Ivars Indāns, Valts Kalniņš

Sabiedrības integrācijas institucionālās politikas analīze

Latvijas Ārpolitikas institūts
Rīga, 2001

UDK 316.3+323(474.3)
In 104

Pētījums sagatavots un izdots ar Sorosa Fonda-Latvija finansiālu atbalstu

Indāns I., Kalniņš V. Sabiedrības integrācijas institucionālās politikas analīze. – Rīga: Latvijas Ārpolitikas institūts, 2001.–64 lpp.

ISBN 9984-583-29-5

© Latvijas Ārpolitikas institūts, 2001

SATURS

1. Ievads 5
Pamatproblēmas 5
Mērķis 6
Ārējie un iekšējie aktieri sabiedrības integrācijas politikā 6

2. Pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija 11
2.1. Pilsoniskā līdzdalība 11
2.2. Pilsonības jautājuma institucionalizēšana Latvijā 12
2.3. Politikas tālākas attīstības varianti 17

3. Sabiedrības integrācija reģionālajā līmenī 25
3.1. Ventspils piemērs 25
3.2. Citi piemēri 28
3.3. Secinājumi 29

4. Valoda, kultūra un izglītība 32
4.1. 1999. gada Valsts valodas likums 33
4.2. Pozitīvie un negatīvie stimuli valodas politikā 34
4.3. Valodas politiku īstenojošās institūcijas 35
4.4. Ārzemju un starptautisko organizāciju loma valodas politikas īstenošanā .. 37
4.5. Politikas tālākas attīstības varianti 38

5. Integrācijas institūcijas 44
5.1. Institucionālais mehānisms 44
5.2. Politikas tālākas attīstības varianti 46

6. Informācija 54
6.1. Informācijas centri 55
6.2. Sabiedriskās attiecības 57
6.3. Masu saziņas līdzekļu loma sabiedrības integrācijas procesā 58

Kopsavilkums un ieteikumi 60

1. Ievads

Kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas etniskās attiecības, sabiedrības integrācija un ar to saistītie politiskie jautājumi ir bijuši Latvijas politiskās dienas kārtības centrā. To nosaka šādas **galvenās pamatproblēmas:**

Lielais nepilsoņu īpatsvars. Aptuveni 25 procenti valsts pastāvīgo iedzīvotāju pašlaik nav Latvijas Republikas pilsoņi.[1] Tādēļ viņiem nav politisko tiesību, piemēram, vēlēšanu tiesību. Ievērojama daļa latviešu joprojām jūtas nedroši par sava etnosa un valodas pastāvēšanu, bet daļa nelatviešu nevar samierināties ar it kā otršķirīgo statusu neatkarīgajā Latvijā. Ievērojamai nelatviešu daļai ir nepietiekamas latviešu valodas zināšanas, lai varētu pilnvērtīgi integrēties Latvijas sabiedrībā.[2]

Novēlotā valsts politika. Latvijas pilsonības piešķiršanas (naturalizācijas) politika tika pieņemta salīdzinoši vēlu (četrus gadus pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas), un tikai 1998. gadā tika atcelti naturalizācijas ierobežojumi jeb tā sauktie «logi». Kopumā Latvijai trūkst mērķtiecīgas un sistemātiskas sabiedrības integrācijas valsts politikas, kas tiktu realizēta valodas, pilsonības, izglītības sfērās. Par to liecina, piemēram, politisko spēku neizlēmība integrācijas programmas īstenošanā un finansēšanā.

Liela starptautiskā uzmanība. Starptautiskajā arēnā Latvijas demokrātiju nereti vērtē pēc tā, cik sekmīgi ir norisinājusies mazākumtautību iesaistīšana Latvijas politiskajos un citos sabiedriskajos procesos. Piemērs - politisko kritēriju izpildes vērtējums Eiropas Komisijas progresa ziņojumā par Latviju.[3] Šāda vērtēšana sabiedrības daļā, no vienas puses, izraisa neuzticību pret starptautiskajām organizācijām, jo tādējādi pilsoņi izjūt sava veida politisko spiedienu un atkarību. No otras puses raugoties, starptautisko institūciju ietekme izpaudusies galvenokārt divos veidos: 1) prasība efektīvi īstenot sabiedrības integrāciju (piemēram, Eiropas Komisijas 1999. gada progresa ziņojumā par Latviju), 2) politiskā un finansiāli-tehniskā palīdzība sabiedrības integrācijas koncepcijas izstrādē un latviešu valodas apmācībā (Latvija ir saņēmusi gan ES, gan ANO Attīstības programmas līdzekļus).

Dažādas informācijas telpas. Masu saziņas līdzekļu analīze parāda, ka Latvijas etniskās grupas dzīvo atšķirīgās informācijas telpās, kuras tikai dažkārt pārklājas.[4] Par to liecina Baltijas Datu nama masu saziņas līdzekļu pētījums «Ceļā uz pilsonisku sabiedrību». Valsts, pašvaldību un nevalstiskās organizācijas nav pietiekami rīkojušās, lai radītu labvēlīgu attieksmi pret Latvijas valsti, demokrātiju un sabiedrības integrāciju.

---

[1] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde, www.np.lv).
[2] Cilēvičs, B., Minoritāšu tiesības Baltijā (vol.XIV, 1999, www.minelres/cv/cv-tsil.htm).
[3] 2000. gada Eiropas Komisijas progresa ziņojums. Latvija.
[4] *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību* (Baltijas Datu nams: Rīga, 1998).

Sabiedrības Integrācijas programmas koncepcija, ko pieņēmusi Latvijas valdība, ir pamats visaptverošai integrācijas politikai. Sabiedrības Integrācijas koncepcijā ir sadaļas par pilsonisko līdzdalību, politisko integrāciju, sociālo un reģionālo integrāciju, izglītību, valodu, kultūru, informāciju un programmas īstenošanas mehānismiem. Sabiedrības integrācijas programmu var uzskatīt par valsts politikas pamatdokumentu. Tāpēc pētījums ir veidots, balstoties uz jau esošo un veidojamo institūciju analīzi Sabiedrības Integrācijas programmas piecās galvenajās jomās:

- pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija;
- integrācija reģionālajā līmenī;
- izglītība, valoda un kultūra;
- sabiedrības integrācijas programmas īstenošanas mehānisms;
- informācija.

Pētījuma mērķis ir analizēt galvenās institūcijas, kas piedalījušās integrācijas politikas veidošanā. Uzmanība tiks piešķirta tām institūcijām, kuru darbības rezultāts ir devis visuzskatāmākos rezultātus. Balstoties uz situācijas novērtējumu, pētījumā tiek piedāvāti arī dažādi varianti institucionālās politikas attīstīšanai vai pilnveidošanai, ievērojot Sabiedrības Integrācijas programmas galvenās sastāvdaļas. Galvenie ieteikumi valsts politikas veidošanā un secinājumi ir apkopoti nobeiguma sadaļā.

Ārējie un iekšējie aktieri politikas procesā spēlē subjektu lomu. Tie, izejot no saviem mērķiem, interesēm un nozīmes sabiedriskajos procesos, ietekmē pilsonības un sabiedrības integrācijas politikas definēšanu, gaitu un izredzes. Aktieri savstarpējas mijiedarbības procesā veic politikas formulēšanu, pieņem un/vai ietekmē lēmumu pieņemšanu, kā arī īstenošanu.[5] Turklāt šī ietekme var notikt dažādos sabiedrības līmeņos: valsts augstākajās pārvaldes institūcijās, administratīvajās struktūrās, nevalstiskajās organizācijās, pašvaldībās un politiskajās partijās. Daudzi politikas aspekti izkristalizējas kompromisu rezultātā. Sākotnējās aktieru intereses politikas attīstības gaitā var modificēties, savstarpēji tuvināties vai tieši pretēji – attālināties.

Kādi ir galvenie iekšējie un ārējie aktieri Latvijas politikā? Jautājums nav viennozīmīgs, tas ir saistīts ar to, kādā līmenī politikas process tiek aplūkots. Jebkurā gadījumā, analizējot sabiedrības integrācijas politiku, ir nepieciešams apzināt iesaistītos politiskā procesa dalībniekus, to mērķus, intereses un mandātus. Politisko aktieru apzināšanās ļauj racionāli plānot politiku, attiecīgi sadalot resursus. Sabiedrības integrācijas kontekstā svarīgākie aktieri ir politiskie līderi, partijas, parlaments, ierēdniecība, sabiedrības grupas, masu saziņas līdzekļi, nevalstiskās organizācijas, pašvaldības un starptautiskās organizācijas, kā arī atsevišķas ārvalstis. Lai veidotos pilnīgs situācijas raksturojums, politiskie aktieri un to ietekme uz sabiedrības integrācijas politiku ir aplūkojama kopsakarībā.

[5] Hague, R., Harrop, M., *Comparative government and politics* (Macmillian press: London, 1993).

Politiskie līderi un partijas. Piektās Saeimas vēlēšanās pilsonības jautājums bija centrālais iekšpolitikas elements vairāku politisko partiju programmās. Spilgts piemērs šāda jautājuma nostādnei bija apvienība «Tēvzemei un Brīvībai» (tagad apvienība TB/LNNK), kas iniciēja referenduma rīkošanu pilsonības jautājumā un kas uzturēja šī jautājuma nozīmi starpfrakciju vienošanās ietvaros. Pilsonības politika ir bijis arī viens no galvenajiem jautājumiem kreisi orientētām politiskām partijām. Tautas Saskaņas partija, Sociālistiskā partija pārstāv to cittautiešu viedokli, kas iestājas par naturalizācijas atcelšanu vai turpmāku atvieglošanu.[6] Arī veidojot sabiedrības integrācijas programmas īstenošanas mehānismus, tieši no valdību veidojošo politisko partiju interesēm vislielākajā mērā ir atkarīgs politikas iznākums.

Parlaments. Saeima kopš 1993. gada ir bijusi galvenā arēna lēmumu pieņemšanai pilsonības politikā. Sākotnējais Pilsonības likums tika pieņemts 1994. gada 22. jūlijā. Saistībā ar naturalizācijas sarežģījumiem, pilsonības piešķiršanu par īpašiem nopelniem, Pilsonības komisijas izveidošanu Saeimā, vecuma ierobežojumu (tā saucamās «logu sistēmas») atcelšanu, parlaments ir apliecinājis tā ievērojamo nozīmi un lomu definēšanā un pārformulēšanā. Tāpat arī 1998. gada vasarā Saeima un tās komisijas bija centrālās institūcijas, kas sagatavoja un pieņēma Pilsonības likuma grozījumus. No parlamenta pieņemtajiem lēmumiem ir atkarīgs arī Sabiedrības integrācijas fonds un tā darbība.

Valdība. Ministru kabineta nozīme izpaudusies pieņemto likumu īstenošanā un attiecīgu lēmumu pieņemšanā. Ministru kabinetam bija liela nozīme, 1999. septembrī pieņemot Valsts valodas noteikumus, kas piesaistīja pastiprinātu sabiedrības uzmanību un starptautisko organizāciju klātbūtni. Valdības pārraudzībā atrodas visas tās institūcijas (piemēram, Naturalizācijas pārvalde, Valsts Valodas centrs), kas ir saistītas ar konkrētas politikas īstenošanu. Šajā ziņā no valdības prioritātēm un interesēm ir atkarīga sabiedrības integrācijas institucionālās politikas efektivitāte.

Ierēdniecība. Pilsonības politikas īstenošanai 1994. gada oktobrī tika izveidota pārvaldes institūcija ar naturalizācijas procesam atbilstošu ierēdniecību - Latvijas Republikas Naturalizācijas pārvalde. Naturalizācijas pārvalde ir galvenā institūcija, kas veic pilsonības politikas īstenošanu Latvijā. Papildus savai pamatfunkcijai - naturalizācijas īstenošanai - Naturalizācijas pārvalde veic informatīvo materiālu sagatavošanu, fokusgrupu sabiedriskās domas izpēti ar mērķi efektivizēt un veicināt naturalizācijas procesu Latvijā, kā arī savas kompetences ietvaros koordinē sabiedrības integrācijas politiku.

Naturalizācijas pārvaldes ierēdniecības profesionālā darbība nodrošināja taisnīgu un labi organizētu naturalizācijas procesu, kā rezultātā šai iestādei ir augsts uzticības reitings Latvijas sabiedrībā. Latvijas situācijā, kad sabiedriskajā domā dominē neuzticība

[6]Intervija ar Tautas Saskaņas partijas priekšsēdētāju Jāni Jurkānu 02.02.2000.

valsts varas institūcijām, šis ir būtisks sasniegums, kas atbilst profesionālas vadības un darba organizācijas principiem.[7] Lai gan ierēdniecība politikas analīzes procesā nereti ir izmaiņas bremzējošs spēks, pilsonības politikas kontekstā Naturalizācijas pārvalde ir apliecinājusi sevi kā radoši novatorisku institūciju.[8] Tieši pēc Naturalizācijas pārvaldes iniciatīvas tika veikti pirmie liela mēroga sabiedriskās domas pētījumi Latvijā. Viens piemērs ir 1998. gadā veiktais pētījums «Ceļā uz pilsonisko sabiedrību». Pētījumu organizēšana un līdzdalība dažādos projektos parāda šīs institūcijas centienus un spējas pildīt ne tikai likumā noteiktās tehniski administratīvās funkcijas, bet arī veikt kvalitatīvus pētījumus situācijas izpratnei un jaunu ierosinājumu un projektu iniciēšanai.

Saskaņā ar Latviešu Valodas institūta pētījumu Latvijā ievērojami pieaudzis latviešu valodas pratēju īpatsvars. Sabiedriskās domas aptaujas liecina, ka to vislielākajā mērā ir veicinājušas valsts valodas prasmes atestācijas, ko īstenojušas valodas atestācijas komisijas.[9] Tomēr kā liecina mediju analīze[10], valsts valodas politikas institūcijām ir viennozīmīgi negatīvs tēls krieviski rakstošajos masu saziņas līdzekļos, jo nereti valodas politika ir bijusi veidota, pārlieku izmantojot negatīvos stimulus (sodus), nevis piedāvājot cittautiešiem pozitīvi stimulētas iespējas (kursi, apmācības). Tas neveicina savstarpēju izpratni starp cittautiešiem un valsts varu, īstenojot vienu vai otru valodas politiku.

Pašvaldības. Vietējās varas līmenī pašvaldību pilnvarās līdz šim ietilpa valodas atestācijas komisiju veidošana. Tāpat pašvaldību līmenī var darboties valsts valodas inspekcija (piemēram, Rīgā), kas liecina par zināmu iesaisti valodas politikas īstenošanā. Šīs iesaistes efektivitāte un kvalitāte ir atkarīga no pašvaldību darbinieku kompetences un godprātīguma. Par sabiedrības integrācijas politikas reģionālajiem aspektiem liecina pašvaldību iesaiste institucionālās politikas attīstīšanā. Uzskatāms piemērs ir Venstpils pašvaldība, kur ir pieņemta pilsētas sabiedrības integrācijas programma, ko domes padomdevējstatusā realizē Nepilsoņu Konsultatīvā padome. Dažāda mēroga institucionālās aktivitātes sabiedrības integrācijas procesu veicināšanā ir vērojamas aptuveni desmit Latvijas pašvaldībās.

Masu saziņas līdzekļi. Sabiedrības visai augstie uzticēšanās reitingi masu saziņas līdzekļiem liecina, ka tie ir būtiski politiskā procesa dalībnieki.[11] Mediji ne tikai atspoguļo procesu norisi, bet arī ietekmē citus iesaistītos dalībniekus. Latvijas situācijas īpatnība ir tā, ka informācija un tās pasniegšana krieviski un latviski rakstošajā presē ir visai atšķirīga. Krieviski rakstošie izdevumi ir vērsti uz cittautiešiem, kuriem caurmērā ir šaurāki politiskās ietekmes kanāli nekā latviešu auditorijai.[12] Lielā mērā no tā bieži izriet negatīvisms un opozicionārisms. Latviešu presē pilsonības, valodas un sabiedrības integrācijas politikas jautājumiem ir mazāka uzmanība, tie vairāk ir atspoguļoti neitrāli reflektīvā vai arī nacionāli sentimentālā veidā.[13] Jebkurā situācijā

[7] *Valsts civildienesta pārvaldes aptauja* (Jaunā Pārvalde: Rīga, 2000).
[8] Vertovec, S., «Multicultural policies and modes of citizenship in European cities», *International Social Science Journal*, June 1999.
[9] Druviete, I., *Valsts valoda Latvijas sabiedrības integrācijas procesā* (Latviešu valodas institūts: Rīga, 1998).
[10] «Plāno organizēt nevardarbīgo pilsoniskās pretošanās kamapaņu», www.leta.lv 2000. gada 4. maijs.
[11] *SKDS Omnibusa aptauja par institūciju uzticamības reitingu* (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).
[12] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 383.
[13] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 383.

politikas procesā ir jārēķinās ar dažādām masu saziņas līdzekļu lomām. Uzskatāms piemērs masu mediju ietekmei uz sabiedrisko domu ir valodas politikas apspriešana valdībā. Krieviski rakstošie mediji vienotā balsī noskaņoja un organizēja pretpasākumus, savukārt latviešu nacionālie laikraksti lielāku uzmanību veltīja to lasītāju vēstulēm un komentāriem, kas aizstāv latviešu valodas nostiprināšanu un sava veida spiediena politiku attiecībā uz cittautiešiem.

Nevalstiskās organizācijas un sabiedrība. Sabiedrisko domu nereti ietekmē atsevišķu nevalstisko organizāciju darbība, publicitāte un sabiedriskās aktivitātes. Pilsonības politikas kontekstā Latvijā var minēt Latvijas Apatrīdu līgu, Latvijas Cilvēktiesību komiteju, Kustību «Līdztiesība». Šo organizāciju darbības piemēri ir regulārās publikācijas krieviski rakstošajos masu saziņas līdzekļos (piemēram, laikraksts *Vesti Segodņa, Čas*), mītiņu organizēšana, sūdzību sagatavošana un iesniegšana starptautiskajām tiesību aizsargājošajām organizācijām.[14]

Galvenā pilsonības politikas mērķgrupa ir Latvijā dzīvojošie nepilsoņi jeb bijušās PSRS pilsoņi, kam nav Latvijas vai citas valsts pilsonības. Pašreiz galvenā mērķgrupas iezīme ir pasivitāte attiecībā uz naturalizācijas iespējām. Līdz 1998. gada janvārim tiesības iegūt Latvijas Republikas pilsonību naturalizācijas ceļā bija 124 tūkstošiem Latvijas pastāvīgo iedzīvotāju vecumā no 16 līdz 25 gadiem. Kā liecina Naturalizācijas pārvaldes dati, šo iespēju izmantoja tikai seši tūkstoši personu. Pēc Pilsonības likuma grozījumu veikšanas naturalizācijas process aktivizējās, un tas lielā mērā ir politikas izmaiņu tiešs rezultāts.[15] Tomēr arī pēc Pilsonības likuma izmaiņām nepilsoņu aktivitāte, salīdzinot ar viņu kopskaitu Latvijā, ir proporcionāli zema.

Nedrīkst ignorēt arī citas sabiedrības grupas, proti, to Latvijas Republikas pilsoņu daļu, kas iestājas par stingrāku pilsonības politiku un lielāku naturalizācijas ierobežošanu. Par to liecina 1996. gada pavasarī notikusī parakstu vākšana, atbalstot alternatīvo pilsonības likumu, kurš ievērojami samazinātu naturalizācijas iespējas.

Ārējie aktieri. Jau kopš Pilsonības likuma pieņemšanas Eiropas Padome un Eiropas Drošības un sadarbības organizācija (EDSO) izrādīja aktīvu interesi un izteica ieteikumus un rekomendācijas par starptautiskajām tiesiskajām normām atbilstošas pilsonības politikas izveidi, ko Latvija lielā mērā arī akceptēja. Šī starptautisko organizāciju interese saglabājas, par ko liecina EDSO Augstā komisāra nacionālo minoritāšu jautājumos Maksa van der Stūla regulārās vizītes Latvijā. Politisko pretrunu un jautājuma jutīguma dēļ EDSO, EP un citas starptautiskas organizācijas ir spēlējušas nozīmīgu lomu pilsonības, valodas un sabiedrības integrācijas politikas attīstībā. EDSO un daudzi citi ietekmīgi cilvēktiesību eksperti atzīst, ka Latvija līdzās Maķedonijai, Igaunijai un Ukrainai ir uzskatāms piemērs tam, kā starptautiskās organizācijas ar

[14] Intervija ar Latvijas Cilvēktiesību komitejas līdzpriekšsēdētāju Leonīdu Reihmanu. 02.02.2000.
[15] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde, www.np.lv).

