



NIEM 2. izvērtējums. Latvijas integrācijas sistēma no 2019. līdz 2021. gadam: stagnācija pirms pozitīvām pārmaiņām?

Ieva Raubiško
Dārta Pelse

Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS
2022. gada aprīlis





Towards a more integrated migration policy, made possible by the AMIF



Kultūras ministrija



Sabiedrības integrācijas
fonds



Projektu līdzfinansē Kultūras ministrija un Sabiedrības integrācijas fonds.

Autores: Ieva Raubiško, Dārta Pelse (PROVIDUS)

Autortiesības © 2022 Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS
Nevienam šīs publikācijas daļu nedrīkst reproducēt vai citēt jebkādā veidā vai ar jebkādiem līdzekļiem, nenorādot tās nosaukumu un autores. Visas tiesības aizsargātas.

Ziņojumu var lejupielādēt no www.foreignintegration.eu un www.providus.lv.

Autores uzņemas pilnu atbildību par ziņojumā izteiktajiem viedokļiem. Autoru viedoklis nav uzskatāms par Eiropas Komisijas, Latvijas Republikas Kultūras ministrijas vai Sabiedrības integrācijas fonda viedokli.

Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS
Alberta iela 13, Rīga, Latvija
e-pasts: info@providus.lv
www.providus.lv

Ievads

Šis ziņojums par starptautiskās aizsardzības saņēmēju (turpmāk – SAS) integrāciju Latvijā ir balstīts izvērtējumā par bēgļu uzņemšanas un integrācijas politiku 14 Eiropas Savienības dalībvalstīs, kas veikts projekta “Nacionālais integrācijas izvērtējuma mehānisms” (*National Integration Evaluation Mechanism - NIEM*) ietvaros.

NIEM ir sešus gadus ilgs starptautisks projekts, kura mērķis ir atbalstīt galvenos integrācijas jomas dalībniekus 14 Eiropas Savienības (ES) dalībvalstīs un celt integrācijā iesaistīto institūciju kompetenci, lai rastu risinājumus pašreizējām problēmām un uzlabotu SAS integrāciju.

Projekta pētniecības daļā ir izstrādāts rīks starptautiskās aizsardzības saņēmēju integrācijas divgadu vispusīgam novērtējumam. Tas palīdz pārraudzīt un izvērtēt integrācijas sistēmas darbību, tai skaitā analizēt tiesību aktu un politikas izmaiņu ietekmi, kā arī identificēt labās prakses un šķēršļus integrācijas jomā.

Projekta pamatā ir pieņēmums, ka migrācijas un integrācijas politikas izveidei jābalstās uz ticamiem oficiāliem datiem – statistikas, likumdošanas, administratīviem, finanšu un sabiedriskās politikas datiem, kā arī kvalitatīviem un kvantitatīviem datiem, kas iegūti intervējot, aptaujājot un diskutējot ar mērķa grupas pārstāvjiem un politikas veidotājiem un ieviesējiem. Citiem vārdiem, projekta mērķis ir veicināt datus balstītas politikas veidošanu. NIEM piedāvā datus, kas var kalpot kā pamats tālākai integrācijas politikas attīstībai ES valstīs.

Šis ziņojums ir rezultāts pēdējai no trim novērtēšanas kārtām. NIEM salīdzinošais sākotnējā izvērtējuma ziņojums¹ un ar to saistītie nacionālie ziņojumi² bija balstīti 2016.-2017. gada

¹ Wolffhardt A., Conte C. and Huddleston T. (2019). The European benchmark for refugee integration: Brussels/Warsaw: MPG and IPA. The Baseline Report elaborates on the background, objectives and methodology of NIEM and includes further references.

² Wolffhardt, A., Conte. C. (2020). The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries. Brussels/Warsaw: MPG and IPA.

datos. NIEM salīdzinošais 1. izvērtējuma ziņojums³ un nacionālie ziņojumi⁴ bija balstīti 2017.-2019. gada datos. Šajā, 2. izvērtējuma, ziņojumā analizēti dati, kas raksturo situācija laika posmā no 2019. gada beigām līdz 2021. gada pavasarim.

Ziņojums adresēts valsts pārvaldes pārstāvjiem, lēmumu pieņēmējiem, akadēmiskās un lietišķās izpētes centriem un domnīcām, nevalstiskajām organizācijām un visiem, kas interesējas par migrācijas un integrācijas jautājumiem. Mēs ceram, ka ziņojums raisīs interesi un ļaus padziļināt zināšanas par starptautiskās aizsardzības saņēmēju integrāciju, radot pamatu tālākai politikas izstrādei.

³ Wolffhardt, A., Conte. C. (2020) The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries. Brussels/Warsaw: MPG and IPA. See <http://www.forintegration.eu/pl/pub>.

⁴ Skat. <http://www.forintegration.eu/pl/pub>.

1. Galvenās tendences kopš 1. izvērtējuma ziņojuma

No integrācijas tiesiskā ietvara un rīcībpolitikas skatu punkta raugoties, laika posmā no 2019.-2021. gadam valdīja stagnācija. To satricināja divi neparedzēti notikumi - Covid-19 pandēmija un būtisks patvēruma meklētāju skaita pieaugums pēc tam, kad vairāki simti migrantu 2021. gada vasarā ieradās Latvijā, šķērsojot Latvijas-Baltkrievijas robežu. Šo krīžu norise atkal izgaismoja ilgstošas problēmas integrācijas sistēmā, kas saistītas ar SAS iespējām nodrošināt mājokli, saņemt sociālo atbalstu, iegūt izglītību, atrast darbu u.c.

Tomēr gan tiesiskajā, gan rīcībpolitikas jomās jau ilgstoši bija briedušas izmaiņas, kas tika īstenotas īsi pirms izvērtējuma perioda noslēguma (2021. gada 31. martā) vai jau pēc tā beigām. Veiktās izmaiņas nodrošina pamatu plašākiem uzlabojumiem SAS integrācijas sistēmā, kas definēta Rīcības plāna personām, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, pārvietošanai un uzņemšanai Latvijā,⁵ Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības pamatnostādņēs 2021.-2027.gadam⁶, kā arī Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānā 2022.-2023. gadam⁷.

Šajā ziņojumā analizētas galvenās tendences patvēruma un integrācijas politikā kopš 2019. beigām, un caur Covid-19 pandēmijas prizmu izvērtēta līdzšinējās politikas ietekme uz SAS integrāciju.

