

2011.gada septembris

Ierobežojumi kvalitatīvai imigrantu politiskai līdzdalībai Latvijā

Dace Akule, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS

Politisko līdzdalības iespēju paplašināšana trešo valstu valstspiederīgajiem¹ līdz šim nav bijusi viena no Latvijas prioritātēm. Tas izskaidrojams gan ar salīdzinoši nelielo imigrantu skaitu, gan ar faktu, ka runas par nepieciešamību ļaut lēmumu pieņemšanu ietekmēt arī iedzīvotājiem, kas nav Latvijas pilsoņi, ir cieši saistītas ar Latvijas nepilsoņu tiesībām. Tā rezultātā no lēmumu pieņemšanas procesu ietekmēšanas tiešā veidā ir izslēgti aptuveni 17% Latvijas iedzīvotāju – aptuveni 15% nepilsoņu un 2% imigrantu.²

Latvijā trešo valstu valstspiederīgajiem ir ierobežotas līdzdalības iespējas, jo:

- Tiesības kandidēt un vēlēt pašvaldību vēlēšanās ir tikai Latvijas pilsoņiem un citu ES valstu pilsoņiem, kuri dzīvo Latvijā,
- Tiesības kļūt par politisko partiju un asociāciju biedriem ir Latvijas pilsoņiem, citu ES valstu pilsoņiem un Latvijas nepilsoņiem,
- Tiesības piedalīties protestos un piketos ir ikvienam, taču tikai Latvijas pilsoņiem, nepilsoņiem un personām ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujām ir tiesības organizēt šādus pasākumus.³

Tiesības dibināt vai piedalīties jau izveidotās nevalstiskajās organizācijās un arodbiedrībās ir ikvienam Latvijas iedzīvotājam, taču tikai dažas organizācijas tieši pārstāv imigrantus vai sniedz viņiem pakalpojumus. Daļa šo organizāciju aktivitātes līdz šim bija vērstas uz tolerances veicināšanu un kultūras daudzveidību, nevis imigrantu pilsoniskās un politiskās līdzdalības veicināšanu.

Arī trešo valstu valstspiederīgo līdzdalība lēmumu pieņemšanas procesos caur konsultatīvajām institūcijām nav optimāla. Lai gan Latvijā darbojas vairākas konsultatīvas padomes mazākumtautību

¹ Trešo valstu valstspiederīgie ir personas, kas nav ES pilsoņi, un kas Latvijā uzturas ar termiņuzturēšanās vai pastāvīgās uzturēšanās atļaujām. Līdz ar Lisabonas līguma stāšanās spēkā, par trešo valstu valstspiederīgajiem tiek uzskatīti arī Latvijas nepilsoņi.

² Pēc Pilsonības un Migrācijas lietu pārvaldes datiem, 2011.gada 1.janvārī Latvijā dzīvoja 319 267 nepilsoņi, 37 964 personas ar pastāvīgo uzturēšanās atļauju, 7519 ar termiņuzturēšanās atļaujām. Arī ES pastāvīgā iedzīvotāja statuss nedod papildus tiesības – šo statusu ieguvušais Latvijas nepilsonis vai ārzemnieks Latvijā bauda tādas pat tiesības kā Latvijas nepilsonis vai ārzemnieks ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujām.

³Šādu pasākumu organizators, vadītājs u.c. vadošās personas nevar būt persona ar termiņuzturēšanās atļauju, tai skaitā ES pilsoņi.

jautājumos,⁴ līdz šim eksperti tās kritizējuši gan par to formālo dabu un nelietderību, kā arī neskaidrajiem darbības un pārstāvniecības principiem.⁵

Trešo valstu valstspiederīgo pilsonisko un politisko līdzdalību neveicina arī politiķu lietotā izslēdzoša retorika,⁶ kā arī tas, ka minoritātēm „neizdodas izmantot presi kā komunikācijas vidutāju starp sabiedrību un valsts varu”.⁷

Valdības rīcībpolitika

Lai gan līdz šodienai Latvijā nav noteiktas imigrantu integrācijas politikas, regulāras aktivitātes šajā jomā notiek kopš 2009.gada, pateicoties Eiropas trešo valstu valstspiederīgo integrācijas fondam (EIF).⁸ Tas arī ir vienīgais sabiedriskais finansējums imigrantu integrācijas veicināšanai.