«klusās diplomātijas» palīdzību ir veiksmīgi novērsušas potenciālos cilvēktiesību pārkāpumus.[16] Latvijas kontekstā īpašu nozīmi pilsonības jautājuma attīstībā ieņem arī Krievijas ārpolitiskās tendences, piemēram, saistot pilsonības un valodas jautājumus ar ekonomiskajām attiecībām (sankciju draudiem) un robežlīguma parakstīšanu.

Analizējot politiskā procesa dalībniekus, jāņem vērā to objektīvās ietekmes iespējas, kas izriet no konkrētās situācijas, sabiedriskās domas un likumos noteiktās kompetences. Salīdzinot dažādus politiskos aktierus pēc to potenciālās ietekmes, nākas secināt, ka vislielākā ietekme Latvijā ir ārvalstu un starptautisko organizāciju darbībai. Aplūkojot pilsonības un valodas politikas attīstību, tieši dažādu Eiropas mēroga organizāciju loma ir bijusi ļoti nozīmīga. No vienas puses, tas ir skaidrojams ar Latvijas ārpolitikas orientāciju Eiropas Savienības un NATO virzienā. Līdz ar to informācijas, standartu un ietekmes pārņemšana ir objektīvi faktori. Tajā pat laikā politiskas analīzes kontekstā šis fakts liecina par iekšējo aktieru nespēju vai mazspēju veidot tādu politiku, ko varētu pamatot un aizstāvēt, ievērojot valsts ilgtermiņa ārpolitiskās un nacionālās intereses. Ņemot vērā minētos secinājumus, arī politikas modelēšana lielā mērā ir saistīta ar citu Eiropas valstu pieredzi un praksi. Šāds politikas modelēšanas fokuss ir svarīgs, pieņemot, ka Latvijas perspektīva ir dalība Eiropas Savienībā.

[16] Stoel, M., *The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy* (Ministry of Foreign Affairs: Sweden, 1994), p. 41.

2. Pilsoniskā līdzdalība un politiskā integrācija

Šajā nodaļā tiek vērtēta pašreizējā sabiedrības līdzdalības pakāpe un analizēti institucionālie mehānismi šajā kontekstā. Sabiedrības politiskās integrācijas pamatā ir piederība Latvijas Republikas pilsonībai. Tāpēc no iesaistīto institūciju puses lielākā uzmanība ir pievērsta Saeimai un LR Naturalizācijas pārvaldei. Sabiedrības līdzdalības veicināšanas kontekstā īpaši aplūkots nevalstisko organizāciju potenciāls.

2.1. Pilsoniskā līdzdalība

Saskaņā ar socioloģiskajiem pētījumiem ar demokrātijas attīstību Latvijā daudzos gadījumos nav apmierināti ne pilsoņi (49%), ne nepilsoņi (54%).[17] Ļoti līdzīga attieksme ir arī pret to, ka valstij un nevis indivīdiem vai nevalstiskajam sektoram ir jāuzņemas lielākā atbildība par sociāli ekonomiskajiem, demogrāfiskajiem un politiskajiem procesiem.[18] No tā loģiski izriet arī dati par sabiedrības līdzdalību. Kopumā gan pilsoņi, gan nepilsoņi ir visai maz iesaistījušies dažādās organizācijās, asociācijās, klubos, biedrībās, un tas nozīmē, ka cilvēku komunikācijas loks nepārsniedz ģimenes, draugu un darba kolēģu loku. Tā ir vāji organizētas sabiedrības raksturīga pazīme. Šādas sabiedrības lielākais trūkums – tā ir viegli pakļaujama manipulācijai. Statistika liecina, ka 90,1% nepilsoņu un 75,8% pilsoņu nav nevienā sabiedriskā organizācijā.[19] Nevalstisko organizāciju darbību ierobežo gan pilsoņu, gan nepilsoņu zemais ticības līmenis savai politiskajai ietekmei. Iedzīvotāji maz iesaistās sabiedriskajās organizācijās. Kaut arī iedzīvotāji nav apmierināti ar pieņemtajiem valsts institūciju lēmumiem, viņi neredz reālu iespēju ietekmēt šos lēmumus, arī ne ar sabiedrisko organizāciju starpniecību. Nepietiekama ir valsts institūciju aktivitāte, organizējot konsultācijas ar sabiedriskajām organizācijām pirms lēmumu pieņemšanas.[20.]

Daļai iedzīvotāju ir ierobežotas iespējas praktiski realizēt demokrātiskai politiskai kultūrai raksturīgās vērtības, jo viņiem nav Latvijas pilsonības. Tāpēc sabiedrības integrācijas politikas veidotājiem ir jāņem vērā apstāklis, ka ir izveidojusies plaisa starp Latvijas demokrātisko praksi (vēlēšanas u.tml.) un Latvijas nepilsoņu neseno pieredzi. Diskusijās par Latvijas sabiedrības integrāciju izglītības un valodas politikas kontekstā priekšplānā nereti tiek izvirzīti kultūras aspekti - kā nelatviešiem iemācīt latviešu valodu un kā viņus ieinteresēt par latviešu kultūru. Nenoliedzot kultūras aspektu lielo nozīmi, pēc autoru domām tomēr nepietiekama uzmanība ir pievērsta tam, lai visu etnisko grupu vidē nostiprinātu vispārīgās demokrātijas vērtības, kas noteiktu līdzdalības principus.

[17] *Ceļā uz pilsonisku sabiedribu* (Baltijas Datu nams: Rīga, 1998).
[18] *Pilsoniskas sabiedribas attistiba vienotai Eiropai* (NVO Centrs: Rīga, 2000).
[19] *Pilsoniskas sabiedribas attistiba vienotai Eiropai* (NVO Centrs: Rīga, 2000).
[20] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 385.

Kāda ir Latvijas iedzīvotāju attieksme pret valsti, kurā tie dzīvo? Socioloģiskās aptaujas var sniegt ieskatu par to, kādas ir atšķirības latviešu un citu tautību iedzīvotāju uzskatos par Latvijas valsti un citām Latvijas politiskās nācijas vērtībām. Saskaņā ar *Sabiedrības par atklātību - Delna* pētījumu Latvijas iedzīvotāju attieksme pret valsti, kurā tie dzīvo, ir visumā pozitīva.[21] Aptaujas rezultāti liecina, ka divi no trim aptaujātajiem (65,7%) ir lepni par to, ka dzīvo Latvijā. Tomēr katrs ceturtais respondents (23,4%) nav gandarīts par to, ka dzīvo Latvijā. Attiecībā uz minēto atzinumu ir jāatzīst ļoti augsta korelatīva saistība starp LR pilsonību un lepnumu par iespējām dzīvot Latvijā.[22]

Neapšaubāmi, ka pilsonības statuss parāda ne tikai Latvijas iedzīvotāju tiesisko stāvokli, bet zināmā mērā atspoguļo arī viņu lojalitāti pret valsti. Jāatzīst, ka lojalitātes potenciāls un lepnums par valsti, kurā dzīvo respondenti, tomēr daudz augstāks ir Latvijas pilsoņiem, kas būtībā ir dabiski. Aptaujas rezultāti liecina, ka lepnums un gandarījums par dzīvi Latvijā latviešiem ir augstāks, salīdzinot ar citu etnisko grupu pārstāvjiem (skat. tabulu).

Tabula. **Gandarījums un lepnums par dzīvi Latvijā atkarībā no etniskās piederības (% no visiem respondentiem)**

	Latvieši	Citu etnisko grupu pārstāvji
Piekrīt apgalvojumam, ka lepojas ar to, ka dzīvo Latvijā	76,6	52,5
Nepiekrīt apgalvojumam, ka lepojas ar to, ka dzīvo Latvijā	16,8	31,5
Nezina	6,6	16,1

Apgalvojumam, ka lepojas ar to, ka dzīvo, Latvijā nepiekrīt divas reizes vairāk dažādu citu etnisko grupu pārstāvju (salīdzinot ar latviešiem). Atliek secināt, ka Latvijā ir nepieciešams intensīvāk un plašāk realizēt nacionālās integrācijas programmu, iesaistot Latvijas sabiedriskajā dzīvē visu valstī dzīvojošo etnisko grupu pārstāvjus. Aptaujas rezultāti liecina, ka gandarījums par dzīvi Latvijā visaugstākais ir Vidzemē (ar to lepojas 73,0% aptaujāto) un Kurzemē (70,7% atbalsta šo atzinumu). Savukārt viszemākais gandarījuma līmenis ir Rīgā (60,2% respondentu lepojas, ka dzīvo Latvijā).[23]

2.2. Pilsonības jautājuma institucionalizēšana Latvijā

Latvijas Republikas pilsonības jautājums ir analizējams ciešā saistībā ar valstiskuma atgūšanas procesu un Latvijas demokratizāciju. Pilsonības politikas galvenā problēma

[21] Pētījums «Korupcijas seja Latvijā» (Sabiedrība par atklātību *Delna* un SKDS: Rīga, 2000).
[22] Pētijums «Korupcijas seja Latvijā» (Sabiedrība par atklātību *Delna* un SKDS: Rīga, 2000).
[23] Pētijums «Korupcijas seja Latvijā» (Sabiedrība par atklātību *Delna* un SKDS: Rīga, 2000).

bija noteikt to cilvēku statusu, kas ieradās Latvijā padomju okupācijas laikā un kas bija kļuvuši par valsts pastāvīgajiem iedzīvotājiem. Šī sabiedrības daļa galvenokārt ir nelatvieši. Tādējādi pilsonības politikai ir tieša korelācija ar etnopolitiku. Lielā mērā šīs iedzīvotāju grupas tautība pamato etnisko faktoru klātbūtni politikas procesā. Laika posmā no 1991. gada līdz 1994. gadam pilsonības jautājumam bija pievērsta liela sabiedrības uzmanība, un politiskā procesa dienas kārtībā tas līdzās ar Krievijas Federācijas bruņoto spēku izvešanas problēmu ieņēma centrālo vietu.

Analizējot Latvijas pilsonības politikas attīstību, jāuzsver, ka **Latvijas Republikas Augstākā Padome** noteica vispārīgus pilsonības principus – Latvijas Republikas pilsoņi ir pirmskara Latvijas pavalstnieki un viņu pēcnācēji. Šis ir svarīgs princips pilsoņu loka definēšanā, taču līdz ar to aktuāls kļuva jautājums, ko darīt ar tiem Latvijas pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kas ieradās valstī pēc 1940. gada.

Saeima 1994. gada vasarā pieņēma Latvijas Republikas Pilsonības likumu. Pilsonības likuma pieņemšanas ilgums ir saistīts ar partiju piedāvātajiem konceptuāli atšķirīgajiem pilsonības modeļiem, lielo sabiedrības interesi par šo jautājumu, kā arī starptautisko organizāciju ietekmi (no Pilsonības likuma bija atkarīga Latvijas līdzdalība Eiropas Padomē).

Pēc likuma pieņemšanas pilsonību naturalizācijas ceļā ieguva aptuveni 5-7% no iedzīvotāju kopuma, kam bija tiesības naturalizēties. Paradoksāls ir fakts, ka saskaņā ar socioloģiskajiem datiem 70% cittautiešu tomēr izteica vēlēšanos iegūt LR pilsonību.[24] Laika posms no 1994. līdz 1998. gadam uzskatāmi atklāja pilsonības politikas trūkumus – no vienas puses, cittautieši būtībā ignorēja naturalizācijas procesu, bet no otras puses Pilsonības likums bija visai ierobežojošs, jo paredzēja tā saukto «logu» sistēmu, kas noteica vecuma ierobežojumus LR pilsonības iegūšanā. Tas izraisīja un veicināja visnotaļ cinisku un nihilistisku attieksmi pret Latvijas valsts varu krievu valodā rakstošajos masu saziņas līdzekļos, kas savukārt atspoguļojās arī sabiedriskajā noskaņojumā.

Grozījumi Pilsonības likumā stājās spēkā 1998. gada novembrī, un tie paredzēja to personu loka paplašināšanu, kuriem ir tiesības pretendēt uz Latvijas Republikas pilsonību naturalizācijas kārtībā, naturalizācijas pārbaužu atvieglojumus atsevišķām iedzīvotāju kategorijām, kā arī tiesības tikt atzītiem par Latvijas pilsoņiem nepilsoņu un bezvalstnieku bērniem, kuri dzimuši Latvijas Republikā pēc 1991. gada 21. augusta.

Saeimas pieņemtie un tautas nobalsošanā atbalstītie Pilsonības likuma grozījumi paredzēja, ka no 1998. gada 10. novembra tiesības uz pilsonības iegūšanu naturalizācijas kārtībā ir visiem nepilsoņiem, kuri nav kādas citas valsts pilsoņi, ir reģistrējušies

[24] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde, www.np.lv).

LR Iedzīvotāju reģistrā un kuru pastāvīgā dzīves vieta vismaz piecus gadus ir bijusi Latvija. Vecums, no kura iedzīvotājiem ir tiesības pretendēt uz pilsonību, tika samazināts no 16 līdz 15 gadiem.

Ko šīs iepriekš identificētās un nodefinētās izmaiņas deva pilsonības politikā? Galvenais rezultāts bija naturalizācijas procesa ievērojama paātrināšanās. Tā, piemēram, no 1995. gada 1. februāra līdz 1998. gada 9. novembrim naturalizācijas dokumentus iesniedza 12 009 personas, bet LR pilsonību ieguva 10 625 personas, savukārt laika posmā no 1998. gada 10. novembra līdz 2001. gadam naturalizēto pilsoņu skaits jau sasniedza 40 000 personu.[25]

Latvijas Republikas Naturalizācijas pārvalde darbību uzsāka 1995. gadā. Tā kā naturalizācijas process norisinājās lēni, Naturalizācijas pārvalde veica pētījumus, kas parādīja, ka iespējamie iemesli zemajai iedzīvotāju aktivitātei naturalizēties bija: 1) samērā stingrais valodas likums, 2) bijušās PSRS pasu īpašnieki var salīdzinoši vieglāk ceļot uz NVS valstīm, 3) gados jauni iedzīvotāji nevēlas dienēt Latvijas armijā, 4) pilsoņu un pastāvīgo iedzīvotāju dzīves apstākļi ir līdzīgi. Neraugoties uz vairākiem objektīviem faktoriem, šādas tendences neveicina politiskās kopības veidošanos Latvijā.[26]

Pēc LR Naturalizācijas pārvaldes datiem, pašlaik Latvijā uz pilsonību var pretendēt aptuveni puse no 605 000 dzīvojošo nepilsoņu.[27] Šī prognoze tiek pamatota ar faktu, ka liela daļa nepilsoņu, īpaši vecākā gadagājuma cilvēki, kuri nav dzimuši Latvijā, neprot latviešu valodu un līdz ar to nevarēs nokārtot nepieciešamos pārbaudījumus.

Tomēr neskatoties uz šīm prognozēm, pašlaik kopš 1995. gada ir naturalizējušies aptuveni 10% no potenciālās mērķauditorijas. Tātad pilsonības politikas risinājumi paši par sevi neatrisina sabiedrības integrācijas jautājumus, kas ir plašāki un kompleksāki, jo tie ir mantoti pēc ilgstošas un totalitāras padomju varas.

Naturalizācijas pārvaldes kapacitāte. LR Naturalizācijas pārvaldei līdz šim ir izdevies nodrošināt nepilsoņiem viņu tiesības uz Latvijas pilsonības iegūšanu naturalizācijas kārtībā, kaut arī kopš grozījumu spēkā stāšanās brīža pretendentu skaits ir pieaudzis 4-5 reizes. Ja sākotnēji uz iesniegumu pieņemšanu un eksāmenu kārtošanu veidojās rindas, tad pašlaik tās ir samazinājušās vai pat izzudušas pilnībā. Rindu novēršanu sekmēja tas, ka 1999. gada martā noslēdzās pārvaldes datorizācijas programmas pirmais posms. Šā paša gada maijā NP saņēma papildu finansējumu 15 štata vietām, lai spētu apkalpot pieaugošo naturalizācijas pretendentu skaitu. Tas izrādījās pietiekami, lai NP varētu apkalpot plānoto pretendentu skaitu (līdz 20 tūkstošiem gadā). Tomēr naturalizācijas iesniegumu skaitam nākotnē pieaugot, rindas varētu atjaunoties, jo ar

[25] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde. www.np.lv).
[26] Intervija ar LR Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centra vadītāju Guntu Līni, 04.01.2001.
[27] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde. www.np.lv).

pašreizējiem resursiem Naturalizācijas pārvaldei nav iespēju ievērojami kāpināt savu kapacitāti. Tāpēc plānojot kompleksu politiku pilsonības jomā, ir nepieciešams saistīt organizācijas kapacitāti ar sabiedrisko attiecību un informatīvo kampaņu mērogiem.

Naturalizācijas pārvaldes institucionālā kapacitāte ir stiprināta no ārvalstu puses. Piemērs ir ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House sadarbība ar Latvijas valdību.[28] Pieci Latvijas Naturalizācijas pārvaldes darbinieki ir piedalījušies pieredzes apmaiņas programmās, kuru laikā viņi pavadīja 6-10 nedēļas ASV, strādājot kopīgi ar amerikāņu profesionāļiem pēc iepazīšanās vizītes Vašingtonā. Freedom House nosūtīja uz Latviju vienu ilgtermiņa un trīs īstermiņa ekspertus-sabiedrisko attiecību padomniekus, lai veiktu intensīvu apmācību Rīgā, Daugavpilī un Liepājā. 1999. un 2000. gada laikā Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs un tā darbinieki ir izstrādājuši piecu gadu stratēģisko plānu un komunikāciju plānu, sadarbojoties ar nevalstiskām organizācijām un masu saziņas līdzekļiem, lai komunikācija ar mērķauditorijām notiktu plaši un daudzveidīgi. Ar Freedom House palīdzību Latvijas Republikas Naturalizācijas pārvalde izveidoja mājas lapu internetā, kas nodrošina informāciju latviešu un angļu valodā. Freedom House nodrošināja arī 17 000 ASV dolāru trīs īpašiem Informācijas centra koordinētiem projektiem. Viens projekts bija seminārs ar mērķi diskutēt par informācijas lomu sabiedrības integrācijas procesā Daugavpilī. Šis projekts tika finansēts kopīgi ar Eiropas Padomi. Otru projektu veidoja divas televīzijas programmas jauniem cilvēkiem, kur jauniešu komandas no Rīgas un Liepājas diskutēja par pilsonības un naturalizācijas procesiem. Sadarbībā ar Naturalizācijas pārvaldes reģionālām nodaļām Informācijas centrs visā Latvijā organizēja skolnieku konkursus «Ceļā uz pilsonisko sabiedrību».

Naturalizācijas procesa ilgums. Saskaņā ar Pilsonības likumu Latvijā naturalizācijas procedūra no iesnieguma pieņemšanas brīža līdz personas uzņemšanai pilsonībā naturalizācijas kārtībā var ilgt līdz 12 mēnešiem. Vidēji naturalizācijas procedūra ilgst 4-6 mēnešus, tātad aptuveni 2-3 reizes ātrāk. Tas ir viens no īsākajiem laika posmiem, kas nepieciešams pilsonības iegūšanai naturalizācijas kārtībā, salīdzinot ar citām valstīm.[29] Šajā jomā Naturalizācijas pārvalde ir veicinājusi maksimāli atvērtu politiku attiecībā uz nepilsoņiem.

Bērnu atzīšana par Latvijas pilsoņiem notiek aptuveni 3 mēnešu laikā (saskaņā ar MK noteikumiem tas var ilgt 6 mēnešus), Latvijas pilsonības reģistrēšana ilgst aptuveni 2-3 mēnešus.

Salīdzinājumam - Dānijā pretendentam lēmumu par to, vai viņš ir ieteikts iekļaušanai likumprojektā par pilsonības iegūšanu, nākas gaidīt 8-21 mēnesi, kas ir raksturīgi daudzām Eiropas valstīm.[30] Tātad kopumā var secināt, ka naturalizācijas procesa ilgums ir atbilstošs, un tas nerada šķēršļus pilsonības iegūšanā.

[28]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House bijušo pārstāvi Latvijā Virdžiniju Sulivanu. 05.09.2000.
[29]Espersens, O., *Pilsonibas likumi Baltijas jūras reģiona valstis* (LR Ārlietu ministrija: Rīga, 1996).
[30]Espersens, O., *Pilsonibas likumi Baltijas jūras reģiona valstis* (LR Ārlietu ministrija: Rīga, 1996).