Plašāku pārskatu par Latvijas politiku attiecībā uz SAS uzņemšanu un integrāciju kopš 2015. gada var gūt, iepazīstoties [sākotnējā izvērtējuma](#)⁸ un [1. izvērtējuma](#)⁹ ziņojumiem. Salīdzinošie ziņojumi par 14 ES valstīm, kā arī ziņojumi par situāciju katrā no NIEM projekta dalībvalstīm pieejami vietnē www.foreignintegration.com.eu.

⁵ [Rīcības plāns personu, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, pārvietošanai un uzņemšanai Latvijā](#), 2015. gada 2. decembris.

⁶ [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības pamatnostādņēm 2021.-2027. gadam](#), 2021. gada 5. februāris.

⁷ [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānu 2022.-2023. gadam](#), 2022. gada. 18. janvāris.

⁸ Lāce, A., R.F.Geks. (2018) [Measuring and Improving Integration of Beneficiaries of International Protection. Baseline Assessment: Latvia](#), Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS.

⁹ Lāce, A., A. Šuvajevs (2020) NIEM Evaluation 1: Towards or Against Systemic Support for Integration? Case of Latvia. Evaluation 1: Latvia, Centre for Public Policy PROVIDUS.

Patvēruma dinamika no 2019.-2021. gadam

2019. gadā patvēruma pieteikumu skaits Latvijā saglabājās salīdzinoši zems (gandrīz tāds pats kā 2018. gadā), apstiprinot līdzīgu tendenci citviet ES. Visvairāk patvēruma meklētāju Latvijā ieradās no Azerbaidžānas, Krievijas, Indijas, Gruzijas un Ukrainas¹⁰. No 178 patvēruma pieteikumiem 2019. gadā 51 jeb 28,6% vainagojās ar starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanu: 37 gadījumos tika piešķirts bēgļa statuss un 14 gadījumos – alternatīvais statuss. 2020. gadā bija vērojams patvēruma pieteikumu sarukums, kas saistāms ar Covid-19 izplatību un tā ierobežošanai veiktajiem pasākumiem, pie kuriem piederēja arī ES iekšējo un ārējo robežu aizvēršana. Kopumā tika iesniegti 147 patvēruma pieteikumi, no kuriem 25 jeb 17% vainagojās ar bēgļa vai alternatīvo statusu (attiecīgi 8 un 17 gadījumos). Visvairāk patvēruma meklētāju ieradās no Baltkrievijas, Krievijas un Sīrijas. Patvēruma pieteikumi no Baltkrievijas iedzīvotājiem tika izskatīti prioritārā kārtībā, ņemot vērā represijas pret miermīlīgiem protestētājiem, kas bija sākušās pēc Baltkrievijas prezidenta vēlēšanām 2020. gada augustā.

Situācija būtiski mainījās 2021. gadā, kad patvēruma pieteikumu skaits pieauga gandrīz četras reizes, salīdzinot ar iepriekšējo gadu. Kopumā tika iesniegti 582 patvēruma pieteikumi, kas ir lielākais skaits kopš 1998. gada, kad tika uzsākta patvēruma pieteikumu reģistrācija. Straujo patvēruma pieteikumu skaita kāpumu izraisīja Baltkrievijas režīma veicinātā migrantu – galvenokārt no Irākas, bet arī no Afganistānas, Šrilankas, Sīrijas, Turcijas – ierašanās Baltkrievijā un pēc tam Latvijā, likumam neatbilstošā veidā šķērsojot Latvijas-Baltkrievijas robežu¹¹.

No 2021. gada jūlija beigām līdz 11. augustam, kad trijos Latvijas novados pie Baltkrievijas robežas, kā arī Daugavpils pilsētā tika izsludināta ārkārtējā situācija¹², kas liedza iespēju likumam neatbilstošā veidā šķērsot Latvijas robežu un iesniegt patvēruma pieteikumu, robežu šādā veidā jau bija

¹⁰ Pilsonības un Migrācijas Lietu pārvalde (PMLP). [Patvēruma meklētāju statistika līdz 2021. gadam](#).

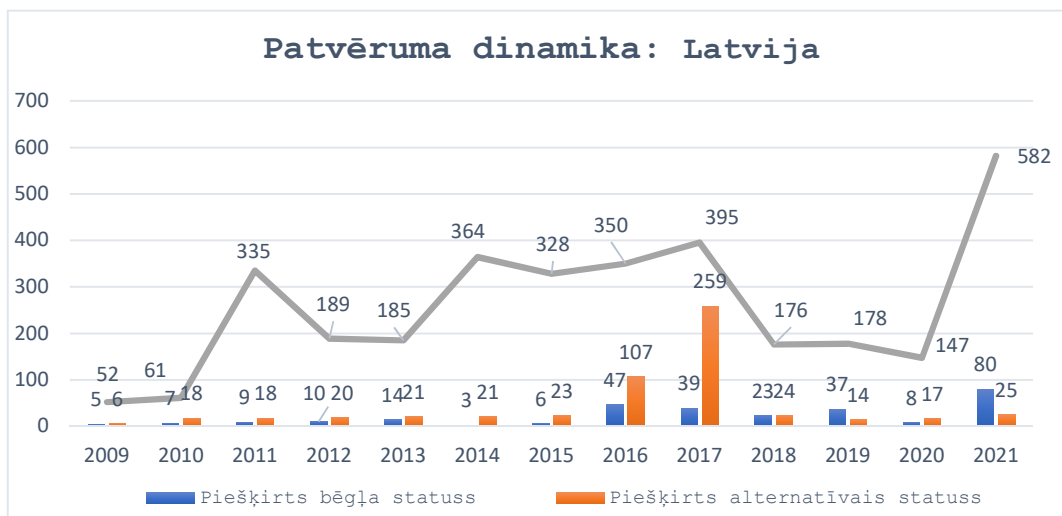
¹¹ Plašāka analīze par situāciju uz ES (Latvijas, Lietuvas) ārējās robežas ar Baltkrieviju 2021. gadā, tai skaitā "robežkrīzes" tiesisko un politisko aspektu izvērtējums, tiks piedāvāta PROVIDUS un Lietuvas pētnieciskās organizācijas *Diversity Development Group* kopīgajā ziņojumā 2022. gada maijā.