Ikgadējo programmu un ieviesto projektu analīze liek secināt, ka fonds pārsvarā atbalstījis pakalpojumu nodrošināšanu imigrantiem, kā arī apmācības tiem darbiniekiem, kas strādā vai strādās ar šo mērķgrupu. Pāris projektos (citu aktivitāšu starpā) imigranti tika informēti par līdzdalības iespējām. Piemēram, Nacionālā integrācijas centra mājas lapā tika publicēta informācija par to, kā dibināt nevalstisku organizāciju,⁹ bet Izglītības attīstības centra imigrantiem piedāvātajās apmācībās par institūcijām un likumdošanu tika iekļauta arī informācija par sadarbību ar nevalstiskajām organizācijām.¹⁰ Taču tikai viens projekts būtiski veicinājis imigrantu politiskās un pilsoniskās līdzdalības iespējas – Risinājumu darbnīca atklājusi, ka lielāko universitāšu studentu pārvalžu statūti nepieļauj trešo valstu valstspiederīgo iesaistīšanos, un rosinājusi to mainīt, mudinot pārvaldes atsaukties imigrantu vajadzībām. Šī paša projekta ietvaros studentiem piedāvāta informācija par brīvprātīgo darbu, filantropiju, iespējām iesaistīties nevalstiskajās un reliģiskajās organizācijās.¹¹

Kritisku vērtējumu par likumdošanu un rīcībpolitiku politiskās līdzdalības jomā Latvijai dod arī Imigrantu integrācijas politikas indekss, kurā uzsvērts sistemātiskas pieejas trūkums imigrantu integrācijai.¹² To daļēji izskaidro fakts, ka kopš 2009.gada četras reizes ir mainījusies par šo jomu atbildīgā ministrija.¹³

⁴ Piemēram, 2008.gadā Prezidenta kancelejā atjaunotā Mazākumtautību konsultatīvā padome, Kultūras Ministrijas paspārnē strādājošā Mazākumtautību nevalstisko organizāciju pārstāvju Eiropas Padomes Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību ieviešanas uzraudzības komiteja un Kultūras ministres 2011.gadā izveidotā Konsultatīvā padome nacionālās identitātes un sabiedrības integrācijas jautājumos.

⁵ Skat. Brands-Kehris, I. "Pilsonība, līdzdalība un pārstāvniecība" publicēts Muižnieks, N. (red.) (2010) "Cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audits". Rīga: Latvijas Universitātes akadēmiskais apgāds.

⁶ Golubeva M., Rožkalne A., Kažoka I. (2007) "Izaicinājums pilsoniskajai līdzdalībai. Analītiskais ziņojums par Saeimas un mediju monitoringu". Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS

⁷ Šūlmane I., Kruks S. (2006) „Neiecietības izpausmes un iecietības veicināšana Latvijā”, 73.lpp.

⁸ Trīs gados kopš sākušās fonda aktivitātes Latvijā ieviesti 48 projekti (2007.gada, 2008.gada un 2009.gada ikgada programmas). Fonda aktivitātes 75% apmērā finansē no ES finansējuma, 25% - no Latvijas budžeta līdzfinansējuma.

⁹ Nacionālais integrācijas centrs darbojās 2009.gada novembrī un decembrī Tieslietu ministrijas paspārnē. Tiek plānots to atjaunot 2012.gadā kā ilggadēju aktivitāti, ko atbalsta Eiropas trešo valstu valstspiederīgo integrācijas fonds.

¹⁰ Biedrības "Izglītības attīstības centrs" apmācības programma <http://www.iac.edu.lv/3valsts/programma.pdf>

¹¹ Risinājumu darbnīca (2009). "Kompas dzīvei Latvijā – augstskolu studentiem trešo valstu valstspiederīgajiem".

¹² 31 Eiropas un Ziemeļamerikas valstu vidū Latvija politiskās līdzdalības rādītājā ierindota 27.vietā. Avots: Migrant integration policy index (2011). British Council, Migration Policy Group.

¹³ Pēc Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta slēgšanas, 2009.gada janvārī par imigrantu integrācijas politiku bija atbildīga Bērnu un ģimenes lietu ministrija. Pēc tās slēgšanas, ar 2009.gada maiju šo funkciju pārņēma Tieslietu ministrija. Ar 2011.gada 1.aprīli par imigrantu integrāciju atbild Kultūras ministrija.