Naturalizācijas pārbaudes. Latvijas krieviski rakstošajos masu saziņas līdzekļos bieži ir izskanējuši viedokļi par pārlieku augstajām naturalizācijas prasībām. Arī fokusgrupu intervijās izkristalizējās viedoklis, ka prasības esot it kā nepamatoti augstas, jo pat Latvijas pilsoņi nespētu pareizi atbildēt uz uzdotajiem jautājumiem.[31]

Saskaņā ar Pilsonības likumu, lai iegūtu LR pilsonību naturalizācijas kārtībā, pretendentiem jākārto latviešu valodas prasmes, kā arī Latvijas vēstures un Satversmes zināšanu pārbaudes. Saskaņā ar Pilsonības likuma grozījumiem pilsonības pretendentiem valodas prasmes pārbaudes rakstiskajā daļā atstāstījuma vietā jāraksta rakstu darbs.

Latviešu valodas prasmes pārbaudes NP izstrādājusi sadarbībā ar Nīderlandes Valodu pārbaudes materiālu izstrādāšanas centrālo institūtu, Kembridžas Universitātes vietējo eksaminācijas centru un Eiropas Valodas pārbaudītāju asociāciju atbilstoši Eiropas standartiem. Nīderlandes Valodu pārbaudes materiālu izstrādāšanas centrālā institūta un Kembridžas Universitātes vietējā eksaminācijas centra pārstāvji bieži tiek izmantoti kā eksperti, izstrādājot valodas prasmes pārbaudes atbilstoši Eiropas Padomes prasībām. Tā kā latviešu valodas prasmes pārbaude ir izstrādāta atbilstoši Eiropas standartiem, NP ir uzaicināta iestāties Eiropas Valodas pārbaudītāju asociācijā (ALTE) par pilntiesīgu locekli.

NP darbinieki sadarbībā ar vadošajiem Latvijas vēstures speciālistiem un Eiropas Padomes ekspertiem ir veikuši Latvijas vēstures un Satversmes zināšanu pārbaudes optimizāciju - no sākotnējiem 150 jautājumiem testveida pārbaudes modelī tagad šis skaits ir samazināts līdz 93, ticis precizēts atsevišķu jautājumu formulējums.

Šobrīd latviešu valodas prasmes pārbaudi sekmīgi nokārto 95,5% pretendentu, Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta un Latvijas vēstures zināšanu pārbaudi - 96,4% pretendentu.[32] Tas liecina, ka šīs pārbaudes nav pārmērīgi sarežģītas. No nacionāli orientēto politisko spēku puses pat izskanējis viedoklis, ka «prasības ir pārāk zemas». Tomēr abu viedokļu paudējiem ir jārēķinās ar naturalizēto cilvēku skaita proporciju pret visu nepilsoņu skaitu. Politikas īstenotāju uzdevums ir sabalansēt situāciju un atrast racionālāko vidusceļu. Analizējot pašreizējās tendences, var secināt, ka pārbaudes atbilst sabiedrības integrācijas politikas saturam, ko Naturalizācijas pārvalde uztur profesionāli augstā līmenī.

Dažādās Eiropas valstīs valodas prasmes pārbaudes atšķiras - Norvēģijā, Polijā un Zviedrijā tā netiek pārbaudīta. Dānijā valodas prasmi pārbauda policijas darbinieks pēc Tieslietu ministrijas sagatavota materiāla. Nīderlandē valodas prasme tiek pārbaudīta sarunā ar ierēdni, kas strādā ar naturalizācijas jautājumiem. Somijā pretendentam

[31] Fokusgrupas aptauja «Pilsonība Sabiedrības integrācijas kontekstā» (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).
[32] *Latvijas iedzivotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde. www.np.lv).

jāuzrāda apliecību, ka nokārtota vispārēja valodas prasmes pārbaude. Šveicē valodas prasme tiek pārbaudīta sarunā ar ierēdni, kas strādā ar naturalizācijas jautājumiem. Vācijā tiek pārbaudīta personas prasme sarunāties un lasīt vācu valodā. Ļoti līdzīgi kā Latvijā, valodas prasme tiek pārbaudīta Igaunijā - tiek pārbaudītas visas četras valodas prasmes (lasīšana, klausīšanās, runāšana, rakstīšana), ar to nodarbojas Igaunijas Iekšlietu ministrijas Imigrācijas departaments.

Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta un Latvijas vēstures zināšanu pārbaudes jautājumi ir skaidri formulēti un viegli saprotami.[33] Tas, ka šo pārbaudi nokārto vairāk nekā 90% pretendentu, liecina, ka šī pārbaude nav sarežģīta. Jautājumus Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta un Latvijas vēstures zināšanu pārbaudei izstrādājusi NP Metodikas daļa sadarbībā ar Latvijas vēsturniekiem un EP ekspertiem. Jautājumus latviešu valodas prasmes pārbaudei izstrādājusi NP Metodikas daļa sadarbībā ar augstākminēto institūciju ekspertiem.

No sabiedrības uztveres viedokļa raugoties, problēma ir tā, ka atbilstošas un korektas naturalizācijas prasības netika noteiktas jau procesa sākumā. Lai gan tam bija savi objektīvi iemesli: Latvijai nebija līdzīgas institucionālas pieredzes, atsevišķās interešu grupās pastāvēja bažas par latviešu valodas pielietojumu, cittautiešu lojalitāti, tomēr politisko lēmumu pieņēmēji un īstenotāji neveica situācijas objektīvu izpēti. Situāciju līdzsvaroja ārvalstu un starptautisko organizāciju ieteikumi un rekomendācijas. Politikas veidotājiem nākas rēķināties ar faktu, ka ikviena izmaiņa ietekmē sabiedrību. Šobrīd attiecībā uz naturalizācijas prasībām ir situācija, ka vieniem kandidātiem bija grūtāki jautājumi, citiem vieglāki, citi, iespējams, cer, ka tie būs vēl vieglāki vai to nebūs vispār. No plānveidīgas darbības organizēšanas viedokļa un sociālā taisnīguma sakarā šāda nenoteiktība ir vērtējama kritiski. Teorētiski raugoties, prasības var būt augstas, tās var būt zemas un to var nebūt vispār, bet svarīgi ir, lai valsts politikas veidotāji un lēmumu pieņēmēji spētu pamatot un nepieciešamības gadījumā aizstāvēt vienu vai otru lēmumu, nevis rīkoties tikai no īstermiņa situāciju diktētiem mērķiem.

Kopumā var atzīmēt, ka pēc tā saukto naturalizācijas logu atcelšanas Latvijas pilsonības pretendentiem vairs netiek izvirzīta neviena tāda prasība, kura nebūtu pieņemama demokrātiskā valstī. Gan valodas, gan vēstures un konstitūcijas zināšanu prasības ir pieņemtas arī vairākās citās nenoliedzami demokrātiskās valstīs.

2.3. Politikas tālākas attīstības varianti

Institucionālais mehānisms etnisko minoritāšu līdzdalības nodrošināšanai ir Eiropas vispārpieņemta prakse, kas juridiski ir noformulēta EP Nacionālo Minoritāšu

[33]Fokusgrupas aptauja «Pilsonība Sabiedrības integrācijas kontekstā» (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).

Aizsardzības Vispārējā Konvencijā.[34] Šo konvenciju ir ratificējušas 29 EP dalībvalstis. Eiropas valstīs tiek piemēroti dažādi institucionālie mehānismi līdzdalības nodrošināšanai: kvotas parlamentā, pašvaldībās, valsts iestādēs, apaļie galdi, Valsts prezidenta konsultatīvās padomes, valdības, etniskās partijas, *ad hoc* institūcijas. Šajā pētījumā tiks aplūkoti tie institucionālie un procedurālie pasākumi, kas varētu būt piemērojami Latvijas situācijai.

Valsts prezidenta Konsultatīvās padomes atjaunošana. Valsts prezidenta Konsultatīvo padomi veidoja nacionālo minoritāšu organizāciju pārstāvji un tā apsprieda dažādus politiskos jautājumus. Līdzīga padome - apaļais galds - darbojas arī Igaunijā. Šādu konsultatīvo padomju, apaļo galdu priekšrocība ir viedokļu apmaiņa par situāciju valstī un dažādām interesēm. Domu un ideju apmaiņa ar valsts prezidentu var mazināt iespējamās neskaidrības, pārpratumus un bažas, kas veidojas nacionālo minoritāšu organizācijās nesistemātiskas valdības politikas rezultātā. Institūcijas, kuras iesaista iespējami plašāku organizāciju un grupu loku, tuvina Latvijas politisko sistēmu konsensusa demokrātijas ideālam.

Konsultatīvās padomes darbu gan apgrūtinātu pašu nacionālo minoritāšu organizāciju zemā iekšējā kapacitāte, kas kopumā raksturīga nevalstiskajām organizācijām Latvijā. Tā rezultātā diskusijas tēmas nereti ir bijušas šauras un tādas, kas neatbilst valsts prezidenta darbības profilam (piemēram, organizāciju iekšējo saimniecisko problēmu risināšana). Tomēr jebkurā gadījumā savstarpējā dialoga kanāli starp valsts varu un nelatviešiem ir jāpaplašina, lai sekmīgāk īstenotu sabiedrības integrācijas programmu. Arī no finansiālo izmaksu viedokļa būtībā nav vērā ņemamu šķēršļu šādas konsultatīvās padomes darba organizēšanai.

Valsts atbalsts mazākumtautību nevalstiskajām organizācijām. Valsts politikas veidotājiem, domājot par sabiedrības līdzdalības veicināšanas pasākumiem, svarīgi ir popularizēt n**evalstisko organizāciju** iniciatīvas un darbību. Sekmīgs piemērs nevalstisko organizāciju atbalstam ir ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House **(starptautiska organizācija)** 1999. gada īpaša stipendiju programma sabiedriskajām organizācijām, kuru darbība vērsta uz sabiedrības integrāciju. Šajā gadījumā amerikāņi sadarbībā ar Naturalizācijas pārvaldi izvirzīja konkrētus mērķus, kuru sasniegšana tika uzticēta nevalstiskajām organizācijām.[35] Šis projekts aktivizēja nevalstiskās organizācijas, un uz amerikāņu piedāvājumu atsaucās aptuveni 60 dažādas organizācijas, kas piedāvāja rīkot īpašus pasākumus, izdot informatīvi izglītojošus materiālus, organizēt mācību kursus cittautiešiem visās lielākajās Latvijas pilsētās. Šī amerikāņu pieredze norāda, ka sabiedrības līdzdalība un iesaiste ir panākama ne tikai ar valstiski institucionāliem pasākumiem, bet arī uzticot iniciatīvas nevalstiskajām organizācijām.

[34] *Council of Europe. Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, Strasbourg, 1994.
[35] Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House bijušo pārstāvi Latvijā Virdžiniju Sulivanu. 05.09.2000.

Ja Latvijas valdība un politikas veidotāji pieņemtu attiecīgus politiskos lēmumus, kas sekmētu integrācijas politikas īstenošanu, Latvijai (līdzīgi kā Igaunijai jau vairākus gadus) būtu pieejami nozīmīgi ārvalstu palīdzības resursi, lai risinātu konkrētus jautājumus integrācijas jomā.[36] Uzskatāms piemērs ir ASV Starptautiskās Aģentūras un nevalstiskās organizācijas Freedom House izveidotā stipendiju programma 60 600 ASV dolāru apmērā nevalstiskām organizācijām, kas veicina integrāciju. Izveidojot ekspertu komisiju, Freedom House un Naturalizācijas pārvalde kopīgi izvēlējās 7 projektus no vairāk nekā 50 visdažādākajiem pieteikumiem. Šie konkrētie projekti bija:

1) Daugavpils Cilvēktiesību informācijas centrs, kas saņēma 12 000 ASV dolāru radio programmām un brošūras izveidošanai par naturalizāciju «Naturalizācija solis uz integrāciju».
2) Demokrātijas attīstības centrs, kas saņēma 10 700 ASV dolāru, lai krievu valodā iztulkotu ASV universitātēs izstrādāto rokasgrāmatu «Projekts «Pilsonis»». Šis projekts tika īstenots vairākās Latvijas pilsētās.
3) Latgales Televīzijas sabiedrība, kas saņēma 12 400 ASV dolāru televīzijas ģimeņu konkursam, lai veicinātu naturalizāciju, Latvijas kultūras vēstures un valodas izzināšanu. Šajās sacensībās varēja piedalīties ģimenes, kurās vismaz viens no tās locekļiem bija nepilsonis.
4) Latvijas Cilvēktiesību komiteja, kas saņēma 12 400 ASV dolāru, lai izstrādātu radio programmas «Saprast» Super FM viļņos. Šīs programmas tika raidītas divreiz nedēļā un tajās tika apspriests naturalizācijas process, kā arī mācīta latviešu valoda.
5) Īpašs krievu valodā iznākošo laikrakstu pielikums, ko radīja nevalstiskā organizācija «Eiropas latvietis» (saņemtā stipendijas summa 2800 ASV dolāru apmērā). Šis krāsainais pielikums krievu laikrakstā atspoguļoja informāciju par naturalizācijas procesu, kā arī sabiedrībā pazīstamu cilvēku viedokļus par pilsonību un naturalizāciju.
6) Viena nevalstiskā organizācija «Atklātais sabiedriskais fonds», kas iesniedza divus pieteikumus, no kuriem abi ieguva atbalstu. Atklātais sabiedriskais fonds saņēma stipendiju 10 400 ASV dolāru apmērā televīzijas raidījumiem «Mana izvēle» un 2300 ASV dolāru jauniešu diskusiju kluba organizēšanai «Pro et contra». Televīzijas raidījumi piedāvāja intervijas ar dažādiem Latvijas iedzīvotājiem, kas izdarījuši izvēli par labu Latvijas pilsonībai. «Pro et contra» bija sērijveida diskusijas sestdienās, kurās 30 līdz 50 jauni cilvēki diskutēja un ieklausījās ekspertu viedoklī par naturalizācijas un pilsonības jautājumiem.

Amerikāņu pieredze ir pierādījums tam, ka nevalstisko organizāciju darbības efektivitāte var būt ļoti augsta, ja tiek veikti zināmi apmācības pasākumi sabiedriskā darba organizēšanā. Šajā jomā amerikāņu pieredzi ir lietderīgi izmantot arī valsts varas institūcijām, kas nodarbojas vai nodarbosies ar integrācijas politikas jautājumiem.

[36]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House bijušo pārstāvi Latvijā Virdžiniju Sulivanu. 05.09.2000.

Būtībā valsts institūcijas var palīdzēt un motivēt institucionāli vāji veidotas sabiedriskās organizācijas efektīvi iesaistīties un darboties sabiedrības integrācijas veicināšanā. Tieši nevalstiskā sektora attīstība Latvijā ir būtisks priekšnosacījums arī pilsoniskās apziņas veidošanā.

Nevalstisko organizāciju darbības ierosināšana un motivēšana var nākotnē uzlabot arī valsts varas institūciju komunikāciju ar tām cittautiešu organizācijām, kas masu saziņas līdzekļos, dažādos publiskos un ārpolitiskos pasākumos izsaka kritiku par Latvijas valsti, demokrātiju un sabiedrības integrācijas izpausmēm. Viens piemērs ir Latvijas Cilvēktiesību komiteja, kas bieži dažādos forumos kritizē Latvijas valdību.[37] Šī organizācija, saņemot ASV organizācijas Freedom House stipendiju konkrētu mērķu īstenošanai, aktīvi izmantoja savus sabiedriskās informēšanas kanālus, lai būtībā netieši popularizētu sabiedrības integrācijas norisi un pašreizējo valsts politiku šajā jomā. Informatīvi institucionālais atbalsts, dialogs un dažādas sadarbības formas ir galvenie veidi, kā valsts varas institūcijas sabiedrības integrācijas jomā var uzlabot (neitralizēt) attiecības ar tām organizācijām, kas kritiski vēršas pret procesa norisi.

Nevalstisko organizāciju darbību var sekmēt arī **pašvaldības**. Par to liecina piemēri Ventspilī, Liepājā, Aizkrauklē.

Ventspilī 2000. gada rudenī tika izveidota Nacionālo Kultūras biedrību asociācija. Asociācija ir izveidota pēc Naturalizācijas pārvaldes Ventspils reģionālās nodaļas iniciatīvas. Asociācijā ietilpst astoņas no 11 Ventspilī pārstāvētajām nacionālajām kultūras biedrībām un tās darbības mērķis ir labvēlīgu apstākļu radīšana Ventspils pilsētā un rajonā dzīvojošo nacionālo minoritāšu kultūras autonomijas prasību un vajadzību apmierināšanai un etnisko attiecību uzlabošanai, pilsoniskas, integrētas sabiedrības veidošanas veicināšanai.

2000. gada beigās Liepājā tika atklāts Karostas kultūras un informācijas centrs. Centra mērķis ir informēt vietējos iedzīvotājus, kas galvenokārt ir nepilsoņi, par sabiedrisko un kultūras dzīvi Liepājā. Karostas kultūras un informācijas centru apsaimnieko nevalstiska organizācija K@2, kuras uzdevums būs no dažādiem fondiem piesaistīt līdzekļus projektu īstenošanai Karostas attīstībai un vides sakārtošanai. Nevalstisko organizāciju K@2 veido pārstāvji no Liepājas pašvaldības, Liepājas speciālās ekonomiskās zonas, namu pārvaldes, kā arī izglītības un kultūras darbinieki.

Pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršana Latvijā pastāvīgi dzīvojošajiem nepilsoņiem. Šis līdzdalības veicināšanas veids balstās uz to, ka Latvijas pastāvīgie iedzīvotāji, kuri nav kādas citas valsts pilsoņi, var piedalīties pašvaldību vēlēšanās. Šāda prakse tiek izmantota vairākās Eiropas Savienības valstīs un arī Igaunijā.

[37] Intervija ar Latvijas Cilvēktiesību komitejas līdzpriekšsēdētāju Leonīdu Reihmanu. 02.02.2000.

Šādam līdzdalības veidam būtu savas **priekšrocības**, raugoties no demokrātijas attīstības viedokļa. Pašlaik no valsts puses ir nepietiekama komunikācija ar galveno mērķauditoriju - cittautiešiem. Ņemot vērā viņu tikpat kā simtprocentīgo īpatsvaru nepilsoņu vidū, vēlēšanu tiesības rosinātu politiskos spēkus uzrunāt potenciālo elektorātu, veidot dialogu. Pašlaik nepilsoņi kā mērķauditorija interesē tikai kreisos politiskos spēkus, un tas nereti rada maldīgus priekšstatus par nepilsoņu politiskajām orientācijām.

Lai gan juridiski šie cilvēki nav LR pilsoņi, ir svarīgi viņus iesaistīt demokrātiskas valsts veicināšanā. Līdzdalība pašvaldību vēlēšanās ir pozitīva iesaistes forma, kas rada motivāciju un interesi.[38] Tai iedzīvotāju daļai, kas pietiekami nepārvalda latviešu valodu, lai nokārtotu naturalizācijas pārbaudes, bet kuri teritoriāli sevi identificē ar Latviju vai tās atsevišķiem reģioniem, pilsētām, faktiski ir liegta politiskā līdzdalība.

Demokrātiskā pārvalde kļūtu leģitīmāka, it īpaši tajās vietās, kur pilsoņi ir aptuveni 60% no iedzīvotāju skaita un vēlēšanās piedalās aptuveni 60-70% iedzīvotāju. Tas lauztu stereotipus par nepilsoņu nelojalitāti Latvijas valstij. Vēlēšanu tiesības pašvaldību līmenī saliedētu pilsoņu un nepilsoņu intereses. Nepilsoņu līdzdalība pašvaldību politikā radītu priekšnosacījumus cittautiešu organizāciju proaktīvai darbībai valsts interesēs pretēji pašreizējām tendencēm, ko atspoguļo krieviski rakstošie masu saziņas līdzekļi – cittautieši it kā no malas kritizē un vaino valsts varu un iekšējos politiskos aktierus dažādās problēmās.

Ārpolitiski Latvijai būtu svarīgs arguments par pozitīvu politiku attiecībā pret cittautiešiem. Lai gan nepilsoņu pašvaldību vēlēšanu tiesības nav kopēja prasība ES kandidātvalstīm, šāds politisks lēmums būtu papildu pozitīvs faktors Latvijas demokratizācijas procesam.

Nepilsoņu vēlēšanu tiesības ir sarežģīts un jutīgs jautājums, tāpēc politikas veidotājiem ir jārēķinās arī ar nopietniem **trūkumiem** šajā sakarā.