¹² ["Par ārkārtējās situācijas izsludināšanu"](#), 2021. gada 10. augusts.

šķērsojuši vairāk nekā 340 cilvēku. Kopumā patvēruma pieteikumus iesniedza 368 personas, kas bija ieradušās Latvijā, šķērsojot Latvijas- Baltkrievijas robežu likumam neatbilstošā veidā. Tomēr tikai trim no visām personām jeb 0.008% tika piešķirts starptautiskās aizsardzības statuss¹³. Gada griezumā pozitīvs lēmums tika pieņemts 21.4% gadījumu jeb 105 no 582 patvēruma lietām. No tām 80 gadījumos patvēruma meklētājiem tika piešķirts bēgļa statuss, un 25 - alternatīvais statuss.

Neskatoties uz pārvietošanās ierobežojumiem visā ES, īpaši Covid-19 pandēmijas sākumposmā, viens no Latvijas patvēruma sistēmas izaicinājumiem joprojām bija patvēruma meklētāju un SAS otrreizējā pārvietošanās. Tā, lielākā daļa patvēruma meklētāju, kas Latvijā ieradās šķērsojot Latvijas-Baltkrievijas robežu 2021. gada vasarā, pameta patvēruma meklētāju izmitināšanas centru "Mucenieki" (turpmāk - PMIC), nesagaidot sava patvēruma pieteikuma izskatīšanas rezultātu. Vēlāk šīs personas tika aizturētas citās ES valstīs, galvenokārt Vācijā, kas iesniedza atpakaļuzņemšanas pieprasījumus. Saskaņā ar tā dēvēto Dublinas regulu¹⁴ 2021. gadā Latvijā tika atgriezti 33 patvēruma meklētāji¹⁵. Daudzi atpakaļuzņemšanas pieprasījumi joprojām tiek izskatīti.

Tendence pamest Latviju, lai dotos uz citām ES valstīm, saglabājās arī starp cilvēkiem, kuri jau bija saņēmuši SAS statusu Latvijā. Laika posmā no 2020. līdz 2021. gadam Valsts robežsardze saņēma 95 SAS un četru nepilngadīgu personu



¹³ Saskaņā ar PMLP Patvēruma lietu nodaļas sniegto informāciju.

¹⁴ [Regula \(ES\) Nr. 604/2013](#), kas paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu, kura ES valsts ir atbildīga par patvēruma pieteikuma izskatīšanu.

¹⁵ Saskaņā ar PMLP Patvēruma lietu nodaļas sniegto informāciju.

Avots: [Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde](#).

atgriešanas pieprasījumus no citām ES valstīm. Kopumā tika atgriezti 17 SAS, ieskaitot vienu bērnu bez SAS statusa¹⁶.

Atgrieztās personas saskārās ar tām pašām problēmām, kas bija aktuālas jau iepriekšējā izvērtēšanas posmā un tika analizētas 1. izvērtējuma ziņojumā: grūtībām atrast mājokli, īpaši Covid-19 pandēmijas apstākļos, atjaunot personu apliecinošos dokumentus un termiņuzturēšanās atļaujas (par kuru savlaicīgu nepagarināšanu jāmaksā soda nauda)¹⁷, iekārtot bērnus skolās un saņemt sociālo atbalstu. Tāpat kā iepriekš, gan tiem SAS, kuri bija pametuši Latviju drīz pēc statusa iegūšanas, gan tiem, kuri bija daļēji vai pilnībā izmantojuši sociālā darbinieka un sociālā mentora pakalpojumu viena gada garumā pēc statusa iegūšanas, papildus mentora atbalsts vairs nepienācās. Tādējādi atgrieztie SAS atkal bija spiesti paļauties tikai uz NVO atbalstu.

Kādas atgrieztas ģimenes ar diviem bērniem gadījumā atkārtojās tā pati situācija, kas ar divām citām atgrieztām ģimenēm 2019. gadā. Proti, ģimenei nebija iespējas uzreiz atrast dzīvesvietu, un tāpēc tā trīs mēnešus mitinājās PMIC "Mucenieki", lai gan SAS pēc statusa saņemšanas nav tiesību uzturēties PMIC. Kā minēts zemāk, SAS uzturēšanās PMIC turpinājās arī pēdējos divos gados, lai gan šāda rīcība ir *de facto* nelikumīga. SAS uzskatīja PMIC kā *ad hoc* risinājums norāda uz sistēmiskiem trūkumiem mājokļa jomā. Šī problēma kļuva īpaši aktuāla Covid-19 pandēmijas un patvēruma meklētāju skaita pieauguma apstākļos, kad PMIC kapacitāte bija izsmelta, bet tajā joprojām uzturējās SAS (skat. 21.lpp.).

Izmaiņas likumdošanā kopš 2019. gada

Kā minēts iepriekš, laika posmā no 2019. līdz 2021. gadam integrācijas likumdošanas un rīcībpolitikas jomās valdīja stagnācija. Tomēr šai periodā norisa arī diskusijas un interešu aizstāvības aktivitātes, kas vainagojās ar vairākām būtiskām izmaiņām un papildinājumiem tiesību aktos un politikas dokumentos jau pēc pētījuma perioda beigām. Šīs izmaiņas netika

¹⁶ Saskaņā ar Valsts robežsardzes sniegto informāciju.

¹⁷ Jāpiebilst, ka praksē soda naudas maksa pēc paskaidrojumu sniegšanas PMLP darbiniekiem pārsvarā tika atcelta.

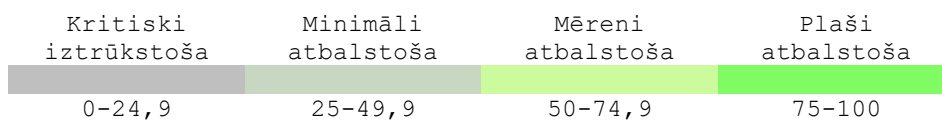
iekļautas 2021. gada NIEM vērtējumā par Latviju, tomēr, lai sniegtu vispusīgu ieskatu integrācijas sistēmas attīstībā pēdējos gados, šajā sadaļā pievērsīsimies arī tām.