Valsts budžeta izmantošanai šajā jomā nav arī sabiedrības atbalsta – 2008.gadā to neatbalstīja 61% aptaujāto.¹⁴

Vairākus uzlabojumus sola Nacionālās identitātes un sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādņu 2012.-2018.gadam ieviešana.¹⁵ Piemēram, plānots atjaunot Nacionālās integrācijas centru imigrantu līdzdalības atbalstam, kā arī izveidot konsultatīvo padomi par imigrantu integrāciju. Tāpat ar EIF palīdzību plānots īstenot izglītojošus un informatīvus pasākumus dažādām auditorijām par imigrantu līdzdalību.

Pamatnostādnēs teikts, ka „demokrātija Latvijā var labi funkcionēt tikai tad, ja visi Latvijas iedzīvotāji uzņemas atbildību par savu valsti un ar demokrātisku institūciju starpniecību piedalās sabiedrības problēmu racionālā risināšanā”. Taču vairāki pamatnostādnēs iekļautie pasākumi paredzēti tikai Latvijas pilsoņu līdzdalības veicināšanai.

Pašvaldību vēlēšanu tiesības

Vairums 10.Saeimā pārstāvēto un 11.Saeimā ievēlēto politisko partiju neatbalsta pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem un pastāvīgajiem iedzīvotājiem. Tas attiecas arī uz pašreizējo valdošo koalīciju - Vienotības nostāja šajā jautājumā ir kategoriska, kamēr Zaļo Zemnieku Savienība nedomā par šo tiesību piešķiršanu runāt nākamo pašvaldību vēlēšanu (2013.gadā) kontekstā. Vienīgais izņēmums ir Saskaņas centrs, kurš atbalsta šo tiesību piešķiršanu nepilsoņiem.¹⁶ Arī sabiedrības nostāja ir visai noraidoša.¹⁷

Visplašāk izmantotais arguments, kāpēc pašvaldību vēlēšanu tiesības būtu jābūt tikai Latvijas pilsoņiem, ir tas, ka visas līdzdalības iespējas var iegūt naturalizācijas ceļā. Pastāv arī uzskats, ka plašāku tiesību piešķiršana mazina motivāciju naturalizēties, lai gan tikai 45% pilsonības pretendentu tiesības piedalīties parlamenta vēlēšanās nosaukuši kā ļoti svarīgu naturalizācijas iemeslu.¹⁸

Par Latvijas pilsoni naturalizācijas kārtībā var kļūt ārvalstnieks, kurš Latvijā dzīvojis vismaz 10 gadus.¹⁹ Taču nopietnākais šķērslis naturalizācijai ir dubultpilsonības aizliegums.²⁰ Tas nozīmē, ka pretendents ir jāatsakās no savas pilsonības, lai viņš varētu kļūt par Latvijas pilsoni un iegūt visas politiskās līdzdalības iespējas.²¹ Tas var arī daļēji izskaidrot, kāpēc 98% naturalizācijas pieteikumu nāk no

¹⁴ “The effect of migration on ethnic relations in Latvia”, Sociālās Alternatīvas Institūts, 2008.gads.

¹⁵ “Nacionālās identitātes un sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādņu 2012.-2018.gadam” projekts 1.septembrī tika izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē.

¹⁶ Diskusija ar politisko partiju pārstāvjiem 2011.gada 26.septembrī.

¹⁷ 43% aptaujāto bija negatīva attieksme pret pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem, 27% to atbalstīja, 24% bija neitrāla attieksme (8% respondentu nevarēja atbildēt). Avots: Makarovs, V., Dimitrovs, A., (2009) „Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromisi un risinājumi”.

¹⁸ Par svarīgākiem iemesliem aptaujātie atzinuši vēlmi iegūt ES pilsonību, kā arī ciešanās saites ar Latviju (dzīve Latvijā). Avots: „Nepilsoņu viedoklis par Latvijas pilsonības iegūšanu”, Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, 2011.gads.

¹⁹ Personai jābūt dzīvojušai Latvijā vismaz piecus gadus ar pastāvīgas uzturēšanās atļauju, ko persona var pieprasīt (nokārtojot latviešu valodas pārbaudes) pēc piecu gadu dzīvošanas valstī ar termiņuzturēšanās atļauju.