Kā viens no iespējamiem trūkumiem tiek minēts pieņēmums, ka pašvaldību vēlēšanu tiesības nepilsoņiem lielā mērā samazinātu naturalizācijas procesa tempus. Pašreizējā situācijā pilnvērtīga politiskā līdzdalība ir iespējama Latvijas pilsoņiem. Pašvaldību vēlēšanu tiesības nepilsoņiem varētu samazināt nepilsoņu motivāciju mainīt savu statusu un kļūt par Latvijas Republikas pilsoņiem. Tas būtu pretrunā ar pilsonības politikas ilgtermiņa mērķiem. Minētajā jautājumā līdz šim nav nopietni pētīts pašu nepilsoņu viedoklis un attieksme. Diskusijas masu saziņas līdzekļos tiek veidotas uz dažādiem pieņēmumiem par vienu vai otru attīstības scenāriju.[39] Nezinot iedzīvotāju attieksmi un motīvus, politiskās reformas var būt grūti prognozējamas. Politikas vei-

[38]Gibson J., Tedin K., «The political culture in postsocialism countries», *The Journal of Politics*, vol. 2, 1992, p. 54.
[39]Fokusgrupas aptauja «Pilsonība Sabiedrības integrācijas kontekstā» (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).

dotājiem ir jārēķinās ar lielas daļas Latvijas pilsoņu šaubām par nepilsoņu lojalitāti. Pat ja šī pilsoņu uztvere var likties maldīga, politikas veidotājiem ar to ir jārēķinās. Nepilsoņu vēlēšanu tiesības var saasināt politiskās pretrunas, kas var radīt grūti prognozējamus satricinājumus sabiedrībā. Nepilsoņu vēlēšanu tiesības nozīmētu arī strauju elektorāta maiņu, kā sekas varētu būt nestabilitāte vietējā līmeņa politikā.

Pozitīvās diskriminācijas ieviešana valsts un pašvaldību struktūrās. Latvijā līdz šim nelietots līdzeklis atsevišķu sabiedrības grupu atbalstīšanai ir pozitīvā diskriminācija. Jēdziens diskriminācija nozīmē atšķirīgu apiešanos vai atšķirīgu izturēšanos pret kādu, turklāt šī izturēšanās var būt tiklab negatīva kā pozitīva.[40] Vairākās pasaules valstīs pielieto pozitīvo diskrimināciju attiecībā uz sabiedrības grupām, kuru stāvoklis kaut kādā veidā ir sliktāks nekā vairumam sabiedrības locekļu. Tā Amerikas Savienotajās Valstīs dažviet mācību iestādēs un darba vietās tiek pielietota pozitīvā diskriminācija attiecībā pret afrikāņu izcelsmes amerikāņiem. Norvēģijā pozitīvo diskrimināciju izmanto attiecībā uz sievietēm, piemēram, garantējot viņām noteiktu minimālo darba vietu skaita proporciju konkrētā iestādē.

Latvijā pozitīvo diskrimināciju varētu pielietot attiecībā uz Latvijas pilsoņiem, kuri pēc savas etniskās piederības nav latvieši. Atsakoties no tautības fiksēšanas oficiālos dokumentos, kritērijs varētu būt dzimtā valoda. Konkrēti pozitīvās diskriminācijas pasākumi varētu būt visai daudzveidīgi: 1) noteikta nelatviešu izcelsmes darbinieku minimālā proporcija (kvota) valsts un pašvaldību iestādēs, ieskaitot vai neieskaitot vadošos amatus, 2) atvieglotas prasības nelatviešu izcelsmes personām, kuras vēlas iestāties darbā valsts un pašvaldību iestādēs, 3) noteikta minimālā kvota nelatviešiem augstākajās mācību iestādēs u.tml.

Pozitīvās diskriminācijas **priekšrocības** būtu sekojošas:

1) Līdzšinējā sabiedrības integrācijas politika lielā mērā ir bijusi balstīta uz aizliegumiem, ierobežojumiem un piespiešanu, piemēram, pilsonības un valodu lietošanas jomās. Šāda īpatnība ir izraisījusi negatīvu psiholoģisko fonu daļā nelatviešu. Tāpēc atbalstošu pozitīvas ievirzes pasākumu ieviešana varētu uzlabot starpetnisko attiecību psiholoģisko klimatu.
2) Strādājot valsts un pašvaldību iestādēs, nelatviešiem veidotos ciešāka reālā saikne ar Latvijas valsti. Pieaugtu viņu piederības sajūta Latvijai. Tādējādi palielinātos Latvijai pārliecinoši lojālo pilsoņu skaits.
3) Strādājot Latvijas valsts un pašvaldību iestādēs, vēl vairāk uzlabotos attiecīgo cittautiešu latviešu valodas zināšanas.
4) Valsts un pašvaldību iestādēs veidotos daudzkulturāla vide, kas veicinātu etnisko integrāciju sabiedrībā kopumā.
5) Atvieglotās izredzes iegūt darbu valsts un pašvaldību iestādēs sniegtu papildu

[40]Bogdanor V., «The Blackwell Encyclopedia of Political Science», *Blackwell Reference*, 1991.

motivāciju Latvijai lojālajiem nepilsoņiem apgūt latviešu valodu un pieteikties uz naturalizāciju.

Tomēr šiem pasākumiem ir arī virkne **trūkumu**:

1) Pozitīvās diskriminācijas ieviešanai būtu nepieciešami grozījumi normatīvajos aktos un attiecīgi politiski lēmumi. Lai gan ir grūti prognozēt Latvijas politisko spēku nostāju, ja tiktu ierosināta pozitīvā diskriminācija, iespējams, ka šiem pasākumiem nebūtu nekādu izredžu saņemt parlamenta vairākuma atbalstu.
2) Ja arī parlamentārais atbalsts (vai noraidījums) nebūtu viennozīmīgi skaidrs, pozitīvās diskriminācijas ieviešanas priekšlikums varētu izraisīt ilgstošas, sakāpinātas un, iespējams, neproduktīvas politiskās debates. Rezultātā varētu pieaugt politisko spēku un sabiedrības polarizācija, varētu tikt pieņemti neprognozējami politiskie lēmumi un palielināties politiskā nestabilitāte.
3) Daļa latviešu tautības iedzīvotāju, kuras lielums patlaban nav prognozējams, varētu uztvert pozitīvo diskrimināciju pret nelatviešiem kā netaisnīgu un nepieņemamu.
4) Pozitīvā diskriminācija ir problemātiska, vadoties no personu vienlīdzības principa likuma priekšā. Pasākumi, kuri pret vienu grupu ir pozitīvā diskriminācija, pret citiem var izrādīties negatīvā diskriminācija.

Jebkurā gadījumā, ja kāda sabiedrības grupa vai politiskā partija nopietni izvirzītu priekšlikumu ieviest pozitīvo diskrimināciju, būtu nepieciešama sevišķi plaša, izsmeļoša un ilgstoša sabiedrības diskusija. Pozitīvā diskriminācija Latvijas apstākļos būtu kas pilnīgi jauns, un būtu jācenšas iespēju robežās precīzāk prognozēt tās radītās sekas.

Pozitīvo un negatīvo stimulu politika. Pozitīvo un negatīvo stimulu politikas mērķis būtu veicināt nepilsoņu izšķiršanos par kādas valsts pilsonības pieņemšanu. Sabiedrības līdzdalības veicināšana var tikt saistīta ar dažādiem stimuliem, turklāt stimuliem var būt gan pozitīvs, gan negatīvs raksturs. Pilsonības jautājuma sakarā stimuli attiektos uz to sabiedrības daļu, kam nav nevienas valsts pilsonības. Šāda politika būtu orientēta uz iedzīvotāju pilsonības izvēli (piemēram, Latvijas vai Krievijas pilsonība). Pozitīvo stimulu būtība ir pilsonības sasaiste ar sociālajiem jautājumiem, darba tiesībām u.tml. Rezultātā tie iedzīvotāji, kas pašlaik nav nevienas valsts pilsoņi, būtu spiesti izdarīt izvēli, kas savukārt motivētu naturalizēties. Šīs politikas iznākumā pieaugtu Latvijas pilsoņu skaits.

Tomēr, iespējams, šāda varianta **trūkumi** ir ievērojami lielāki. Naturalizācijas procesu lielā mērā kavē cittautiešu valodas nezināšana un šādā situācijā viņi tik un tā nevarētu nokārtot naturalizācijas pārbaudījumus. Zinot Krievijas Federācijas pilsonības iegūšanas vieglo procedūru, būtībā pozitīvo un negatīvo stimulu politika piespiestu daudzus cittautiešus atteikties no Latvijas nepilsoņa statusa un izvēlēties Krievijas pil-

sonību. Ilgtermiņā tas nozīmētu lielu Krievijas pilsoņu skaitu Latvijā, kas neatbilst sabiedrības integrācijas politikas mērķiem.

Apšaubāma būtu arī to iedzīvotāju lojalitāte, kas Latvijas pilsonību iegūtu tikai tādēļ, lai saglabātu sociālās un darba tiesības. Drīzāk tas varētu vēl vairāk palielināt sabiedrības iekšējo neuzticību valsts varai.

Vēl viens nozīmīgs faktors būtu ārvalstu un starptautisko organizāciju reakcija, jo būtībā Latvija, izmantojot tamlīdzīgu stimulu politiku, ierobežotu lielas iedzīvotāju daļas cilvēktiesības. Nav grūti prognozēt Eiropas Savienības un EDSO negatīvo reakciju šādai politikai, kā arī kārtējo Latvijas un Krievijas attiecību saasināšanos. Savulaik Igaunija ir izmantojusi stimulu politikas elementus, saistot, piemēram pilsonības statusu ar iedzīvotāju pierakstu noteiktai dzīves vietai. Būtībā iedzīvotājiem, kuriem nebija Igaunijas pilsonības, tika radīti mākslīgi birokrātiski šķēršļi, kas savā ziņā kalpo kā negatīvais stimuls. Tiesa, Latvijā ar pilsonības statusu saistītu jaunu atšķirību ieviešana būtu pretrunā pēdējo gadu valsts politikai, kas ir konsekventi vērsta uz šāda veida tiesību un pienākumu atšķirību samazināšanu.

3. Sabiedrības integrācija reģionālajā līmenī

Sabiedrības reģionālās integrācijas procesos lielākā nozīme ir pašvaldību un nevalstisko organizāciju aktivitātēm. Tāpēc šajā sadaļā galvenā uzmanība ir pievērsta tieši šīm institūcijām. Ņemot vērā faktu, ka 80% Latvijas nepilsoņu dzīvo astoņās lielākajās pilsētās[41], pašvaldību politikai integrācijas procesa nodrošināšanā ir liela nozīme.

Ventspils pilsētas Sabiedrības integrācijas programmas izstrāde ir pirmais mēģinājums formulēt pašvaldības līmeņa problemātiku, attieksmi un metodes integrētas un atvērtas sabiedrības veidošanai. Arī īpaša īstenošanas mehānisma - Konsultatīvās padomes nepilsoņu jautājumos - izveidošana pašvaldības ietvaros ir pirmais tāda veida institucionālais modelis Latvijā. Sabiedrības integrācijas procesi no pašvaldību puses tiek ietekmēti arī citās Latvijas pilsētās - Liepājā, Aizkrauklē, Preiļos, tomēr institucionālās analīzes kontekstā Ventspilī ir sasniegts salīdzinoši lielākais progress. Ventspils piemēram līdzīgas padomes darbojas Zviedrijā, Dānijā, Šveicē, Francijā, Beļģijā, Spānijā, Slovēnijā, Slovākijā.[42]

Pozitīvs priekšnosacījums pašvaldību padomju veidošanai ir fakts, ka saskaņā ar sabiedriskās domas aptaujām, gan iedzīvotājiem, gan pašvaldību vadītājiem vietējā līmenī ir lielāka iespēja ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu.[43]

3.1. Ventspils piemērs

1999. gada maijā pēc pilsētas domes priekšsēdētāja iniciatīvas pašvaldības, augstskolas, kultūras centra, naturalizācijas pārvaldes, masu saziņas līdzekļu, bibliotēkas, NVO, Nacionālo kultūras biedrību pārstāvji uzsāk problēmu apzināšanās procesu.

Ventspils piemērs liecina par to, ka sadarbība ir pozitīva, ja procesus iniciē vietējā vara. Sabiedrības integrācijas procesi tiek balstīti uz Ventspils iedzīvotāju lokālpatriotismu un vēlmi ievērot krievvalodīgo intereses.

Rezultātā 1999. gada 26. jūlijā Dome nolēma izstrādāt pilsētas integrācijas programmu. Laika posmā līdz 2000. gada janvārim tika izveidota darba grupa Ventspils integrācijas programmas izstrādāšanai. Izstrādāšanas process ir iesaistošs un atklāts. Tiek organizēts sabiedrisks forums, kur dažādu interešu grupas pauž savus viedokļus, vietējos laikrakstos tiek publicēti projekti un notiek programmas projekta publiska apspriešana, kurā piedalās aptuveni 50 ventspilnieki.[44] Vienlaikus projektā tiek iesaistīti eksperti un veikti socioloģiskie pētījumi.

[41]Koncepcija «Sabiedrības integrācija Latvijā», LR Naturalizācijas pārvalde, 1999.
[42]*Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 16.
[43]Vertovec, S., «Multicultural policies and modes of citizenship in European cities», *International Social Science Journal*, June 1999.
[44]Umblija, R., «Integrācija - savstarpējo attiecību sakārtošana», *Ventas Balss*, 2000. gada 12. apr.

Analizējot sabiedrības integrācijas procesus, jāsecina, ka pilsētas vadība nodrošināja programmas izstrādāšanas un īstenošanas efektīvu un mērķtiecīgu vadību. Tas nodrošināja institucionālā procesa strauju attīstību.

Ventspils pilsētas sabiedrības integrācijas programmas apspriešanā tika mēģināts iesaistīt vietējo sabiedrību, it īpaši krieviski runājošos iedzīvotājus, tomēr par integrācijas programmu interesi izrādīja salīdzinoši neliela sabiedrības daļa.[45]

Apspriežot programmu, tika nosauktas vairākas problēmas: latviešu valodas apguve pensionāriem un strādājošajiem uzņēmumos, kur lielākā daļa darbinieku ir cittautieši, latviešu valodas pielietojamības motivācija, nacionālo kultūrtradīciju uzturēšana pilsētā dzīvojošajām mazākumtautībām, jaunatnes atpūta un nodarbinātība, masu mediju lielāka iesaiste integrācijas procesu skaidrošanā. Vienlaikus ievērojama daļa no ierosinājumiem nebija saistīti ar pašvaldības darbības kompetenci (piemēram, pilsonības likuma nosacījumi, pensiju lielums, izglītības sistēmas reorganizācija).[46]

No līdzdalības viedokļa vietējās sabiedrības iesaiste programmas apspriešanā vērtējama pozitīvi, taču programmas kvalitāti tas būtiski neuzlaboja. No šāda viedokļa kritiski vērtējama Ventspils pilsētas vadības skeptiskā attieksme pret ārvalstu ekspertu iesaisti programmas izstrādāšanā, ņemot vērā, ka Eiropas Padomes ietvaros ir uzkrāta ievērojama institucionālā pieredze sabiedrības integrācijas procesu nodrošināšanai municipālās varas līmenī.[47] Ārvalstu pieredzes izmantošana un institucionālo modeļu analīze Ventspils kontekstā būtu kvalitatīvi uzlabojusi programmu.

2000. gada sākumā programma tika pieņemta un īstenošanas mehānisma ietvaros tika izveidota Sabiedrības integrācijas programmas pastāvīgā komisija un Konsultatīvā padome nepilsoņu jautājumos, kas uzsāka darbu 2000. gada vasarā.

Ventspils pilsētas Sabiedrības integrācijas programmas galvenie mērķi ir mazināt sociālo un etnisko sašķeltību, veidot pastāvīgu, noturīgu dialogu starp iedzīvotājiem un pašvaldības institūcijām, veicināt latviešu valodas un kultūras kvalitatīvu apguvi un radošu attīstību, kā arī veicināt katras mazākumtautības sava nacionālā kultūrmantojuma apguvi.[48] Programma raksturo vēsturisko un esošo situāciju Ventspilī sabiedrības integrācijas jomā un iezīmē rīcības galvenos virzienus tādās jomās kā izglītība, valoda, kultūra, sports, pilsoniskā līdzdalība.[49]

Konsultatīvās padomes galvenais mērķis ir piesaistīt nepilsoņus, kuri veido apmēram 30% no Ventspils iedzīvotājiem, aktīvai sociālai un sabiedriskai pilsētas dzīvei, līdzdalībai pašvaldībā. Konsultatīvās padomes darbības uzdevumi ir nepilsoņu iesaistīšana izglītības, kultūras un sociālās aizsardzības jautājumu risināšanā, demokrātisku pār-

[45]Umblija, R., «Integrācija - savstarpējo attiecību sakārtošana», *Ventas Balss*, 2000. gada 12. apr.
[46]Umblija, R., «Integrācija - savstarpējo attiecību sakārtošana», *Ventas Balss*, 2000. gada 12. apr.
[47]Vertovec, S., «Multicultural policies and modes of citizenship in European cities», *International Social Science Journal*, June 1999.
[48]Ventspils pilsētas sabiedrības integrācijas programma. Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs, 2000.
[49]Umblija, R., «Integrācija - savstarpējo attiecību sakārtošana», *Ventas Balss*, 2000. gada 12. apr.

valdes formu paplašināšana, nodrošinot iedzīvotāju saikni starp pašvaldību un nepilsoņu kopumu, savstarpējas sapratnes un sadarbības nodrošināšana starp pilsoņiem un nepilsoņiem, starpnacionālo attiecību veicināšana, naturalizācijas procesa atbalstīšana.

Padomei ir piešķirts pilsētas domes padomdevēja funkcijas. Ventspils pilsētas dome izvirza vienu vai vairākus deputātus darbam šajā padomē. Padome ir deleģējusi savus pārstāvjus pilsētas domes komisijas un darba grupām, kur viņiem būs padomdevēja balsstiesības. Padome ir tiesīga izveidot atsevišķas darba grupas specifiskos jautājumos, pieaicinot speciālistus.

Pilsoņu un nepilsoņu iniciatīvas grupa Konsultatīvajā padomē ievēl aktīvus, kompetentus, Latvijas valstij lojālus Ventspils pilsētas iedzīvotājus, tajā skaitā nepilsoņus un naturalizācijas ceļā Latvijas pilsonību ieguvušos pilsoņus (3-5 katrā grupā). Turklāt nepilsoņiem un naturalizētajiem pilsoņiem ir jābūt ne mazāk kā divām trešdaļām no dalībnieku kopskaita. Konsultatīvās padomes sastāvā ietilpst Krievu biedrības, Baltijas krievu institūta, vietējās televīzijas, Ebreju kopienas, Valodas centra, Ukrainas, Polijas biedrības, Naturalizācijas pārvaldes un vietējo uzņēmumu pārstāvji. Padomes darbs ir sadalīts četrās grupās: Kultūra, sports, informācija un attiecības ar tautiešiem, Naturalizācijas jautājumi, Sociālie jautājumi, Izglītības un valodas jautājumi.

Padomes darbību un projektus finansē no pilsētas Domes līdzekļiem. Vienlaicīgi Konsultatīvā padome ir tiesīga veidot fondus vai veikt citas darbības ziedojumu, dāvinājumu vai novēlējumu līdzekļu saņemšanai.

Lai nodrošinātu pastāvīgu saikni ar iedzīvotājiem, Konsultatīvajai padomei ir informācijas tālrunis un īpašas pieņemšanas dienas, lai nodrošinātu informācijas un priekšlikumu saņemšanu no iedzīvotājiem.

Iecerētā darbības shēma ir šāda: konkrēts jautājums, ko uzņemas risināt Konsultatīvā padome, sākumā tiek izskatīts un izpētīts attiecīgajā darba grupā un pēc tam padomes sēdē. Pēc tam padome ar konkrētiem priekšlikumiem, izmantojot savu pārstāvju starpniecību, dodas pie vienas vai otras pilsētas domes komisijas. Tad jautājums tiek virzīts uz pilsētas domi. Pašreizējā darba pieredze liecina par vājo koordinācijas līmeni starp darba grupām. Līdz ar to dažādu jautājumu izskatīšana Konsultatīvajā padomē bieži nenorit konstruktīvi informācijas trūkuma dēļ.[50] Iekšējās koordinācijas un informācijas apmaiņas problēmas Konsultatīvajā padomē ir saistītas ar to, ka šī struktūra darbojas salīdzinoši īsu laiku un tās locekļiem trūkst attiecīgas pieredzes. Šī problēma var būt īpaši aktuāla tieši nepilsoņiem, jo administratīvā darba kapacitāte pašvaldības līmenī viņiem ir minimāla. Iespējams, ka profesionālā apmācība un darba pieredze līdzīga veida institūcijās citās valstīs var veicināt Konsultatīvās padomes kapacitāti.

