustā.

³⁰⁹ Galvenokārt tie, kurus iesniedza NVO. Šie projekti vai nu nesaņēma finansējumu no SIF un citiem avotiem, vai arī netika iesniegti SIF projektu konkursam.

³¹⁰ Līdz 2001. gadam šo festivālu finansēja Sorosa fonds–Latvija, pašvaldības, Kultūrkapitāla fonds un Naturalizācijas pārvaldes Mazākumtautību lietu daļa.

³¹¹ 2001. gada beigās SIF piešķir finansējumu projekta īstenošanai Jelgavā (Zemgales reģionā). Projekta budžets bija 3532 lati (6164 eiro), un to finansēja vienīgi SIF. Apmēram 13 asociācijas (290 dalībnieku) piedalījās festivālā Zemgalē 2002. gadā. SIF iesniegtā atskaite par projektu, 2002. gada 5. aprīli.

novērtē festivālu. Tomēr nav skaidrs, kas turpmāk varētu piešķirt finansējumu šim festivālam; 2001. gada novembrī un 2002. gadā jūnijā zināmu finansējumu šim projektam piešķīra SIF.³¹²

4. PROGRAMMAS NOVĒRTĒJUMS

Integrācijas programma attiecas uz sabiedrību kopumā, nevis konkrēti uz mazākumtautībām, tomēr kā vienu no vispārējiem mērķiem tā min mazākumtautību tiesību aizsardzību un pievēršas vairākiem jautājumiem, kas attiecas uz mazākumtautībām, piemēram, latviešu valodas apmācība, bilingvālā izglītība, skolu sadarbība, naturalizācija, mazākumtautību kultūru veicināšana, starpkultūru dialogs un masu saziņas līdzekļu pieejamība.

Latvijas sabiedrība kopumā atbalsta integrācijas un šādas programmas nepieciešamību, lai gan daudzi cilvēki – gan latvieši, gan arī mazākumtautību pārstāvji – uzskata sociālās integrācijas problēmas par aktuālākām nekā etniskās integrācijas jautājumu risināšana. Tomēr latviešu un mazākumtautību pārstāvju viedokļi par mazākumtautību integrāciju bieži vien ir atšķirīgi; dažāda nostāja vērojama arī latviešu vidū.

Daudzi mazākumtautību pārstāvji pauž bažas par visaptverošas likumdošanas, kā arī citu politikas pasākumu trūkumu mazākumtautību tiesību aizsardzības un veicināšanas jomā. Šo situāciju sarežģī tas, ka vairāki pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību pārstāvju skatījumā aktuālie mazākumtautību tiesību jautājumi (piemēram, brīvāka pieeja izglītības iegūšanai un masu saziņas līdzekļiem dzimtajā valodā, efektīvāka dialoga veicināšana starp mazākumtautībām un valsti, mazākumtautību līdzdalība sabiedriskajā dzīvē, kā arī mazākumtautību valodu lietojuma veicināšana) Integrācijas programmā vispār netiek skarti vai arī tas darīts nepietiekami. Saikni starp integrācijas politiku un mazākumtautību tiesībām nākotnē būtu svarīgi stiprināt, it sevišķi ņemot vērā nepieciešamību ratificēt un īstenot Vispārējo mazākumtautību aizsardzības konvenciju, kā arī veicināt sabiedrības saliedētību un mazākumtautību efektīvu līdzdalību.

Valdībai arī turpmāk jācenšas attīstīt dialogu ar sabiedrību par integrāciju un etnisko politiku Integrācijas programmas īstenošanas kontekstā. Diskusiju viedoklis būtu jāņem vērā, pārskatot un atjaunojot Integrācijas programmas prioritātes. Etniskās integrācijas jautājumi jāizvirza par prioritāti Integrācijas programmas ietvaros, lai samazinātu to dublēšanos ar citiem valsts politikas pasākumiem sociālās integrācijas problēmu risināšanai.

³¹² 989 lati (1726 eiro), apmēram 50% no festivāla budžeta. SIF darba dokumenti.

Lielāks valdības un politiskais atbalsts mazākumtautību integrācijai un mazākumtautību tiesību veicināšanai ir viens no priekšnoteikumiem Integrācijas programmas panākumiem nākotnē.

Kavēšanās un zemais finansiālā atbalsta līmenis no valsts puses ir traucējis ātrāku Integrācijas programmas pieņemšanu un īstenošanu. Tā kā mehānismi programmas administrēšanai un līdzekļu piešķiršanai sākuši funkcionēt tikai nesen, ir vēl pārāgri izdarīt secinājumus par to efektivitāti. Taču jau tagad var atzīmēt vairākas potenciālas problēmjomas saistībā ar SIF un SID darbību:

- koordinācijas trūkums dažādu institūciju starpā (valsts institūcijas, pašvaldības un NVO), kā arī risks, ka SIF un dažu citu sabiedrības integrācijas jomā iesaistīto institūciju darbs varētu dublēties;
- Integrācijas programmas īstenošana un integrācijas procesi vēl nav tikuši izvērtēti, nav arī visaptverošas informācijas par īstenojamajiem projektiem;
- mazākumtautību iesaiste programmas īstenošanā ir bijusi neliela. Mazākumtautību NVO nav pietiekami pārstāvētas SIF padomē, un tikai daži mazākumtautību NVO projekti ir iekļauti programmā vai saņēmuši finansējumu no SIF;
- lai gan ir izveidotas dažādas mājas lapas un informatīvie materiāli, informācija par aktivitātēm Integrācijas programmas realizācijas jomā, it sevišķi attiecībā uz Tieslietu ministrijas un SIF aktivitātēm (izņemot informāciju par projektu konkursiem) un dažādiem projektiem, bieži vien nav publiski pieejama. Integrācijas jautājumu analīze reti ir latviešu valodā iznākošo un krievvalodīgo masu saziņas līdzekļu dienas kārtībā.
- SIF padomes sastāvs ir izraisījis pilsoniskās sabiedrības pārstāvju un ekspertu bažas par to, ka iespējama politiska iejaukšanās padomes darbā;
- SIF budžets ir bijis pārāk ierobežots, ņemot vērā plašos programmā nospraustos mērķus. Programmas īstenošana lielā mērā būs atkarīga no SIF spējas administrēt *Phare* līdzekļus, sākot ar 2003. gadu, lielāka valsts finansiālā atbalsta, kā arī no NVO kapacitātes piedalīties konkursos un pārvaldīt *Phare* finansējumu.

Līdz šim mazākumtautību integrācijas jomā svarīgākās un efektīvākās iniciatīvas ir bijuši latviešu valodas apmācības un naturalizācijas veicināšanas projekti. Būtiskākie pasākumi tika uzsākti vēl pirms Integrācijas programmas pieņemšanas, un tos galvenokārt finansējuši ārvalstu donori, tai skaitā ES (ar zināmu valsts līdzdalību). 2002. gadā, ar ierobežotiem līdzekļiem, SIF ir centies veicināt pilsoniskās sabiedrības un pašvaldību līdzdalību, organizējot projektu konkursus aktuālās etniskās integrācijas jomās un sekmējot pašvaldību, izglītības un kultūras iestāžu un NVO apmācību.

Lai gan izglītības reforma ir sekmējusi latviešu valodas zināšanu uzlabošanu mazākumtautību skolēnu vidū, daudzi mazākumtautību pārstāvji un skolēnu vecāki pauž bažas par tās ietekmi uz izglītības kvalitāti un daudzu skolu gatavību pārejai uz latviešu mācībvalodu 2004. gadā. Neskatoties uz centieniem uzlabot situāciju pēdējā laikā, daudziem skolotājiem vēl joprojām ir nepieciešama latviešu valodas un bilingvālās metodikas apmācība, trūkst arī mācību materiālu, sabiedrība nesaņem pietiekamu informāciju par reformu, daudzi mazākumtautību pārstāvji neatbalsta reformu.

Daudzi pasākumi Integrācijas programmā iezīmēto problēmu risināšanai vēl nav īstenoti. Piemēram, mazs progress ir bijis bezdarba jautājuma risināšanā ar latviešu valodas apguves palīdzību, un pieprasījums pēc valodas apmācības būtiski pārsniedz piedāvājumu. Nav sperti soļi, lai pilnveidotu likumdošanu kultūras autonomijas jomā un precizētu mazākumtautību tiesības. Vēl aizvien aktuāla ir programmu veidošana par mazākumtautību jautājumiem valsts masu saziņas līdzekļos. Tikai neliels valsts atbalstīto pasākumu skaits mazākumtautību valodu aizsardzībai un attīstības veicināšanai ir veikts Integrācijas programmas vai citu aktivitāšu ietvaros.³¹³

Ņemot vērā nesistemātisko Integrācijas programmas realizāciju, zemo mazākumtautību līdzdalības līmeni un ierobežoto valsts finansiālo atbalstu, ir jāsecina, ka Integrācijas programmas loma mazākumtautību aizsardzības uzlabošanā un mazākumtautību integrācijā Latvijā līdz šim ir bijusi ierobežota.

5. REKOMENDĀCIJAS

Valdībai

- Stiprināt dialoga mehānismus starp mazākumtautībām un valsti. Apsvērt iespēju izveidot Mazākumtautību lietu departamentu Tieslietu ministrijā, Mazākumtautību kultūras departamentu Kultūras ministrijā un integrācijas ministra posteni; atjaunot Valsts prezidenta Tautību konsultatīvo padomi. Veicināt mazākumtautību efektīvu līdzdalību šajās institūcijās.

³¹³ Latvijas likumdošanā nav normu, kas garantētu mazākumtautību valodu lietojumu saskarēmē ar valsts vai pašvaldību iestādēm; likumdošanā nav pietiekami garantēts arī mazākumtautību valodu lietojums izglītībā.