²⁰ Zepa, B., Šūpule, I. (red.) (2009) „Imigranti Latvijā: Iekļaušanās iespējas un nosacījumi”, Rīga: Baltijas Sociālo Zinātņu institūts

²¹ Pilsonības likums prasa pretendents iesniegt paziņojumu par atteikšanos no savas iepriekšējās pilsonības (pavalstniecības) vai pilsonības (pavalstniecības) zaudēšanu apliecināšu dokumentu.

nepilsoņiem.²² Priekšlikums pieļaut dubultpilsonību Eiropas Savienības, NATO un Eiropas Ekonomiskās Zonas dalībvalstu pilsoņiem nepalīdzēs visiem trešo valstu valstspiederīgajiem.

Papildus dubultpilsonības aizliegumam pastāv citi aspekti, kas padara samērā liberālo pilsonības kārtību par diezgan ierobežojošu, piemēram, pārbaudījumu kārtošanas un valodas prasības prasība augstākā līmenī nekā vairākās citās ES dalībvalstīs,²³ turklāt, šīs prasības nelīdzsvaro efektīvs atbalsts latviešu valodas kursiem naturalizācijas pretendentiem.²⁴

Pētījumi liecina, ka ne visi trešo valstu valstspiederīgie tiecas piedalīties pašvaldību vēlēšanās. Daļa neuzskata, ka pārzina vietējo situāciju, lai kompetenti balsotu, kamēr citi domā, ka visiem nodokļu maksātājiem ir jābūt iespējām izvēlēties savus pārstāvjus darbam pašvaldībā.²⁵ Taču skaidrs, ka diskusijas par pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu plašākam Latvijas iedzīvotāju lokam atduras pret nevēlēšanos šīs tiesības piešķirt nepilsoņiem, lai gan to regulāri iesaka dažādas starptautiskās institūcijas.²⁶

Ieteikumi politikas izmaiņām

- Latvija ir viena no 8 Eiropas Savienības dalībvalstīm, kur trešo valstu valstspiederīgajiem nav tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās.²⁷ Tā kā tie ir aptuveni 17% Latvijas iedzīvotāju, turklāt mūsdienās ārvalstnieku klātbūtne attīstītās valstīs ir neizbēgama, nepieciešams sākt nopietnu diskusiju par pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu Latvijas pastāvīgajiem iedzīvotājiem un nepilsoņiem. Šiem iedzīvotājiem būtu jāpiešķir arī iespējas ierosināt Saeimas un Domes sēžu darba kārtības.²⁸
- Ir apsveicami plāni 2012.gadā izveidot konsultatīvo padomi par imigrantu integrāciju.²⁹ Tajā pēc pārskatāmiem atlases kritērijiem jāiekļauj gan nevalstiskās organizācijas, kas strādā ar imigrantiem, gan organizācijas, kas pārstāv imigrantus. Turklāt padomei jāklūst nevis par vietu, kur dalībnieki tiek informēti par pieņemtajiem lēmumiem, bet gan vietai, kur tiek gatavoti lēmumi, kas tieši attiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem. Piemēram, padomē vajadzētu regulāri izvērtēt imigrantu integrāciju ietekmējošos likumdošanu un ieteikt nepieciešamās izmaiņas. Tāpat tā būtu loģiska vieta, kur plānot un izvērtēt EIF aktivitātes Latvijā.

²² Krūma K. „Integration and naturalisation tests: the new way to European Citizenship. Country Report Latvia.” November 2010. Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen

²³ Brands-Kehris, I. “Pilsonība, līdzdalība un pārstāvniecība” publicēts Muižnieks, N. (red.) (2010) “Cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audits”. Rīga: Latvijas Universitātes akadēmiskais apgāds.

²⁴ Krūma K. „Integration and naturalisation tests: the new way to European Citizenship. Country Report Latvia.” November 2010. Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen.

²⁵ Zepa, B., Šūpule, I. (red.) (2009) „Imigranti Latvijā: Iekļaušanās iespējas un nosacījumi”, Rīga: Baltijas Sociālo Zinātņu institūts

²⁶ Piemēram, Eiropas Padome un Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību. Plašs starptautisko institūciju rekomendāciju uzskaitījums pieejams Latvijas cilvēktiesību komitejas mājas lapā http://www.lhrc.lv/index.php?lang=lv&mendes=men2_men2c&tid=59

²⁷ 19 ES dalībvalstīs (tai skaitā Igaunijā, Ungārijā, Slovēnijā, Slovākijā un Lietuvā) pastāvīgie iedzīvotāji var piedalīties vēlēšanās, kamēr 13 valstīs pastāvīgie iedzīvotāji var kandidēt pašvaldību vēlēšanās (arī Lietuvā).