[50]Intervija ar Ventspils Naturalizācijas pārvaldes reģionālās nodaļas vadītāju Viktoru Mazuru. 20.12.2000.

Viens no pirmajiem Konsultatīvās padomes projektiem ir bezmaksas latviešu valodas kursu organizēšana maznodrošinātajiem iedzīvotājiem. Tiek organizēti arī kursi, lai sagatavotu iedzīvotājus naturalizācijai. Padome ir sagatavojusi projektu par nacionālo kultūru festivālu Ventspilī. Konsultatīvā padome iesaistās arī starptautiskās aktivitātēs, piem., Latvijas kultūras dienu organizēšanā Maskavā, Sanktpēterburgā un Pleskavā. Konsultatīvā padome ir noorganizējusi skolēnu apmaiņas projektu starp Ventspili un Aizkraukli. Šī projekta ietvaros skolnieki no viena Latvijas reģiona iepazīstas ar cita reģiona īpatnībām.

Lai veicinātu naturalizācijas procesu, Konsultatīvā padome gatavojas organizēt «Informatīvās dienas naturalizācijas jautājumos". Ir plānots veidot arī speciālas interaktīvas televīzijas pārraides un publikācijas par pilsonības tēmu. Svarīgi, ka šīs Konsultatīvās padomes aktivitātes tiek saistītas ar Naturalizācijas pārvaldes reģionālo nodaļu. Tas veicina sadarbību starp nacionālajām un vietējās varas institūcijām.

Vērtējot naturalizācijas procesu Ventspilī, īpašu rezultātu sabiedrības integrācijas jomā jaunizveidotais institucionālais mehānisms pašlaik nav devis. Salīdzinot ar citām Latvijas pilsētām, naturalizācijas process Ventspilī norit vidēji aktīvi.[51] Nodrošinot daudzveidīgus līdzdalības kanālus, nepilsoņu aktivitāte naturalizēties var mazināties. Tas, savukārt, būtu pretrunā ar Ventspils pilsētas sabiedrības integrācijas programmu un Konsultatīvās padomes darbības mērķiem. Tāpēc ir svarīgi analizēt tendences sabiedrības apziņā šajā jomā, kā arī veicināt daudzveidīgas motivācijas. Vienlaikus jāuzsver, ka par institucionālā mehānisma funkcionēšanas rezultātiem objektīvāk varēs spriest tuvākā nākotnē.

3.2. Citi piemēri

Ideja par reģionālās integrācijas programmu Liepājā radās vienlaicīgi ar Ventspili. Tika izveidota integrācijas veicināšanas darba grupa, kurā ietilpa septiņi pārstāvji no skolām, masu saziņas līdzekļiem, valsts un pašvaldību institūcijām un nevalstiskajām organizācijām. Darba grupa veidojās pēc nozaru principa, kur katrā jomā tika piesaistīti atbilstoši eksperti. Darba grupas galvenie uzdevumi bija - veicināt valsts programmas «Sabiedrības integrācija Latvijā» koncepcijas apspriešanu, apkopot viedokļus, izstrādāt reģionālo sabiedrības integrācijas programmas koncepciju. Darba grupa organizēja aptaujas veikšanu, konferenci un publicitāti vietējos masu saziņas līdzekļos.

Pēc tam šī brīvprātīgi veidotā darba grupa tika pārveidota par pašvaldības institūciju un pielīdzināta domes komisijas statusam. Darba grupai ir izstrādāts nolikums, un tā ir pastāvīga Liepājas pilsētas domes darba grupa. Sākotnējie uzdevumi šai institūcijai bija izstrādāt pilsētas sabiedrības integrācijas programmas koncepciju, informēt par integrāci-

[51] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde. www.np.lv).

jas procesiem masu saziņas līdzekļus un nevalstiskās organizācijas, kā arī valsts un pašvaldību iestādes, organizēt un piedalīties informējoša un izglītojoša rakstura pasākumos.

Darba grupa ir veikusi iedzīvotāju aptaujas, organizējusi seminārus. Tā piedalās nacionālo kultūras biedrību darba veicināšanā, kā arī latviešu valodas kursu organizēšanā tiem nacionālo minoritāšu pārstāvjiem, kas vēlas naturalizēties.

Attiecībā uz vienu no pamatuzdevumiem - sabiedrības integrācijas programmas koncepcijas izstrādāšanu, darba grupa ir izstrādājusi Liepājas sabiedrības integrācijas programmas projektu, kurā izvirzīti galvenie mērķi - mazināt sociālo un etnisko sašķeltību, ierosinot pasākumus pilsoniskās līdzdalības un naturalizācijas veicināšanai. Programmas projektā ir norādīts, ka pašvaldībai jāveicina sadarbība ar nacionālajām kultūras organizācijām, izveidojot īpašu Integrācijas centru. Lai nepilsoņu sabiedrībā skaidrotu integrācijas jautājumus, Sabiedrības integrācijas programmas projekts paredz izveidot arī Liepājas domes konsultatīvo padomi. Tomēr atsevišķi eksperti ir atzinuši, ka integrācijas koncepcija labāk iekļautos Liepājas pilsētas attīstības plānā kā atsevišķa sadaļa. Pretējā gadījumā atsevišķos būtiskos jautājumos, piemēram, izglītība, kultūra, sociālā sfēra, būs dublēšanās, kas mazinātu ietekmes efektivitāti.[52]

Bijušais darba grupas vadītājs Juris Āboliņš ierosina pārveidot darba grupu par padomi – līdzīgi kā tas ir Ventspilī. Pretējā gadījumā darba grupas efektivitāte ir zema.[53] Pašlaik Liepājā ar sabiedrības integrācijas jautājumiem nodarbojas iecelts pašvaldības darbinieks, kura uzdevums ir virzīt dažādu integrācijas projektu īstenošanu sadarbībā ar nevalstiskajām organizācijām un nacionālajām biedrībām. No institucionālās attīstības viedokļa raugoties, šāds risinājums nav tik plaši izstrādāts kā Ventspilī, tomēr tas var būt iedarbīgs, risinot un veicinot konkrētus sabiedrības integrācijas projektus. It īpaši svarīgi tas ir situācijā, kad pilsētas dome vēl oficiāli nav apstiprinājusi pilsētas integrācijas programmu.

Aizkrauklē sabiedrības integrācijas darba grupa ir reģistrējusies kā sabiedriska organizācija. Organizācijas darbība ir vērsta uz jauniešu auditoriju, viņu iesaisti debašu centros, kur dažādu tautību jaunieši diskutē par sabiedriski aktuālām tēmām. Darbības nodrošināšanai ir izveidots datoru centrs. Organizācija ir veikusi aptauju skolās. Organizācijā darbojas skolotāju grupa, kas veic izbraukumus un stāsta jauniešiem par integrāciju un etnisko saskaņu.

3.3. Secinājumi

Pašvaldību darbības nodrošināšanai sabiedrības integrācijas jomā ir gan subjektīvie šķēršļi - aizspriedumi, motivācijas trūkums, gan objektīvie šķēršļi - neinformētība,

[52]Intervija ar Liepājas Naturalizācijas pārvaldes reģionālās nodaļas Informācijas centra pārstāvi Āriju Orlovski. 20.12.2000.
[53]Intervija ar Liepājas Naturalizācijas pārvaldes reģionālās nodaļas Informācijas centra pārstāvi Āriju Orlovski. 20.12.2000.

citas prioritātes, ierobežoti resursi (gan cilvēciskie, gan finansiālie), funkciju dublēšana.[54] Pašvaldību līmenī sekmīgi sabiedrības integrācijas procesi ir atkarīgi no tā, kā šie šķēršļi tiek pārvarēti. Pašvaldību iesaiste ir svarīgs faktors, kas veicina procesus.

Ventspils piemērs kalpo par modeli citām pašvaldībām. No institucionālā viedokļa raugoties, Ventspils sabiedrības integrācijas jomā ir panākusi ievērojamu attīstību Latvijas mērogā. Arī citās pašvaldībās norisinās darbs pie līdzīga veida dokumentu izveidošanas. Programmas veidošana ir sistemātisks darbs, un tas paredz situācijas izpēti, problēmu identificēšanu, kā arī rīcības virzienu noteikšanu. Latvijā pašlaik līdzīgs darbs norisinās vairāk nekā desmit pašvaldībās, un tas norāda, ka vietējās politikas līmenī sabiedrības integrācijas politika arvien vairāk tiek analizēta un institucionāli risināta. Bieži vien vietējās politikas mērogā problēmas ir vieglāk identificējamas, iesaistīto dalībnieku loks nav pārāk plašs un tas atvieglo lēmumu pieņemšanas procesu.

Pašvaldību integrācijas padomēm var būt svarīga loma vietējās politikas formulēšanā, pieņemšanā un īstenošanā, jo tieši pašvaldību politika vistiešāk skar iedzīvotāju intereses. Pašvaldību priekšrocība ir to spēja politiku modificēt un pieskaņot vietējām nepieciešamībām. Arī jautājumu loks un politiskā dienas kārtība vietējā mērogā ir šaurāka un konkrētāka. Tas ļauj sekmīgāk kopīgi risināt vietējās politikas jautājumus, izvairoties no politiski un ideoloģiski jūtīgajiem jautājumiem.

Iesaistītajām amatpersonām, darba grupu, padomju pārstāvjiem nepieciešama regulāra informācijas un pieredzes apmaiņa, izmantojot Pašvaldību savienības, Latvijas Pilsētu savienības, Latvijas Pašvaldību Izpilddirektoru asociācijas institucionālos kanālus.

Veidojot pašvaldību integrācijas padomes, svarīga ir informācijas apmaiņa, taču tikpat nozīmīgi ir meklēt neordinārus risinājumus. Ventspils pilsētas modelis diezvai ir īstenojams Aizkrauklē vai Ludzā, jo šo pilsētu budžeti ir atšķirīgi un arī nepilsoņu īpatsvars ir citāds. Sabiedrības integrācijas politikas veidošana pašvaldību līmenī ir ļoti populāra Skandināvijas valstīs. Tur šīs padomes darbojas kā konsultatīvi centri, kas pārstāv dažādu sabiedrības grupu intereses un tādējādi veicina varas izkliedēšanu. Šīm padomēm ir salīdzinoši lielākas iespējas īstenot arī konkrētus projektus nekā nacionāla mēroga institūcijai, kas objektīvu iemeslu dēļ pietiekami nepārzinās situāciju un problēmas.

Pašvaldību līmenī ir svarīgi arī veidot novadu kultūras centrus, lai veicinātu informācijas apmaiņu, kultūras programmu un pasākumu īstenošanu starp dažādu uzskatu cilvēkiem, dažādām sociālām un etniskām grupām, nevalstiskajām organizācijām u.tml. Ventspils piemērs ir izmantojams daudzās citās Latvijas pilsētās, kur proporcionāli ir liels nepilsoņu skaits.

[54] LR Naturalizācijas pārvaldes un EDSO semināra «Integrācija novados» materiāli. Līgatne. Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs, 2000. gada 11. marts.

Proporcionāli vislielākais nepilsoņu skaits (ap 300 000) ir Rīgā.[55] Arī pilsētas budžeta ziņā Rīgai ir daudz lielākas iespējas veidot institucionālos mehānismus sabiedrības integrācijas procesa veicināšanai nekā citās Latvijas pilsētās. Tāpēc kritiski vērtējams ir iniciatīvas trūkums tieši Rīgas pašvaldībā. Nepilsoņu iesaiste pašvaldību politikā stiprinātu arī varas un lēmumu pieņemšanas atklātību, kā arī stiprinātu demokrātijas apziņu un attiecīgās politiskās vērtības sabiedrībā.

Izmaksu jautājums ir lielā mērā atkarīgs no attiecīgās pašvaldības saimnieciskās darbības mērogiem, padomes darba institucionalizācijas pakāpes, kā arī darbības apjomiem. Ja, piemēram, sabiedrības integrācijas padome darbojas patstāvīgi ar profesionālu personālu un ir iesaistīta dažādu projektu īstenošanā, tad izmaksas būs atšķirīgas no situācijas, kad padomes locekļi tiekas neregulāri uz brīvprātības principiem. Tātad atkarībā no pašvaldības lieluma, specifiskajām problēmām, budžeta iespējām un iekšējās kapacitātes lielā mērā mainīsies kopējās izmaksas. Svarīgi uzsvērt, ka šajā jautājumā ir iespējama liela elastība, kas noteikti veicina sabiedrības integrācijas īstenošanu vietējās varas mērogā.

[55] *Latvijas iedzīvotāji - skaitļi un fakti* (Naturalizācijas pārvalde. www.np.lv).

4. Valoda, kultūra un izglītība

No institucionālā viedokļa raugoties, likumdošanas jomā valodas, kultūras un izglītības politika ir izstrādāta attiecīgajās ministrijās un pieņemta Saeimā. Sabiedrības integrācijas kontekstā vislielāko uzmanību no nevalstisko organizāciju, masu saziņas līdzekļu un starptautisko organizāciju puses piesaistījusi tieši valsts valodas politika un to īstenojošo institūciju darbība.[56] Tāpēc šīm institūcijām arī pētījumā ir pievērsta salīdzinoši lielākā uzmanības daļa, tomēr vienlaikus modelējot arī darbības jomas ar izglītības un kultūras politiku saistītām valsts un pašvaldību institūcijām, kā arī nevalstiskajām organizācijām.

Valodas politika Latvijā ir bijusi tikpat jutīgs un sarežģīts jautājums kā pilsonības problēma.[57] Pašreizējā Latvijas valodas politika atspoguļo politiskos, ekonomiskos, etnodemogrāfiskos un psiholoģiskos procesus, kas risinājušies Latvijas nesenā vēsturē. Saskaņā ar Latvijas iedzīvotāju etnodemogrāfisko sastāvu 20. un 21. gadsimtu mijā Latvijā tiek lietotas latviešu, krievu, ukraiņu, baltkrievu, poļu, lietuviešu, igauņu, čigānu, vācu, lībiešu un citas valodas. Lielākā daļa valodu tiek lietotas ierobežotās jomās un tikai atsevišķos valsts reģionos. Atsevišķu valodu pielietojums ir tikai ģimenēs un lokālos kultūras pasākumos. Padomju politikas rezultātā daudziem Latvijā dzīvojošajiem nekrievu mazākumtautību pārstāvjiem dzimtā valoda ir krievu valoda.[58] Līdz ar tehnoloģiju un informātikas attīstību sabiedrības globalizācijas kontekstā aizvien nozīmīgāka loma Latvijā ir angļu valodai. Saskaņā ar Latvijas likumiem latviešu valodai ir valsts valodas statuss, bet personām, kuras pieder pie mazākumtautībām, ir tiesības saglabāt un attīstīt savu valodu, etnisko un kultūras savdabību.

Pirmie centieni mainīt padomju varas īstenoto rusifikāciju valodas jomā izpaudās jau 1989. gadā, kad tika pieņemts Latvijas PSR Valodu likums. 1992. gadā pieņemtie grozījumi un papildinājumi Valodu likumā atspoguļoja sociāli politiskās pārmaiņas sabiedrībā. Lielākas tiesības nekā iepriekš tika dotas citām mazāk lietotajām valodām, bet krievu valodas lietojums tika samazināts, tādējādi uzsverot latviešu valodas pieaugošo nozīmi sabiedrībā. Latvijas Republikas Valodu likuma izpildes mehānisms bija ietverts vairākos normatīvajos aktos, piemēram, Valsts valodas prasmes atestācijas nolikumā un LR Valsts Valodas inspekcijas nolikumā. Likumdošanā tika noteikts, ka valodas likuma ieviešanu pārrauga **Valsts Valodas centrs** un **Valsts Valodas inspekcija**. Saskaņā ar likumu tika izveidotas **valsts valodas prasmes atestācijas komisijas**, kas pārbaudīja dažādu darbinieku un amatpersonu latviešu valodas prasmi, ievērojot izstrādātos kritērijus un trīs valodas prasmes pakāpes. Valodas politiku ietekmēja arī Izglītības likums un Pilsonības likuma tapšana, pieņemšana 1994. gadā un izmaiņas 1998. gadā. Latviešu valodas kā valsts valodas statuss ir nostiprināts Satversmē.[59]

Latvijā pēdējo desmit gadu laikā ir ievērojami samazinājies to iedzīvotāju skaits, kuri latviešu valodu neprot nemaz. Vienlaikus strauji palielinās to cilvēku īpatsvars, kuri

[56] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 383.
[57] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 383.
[58] Koncepcija «Sabiedrības integrācija Latvijā», LR Naturalizācijas pārvalde, 1999.
[59] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 383.

spēj sazināties latviešu valodā. Dažādu cilvēku un grupu nostāja pret valodas politiku ir atšķirīga. Pašlaik vairāk nekā 90% Latvijas mazākumtautību pārstāvju atzīst valsts valodas statusu latviešu valodai. Tomēr vienlaicīgi ap 70% mazākumtautību respondentu uzskata, ka arī krievu valodai ir piešķirams oficiālās valodas statuss.[60]

Latvijas sabiedrībā vēl joprojām valda dažādi aizspriedumi un neuzticēšanās.[61] Valsts no savas puses ir izvirzījusi standartus valodas lietošanā, noteikusi sodus un sankcijas, tomēr ir bijusi pasīva, veicinot latviešu valodas apmācību. Politikas veidotājiem ir jārēķinās arī ar socioloģiskajiem pētījumiem, kas liecina, ka cittautiešu vēlmi apgūt valodu ierobežo naudas līdzekļu trūkums, vecums, iespēju trūkums valodas pielietošanā, psiholoģiskās barjeras. Latvijas valdībai nozīmīgu palīdzību valodas politikas sekmēšanā sniedz ārvalstis un starptautiskās organizācijas, kas lielā mērā balstās uz racionāliem lēmumu pieņemšanas modeļiem.

4.1. 1999. gada Valsts valodas likums

Saeima pēc ilgstošām diskusijām un politiskajām domu apmaiņām tikai 1999. gada beigās pieņēma Valsts valodas likumu. Valsts valodas likums nosaka valsts valodas lietošanu un aizsardzību valsts sektorā, kā arī privātajā sfērā, ja tas skar sabiedrības likumīgās intereses - sabiedrisko drošību, veselību, tikumību, patērētāju tiesību un darba tiesību aizsardzību, drošību darba vietā, kā arī sabiedriski administratīvo uzraudzību.

Likums neattiecas uz valodu lietošanu Latvijas iedzīvotāju neoficiālajā saziņā, nacionālo un etnisko grupu iekšējā saziņā, kā arī reliģisko organizāciju dievkalpojumos, ceremonijās, rituālos un cita veida reliģiskajā darbībā.

Valsts valodas likums nosaka, ka visām valsts sektorā strādājošajām personām latviešu valoda ir jāprot tādā apjomā, kas nepieciešams viņu profesionālo un amata pienākumu veikšanai. Tomēr saskaņā ar likumu arī privātajā sfērā strādājošajiem valsts valoda jālieto tad, ja to darbība skar sabiedrības likumīgās intereses.