Pēdējos divos gados SAS integrācijas sistēmas pamatā joprojām bija Rīcības plāns personu, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, pārvietošanai un uzņemšanai Latvijā. Plāns tika pieņemts 2015. gadā un pēdējo reizi grozīts 2017. gadā. Viens no koordinācijas mehānismiem, kas tika izvirzīts plānā un sākotnēji aplūkots kā politikas jomu integrācijas (*mainstreaming*) labās prakses piemērs, proti - Labklājības ministrijas darba grupa, kas pārraudzīja SAS sociālekonomisko iekļaušanos - bija pārtraukusi darbību jau iepriekšējā izvērtēšanas posmā un pēdējos divos gados darboties neatsāka. Tādējādi integrācijas atbalsts SAS un atbildība par dažādiem pasākumiem bija bez pietiekamas koordinācijas izklaidēta vairākās ministrijās un iestādēs - Kultūras ministrijā, Sabiedrības integrācijas fondā (turpmāk - SIF), Labklājības ministrijā, Izglītības ministrijā, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijā un citās. Šāda struktūra neļāva rast risinājumus tādām ilgstošām problēmām kā, piemēram, mājokļa nodrošināšana un pietiekama atbalsta sniegšana SAS viņu izglītības procesā.

Kā redzams zemāk pievienotajā tabulā (skat. arī grafiku 14. lpp.), Latvijas vērtējums politikas īstenošanā un sadarbībā - kas balstās tādos kritērijos kā vispārējas bēgļu integrācijas politikas/ stratēģijas esamība, politikas jomu integrācija, daudzlīmeņu un daudznozaru koordinācija starp valdību, reģionālajām un vietējām iestādēm, sociālajiem partneriem un pilsonisko sabiedrību, integrācijas kā divvirzienu procesa atzīšana un atbalsts uzņemošās sabiedrības aktīvai lomai, kā arī SAS līdzdalība integrācijas politikas veidošanā - ir ļoti zems. Latvijas ietilpst to 6 projekta partnervalstu grupā, kurās politikas īstenošana un sadarbība novērtēta kā kritiski iztrūkstoša.

Politikas īstenošana un sadarbība

Francija	56.4
Zviedrija	56.0
Lietuva	51.0
Nīderlande	40.9
Itālija	38.1
Spānija	34.5
Čehija	33.5
Grieķija	30.9
Latvija	24.8
Slovēnija	24.3
Rumānija	13.8
Bulgārija	9.4
Ungārija	0.0
Polija	0.0



Avots: Migration Policy Group.

Papildus integrācijas koordinācijas trūkumam NIEM Latvijas izvērtējumu 2019.-2020. gadā ietekmēja šādi faktori:

+ Ģimenes apvienošanās izmaksas nesamazinājās, tomēr apvienošanās lietās SAS bieži tika piemēroti maksas atvieglojumi - piemēram, atceļot konsulāro maksu par vīzu pieteikumiem.

+ SAS kļuva vieglāk saņemt sociālo palīdzību pašvaldībās, kur atbalsta saņemšanai tika piemēroti tādi paši kritēriji un procedūras kā vietējiem iedzīvotājiem. Tomēr palīdzība joprojām bija lielā mērā piesaistīta oficiāli deklarētai dzīvesvietai. Tas radīja grūtības daudziem SAS, kam neizdevās uzreiz atrast pastāvīgu dzīvesvietu.

+ Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā¹⁸ paredzēja vienreizēju pašvaldības pabalsta (krīzes pabalsta) izmaksas iespēju personām, tostarp SAS, bez deklarētas dzīvesvietas attiecīgajā pašvaldībā. Tika noteikts, ka pašvaldībai jāizvērtē arī iespēja sniegt personai psihosociālu atbalstu vai nepieciešamos sociālos pabalstus, vai arī noteikt tai trūcīgas vai maznodrošinātas personas/ mājsaimniecības statusu.

+ Nodarbinātības valsts aģentūra (turpmāk – NVA) turpināja sniegt mērķtiecīgu atbalstu SAS darba meklēšanā, nodrošinot individuālās konsultācijas, darbā iekārtošanu, latviešu valodas kursus un latviešu valodas mentora atbalstu darba vietā. SAS bija iespēja piedalīties arī vispārējās nodarbinātības programmās, piemēram, subsidēto darba vietu programmā¹⁹, apmācībās darba vietā un algotajos pagaidu sabiedriskajos darbos. NVA projektam “Bēgļu un alternatīvo statusu ieguvušo personu integrācija Latvijas darba tirgū” tika finansēts no valsts bāzes budžeta.

+ SAS ar bezdarbnieka vai darba meklētāja statusu bija pieejami dažādi profesionālās apmācības kursi. Tomēr visi kursi tika piedāvāti latviešu valodā, tādējādi ievērojami ierobežojot SAS iespējas iesaistīties mācībās. Arī Valsts izglītības attīstības aģentūras mūžizglītības programmas kursi nodarbinātajiem pieaugušajiem lielākoties tika piedāvāti latviešu valodā. Lai arī SAS ir noteikti kā viena no prioritārajām mūžizglītības programmas mērķgrupām, nepietiekamu latviešu valodas zināšanu dēļ šie kursi bija pieejami vien pavisam nedaudziem SAS.

+ Joprojām bija pieejams sociālā darbinieka un sociālā mentora atbalsts patvēruma meklētājiem 3 mēnešus un SAS – 12 mēnešus pēc SAS statusa iegūšanas. Mentora atbalsts tika sniegts ESF finansētā un SIF administrētā projekta “Daudzveidības veicināšana” ietvaros. Pakalpojumu īstenoja biedrība “Latvijas Sarkanais krusts” (turpmāk – LSK), ko pēc pētījuma perioda beigām pārņēma NVO

¹⁸ [Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā](#) 2020. gada 24. novembris.

¹⁹ [Subsidētās darbavietas bezdarbniekiem](#). Nodarbinātības valsts aģentūra. 2021. gada 22. janvāris.

"Caritas"²⁰. Sociālā darbinieka un mentora atbalsts, visticamāk, tiks turpināts arī 2023. gadā, izmantojot ES Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda (PMIF) finansējumu.

+ SIF paspārnē tika turpināta arī mācību programma uzņēmumu vadītājiem un darbiniekiem ar mērķi attīstīt dažādības pārvaldību, paplašināt zināšanas par iecietību un novērst diskrimināciju pret neaizsargātām grupām, tai skaitā SAS.