- Pārskatīt likumdošanu mazākumtautību tiesību un diskriminācijas jomā, tai skaitā:
 - ratificēt Vispārējo mazākumtautību aizsardzības konvenciju un saskaņot to ar valsts likumdošanu, atvieglojot valodas ierobežojumus elektroniskajos masu saziņas līdzekļos, garantējot mazākumtautību valodu lietojumu saskarsmē ar valsts un pašvaldību iestādēm, kā arī garantējot un paplašinot izglītības iegūšanas iespējas mazākumtautību valodās;
 - pieņemt visaptverošu mazākumtautību tiesību likumu;
 - pieņemt visaptverošu pret diskrimināciju vērstu likumdošanu, kas atbilstu ES Rasu vienlīdzības direktīvai;
- atbalstīt nodaļas izveidi Valsts cilvēktiesību birojā, kas nodarbotos ar diskriminācijas jautājumiem.
- Noteikt jaunas Integrācijas programmas prioritātes, balstoties uz monitoringa rezultātiem, un iesaistīt šajā procesā pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību pārstāvjus, izvirzīt par prioritāti etniskās integrācijas jautājumus. Apsvērt šādas prioritātes un iespējamās tēmas projektu konkursiem:
 - apmācība un atbalsts NVO;
 - atbalsts pašvaldību aktivitātēm mazākumtautību līdzdalības un integrācijas veicināšanai;
 - diskusiju veicināšana par integrācijas un mazākumtautību jautājumiem masu saziņas līdzekļos, latviešu valodā un krievu valodā iznākošo masu saziņas līdzekļu savstarpējā sadarbība;
 - latviešu valodas apmācības paplašināšana personām, kas vēlas naturalizēties, un naturalizācijas veicināšanai domāto informatīvo kampaņu atbalstīšana;
 - pilsoniskās sabiedrības un mazākumtautību līdzdalības veicināšana sabiedriskajā dzīvē, it sevišķi lēmumu pieņemšanā valsts un pašvaldību līmenī;
 - mazākumtautību pārstāvniecības veicināšana valsts iestādēs;
 - mazākumtautību izglītības reformas monitorings un novērtējums, tai skaitā reformas ietekmes uz izglītības kvalitāti un mazākumtautību identitāti izvērtējums; sabiedrības līdzdalības veicināšana reformā;
 - atbalsts latviešu valodas apmācībai bezdarbniekiem un sociāli atstumtām personām;

- atbalsts projektiem mazākumtautību valodas, kultūras un identitātes veicināšanai;
- multikulturālisma vērtību apzināšanās veicināšana, tai skaitā latviešu informēšana par mazākumtautību tiesībām, valodām un kultūrām.
- Palielināt atbalstu bilingvālo skolotāju apmācībai un materiālu sagatavošanai bilingvālajām skolām.
- Palielināt SIF budžetu.
- Pārskatīt SIF padomes sastāvu, lai nodrošinātu efektīvāku mazākumtautību pārstāvniecību.
- Atbalstīt SID pasākumus Integrācijas programmas īstenošanas koordinēšanas un monitoringa jomā.

Sabiedrības integrācijas departamentam

- Uzlabot koordināciju starp institūcijām, kuras īsteno aktivitātes integrācijas jomā; izstrādāt vispārīgās vadlīnijas darbam ar izpildītājinstitūcijām.
- Padarīt Integrācijas programmas īstenošanu caurskatāmāku, īstenojot visaptverošu komunikācijas stratēģiju latviešu un krievu valodā, tai skaitā publikācijas par Programmas īstenošanas gaitu masu saziņas līdzekļos, veicināt sabiedrības diskusijas par programmas īstenošanu.
- Programmas prioritāšu atjaunošanā ievērot šādus principus:
 - pilsoniskās sabiedrības, mazākumtautību un pašvaldību iesaiste prioritāšu atjaunošanā un sabiedrisko diskusiju organizēšana;
 - dažādu institūciju veikto pasākumu un to efektivitātes analīze, tai skaitā mazākumtautību tiesību jomā;
 - īstenošanas stratēģijas izstrāde, tai skaitā iezīmējot skaidru pienākumu sadali starp dažādām iesaistītajām valsts institūcijām un NVO.
- Sadarbībā ar citām institūcijām un mazākumtautību NVO veicināt ar mazākumtautībām saistītās likumdošanas pārskatīšanu un jaunu likumu pieņemšanu.

Sabiedrības integrācijas fondam

- izstrādāt mehānismus īstenoto projektu rezultātu izvērtēšanai, ņemt vērā gūto pieredzi, izvēloties jaunas finansējuma piešķiršanas prioritātes;

- palielināt Integrācijas programmas īstenošanas caurskatāmību, sagatavojot publiskus ziņojumus par SIF izdevumiem un īstenotajiem projektiem.

Eiropas Komisijai

- Veikt kritisku analīzi par Integrācijas programmas īstenošanu un tās ietekmi uz mazākumtautību situāciju, ņemot vērā arī pilsoniskās sabiedrības pārstāvju un mazākumtautību viedokļus.