Valsts un pašvaldību iestādēs un uzņēmumos, kā arī uzņēmumos, kuros valstij pieder lielākā kapitāla daļa, lietvedībā un dokumentos ir lietojama valsts valoda. Saskaņā ar dažādu starptautisko organizāciju vērtējumu Valsts valodas likums kopumā atbilst starptautisko organizāciju un ekspertu ieteikumiem.[62]

Ministru kabinets, 2000. gada rudenī apspriežot un pieņemot Valsts valodas noteikumus, izraisīja lielu nelatviešu sabiedrības ažiotāžu. To veicināja krieviski rakstošo masu saziņas līdzekļu un **nevalstisko organizāciju** aktivitātes un pasākumi, kas bija

[60] *Ceļā uz pilsonisku sabiedribu* (Baltijas Datu nams: Rīga, 1998).
[61] *Latvijas iedzīvotāju identitāte* (LR Izglītības un Zinātnes ministrija, Latvijas Zinātņu akadēmija: Rīga, 1998).
[62] *Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 384.

vērsti pret ierobežojumiem valodas izvēlē un pielietošanā. Problēmu izraisīja sliktā komunikācija starp valdību, medijiem un nevalstiskajām organizācijām. Starptautisko organizāciju lomu šajā situācijā apliecināja gan Ministru prezidenta Andra Bērziņa, gan tieslietu ministres Ingrīdas Labuckas izteikumi, ka valdības pieņemtie valodas noteikumi tiks saskaņoti ar starptautiskajām organizācijām.[63]

4.2. Pozitīvie un negatīvie stimuli valodas politikā

Viens no pretrunīgākajiem jautājumiem valodas politikas formulēšanā un īstenošanā ir apjoms un veidi, kādos pielietot pozitīvos un negatīvos stimulus, lai panāktu latviešu valodas apguvi un lietošanu nelatviešu vidū. Pozitīvo stimulu (piemēram, valodas brīvprātīgu un bezmaksas apguves iespēju) galvenā priekšrocība ir tā, ka politikas mērķgrupām nekādi pasākumi netiek uzspiesti, netiek pielietotas represīvas jeb sodošas metodes, kā rezultātā netiek izraisīta neapmierinātība vai pretdarbība. Kā pozitīvo stimulu trūkums dažkārt tiek minēts, ka to brīvprātīgais raksturs mazina efektivitāti. Negatīvo stimulu (piemēram, administratīvo sodu) priekšrocība ir relatīvi vienkāršā īstenošana, pielietojot administratīvas metodes. Trūkums ir psiholoģiskā pretreakcija, kas var apdraudēt politikas īstenošanas efektivitāti un sabiedrības integrācijas norisi.

Svarīgākie pozitīvie stimuli valodas politikā ir latviešu valodas kursu organizēšana, kvalificētu latviešu valodas skolotāju un kvalitatīvu mācību līdzekļu sagatavošana, ļoti interesantu un saistošu grāmatu un TV raidījumu veidošana latviešu valodā nelatviešu auditorijai u.c. Negatīvie stimuli galvenokārt ir dažādi aizliegumi strādāt konkrētos amatos bez latviešu valodas prasmes un sodi par valodas lietošanas noteikumu neievērošanu.

Latvijā tiek izmantoti gan viena, gan otra veida stimuli, lai gan atbildīgo valsts institūciju centieni bijuši vairāk vērsti uz negatīvo stimulu lietošanu. Tā, piemēram, Valsts Valodas centra vadītāja Dzintra Hirša 1999. gada 13. aprīlī savā referātā starptautiskajā seminārā «Nacionālie valodas likumi un valsts valodas prasmes monitorings» sacīja: «... katrai valstij jādomā, kā šo [lielu tautu] valodu funkcionālās priekšrocības kompensēt mazas valsts teritorijā, bet to var kompensēt tikai ar juridiskiem līdzekļiem (protams, varbūt arī ekonomiskiem), attiecinot to, protams, uz valsts iekšējo administratīvo, sociālo un ekonomisko dzīvi.»[64] Arī Valsts Valodas inspekcijas vadītājs Māris Birzgalis raksturo savas institūcijas lomu kā negatīvo stimulu piemērotāju: «Nenoliedzot to, ka valsts valodas apguvē un lietošanā ir jābūt pārsvarā stimulējošiem faktoriem, uzskatu, ka pret tiem, kas ignorē valsts noteiktās prasības, ir jāvēršas arī ar likuma bardzību. Burkāna un pātagas modelī Valsts Valodas inspekcijai nepārprotami ir atvēlēta pātagas loma...»[65] «Pātagas» metožu izsaukto neapmierinātību turpat piemin arī pats Birzgalis, raksturojot krieviski rakstošās preses attieksmi: «... ak šausmas,

[63] «Valodas noteikumi tiks saskaņoti ar EDSO», www.bns.lv, 1999. gada 9. augusts.
[64] «Valodu likumam - 10 gadu», *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 5. maijs.
[65] «Valodu likumam - 10 gadu», *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 5. maijs.

izrādās, ka mūsu mocības ar atestācijas nokārtošanu vēl nav beigušās, jo valodas inspekcija kontrolēs arī valsts valodas lietošanu.»[66]

Par to, ka praktiskajā valodas politikā (atšķirībā no vispārīgi deklarētajiem principiem) uzsvars aizvien tiek likts uz negatīvajiem stimuliem jeb piespiedu metodēm, liecina arī 2000. gada decembrī otrajā lasījumā pieņemtie grozījumi Administratīvo pārkāpumu kodeksā, kas nosaka sodu Ls 250 apmērā par klaju necieņas izrādīšanu pret valsts valodu. Grozījumi nosaka arī dažādus citus sodus par Valsts valodas likuma nosacījumu pārkāpšanu. Jāpiezīmē, ka formulējums «klaja necieņas izrādīšana pret valsts valodu» ietver potenciālu valsts iestāžu patvaļas risku, jo tā saturs var tikt dažādi interpretēts.

Politiskās kaislības ap valodas likuma īstenošanu nesekmē sabiedrības integrācijas procesu. No politiskā procesa attīstības viedokļa raugoties, kritiski ir vērtējams valsts varas dialoga trūkums ar cittautiešiem. Nezināšana un savstarpēja neizpratne rada pamatu dažādām politiskām spekulācijām gan no labējo, gan kreiso partiju puses. Situāciju vēl vairāk sarežģī (par to liecina Latvijas krievu valodā rakstošās preses attieksme un loma[67]) jau pieminētie valsts varas centieni ar spiediena politiku risināt valodas politiku Latvijā. Nereti kaislības tiek saceltas nevis ap problēmas saturu, bet gan par formu, kā tas tiek pasniegts.[68] Represīva spiediena politika valodas jomā ir nekonstruktīva. Līdzīgā situācijā bija krievu valoda un padomju varas politiskie ideologi Austrumeiropas valstīs aukstā kara laikā. Formāli raugoties, krievu valoda tika mācīta skolās un valodas zinātāju skaits toreizējā Čehoslovākijā un Polijā bija liels, bet faktiskā situācija liecināja par negatīvu attieksmi pret krievu valodu un tās pielietojumu.[69] Viens no iemesliem bija tieši represīvā spiedienpolitika valodas jomā.

Valodas politika ir jutīgs jautājums jebkurai etniskajai kopienai. Tāpēc vēl jo īpaši svarīgi ir tas, lai valodas politika būtu izsvērta, pragmatiska un balstīta uz sabiedrības atbalstu. Diemžēl, lai gan desmit gadus pēc valstiskās neatkarības atgūšanas latviešu valodas lietotāju skaits Latvijā ir pieaudzis, tomēr nereti, it īpaši cittautiešu jauniešiem, ir vērojama skepse un visai atturīga attieksme pret Latvijas valsti un demokrātiju.[70] Ārvalstu pieredze valodas politikas noteikšanā un īstenošanā uzskatāmi ir pierādījusi, ka stimulējoša un motivējoša attieksme ir būtiskākais priekšnosacījums, lai cittautieši sekmīgāk integrētos Latvijas sabiedrībā. Svarīgi ir iesaistīt cittautiešus politikas formulēšanā, jo tad arī valsts varas institūcijām būs ievērojami vieglāk iegūt mērķauditorijas uzticību, kas ir konstruktīva dialoga pamatā.

4.3. Valodas politiku īstenojošās institūcijas

Valodas politikas īstenošanai nepieciešamais institucionālais ietvars tika izveidots vairākus gadus vēlāk nekā juridiskais regulējums. LPSR Valodu likums tika pieņemts jau 1989. gadā, bet Valsts Valodas centru, Valsts Valodas inspekciju, Galveno Valsts

[66] «Valodu likumam - 10 gadu», *Latvijas Vēstnesis*, 1999. gada 5. maijs.
[67] *Ceļā uz pilsonisku sabiedribu* (Baltijas Datu nams: Rīga, 1998).
[68] Fokusgrupas aptauja «Pilsonība Sabiedrības integrācijas kontekstā» (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).
[69] Hague R., Harrop M., *Comparative government and politics* (Macmillian press: London, 1993).
[70] *Latvijas iedzivotāju identitāte* (LR Izglītības un Zinātnes ministrija, Latvijas Zinātņu akadēmija: Rīga, 1998).

Valodas Atestācijas komisiju un Valsts Valodas Konsultāciju dienestu izveidoja tikai 1992. gadā. Par valodas politikas kontekstā svarīgu var uzskatīt arī Naturalizācijas pārvaldi, kura veic valodas zināšanu pārbaudi Latvijas Republikas pilsonības pretendentiem.

Ņemot vērā to, ka deviņdesmito gadu sākumā vēl bija jāpieliek lielas pūles, lai iedzīvotāju apziņā nostiprinātu faktu, ka latviešu valoda nu ir ieguvusi prioritāru statusu attiecībā uz krievu un citām svešvalodām, ir saprotams visai lielais uzsvars, kas likts uz kontrolējošu institūciju - galvenokārt **Valsts Valodas inspekcijas** - darbu. Negatīvi ir tas, ka sava veida «inerces» rezultātā kontrolējošais un represīvais aspekts saglabā savu nozīmi arī apstākļos, kad latviešu valodas kā valsts valodas statuss vairs netiek apšaubīts.

Valsts Valodas centrs saglabā visai saasinātu un zināmā mērā politizētu attieksmi attiecībā uz stingrību valodas zināšanu un lietošanas kontrolē. Par to liecina kaut vai 1999. gada nogalē aktualizētais jautājums par valsts valodas zināšanu atestācijas funkciju nodošanu Naturalizācijas pārvaldes pārziņā. Valsts Valodas centra Galvenās Valsts Valodas Atestācijas komisijas priekšsēdētāja Ieva Zuicena pauda viedokli, ka Naturalizācijas pārvaldes prasības, kādas tiek izvirzītas Latvijas pilsonības pretendentu valsts valodas zināšanām, esot neapmierinošas: «Ar tādām zināšanām varbūt var spriest par dārzeņu audzēšanu, bet politisko izvēli izdarīt nevar.»[71] Šādas publiski paustas pretrunas institūciju vidū vājina valsts valodas politiku, jo liecina par vienotas un vispārēji akceptētas pieejas trūkumu.

Saskaņā ar jauno Valsts valodas likumu **Ministru kabinets** 2000. gada 22. augustā pieņēma noteikumus par Valsts Valodas centra nolikumu. Tur noteikts, ka Valsts Valodas centrs ir civiliestāde Tieslietu ministrijas pārraudzībā, kas, īstenojot valsts politiku un normatīvo aktu ievērošanas kontroli un uzraudzību valsts valodas jautājumos, nodrošina latviešu valodas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību.

Svarīgi piezīmēt, ka, kā jau tas izriet no Valsts valodas likuma principiem, Valsts Valodas centrs savas funkcijas veic, lai «aizsargātu valsts valodas lietotāja tiesības un intereses». Tādējādi institucionālajā ietvarā ir nostiprināts atbalsts vienai (dominējošajai) sabiedrības grupai, kas, iespējams, neveicina konsensusa nostiprināšanos Latvijas sabiedrības integrācijas kontekstā. Šādi valsts politikas veidotāji un īstenotāji skaidri norobežojas no mazākumtautību lingvistisko interešu aizstāvības spēkā esošo likumu ietvaros.

Pozitīvi vērtējams ir tas, ka jaunajā nolikumā Valsts Valodas centram ir noteiktas daudzveidīgas funkcijas, no kurām vairums nav saistītas ar kontrolēšanu vai sodu

[71] Gavare, J., «Valsts valodas centrs nepiekrīt valsts valodas atestācijai Naturalizācijas pārvaldei», www.leta.lv, 1999. gada 7. decembris.

noteikšanu. Tā, piemēram, ir noteikts, ka Valsts Valodas centrs iesniedz priekšlikumus valsts valodas normatīvo aktu pilnveidošanai, veicina latviešu valodas kultūras attīstību un valodas lietošanu, sniedz konsultācijas latviešu valodas jautājumos. Latvijas sabiedrības integrācijas kontekstā ir ļoti svarīgi, lai centrs pievērstu patiesi nopietnu uzmanību šīm nerepresīvajām funkcijām.

Labus rezultātus var dot Valsts Valodas centra reorganizācija. Līdz šim valsts valodas atestāciju apmaksāja pašvaldības, bet kopš 2001. gada ir paredzēts valsts finansējums, kā arī darbosies viena centralizēta atestācijas komisija. Šī ir svarīga reforma, lai nodrošinātu vienotas prasības valsts valodas pielietošanā un izvairītos no atšķirīgas valodas prasmes interpretācijas atkarībā no dzīves vietas.

Vienlaikus jāatzīst, ka centra amatpersonām ir noteiktas visai plašas pilnvaras, dažas no kurām, iespējams, būtu lietderīgāk piešķirt tiesībsargājošajām iestādēm. Tāda pilnvara ir, piemēram, tiesības izņemt un pārbaudīt norādītajai valsts valodas prasmes pakāpei vai valsts valodas prasmes atestācijas noteikumu prasībām neatbilstošās valsts valodas prasmes apliecības. Šāda norma, protams, var veicināt tīri tehnisku valodas prasību īstenošanas efektivitāti, taču atsevišķos gadījumos, it īpaši, ja amatpersonu kompetence nav pietiekami augsta, ir iespējami personu tiesību nesamērīgi ierobežojumi.

4.4. Ārzemju un starptautisko organizāciju loma valodas politikas īstenošanā

ANO Attīstības programmas (UNDP) finansētā **Latviešu valodas apguves valsts programma (LVAVP)** sāka darboties 1996. gadā. Pirmajos divos gados UNDP programmas īstenošanai sagādāja 3,2 miljonus ASV dolāru. Nākamajos gados budžets sasniedza 4,7 miljonus ASV dolāru. Šī nauda ir Dānijas, Nīderlandes, Norvēģijas, Somijas, Zviedrijas, Eiropas Savienības un UNDP ieguldījums. Latvijas valsts budžeta ieguldījums programmā ir aptuveni 125 000 latu gadā. Šīs programmas nepieciešamība tika saistīta ar mērķi palielināt latviešu kā dzimtās vai otrās valodas pielietojumu Latvijā. Līdz LVAVP izveidošanai Latvijā nebija nevienas organizācijas, kas sistemātiski pievērstos dažādu profesionālo grupu latviešu valodas vajadzībām. Patlaban pieprasījums pēc valodas apguves ir ievērojami lielāks nekā to ir iespējams apmierināt.[72]

LVAVP īsteno latviešu valodas mācību nodrošinājumu, ieviešot jaunu, mūsdienīgu mācīšanas metodiku. Šis nodrošinājums ietver metodiķu un skolotāju sagatavošanu, mācību programmas politikas izstrādāšanu. Šai programmai ir četras galvenās potenciālās ieguvēju grupas: 1) mazākumtautību skolu skolēni, 2) latviski nerunājošie pieau-

[72]Intervija ar LVAVP direktori Aiju Priediti. 03.02.2000.

gušie, īpaši mazākumtautību skolu priekšmetu skolotāji, 3) latviešu valodas kā otrās valodas skolotāji, 4) visa Latvijas sabiedrība.

LVAVP savu darbību saista tieši ar cittautiešu mērķauditoriju, tās interesēm un vajadzībām. Pēc LVAVP veiktajiem pētījumiem aptuveni 70% aptaujāto, kam latviešu valoda nav dzimtā valoda, vēlas uzlabot savas latviešu valodas zināšanas.[73] Pētījumi liecina, ka latviešu valodas lietojuma biežums ir atkarīgs ne tikai no nelatviešu prasmes un gribas, bet arī no latviešu un latviešu valodas zinātāju nostājas saskarsmes situācijās.[74] Tātad daudz kas ir atkarīgs no sabiedrības neoficiālās kopīgās valodas, nevis tikai no valsts valodas statusa.

Svarīgi, ka LVAVP ir visnotaļ pozitīva atpazīstamība cittautiešu mērķauditorijā. Visu pasākumu plānošana un īstenošana norit konsultējoties ar pašiem cittautiešiem, lai labāk izprastu intereses un specifiskās vajadzības. LVAVP priekšrocība ir arī darbība ārpus Rīgas - Liepājā, Daugavpilī.

ASV Starptautiskās attīstības aģentūra sadarbībā ar **nevalstisko organizāciju «Freedom House»** 1999. un 2000. gada laikā realizēja latviešu valodas apmācības projektu tiem iedzīvotājiem, kas vēlas naturalizēties. Amerikāņi 80 000 ASV dolāru apmērā finansēja latviešu valodas mācību kursus 870 personām, kas bija iesnieguši naturalizācijas iesniegumus un samaksājuši valsts nodevu. Kursus organizēja konkursa kārtībā izvēlētā Latvijas Tautas skola. Kursi notika Rīgā, Liepājā, Daugavpilī un Rēzeknē. Bezmaksas valodas apmācības kursi izraisīja lielu popularitāti cittautiešu vidū, par ko liecināja lielā interese un sabiedrības atsaucība.[75] Par šo kursu panākumiem liecina fakts, ka 88% klausītāju sekmīgi nokārtoja naturalizācijas eksāmenu un kļuva par pilntiesīgiem Latvijas pilsoņiem. Svarīgi, ka šī ASV palīdzības projekta ietvaros tika pilnveidotas latviešu apmācības programmas, tika veikta mācību materiālu un metožu uzlabošana, kas atļauj izmantot šādu intensīvu kursu metodi arī nākotnē. Bezmaksas valodas apmācības kursi apliecināja ievērojamas cittautiešu daļas interesi par latviešu valodas apgūšanas iespējām, kā arī sabiedrības integrācijas pozitīvo motivāciju. Tas, kā šī projekta rezultāti un pieredze ir izmantojama valodas politikas veidošanā, detalizētāk aplūkots nākamajās nodaļās.

4.5. Politikas tālākas attīstības varianti

Valodas apmācību, pilsoniskās izglītības un nacionālās identitātes stiprināšanas pasākumus cittautiešiem var veikt valsts un pašvaldību institūcijas izglītības, kultūras un valodas jomā. Tomēr, kā liecina jau esošie piemēri, apmācības procesu pietiekami efektīvi var nodrošināt arī nevalstiskās organizācijas. Iesaistot šajos procesos starptautiskās organizācijas, liela nozīme ir darbības virzieniem, kurus ievēro nacionālā vai

[73]Intervija ar LVAVP direktori Aiju Priedīti. 03.02.2000.
[74]Intervija ar LVAVP direktori Aiju Priedīti. 03.02.2000.
[75]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House valodas apmācības eksperti Sjuzanu Steinbahu. 08.09.2000.

vietējā mēroga institūcijas. Aplūkojot dažādus darbības virzienus, ar valodas, kultūras un izglītības politiku saistītās institūcijas var izvēlēties darbības profilu.

Valsts organizēta valodas apmācība

Vai sabiedrībā ir priekšnosacījumi valodas apmācības organizēšanai?

Baltijas Datu nama pētījuma rezultāti liecina, ka no piedāvātajiem apmācību veidiem respondentu vairākums izvēlētos latviešu valodas kursus (40%). 34% respondentu priekšroku dotu pašmācības grāmatām. 26% vēlētos izmantot privātskolotāju pakalpojumus. Jāuzsver, ka vecāka gadagājuma respondenti vairāk izvēlētos mācību programmas televīzijā, turpretī citās vecuma grupās lielāka popularitāte ir valodas kursiem.[76]

Absolūtais vairākums cittautiešu valodas mācīšanās grūtības saista ar zemo ienākumu līmeni un augsto dzīves dārdzību. Tomēr vienlaikus aptuveni 50% respondentu ir izteikuši gatavību maksāt par valodas kursiem zināmu daļu naudas – 20 latu apmērā.[77]

Ņemot vērā ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House 1999.-2000. gada latviešu valodas apmācības pilotprojekta pieredzi, visa apmācība kopumā 48 stundu un 120 stundu grupās pa 15 cilvēkiem - Rīgā, Liepājā, Daugavpilī un Rēzeknē gadā 900 cilvēkiem izmaksāja aptuveni 50 000 latu.[78] Turklāt šajā summā ir ietverti metodiskie un mācību materiāli, kā arī kursu programmas izstrāde, kas būtībā ir vienreizējie ieguldījumi.

Tas būtu demokrātiski attiecībā pret mazākuma interesēm. Rezultātā kā iekšpolitisks ieguvums varētu būt mazākumtautību pārstāvju neapmierinātības samazināšanās ar Latvijas līdz šim veidoto politiku. Ārpolitiski Latvija iegūtu Rietumvalstu un starptautisko organizāciju atzinību. No procesa funkcionēšanas viedokļa raugoties, svarīgi ir atzīmēt kā priekšrocību faktu, ka ASV finansētais latviešu valodas apmācības pilotprojekts ir izstrādāts un var kalpot kā modelis turpmākiem projektiem. Ņemot vērā Rietumvalstu un starptautisko organizāciju ieinteresētību, šim modelim iespējams piesaistīt nepieciešamos finansiālos resursus.