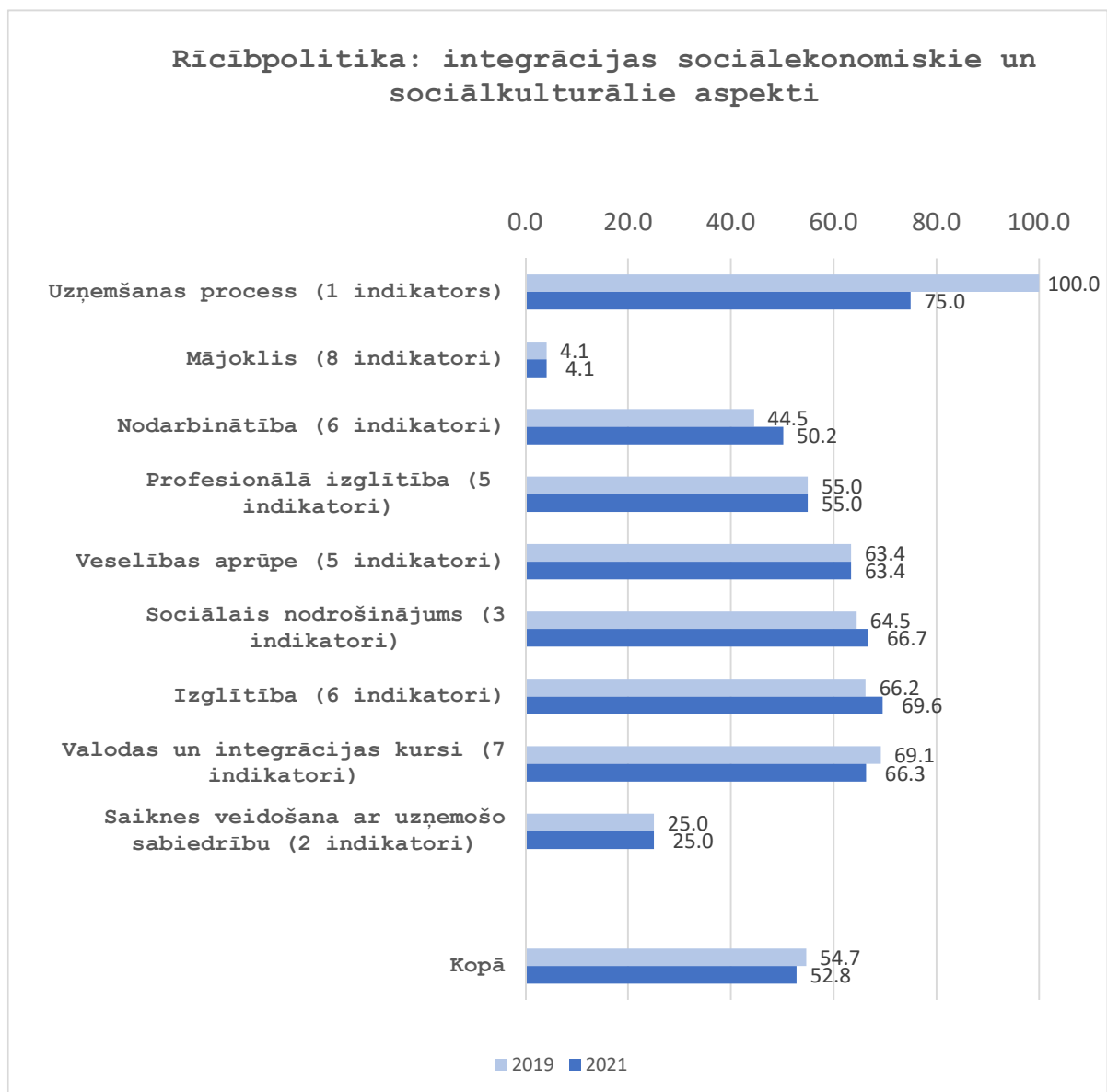
+ Bērnu izglītības līmeņa novērtējumam agrīnajā uzņemšanas posmā tika nodrošināts atbilstošs tulkojums. Tulkošanas pakalpojumus sniedza NVO "Patvērums "Drošā māja"", PMIF finansēta projekta ietvaros.

- Gan uzņemšanas posmā, gan turpmākajā integrācijas procesā trūka papildus atbalsta pasākumu SAS ar īpašām vajadzībām, piemēram, personām ar invaliditāti vai psihiskiem traucējumiem, cilvēku tirdzniecības vai vardarbības upuriem. SAS ar īpašām vajadzībām netika piemēroti nekādi procesuālie atvieglojumi, un tiem nebija pieejami arī pielāgoti valodas un sociālās orientācijas kursi.

- Iztrūka daudzveidības un elastības valodas kursu piedāvājumā dažādām SAS grupām, piemēram, nodarbinātiem SAS un personām bez lasīt un rakstītprasmes.