²⁸ 2011.gada vasarā ierosinātie grozījumi Saeimas kārtības rullī par kolektīvajiem iesniegumiem.

²⁹ “Nacionālās identitātes un sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādņu 2012.-2018.gadam” projekts.

- Jēgpilna imigrantu integrācijas politikas plānošana un izvērtēšana ir apgrūtināta, ja nepastāv spēcīgas imigrantu nevalstiskās organizācijas, kuru biedru un vadības vidū ir trešo valstu valstspiederīgie. Pētījums liecina, ka daļa imigrantu jau līdzdarbojas nevalstiskajās organizācijās, kamēr citi ir ieinteresēti to darīt.³⁰ Nepieciešams veicināt šādu organizāciju rašanos vai jau esošo organizāciju kapacitātes spēcīnāšanu, piemēram, iesaistot EIF atbalstītajos projektos kā partnerus vai citos veidos ļaut padziļināt jau EIF aktivitāšu rezultātā radušos sociālos kontaktus starp vietējiem iedzīvotājiem šīs sabiedrības jaunpienācējiem.
- Tā kā EIF palīdz ES dalībvalstīm ieviest ES imigrantu integrācijas politikas kopīgos pamatprincipus,³¹ viens no EIF mērķiem ir veicināt trešo valstu valstspiederīgo pilsonisko un politisko līdzdalību. Taču līdz šim lielākā daļa fonda aktivitāšu Latvijā bija vērstas uz pakalpojumu sniegšanu imigrantiem vai arī gatavošanos darbam ar šo mērķa grupu. Turpmāk EIF vajadzētu vairāk radīt iespējas imigrantiem aktīvi līdzdarboties mūsu sabiedrībā (te var būt nepieciešama īpaša motivācija un pilsoniskā izglītošana, jo imigranti nāk ar savu pieredzi un nereti bailēm no valsts institūciju represijām (problēmas ar uzturēšanās atļaujām) par aktīvu pilsonisku nostāju). Tā kā Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde ir pirmā institūcija, kur imigrantam ir saskarsme ar Latvijas valsti, tur jābūt pieejamai informācijai par līdzdalības iespējām (arī svešvalodās). Tāpat EIF līdzekļus vajadzētu izmantot, lai sagatavotu Latvijas sabiedrību – arī politiķus un medijus - lielākai atvērtībai pret imigrantu līdzdalību, redzot trešo valstu valstspiederīgajā nevis viesi vai pakalpojumu saņēmēju, bet aktīvu šīs sabiedrības locekli. Bez pozitīvākas sabiedrības attieksmes pret imigrantiem būs grūti izmainīt politisko gribu un būtiski uzlabot imigrantu līdzdalības iespējas Latvijā.



Šī publikācija tapusi projekta **“Political participation of third country nationals on national and local level in selected EU countries”** ietvaros. To atbalsta PASOS (Policy Association for an Open Society) ar Atvērtās sabiedrības fonda programmas Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) granta palīdzību.

Apkopojums tapis, izmantojot pētījumu **„Political participation of third country nationals on national and local level: Latvian country report”**, Dace Akule, PROVIDUS, 2011.gada marts <http://www.providus.lv/public/27535.html>

Salīdzinošs pētījums **„Political Participation of Third Country Nationals in Estonia, Latvia and Poland”**, Marija Golubeva, PROVIDUS, 2011.gada maijs, pieejams šeit <http://www.providus.lv/public/27517.html>

Trešo valstu valstspiederīgo viedokļi par līdzdalības iespējām Latvijā (video) pieejami portālā Politika.lv <http://www.politika.lv/audio/18951/>

³⁰ Zepa, B., Šūpule, I. (red.) (2009) „Imigranti Latvijā: Iekļaušanās iespējas un nosacījumi”, Rīga: Baltijas Sociālo Zinātņu institūts

³¹ ES Padomes secinājumi, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf 2004.gads, 19.-24.lpp.