Valsts organizētas valodas apmācības galvenā problēma ir vietējo finansiālo resursu trūkums. Problēmu saasina ne tikai Latvijas valsts budžeta ierobežojumi, bet arī stratēģiskas plānošanas neefektivitāte, meklējot un piesaistot finansējumu latviešu valodas kursiem. No Rietumvalstu, starptautisko organizāciju un potenciālo finansiālo atbalstītāju viedokļa raugoties, šāda situācija liecina par valdības ieinteresētības un motivācijas trūkumu.

Igaunijas gadījumā valsts īsteno politiku, kas paredz igauņu valodas nostiprināšanu. Igaunija līdz 2007. gadam paredz pilnībā pāriet uz igauņu valodu tagadējās krievvalodīgajās ģimnāzijās. Vienlaicīgi valsts iegulda līdzekļus valodas apmācības procesā. Valdība sadarbībā ar starptautiskām organizācijām ir finansējusi vairākus valodas

[76]Intervija ar Latvijas Tautas skolas direktori Gaidu Masaļsku. 05.05. 2000.
[77]Intervija ar Latvijas Tautas skolas direktori Gaidu Masaļsku. 05.05. 2000.
[78]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House valodas apmācības eksperti Sjuzanu Steinbahu. 08.09.2000.

apmācības projektus vairāk nekā 3000 cittautiešiem viena gada laikā.[79] Šie projekti tiek saistīti ar īpašu sociālo reklāmu (sabiedriskajām attiecībām), kas aicina cittautiešus apgūt igauņu valodu.

Daļējs valsts atbalsts. Vēl viena iespēja ir daļējs valsts atbalsts. Finansiāli tas nozīmētu, ka cilvēki samaksā izdevumus par mācību materiāliem 10 latu ietvaros, bet valsts kopā ar ārvalstu un starptautisko organizāciju projektiem finansē pašu apmācības procesu. Interesanta un izmantojama ir Igaunijas pieredze[80], kur valsts, piedāvājot bezmaksas valodas apmācību, iekasēja no iedzīvotājiem kursu dalības maksu, ko atmaksāja tikai tad, ja bija sekmīgi nokārtoti valodas pārbaudījumi. Šāda pieeja veicina motivāciju un ļauj efektīvāk izmantot naudas līdzekļus, kas ieguldīti valodas apmācības kursos.

Valodas apmācības kursu priekšrocība ir tā, ka tajos var veicināt kopīgās vērtības un celt pilsoniskās apziņas līmeni cittautiešu sabiedrībā. Valodas apmācība var tikt saistīta ar vēstures apgūšanu, demokrātijas izpratni, Eiropas integrāciju un citiem svarīgiem jautājumiem, kas ir svarīgi efektīvas sabiedrības integrācijas politikas kontekstā.

Minētajiem pasākumiem ir pozitīva ietekme uz sabiedrības integrācijas politiku, tomēr problēmas saistās ar finansiālo nodrošinājumu. Bez vietējiem kapitālieguldījumiem ir grūti cerēt uz ārvalstu un starptautisko organizāciju atbalstu ilgtermiņā.

Pieaugušo un jauniešu pilsoniskā izglītošana

Pieaugušo un jauniešu izglītības pasākumi var balstīties uz Eiropas Savienības pieredzi šajā jomā. Eiropas Savienībā liela uzmanība tiek pievērsta izglītības politikai, aptverot arī politisko izglītību katras valsts līmenī. Rietumeiropas valstīs runa ir par viesstrādnieku un viņu bērnu izglītību un apmācību.[81] Eiropas Savienības ietvaros darbojas dažādas programmas, piemēram, ERASMUS, ARION, kuru mērķis ir nostiprināt eiropeisko dimensiju politiskās izglītības sistēmā, balstoties uz Eiropas kultūras un vērtību īstenošanu.[82] Politiskā izglītība Eiropas Savienībā tiek veidota pēc šādiem principiem:

- realizēt demokrātisku politiku,
- ievērot sociālo taisnīgumu un respektēt cilvēktiesības,
- veicināt jaunatnes līdzdalību Eiropas Savienības ekonomiskajā un sociālajā attīstībā, kā arī veikt politiskas rīcības šajā virzienā,
- padarīt apzinātas un saprastas Eiropas vērtības,
- uzlabot zināšanas par Eiropas Savienību tās dalībvalstīs,
- uzsvērt jaunatnes nozīmi.

Iepriekšminēto principu mērķis ir padziļināt eirointegrācijas procesu. Acīmredzot, šī Eiropas Savienības pieredze, veidojot un popularizējot kopīgās vērtības, ir izmantoja-

[79]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House valodas apmācības eksperti Sjuzanu Steinbahu. 08.09.2000.
[80]Estonia to spend 225 mln kroons on integration in three years, www.leta.lv, 2001. gada 27. februāris.
[81]Vertovec, S., «Multicultural policies and modes of citizenship in European cities», *International Social Science Journal*, June 1999.
[82]Vertovec, S., «Multicultural policies and modes of citizenship in European cities», *International Social Science Journal*, June 1999.

ma arī Latvijas izglītības sistēmā, lai veicinātu uz demokrātijas principiem balstītu sabiedrības integrāciju. Lai uzlabotu cittautiešu jauniešu attieksmi pret Latvijas valsti, demokrātiju un lai popularizētu latviešu valodu, izglītības procesam būtu jābalstās uz liberālāku filosofiju, brīvprātīgu izvēli, motivētiem stimuliem un interesi.

Spiediena politikas metodes izglītības un valodas jomā rada negatīvu attieksmi pret latviešu valodu un valsts varu, kas īsteno šādu politiku. Ņemot vērā cittautiešu jauniešu attieksmi, ko atklāj 1999. gada Baltijas Datu nama pētījums, iespējams, ne vienmēr un ne visos gadījumos izglītības procesu ir jāpakļauj latviešu valodas apguves obligātajam raksturam.[83] Šāda pieeja attīsta pretreakciju, ko vēl vairāk, iespējams, pastiprina krievu valodā rakstošā prese. Primārais akcents būtu liekams uz civilzinību un demokrātijas popularizēšanu, lai veidotu priekšstatu par demokrātiskas valsts būtību.

Pētījumi atklāj, ka krievu skolu skolēni vairākumā gadījumu nejūtas integrēti Latvijas sabiedrībā, nejūtas piederīgi tai, daudzi savu nākotni labprāt saista ar dzīvošanu kādā citā valstī.[84] Tas ir izglītības un valodas sistēmas fons, kas ir izveidojies Latvijas valsts neatkarības posmā, iespējams, kļūdainas un uz nepareiziem pieņēmumiem vai metodēm veidotas valsts politikas rezultātā.

Kopīgas nacionālās identitātes veidošana

Sabiedrības integrācijas kontekstā ir jāuzsver, ka saskaņā ar socioloģiskajiem pētījumiem Latvijas iedzīvotājiem ir kopīgi mērķi attiecībā uz Latvijas valsts nākotni. Vairums pilsoņu un nepilsoņu (attiecīgi 74% un 75%)[85] par Latvijas svarīgāko mērķi uzskata ekonomikas attīstīšanu. Būtībā lielākā daļa mērķu un interešu pilsoņu un nepilsoņu vidū sakrīt. Atšķirības starp pilsoņiem un nepilsoņiem vērojamas tikai attieksmē pret valsts aizsardzību - pilsoņiem tas šķiet svarīgāk nekā nepilsoņiem.[86] Kopumā pētījumi parāda, ka pilsoņu un nepilsoņu vidū nav būtisku atšķirību ne materiālo, ne morālo vērtību jomā. Šie ir svarīgi priekšnosacījumi kopīgas, uz nākotni orientētas valsts politikas veidošanai.

Ņemot vērā savdabīgo situāciju, ka ievērojama sabiedrības daļa ir nedroša par savu identitāti (gan latvieši, gan cittautieši), valsts un nevalstiskajām institūcijām svarīgi ir stimulēt un popularizēt tādas identitātes, kuras balstās uz piederību Latvijas valstij un demokrātijas principiem.

Politisko simbolu popularizēšana sabiedrībā

Politisko simbolu izmantošana varētu stiprināt piederības sajūtu demokrātiskai Latvijas valstij.[87] Sevišķi svarīgi, ja politiskos simbolus popularizē valsts un pašvaldību institūcijas, kā arī nevalstiskais sektors. Vēsturisko traģēdiju kontekstā politikas for-

[83] *Ceļā uz pilsonisku sabiedribu* (Baltijas Datu Nams: Rīga, 1998).
[84] Haxton, M., «The Russians of Latvia», www.bsos.umd.edu.
[85] Pētījums «Korupcijas seja Latvijā» (Sabiedrība par atklātību *Delna* un SKDS: Rīga, 2000).
[86] *Ceļā uz pilsonisku sabiedribu* (Baltijas Datu Nams: Rīga, 1998).
[87] Kruckeber, D., *This is Public Relations.The Realities of Public Relations* (Wadsworth Learning: Northern Iowa, 2000), p. 18.

mulētājiem un veidotājiem būtu jāuzsver ne tikai negatīvās emocijas par pagātni, bet arī jāveido pozitīva apziņa. Latviešiem šī pozitīvā apziņa varētu balstīties uz to, ka nācijas iekšējais spēks ir ļāvis latviešiem zem dažādām okupācijām nosargāt savu etnisko nāciju un Latvijas valsti. Cittautiešu pozitīvo attieksmi pret Latvijas demokrātiju būtu jābalsta uz to, ka tieši Latvijas valstiskums pretstatā padomju un nacistu režīmiem vēsturiski ir nodrošinājis cittautiešiem vislielākās attīstības iespējas. Šis ir piemērs, kā vēsturiskos priekšnosacījumus var izmantot kā pozitīvus faktorus kopīgas pilsoniskās apziņas veidošanā.

Viens no sabiedrības integrācijas faktoriem ir iedzīvotāju attieksme pret svētkiem un politiskajiem simboliem.[88] Liela nozīme ir tam, lai svētku un politisko simbolu apziņa sabiedrības vairākumā būtu pamatprincipos kopīga. Socioloģiskie pētījumi liecina, ka Latvijas iedzīvotāji lielākoties svin vienus un tos pašus svētkus, visbiežāk Jauno gadu un nozīmīgākos reliģiskos svētkus: Ziemassvētkus un Lieldienas. Nepilsoņu vidū vēl daļēji saglabājušās tradīcijas atzīmēt padomju laika svētkus, sevišķi Starptautisko sieviešu dienu 8. martā. Pētījumi liecina, ka tie iedzīvotāji, kas svin Padomju Armijas uzvaras svētkus, parasti atzīmē arī 8. martu.[89]

Pētījumi atklāj, ka lielākas problēmas sabiedrības apziņā ir attiecībā uz valsts svētkiem. Latvijas Republikas proklamēšanas dienas svinēšana 18. novembrī, piemēram, vēl nav izveidojusies par tradīciju, lai gan pēdējos gados sabiedrības attieksmē ir pozitīvas izmaiņas. Latvijas pilsoņu vidū 18. novembri svin 14% iedzīvotāju, bet nepilsoņu vidū tikai 6%.[90] Šie dati norāda, ka līdz šim politikas veidotāji un lēmumu pieņēmēji nav pietiekami novērtējuši un izmantojuši valstisko svētku ietekmi uz valstiskās apziņas izpausmēm. Svarīgi būtu, lai popularizējot valsts dibināšanas dienu, sabiedrība (gan pilsoņi, gan nepilsoņi) tiktu kopīgi mobilizēti dažādos pasākumos, atzīmējot un uzsverot Latvijas valsts sasniegumus un nākotnes vīzijas. Valsts svētku popularizēšana ir nozīmīgs darba lauks sabiedrisko attiecību jomā, un valsts politikas veidotājiem to ir jāizmanto, lai paaugstinātu sabiedrības uzticības līmeni valsts varas institūcijām.

Tikpat svarīgi pilsoniskās apziņas veidošanā ir radīt jaunas svētku dienas un politiskos simbolus, kas stiprinātu nācijas identitāti, valstiskuma ideju un demokrātijas principus.

Cilvēki pret politiskajiem simboliem parasti izturas ar cieņu un godbijību, sevišķi tad, ja tie ir saistīti ar valsts vēsturi un svarīgiem politiskiem notikumiem.[91] Kā konkrētus piemērus var minēt trīs potenciālās svētku dienas, kam ir mūsdienīgs raksturs un kas vienlaicīgi kalpo kā fundamentāli notikumi Latvijas demokrātijas attīstībā:

* Janvāra barikādes 1991. gadā simbolizē Latvijas tautas vienotību un apņēmību aizsargāt savu valsti un demokrātiju. Šie notikumi sociāli psiholoģiskajā apziņā iezīmēja Latvijas valsts atdzimšanu. Turklāt

[88] Kruckeber, D., *This is Public Relations.The Realities of Public Relations* (Wadsworth Learning: Northern Iowa, 2000), p. 18.
[89] *Latvijas iedzīvotāju identitāte* (LR Izglītības un Zinātnes ministrija, Latvijas Zinātņu akadēmija: Rīga, 1998).
[90] *Latvijas iedzīvotāju identitāte* (LR Izglītības un Zinātnes ministrija, Latvijas Zinātņu akadēmija: Rīga, 1998).
[91] Kruckeber, D., *This is Public Relations. The Realities of Public Relations* (Wadsworth Learning: Northern Iowa, 2000), p. 18.

nozīmīgs bija tieši cittautiešu ieguldījums šajos notikumos (starp upuriem bija gan latvieši, gan cittautieši), un tas ir svarīgs popularizējams arguments.

* Neatkarības deklarācijas pieņemšana 1990. gada 4. maijā simboliski iezīmēja savdabīgu lūzuma brīdi starp padomju varas autoritārismu un atjaunotās Latvijas valsts demokrātiju. Turklāt uzsverams ir fakts, ka šis lūzums notika miermīlīgi, izmantojot parlamentārās demokrātijas metodes. Jāatzīmē, ka arī ievēlot toreizējo LPSR Augstāko Padomi, cittautiešu politiskais atbalsts Latvijas Tautas frontei nodrošināja pozitīvu situācijas attīstību.
* Baltijas tautu vienotības diena 23. augustā simboliski apliecina Baltijas tautu gribasspēku un mērķtiecību, pārvarot 1939. gada Molotova un Ribentropa pakta vēsturisko netaisnību. Eiropas Kustības Latvijā rīkotie pasākumi Baltijas vienotības ceļa desmitgades atcerei uzskatāmi nodemonstrēja, kā vēsturisku defektu var pārvērst par pozitīvu efektu, vienojot sabiedrību kopīgos pasākumos un stiprinot Eiropeisku un demokrātisku Latvijas nākotni.

5. Integrācijas institūcijas

Kā liecina informācija iepriekšējās sadaļās, Latvijā jau ir institūcijas, kuru darbība tieši vai pastarpināti saistīta ar sabiedrības integrācijas potenciāla uzturēšanu un nostiprināšanu. Tomēr pašlaik funkcionējošās valsts institūcijas nespēj nodrošināt sabiedrības integrācijas problēmu kompleksu risinājumu.[92] Par to liecina, piemēram, Naturalizācijas pārvaldes un Valsts Valodas centra atšķirīgās nostādnes attiecībā uz cittautiešu integrācijas motivāciju.[93] Starp valsts institūcijām, kas atbildīgas par sabiedrības integrāciju, un sabiedriskajām organizācijām nav pietiekamas sadarbības, lai kopīgi risinātu ar sabiedrības integrāciju saistītās problēmas un koordinētu sabiedrības integrācijas procesa virzību, veidojot pilsonisko sabiedrību.

Sabiedrības Integrācijas koncepcija ir akceptēta, tomēr politisko pretrunu rezultātā **valdība** nav bijusi spējīga iedarbināt programmas īstenošanas mehānismus. Valdību veidojošie politiskie spēki ilgu laiku nespēja vienoties par to, kurai valsts iestādei uzticēt sabiedrības integrācijas koordinēšanu. Līdz ar to Sabiedrības Integrācijas koncepcija ir dokuments, kam lielākoties ir tikai formāls raksturs. Koalīcijas partneru domstarpības lēmumu pieņemšanā kavē nepieciešamo tiesību aktu un budžeta pieprasījumu izstrādi.

5.1. Institucionālais mehānisms

Ministru kabinetā akceptētais īstenošanas mehānisms atbildību par šo darbu sadala četrām institūcijām. Politiskos lēmumus saskaņo ministri Sabiedrības Integrācijas padomē, kas funkcionē jau kopš integrācijas jautājumu aktualizācijas. Sabiedrības Integrācijas programmas darbu koordinē TM Sabiedrības integrācijas departaments. Konkrētos sabiedrības integrācijas projektus vērtē īpaši izveidota Konsultatīvā padome, kurā ietilpst eksperti no ministrijām, pašvaldībām, nevalstiskajām un starptautiskajām organizācijām. Plašas politisko aktieru iesaistes uzdevums ir novērst iespējamās politiskās un savtīgās intereses projektu virzīšanā. Savukārt valsts un donoru līdzekļus piesaistīs un izvēlētajiem projektiem sadalīs Sabiedrības Integrācijas fonds - bezpeļņas SIA, kur valsts būtu līdzdibinātāja. Fonda tiesiskās bāzes izstrādāšana ir atkarīga no politisko spēku vienošanās par institucionālo mehānismu. Ņemot vērā līdzšinējo pieredzi, šāda rakstura vienošanās ir visai laikietilpīgs un sarežģīts process, kā rezultātā sabiedrības integrācijas politika ir lielā mērā deklaratīva – bez reāla satura, kas izpaustos politikas īstenošanas fāzē.

Saskaņā ar programmu ir izveidota Sabiedrības Integrācijas Koordinācijas padome (KP), ko veido ministriju atbildīgie pārstāvji (valsts sekretāru vietnieki), pašvaldību darbinieki, kā arī konsultanti no nevalstiskajām organizācijām, kultūras biedrībām,

[92]Koncepcija «Sabiedrības integrācija Latvijā», LR Naturalizācijas pārvalde, 1999.
[93]Fokusgrupas aptauja «Pilsonība Sabiedrības integrācijas kontekstā» (Naturalizācijas pārvaldes Informācijas centrs: Rīga, 2000).

izglītības iestādēm, ārvalstu un starptautiskajām organizācijām utt. KP būtu lēmēj-institūcija, kuras funkcijās ietilptu: (1) sabiedrības integrācijas programmas stratēģiskā vadība, realizācija, koordinācija, vadlīniju noteikšana, (2) rīcības programmu un priekšlikumu analīze un apstiprināšana, (3) starptautisko palīdzības un sadarbības programmu izvērtēšana un priekšlikumu sagatavošana valsts budžetam atbilstoši izvēlētām prioritātēm.

Īpaša struktūrvienība - departaments

Nodrošinot sabiedrības integrācijas mehānisma darbību, valdība Tieslietu ministrijas ietvaros ir izveidojusi Sabiedrības integrācijas departamentu. Šī struktūra ir paredzēta, lai (1) koordinētu Sabiedrības integrācijas programmas realizāciju, nodrošinot informācijas apmaiņu starp iesaistītajām institūcijām un pašvaldību integrācijas padomēm, (2) gatavotu dokumentus un lēmumu projektus, (3) iesniegtu priekšlikumus investīciju sadalījumam, veidojot ikgadējo valsts budžetu atbilstoši KP noteiktām vadlīnijām, (4) apkopotu datus, pētījumus, prognozes integrācijas jomā un informāciju par projektiem, (5) saskaņotu un koordinētu valsts politiku ar citām ministrijām, (6) uzturētu sakarus ar starptautiskām organizācijām. Sabiedrības integrācijas departamentam ir paredzētas trīs štata vietas un 24 000 latu gadā struktūrvienības uzturēšanai un darba algām. Turklāt departamenta darbības nodrošināšanai nepieciešamos līdzekļus Finansu ministrija piešķīra tikai pēc tam, kad Ministru prezidents Andris Bērziņš īpaši uzdeva nekavējoties piešķirt līdzekļus valdības lēmuma izpildei.[94]

Departamentam ir šādas **priekšrocības:** (1) Šis modelis Latvijā jau tiek efektīvi izmantots Nacionālo programmu īstenošanā (piemērs ir Satiksmes ministrija, kas īsteno nacionālo programmu «Informātika»). Kārtība, kādā tiek īstenotas Nacionālās programmas, ir noteikta MK noteikumos «Nacionālo programmu izstrādes un īstenošanas kārtība», kas var tikt piemērojama arī attiecībā uz sabiedrības integrācijas programmu. (2) Saskaņā ar Satversmi, MK iekārtas likumu, Ministriju iekārtas likumu un pastāvošajiem ministriju nolikumiem, tieši ministrijas ir atbildīgas par attiecīgās nozares politikas īstenošanu. Līdz ar to departamentam kā ministrijas struktūrvienībai būtu plašākas tiesības veidot un īstenot šo politiku. (3) Ja koordinējošo padomi vada ministrs vai ministra vadītās institūcijas struktūrvienības vadītājs, tad padomes lēmumiem (tiesību akta izstrādāšanas iniciatīva, pieprasījums pēc finansu līdzekļiem) būs tālāka virzība caur ministru un attiecīgi valdību, kas nodrošinās efektīvāku lēmumu pieņemšanu.