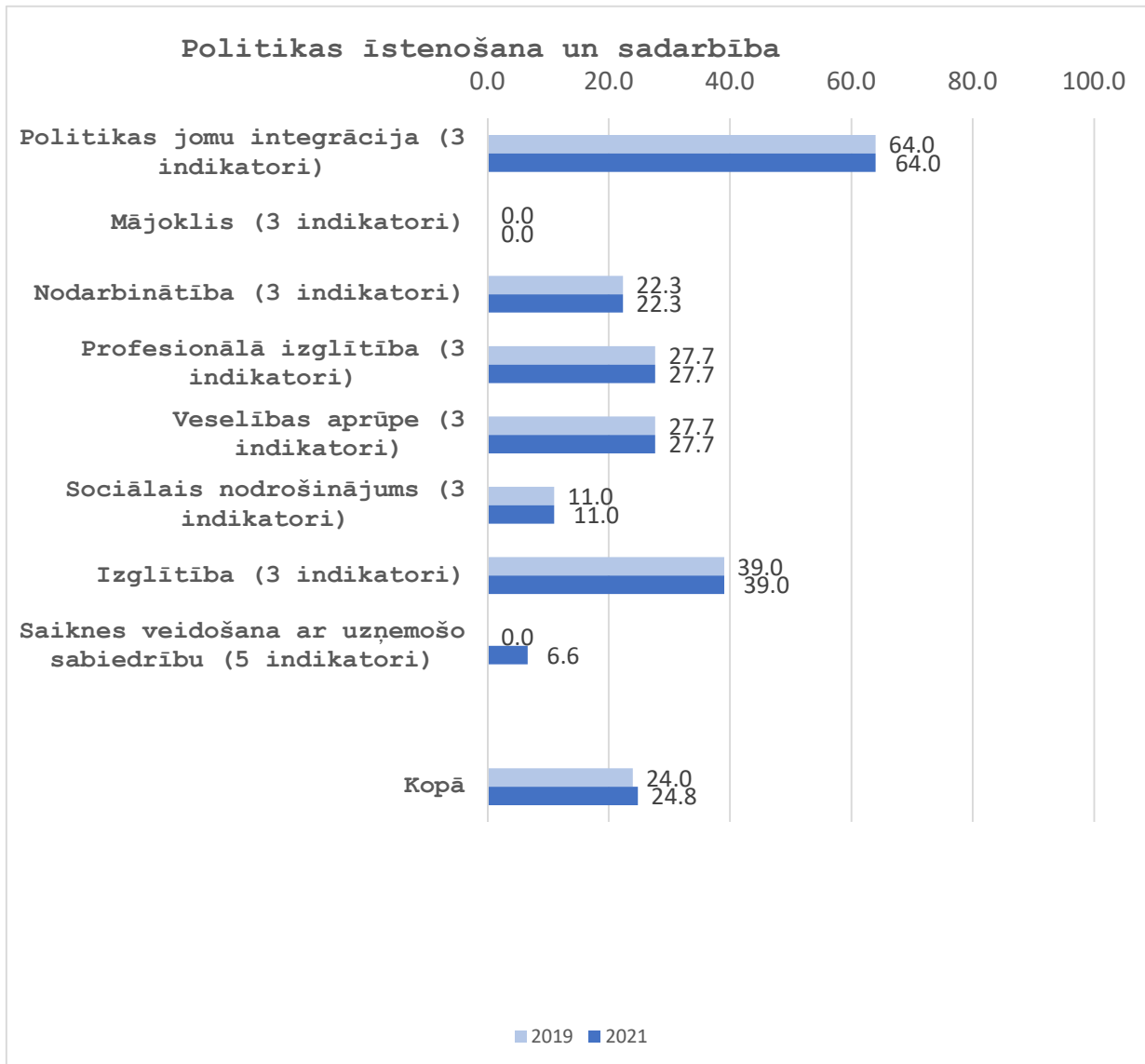
²⁰ ["Sabiedrības integrācijas fonds uzsāk sadarbību ar Caritas Latvija atbalsta sniegšanai patvēruma meklētājiem un bēgļiem"](#), 1.02.2022.

Rīcībpolitika: integrācijas sociālekonomiskie un sociālkulturālie aspekti



Skalā "0" apzīmē visnelabvēlīgāko regulējumu, "100"- vislabvēlīgāko regulējumu.
 Datu analīze: Migration Policy Group, Brisele. Datu vizualizācija: Institute of Public Affairs, Varšava.

- + NVO, kas sniedz atbalstu SAS, cita starpā īstenojot arī brīvprātīgā darba iniciatīvas, bija pieejams valsts budžeta finansējums SIF administrētās programmas "NVO fonds" ietvaros.



Skalā "0" apzīmē visnelabvēlīgāko regulējumu, "100"- vislabvēlīgāko regulējumu.

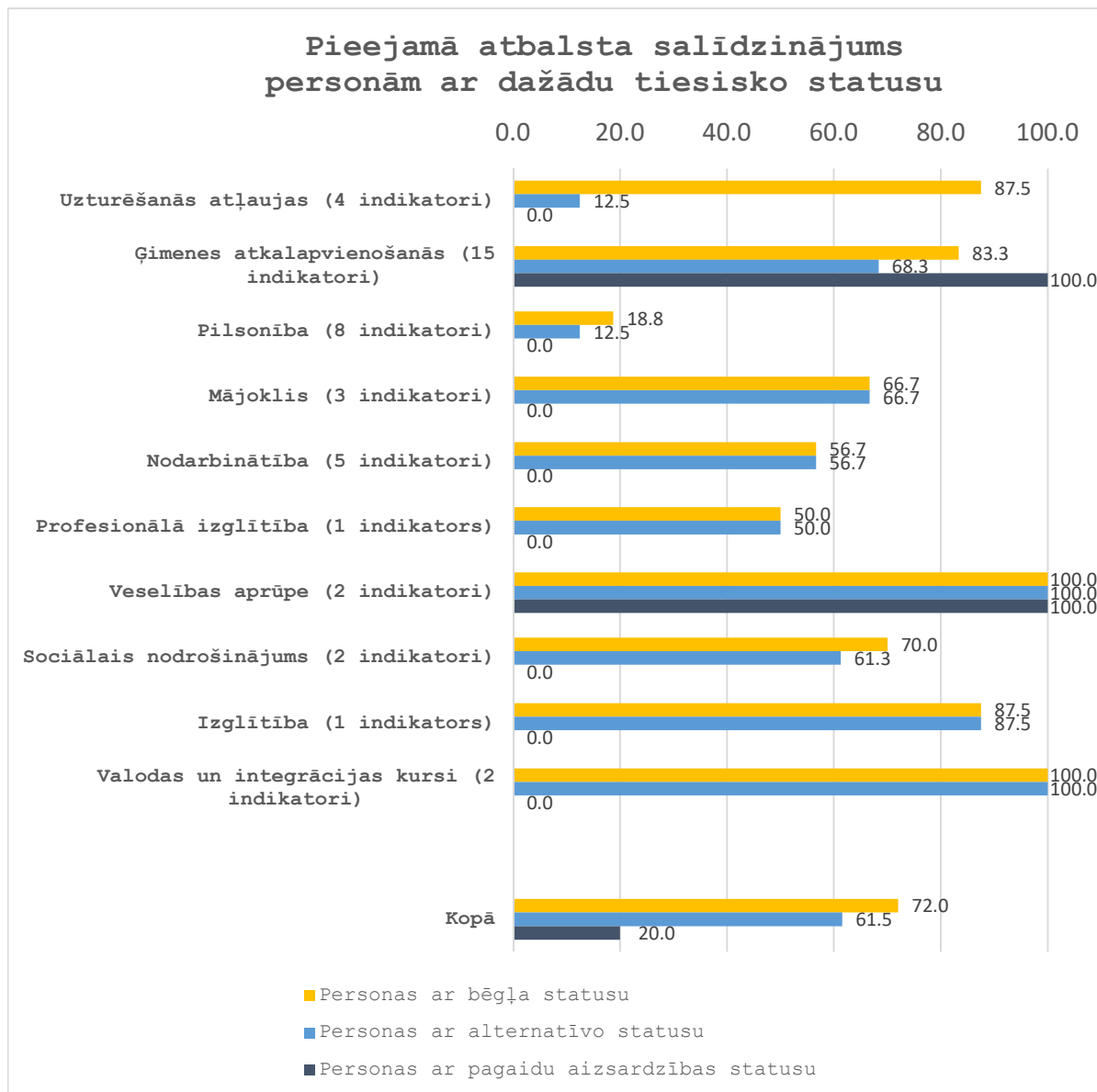
Datu analīze: Migration Policy Group, Brisele. Datu vizualizācija: Institute of Public Affairs, Varšava.

- Izvērtējuma periodā saglabājās būtiskas atšķirības sociālā atbalsta apjomā personām ar atšķirīgu starptautiskās aizsardzības (bēgļa vai alternatīvo) statusu²¹. Valsts sociālie pabalsti (piemēram, ģimenes

²¹ Izvērtējuma periodā Latvijā nebija personu, kam piešķirta pagaidu aizsardzība. Situācija krasi mainījās 2022. gada februārī, kad Krievija uzsāka militāru agresiju Ukrainā, kas izraisīja vairāk nekā 20 tūkstošu Ukrainas civiliedzīvotāju ierašanos Latvijā. Šiem cilvēkiem tika piemērota pagaidu aizsardzība saskaņā ar [Ukrainas Civiliedzīvotāju atbalsta likumu](#), [Patvēruma likumu](#) un [ES Pagaidu aizsardzības direktīvu](#) un noteikts plašs atbalsts.

valsts pabalsts, bērna kopšanas pabalsts, bērna invalīda kopšanas pabalsts, pabalsts personai ar invaliditāti, kam nepieciešama kopšana u.c.) bija pieejami tikai personām ar bēgļa statusu kā pastāvīgās uzturēšanās atļaujas turētājiem, kamēr personām ar alternatīvo statusu kā pagaidu uzturēšanās atļaujas turētājiem šie pabalsti (izņemot maternitātes pabalstu) pieejami nebija. Nevienlīdzīgais atbalsta samērs kļuva īpaši aktuāls Covid-19 pandēmijas laikā, kad tika pieņemts "Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likums"²². Likuma ietvaros par katru bērnu ģimenē tika piešķirts vienreizējs pabalsts 500 EUR apmērā, savukārt bērna ar invaliditāti aprūpētājiem, personām ar invaliditāti un pensionāriem tika piešķirts vienreizējs pabalsts 200 EUR apmērā. Ņemot vērā to, ka šie pabalsti tika saistīti ar citiem valsts sociālajiem pabalstiem, personas ar alternatīvo statusu tos nevarēja saņemt. Minētās atšķirības tika novērstas jau pēc izvērtējuma perioda beigām, 2021. gada nogalē pieņemot grozījumus Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likumā (skat. 17. lpp.).

²² [Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likums](#). 2020. gada 5. jūnijs.



Skalā "0" apzīmē visnelabvēlīgāko regulējumu, "100"- vislabvēlīgāko regulējumu.
 Datu analīze: Migration Policy Group, Brisele. Datu vizualizācija: Institute of Public Affairs, Varšava.

Pozitīvās izmaiņas pēc izvērtējuma perioda:



2021. gada septembrī tika pieņemti grozījumi Imigrācijas likumā, kas ļauj patvēruma meklētājiem, kuri vēl gaida lēmumu par savu patvēruma pieteikumu, uzsākt darba attiecības 3 mēnešus pēc patvēruma pieteikuma iesniegšanas. Iepriekš noteiktais termiņš darba

attiecību uzsākšanai patvēruma meklētājiem, kas gaida lēmumu par patvēruma pieteikumu, bija 6 mēneši²³.

+

2021. gada decembrī tika pieņemti grozījumi Likumā par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā, nosakot, ka pašvaldības var sniegt palīdzību (nodrošinot dzīvojamo platību, sedzot remonta izmaksas u.tml.) personām ar bēgļa vai alternatīvo statusu, kurām nav oficiāli deklarētas dzīvesvietas attiecīgajā pašvaldībā²⁴. Tomēr pašvaldības atbalsts mājokļa īres un komunālo maksājumu segšanai joprojām bija atkarīgs no deklarētas dzīvesvietas pašvaldībā.

+

Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānā 2022. – 2023. gadam SAS tika atzīti par atsevišķu mērķa grupu vairākiem atbalsta pasākumiem – latviešu valodas un integrācijas kursiem agrīnās integrācijas posmā, latviešu valodas un integrācijas kursiem vēlākā integrācijas posmā, kā arī dalībai Konsultatīvajā padomē trešo valstu pilsoņu integrācijai²⁵. Salīdzinājumam, Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas īstenošanas plānā 2019.– 2020. gadam SAS kā atsevišķai mērķa grupai tika paredzēts mazāks skaits atbalsta pasākumu. SAS pārsvarā tika iekļauti kopējā trešo valstu pilsoņu grupā²⁶.

+

2021. gada decembrī valdība noteica SIF par nacionālo koordinējošo iestādi SAS sociālekonomiskās iekļaušanās jomā²⁷. SIF paspārnē paredzēts izveidot "vienas pieturas aģentūru", kas sāks darbu 2023. gadā. "Vienas pieturas aģentūra" nodrošinās koordinētu un kvalitatīvu atbalstu SAS, novēršot līdzšinējo integrācijas atbalsta pasākumu sadrumstalotību.

+

2021. gada decembrī tika pieņemti grozījumi Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likumā, kas noteica, ka personām ar alternatīvo statusu ir tiesības

²³ [Grozījumi Imigrācijas likumā](#). 2021. gada 13. septembris.

²⁴ [Grozījumi likumā "Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā"](#). 2021. gada 8. decembris.

²⁵ [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānu 2022.- 2023. gadam](#). 2022. gada 18. janvāris.

²⁶ [Par Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas īstenošanas plānu 2019.-2020. gadam](#). 2018. gada 18. jūlijs.