Tomēr Sabiedrības integrācijas departamentam ir arī būtiski trūkumi, kas lielā mērā apgrūtina efektīvu darbību. Departamenta kapacitāti ierobežo personāla trūkums, jo trīs darbinieku kompetence ietver visas Sabiedrības integrācijas programmas sadaļas un arī visu administratīvi organizatorisko darbu. Jaunizveidotajam departamentam nav reģionālo nodaļu tīkla, kas it īpaši svarīgi ir integrācijas reģionālo aspektu kontekstā.

[94] Saulīte, J., «Premjers uzdod nekavējoties piešķirt finanses Sabiedrības integrācijas programmas īstenošanai», www.leta.lv, 2000. gada 29. septembris.

Objektīvs trūkums ir tas, ka departamentam kā jaunizveidotai Tieslietu ministrijas struktūrvienībai nav pietiekamas atpazīstamības un autoritātes, un tas var apgrūtināt sadarbību ar citām iesaistītajām organizācijām. Piemērs tam ir Finansu ministrijas nostāja institūcijas finansēšanas jomā, kad tika pieprasīti īpaši pamatojumi departamenta darbībai.[95]

Svarīgi ir ievērot, ka līdz šim galvenā loma integrācijas procesa valstiskajā nodrošināšanā un koordinēšanā bija Naturalizācijas pārvaldei, kurai ir vairāki svarīgi priekšnosacījumi: plašais organizācijas nodaļu tīkls visā valstī, pozitīvā atpazīstamība sabiedrībā un augstā autoritāte, iepriekšējā pieredze un iesaiste Sabiedrības integrācijas programmas izstrādē, profesionāli kvalificēts personāls. Šādā situācijā departamentam ar ierobežotu kapacitāti ir visai marģināla nozīme integrācijas procesu institucionālajai nodrošināšanai.

Starptautiskās organizācijas. Integrācijas programma nozīmē, ka valsts piesaistīs savus un citu atbalstītāju līdzekļus, lai finansētu par noderīgiem atzītos oficiālu un nevalstisko organizāciju izstrādātos projektus visās integrācijas jomās - pilsoniskās līdzdalības veicināšanā, sociālajā integrācijā, izglītībā un valodā, kā arī informācijā. Tomēr reālas valdības politikas trūkums sabiedrības integrācijas jomā un sava veida politiskā stagnācija kavē ārvalstu un starptautisko organizāciju palīdzību.[96]

Lēmumu pieņemšanu un skaidru apstiprinājumu valdības gribai īstenot sabiedrības integrāciju gaida Latvijas ārvalstu partneri. Eiropas Komisija ir paudusi viedokli, ka valdības politiskajai gribai ir jābūt pilnīgi skaidrai. Izvēlētajam variantam ir jābūt reālistiskam, tai jābūt uzticamai institūcijai, ar kuru ārvalstu finansiālie atbalstītāji varētu sadarboties.[97] Eiropas Savienība ir paudusi vēlmi palīdzēt Latvijai integrācijas institūciju profesionālā izveidē - piemēram, pieredzes apmaiņā varētu ierasties speciālisti no atbilstošas ES institūcijas, kas sekmīgi darbojas sabiedrības integrācijas jautājumos. Tāpat sabiedrības integrācijas jomā ir iespējama arī finansiāla palīdzība no ārvalstīm. Gatavību atbalstīt dažādus sabiedrības integrācijas projektus ir izteikušas tās pašas valstis un organizācijas, kas jau vairākus gadus ir finansētāji un atbalstītāji latviešu valodas apguves valsts programmai - Dānija, Somija, Nīderlande, Norvēģija, Zviedrija, ASV, Eiropas Komisija, Apvienoto Nāciju Attīstības programma.[98]

5.2. Politikas tālākas attīstības varianti

Sabiedrības Integrācijas fonds. Saskaņā ar Sabiedrības integrācijas koncepciju ir noteikts «izveidot Sabiedrības Integrācijas fondu [SIF], kura uzdevumos ietilptu sabiedrības integrācijas idejas popularizēšana, sabiedrības plašāka iesaistīšana integrācijas procesā, finansu līdzekļu (ziedojumu, dotāciju) piesaiste un finansu līdzekļu (tostarp integrācijas mērķiem paredzēto valsts budžeta līdzekļu) sadale.

[95]Saulīte, J., «Premjers uzdod nekavējoties piešķirt finanses Sabiedrības integrācijas programmas īstenošanai», www.leta.lv, 2000. gada 29. septembris.
[96]Intervija ar ASV nevalstiskās organizācijas Freedom House bijušo pārstāvi Latvijā Virdžiniju Sulivanu. 05.09.2000.
[97]Aldermane, E., «Sabiedrības integrācija nav vienreizējs akts, bet ilgstošs process», *Latvijas Vēstnesis*, 2000. gada 12. jūnijs.
[98]*Nations in Transit 1999-2000. Civil society, Democracy and Markets in East Europe* (Freedom House: New York, 2000), p. 384.

Sabiedrības Integrācijas fonds ir valsts akciju sabiedrība, kurā valstij piederēs 51% kapitāla daļu. Lēmumus par fonda dibināšanu pieņem Ministru kabinets, nosakot pamatkapitālu 25 000 latu. Turklāt pamatkapitāls ir apmaksājams ne vēlāk kā gada laikā no fonda reģistrācijas dienas. Saskaņā ar valdības lēmumu fonds darbosies Tieslietu ministrijas pārraudzībā.

Sabiedrības Integrācijas fonda kopējās izmaksas ir 95 000 latu, un tajās ietilpst valsts pilnvarnieku un citu darbinieku atalgojums, sociālās apdrošināšanas maksājumi, kā arī darba apstākļu nodrošinājums četriem darbiniekiem.

Tādējādi fonda **pamatuzdevumi** būtu (1) sabiedrības integrācijas idejas popularizēšana, (2) sabiedrības plašāka iesaistīšana integrācijas procesā, (3) finansu līdzekļu (ziedojumu, dotāciju) piesaiste un naudas (tostarp integrācijas mērķiem paredzēto valsts budžeta līdzekļu) sadale atbilstoši noteiktām prioritātēm, (4) jaunu sadarbības partneru meklēšana un iesaistīšana, (5) programmu un projektu īstenošana, (6) sakaru veidošana ar pašvaldībām, valsts institūcijām, nevalstiskajām organizācijām, uzņēmējiem, ārvalstu un starptautiskajiem partneriem. Saskaņā ar Sabiedrības Integrācijas programmu lēmumus par SIF līdzekļu izlietojumu, ievērojot prioritātes, pieņemtu fonda valde, kas par fonda darbību sniegtu atskaiti koordinācijas padomei. Savukārt KP deleģētu valsts daļas pārstāvi fondā.

Galvenās fonda **darbības jomas** būtu (1) izglītība, valodas un civilzinību apguve, (2) administrācija, (3) sabiedriskās attiecības, (4) sociālā sfēra, (5) nevalstiskās organizācijas un (6) reģionālā attīstība. Šajās darbības jomās fondā tiek veidotas attiecīgas apakškomitejas.

Līdzīgi kā citi fondi (piemēram, reģionālais fonds, kuru pārvalda bezpeļņas organizācija valsts SIA «Reģionu Attīstība», Sociālās Palīdzības fonds - kā pārraudzības iestāde Labklājības ministrijā, Latvijas Vides Aizsardzības fonds - kā Vides aizsardzības un Reģionālās attīstības ministrijas pakļautības iestāde, lai pārvaldītu uzkrātos finansu līdzekļus, Valsts bezpeļņas akciju sabiedrība Kultūrkapitāla fonds un Repatriācijas fonds), arī Sabiedrības Integrācijas fonds būtu paredzēts konkrētas valsts programmas un pasākumu finansēšanai, un līdz ar to tā darbība tiktu balstīta uz valsts līdzekļu iesaisti.

Tiesa, valsts iespējamai iesaistei ir iespējami dažādi varianti. (1) Valsts varētu būt fonda dibinātājs, valsts apmaksātu fonda dibināšanu, pamatkapitālu, uzturēšanas izdevumus un piesaistītu **valsts budžeta līdzekļus** atsevišķām programmām. (2) Valsts būtu fonda dibinātājs, tā apmaksātu fonda dibināšanu, pamatkapitālu, uzturēšanas izdevumus un piesaistītu **ārpusbudžeta līdzekļus** programmām. (3) Valsts piedalītos

fonda dibināšanā tikai ar zināmu kapitāla daļu (10, 20, 25% apmērā), bet līdz ar to proporcionāla būtu valsts ietekme uz fonda darbību un lēmumu pieņemšanu.

Valdības pieņemtais lēmums par valsts budžeta līdzekļu piešķiršanu fonda izveidošanai tiek uztverts neviennozīmīgi. Jaunā partija aizstāv pozīciju, ka Sabiedrības Integrācijas fonds nav jāveido par valsts līdzekļiem, bet gan sabiedriskā kārtā, jo tādējādi būšot gan lielāka efektivitāte, gan atsaucība no ārvalstu organizāciju puses.[99] Finansu ministrijas viedoklis bija, ka šāds fonds vispār nav vajadzīgs, jo ar sabiedrības integrācijas jautājumiem jau nodarbojas Tieslietu ministrijas Sabiedrības integrācijas departaments, bet ārvalstu un starptautisko organizāciju finansiālos dāvinājumus un ziedojumus var ieskaitīt Valsts kasē.[100] Kritika tiek vērsta arī pret fonda struktūru, kurā ietilptu pilnvarnieki, padome, valde - kopumā ap 30 cilvēku. Finansiālie līdzekļi fonda izveidošanai lietderīgāk būtu izmantojami konkrētu programmu atbalstīšanai (piemēram, Brīvības pieminekļa atjaunošanai).[101]

Sabiedrības Integrācijas fonds ir nepieciešams, lai varētu piesaistīt un novirzīt juridisko, fizisko personu, kā arī ārvalstu donoru finansu līdzekļus valdības apstiprinātās valsts programmas «Sabiedrības integrācija Latvijā» īstenošanai. Par valsts programmas īstenošanu atbildību nevar uzņemties sabiedriska organizācija, tāpēc valsts kapitāla iesaiste fonda veidošanā ir visai pamatota. Arī ārvalstu un starptautisko organizāciju pārstāvji ir pauduši atbalstu šādam sabiedrības integrācijas fonda modelim, solot piesaistīt starptautisko palīdzību tālāko projektu īstenošanai. Arī līdzšinējā pieredze liecina, ka ārvalstis un starptautiskās organizācijas nav ieskaitījušas naudu Valsts kasē konkrētu programmu īstenošanai. Tas lielā mērā saistīts ar starptautisko organizāciju finansiālās palīdzības mehānisma īpatnībām, ar ko jārēķinās potenciālajiem palīdzības saņēmējiem. Savukārt Tieslietu ministrijas izveidotajam Sabiedrības integrācijas departamentam ir nepietiekama kapacitāte un citi uzdevumi kā ministrijas struktūrvienībai.

Sabiedrības Integrācijas fondam ir jānodrošina darbība attiecībā uz visām sabiedrības integrācijas programmas sadaļām, turklāt nodrošinot demokrātisku un atklātu lēmumu pieņemšanas procesu. Tas lielā mērā izskaidro fonda struktūras principus. Sabiedrības Integrācijas fonds var nodrošināt ilgtermiņa palīdzību dažādiem projektiem, un tas ir efektīvāks līdzekļu izlietojums, nekā piešķirot valsts finansējumu atsevišķu jautājumu risinājumiem, kuri konceptuāli var nebūt pietiekami pamatoti.

Apspriežot ideju par Sabiedrības Integrācijas fondu, būtu jāņem vērā arī **Igaunijas pieredze**. Tur jau kopš 1998. gada 31. marta darbojas valdības izveidotais Sabiedrības integrācijas fonds. Šī fonda pamatmērķi ir īstenot dažādus projektus un programmas, kas veicinātu neigauņu līdzdalību Igaunijas sabiedrībā, un koordinēt ārvalstu līdzekļu

[99] *Latvijas iedzīvotāju identitāte* (LR Izglītības un Zinātnes ministrija, Latvijas Zinātņu akadēmija: Rīga, 1998).
[100] «Saeimas komisija konceptuāli atbalsta integrācijas fonda izveidošanu», www.leta.lv, 2000. gada 12. decembris.
[101] «Saeimas komisija konceptuāli atbalsta integrācijas fonda izveidošanu», www.leta.lv, 2000. gada 12. decembris.

efektīvu izmantošanu sabiedrības integrācijas jomā. Fonds sadarbojas ar pašvaldībām, valsts institūcijām, nevalstiskajām organizācijām, uzņēmējiem un ārzemju partneriem.

Igaunijas Sabiedrības integrācijas fonds ir īstenojis vairāk nekā 80 dažāda mēroga projektus, kuru kopējās izmaksas pārsniedz 400 000 ASV dolāru.[102] Sabiedrības integrācijas projekti Igaunijā tiek virzīti šādās jomās: izglītība, likumdošana un administrācija, sabiedriskās attiecības, sociālā sfēra, nevalstiskās organizācijas un reģionālā attīstība.

Ieguvumi no fonda izveidošanas. Sabiedrības Integrācijas fonda izveidošanai būtu iekšpolitiski un ārpolitiski ieguvumi. Iekšpolitiski svarīgi ir piesaistīt integrācijas procesam pēc iespējas vairāk dalībnieku: pašvaldības, nevalstiskās organizācijas, izglītības iestādes, privātuzņēmējus, veicinot varas vai ietekmes izkliedēšanu. Valsts uzdevums ir radīt integrācijai atbilstošu vidi un izveidot pozitīvus priekšnosacījumus. Igaunijas pieredze liecina, ka ar fonda starpniecību ir iespējams piesaistīt nevalstiskā sektora un uzņēmēju interesi par sabiedrības integrācijas procesu. Jo plašāks būs iesaistīto dalībnieku loks, jo daudzveidīgāka būs arī sabiedrības atgriezeniskā saikne, un tādējādi var cerēt uz pozitīviem rezultātiem. Nevalstiskajām organizācijām piedalīšanās sabiedrības integrācijas projektu īstenošanā nozīmētu arī jaunas sadarbības iespējas un nostiprināšanos sabiedrībā, kas savukārt attīstītu Latvijas demokrātiju.

Integrācija ir cieši saistīta ar valsts atbalstītām sabiedrisko attiecību programmām un valodas apmācības procesu. Fonds ar savu darbību var piesaistīt resursus sabiedrisko attiecību veidošanai un valodas apmācībai, izmantojot valsts sadarbību ar nevalstiskajām organizācijām un starptautiskajiem atbalstītājiem.

Sabiedrības Integrācijas fonda darbības uzsākšanai būtu arī liela ārpolitiska nozīme. Saskaņā ar Eiropas Komisijas 1999. gada progresa ziņojumu politisko kritēriju jomā no Latvijas turpmāko gadu laikā tiek gaidīts aktīvs darbs sabiedrības integrācijas jomā.[103] Eiropas Komisijas ziņojumā ir norādīts, ka sabiedrības integrācijai ir jābūt prioritātei, kur svarīga ir valsts iesaiste. Sabiedrības Integrācijas fonda izveidošana un darbības uzsākšana būtu praktisks solis, kas ārpolitiski apliecinātu Latvijas mērķus, intereses un vēlmi risināt iekšpolitiskos problēmjautājumus atbilstoši mūsdienu Eiropas principiem un vērtībām.

Fonda darbība būtu arī veids, kā piesaistīt ārvalstu un starptautisko organizāciju līdzekļus sabiedrības integrācijas procesa veicināšanai. Latvijas situācijā par priekšrocību ir uzskatāma arī Igaunijas Sabiedrības integrācijas fonda darbības pieredze, sasniegumi un kļūdas. Iespēja apgūt Igaunijas pieredzi noteikti atvieglotu Latvijas fonda darbības uzsākšanu.

[102] *Nations in Transit 1998-1999. Civil society, Democracy and Markets in East Europe*(Freedom House: New York, 1999), p. 270.
[103] 1999. gada Eiropas Komisijas Progresa ziņojums. Latvija.

Sabiedrības Integrācijas fonda **problēmas** var izpausties galvenokārt tā praktiskajā darbībā. Pirmais problēmjautājums saistās ar pašu fonda izveidošanu un politisko kompromisu noformulēšanu attiecībā uz fonda nolikumu, starptautisko sadarbību un kadriem. Jo lēnāk rit lēmumu pieņemšanas process par fonda izveidošanu, jo grūtāk būs vēlāk uzsākt efektīvu darbību nacionālā mērogā, piesaistot ārvalstu un starptautisko organizāciju interesi un resursus. Politiskā vilcināšanās pašreizējā situācijā mazina ārvalstu interesi par iespējamo fonda darbību. Ņemot vērā Igaunijas neigauņu integrācijas fonda pieredzi, problēmas rodas arī definējot prioritāros un sekundāros jautājumus sabiedrības integrācijas procesā. Fondam ir jārēķinās ar to, ka liela daļa sabiedrisko organizāciju būs ieinteresētas saņemt finansiālu palīdzību, nespējot reāli piedāvāt projektus sabiedrības integrācijas veicināšanai.

Naturalizācijas pārvalde

Ņemot vērā Sabiedrības Integrācijas departamenta trūkumus (skat. iepriekš), var pieļaut arī politikas pārformulēšanas iespējas. Tādā gadījumā viena iespēja ir Naturalizācijas pārvaldes funkciju paplašināšana. Šim variantam paredzamās **priekšrocības** varētu būt šādas: (1) Naturalizācijas pārvaldei kā pārraudzības iestādei jau ir reģionālo nodaļu tīkls visā Latvijā. (2) Naturalizācijas pārvalde ir ieguvusi pozitīvu atpazīstamību sabiedrībā un augstu autoritāti, kas atvieglotu sadarbību ar citām organizācijām. (3) Līdz šim Naturalizācijas pārvaldei ir bijusi koordinējošā loma sabiedrības integrācijas programmas izstrādē.

Iespējamie **trūkumi** būtu: (1) Pārraudzības iestāde saskaņā ar Ministriju iekārtas likumu var veikt tikai tās funkcijas, kas ir uzticētas ar likumu. Ņemot vērā, ka Sabiedrības integrācijas programma tiks apstiprināta ar MK sēdes protokollēmumu, nav pamata ar šo lēmumu uzticēt koordinēšanas funkciju pārraudzības iestādei. Tomēr pastāv iespēja tādas funkcijas paredzēt topošajā likumā par mazākumtautību tiesībām. (2) Attiecīgas likuma normas ieviešana prasītu salīdzinoši ilgu laiku, kas neveicinātu koordinētas valsts politikas īstenošanu sabiedrības integrācijas jomā (tas ir pretrunā ar rekomendācijām 1999. gada EK Progresa ziņojumā par Latviju). (3) NP iekšējā kapacitāte bez papildu finansējuma ir nepietiekama, lai uzņemtos jaunas funkcijas (it īpaši prognozējot naturalizējamo personu loka palielināšanos un darba apjoma pieaugumu, kā arī ņemot vērā Nacionālo lietu nodaļas iekļaušanu NP struktūrā).

Izmaksas, izveidojot Naturalizācijas pārvaldes Sabiedrības integrācijas daļu, būtu līdzīgas kā veidojot jaunu TM departamentu. Proti, vienreizējie ieguldījumi būtu Ls 10 050, un ikgadējie ieguldījumi - Ls 23 055. Paplašinot Naturalizācijas pārvaldes kopējo darba apjomu, lai aktivizētu potenciālos pilsonības pretendentus (aptuveni 300 000 cilvēku), un pieņemot desmit jaunus darbiniekus, atalgojumam būtu nepieciešami aptuveni Ls 25 000.