²⁷ [SIF noteikta par koordinējošo iestādi personu, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, sociālekonomiskās iekļaušanas jomā](#). 2021. gada 7. decembris.

saņemt tādus pašus (vienreizējus) "Covid pabalstus" kā personām ar bēgļa statusu²⁸ (skat. arī 25.-26.lpp.).

+

Ar grozījumiem Valsts sociālo pabalstu likumā 2022. gada martā beidzot tika novērstas atšķirības starp valsts sociālā atbalsta apjomu personām ar bēgļa un alternatīvo statusu²⁹. Grozījumi noteica, ka personām ar alternatīvo statusu ir tiesības saņemt tādus pašus valsts sociālos pabalstus (piemēram, ģimenes valsts pabalstu, bērna kopšanas pabalstu, bērna ar invaliditāti kopšanas pabalstu, pabalstu personai ar invaliditāti, kurai nepieciešama kopšana, valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu u.c.), kādus līdz šim saņēma tikai personas ar bēgļa statusu. Grozījumi stāsies spēkā 2023. gada jūlijā.

+

2021. gada decembrī Izglītības ministrijā tika izveidota darba grupa, lai rastu sistēmiskus risinājumus kvalitatīvas izglītības nodrošināšanai nepilngadīgajiem patvēruma meklētājiem Latvijā. Darba grupā iekļauti pārstāvji no valsts un pašvaldības izglītības iestādēm, kā arī nevalstiskajām organizācijām.

²⁸ [Grozījumi Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likumā](#). 2021. gada 16. decembris.

²⁹ [Grozījumi Valsts sociālo pabalstu likumā](#). 2022. gada 3. marts.

2. Covid-19 pandēmijas izgaismotās problēmas

Līdzīgi kā citās ES valstīs, Covid-19 izplatība un pasākumi, kas tika ieviesti, lai to mazinātu - mājsēde, mācību un darba pārcelšana tiešsaistes režīmā, masu pasākumu ierobežojumi, sociālās distancēšanās prasības, inficēto personu un viņu tuvāko kontaktpersonu karantīna u.c., īpaši negatīvi ietekmēja sociālās atstumtības riska grupas, tostarp patvēruma meklētājus un SAS. Covid-19 pandēmija vēlreiz izgaismoja vairākas nepilnības Latvijas integrācijas sistēmā. Šajā sadaļā izklāstītas galvenās grūtības, ar kurām SAS saskārās Covid-19 apstākļos.

Pieklūve informācijai

Plaši ierobežojumi Covid-19 izplatības mazināšanai pirmo reizi tika ieviesti 2020. gada martā, kad valdība izsludināja ārkārtas stāvokli³⁰. Lielākā daļa sabiedrisko pakalpojumu (tostarp izglītības, veselības aprūpes un sociālās palīdzības pakalpojumi, ko sniedz pašvaldības) tika pārcelti tiešsaistes režīmā. Stājās spēkā ceļošanas ierobežojumi un sociālās distancēšanās un karantīnas prasības.

Viens no lielākajiem izaicinājumiem SAS jau no paša sākuma, kā arī vēlākos Covid-19 pandēmijas posmos bija pieklūve aktuālai, detalizētai informācijai par noteikumiem un ierobežojumiem saistībā ar Covid-19. Strauju pārmaiņu un korekciju apstākļos valsts iestādēm dažkārt bija grūtības sniegt konsolidētu jaunāko informāciju. Tā vispirms bija pieejama latviešu valodā, ar kavēšanos - krievu valodā, retāk - angļu valodā. Informācija citās valodās, kurās runā SAS, sākotnēji vispār nebija pieejama. Patvēruma meklētāju izmitināšanas centrā "Mucenieki" dzīvojošie patvēruma meklētāji informāciju un norādījumus saņēma no LSK sociālajiem mentoriem, kas tobrīd sniedza sociālā darbinieka un sociālā mentora pakalpojumus patvēruma meklētājiem un personām ar bēgļa vai alternatīvo statusu. Centrā bija izvietoti arī informatīvi plakāti un skrejlapas. Arī SAS, kas dzīvoja ārpus centra, bet joprojām saņēma mentoru atbalstu, kas pienākas 12 mēnešus pēc aizsardzības statusa saņemšanas, paļāvās galvenokārt

³⁰ Ministru kabineta rīkojums Nr. 103 "Par ārkārtas situācijas izsludināšanu", pieņemts 2020. gada 12. martā, <https://likumi.lv/ta/id/313191-par-arkartejas-situācijas-izsludinasanu>.

uz LSK mentoru sniegto informāciju. SAS, kuriem vairs nebija pieejams LSK mentoru atbalsts, balstījās uz citu NVO, piemēram, "Gribu palīdzēt bēgļiem" un "Patvērums "Drošā māja"" informāciju un norādījumiem. "Patvērums "Drošā māja"" sagatavoja informācijas lapas arābu, dari, turku, krievu un angļu valodās³¹, savukārt biedrība "MakeRoom" kopā ar biedrību "Gribu palīdzēt bēgļiem" 2021. gada pavasarī sociālajā tīklā Facebook īstenoja kampaņu, aicinot jaunpniecējus vakcinēties³².

Covid-19 uzliesmojumi patvēruma meklētāju izmitināšanas centrā "Mucenieki"

Sākoties pandēmijai, PMIC nekavējoties tika ieviesti Covid-19 izplatības mazināšanas pasākumi: intervijas ar patvēruma meklētājiem notika tiešsaistē, centra iemītniekiem tika izsniegtas sejas maskas, un regulāri tika mērīta viņu ķermeņa temperatūra. LSK sociālie darbinieki un mentori rotācijas kārtībā rūpējās par to, lai centrā neuzturētos pārāk daudz cilvēku no ārpuses. Tajā pašā laikā tika paustas bažas, ka Iekšlietu ministrijas paspārnē nav sagatavots skaidrs rīcības plāns iespējama Covid-19 infekcijas uzliesmojuma gadījumā.

Infekcijas uzliesmojums patiešām notika 2021. gada martā, pandēmijas otrajā gadā. No 66 patvēruma meklētājiem, kas tobrīd uzturējās PMIC, 44 inficējās ar Covid-19³³. Lai gan dažu iemītnieku stāvoklis bija kritisks, nāves gadījumi netika reģistrēti. Lai arī tika ieviesti karantīnas pasākumi, pakalpojumi patvēruma meklētājiem tika turpināti, lielāko daļu no tiem pārnesot tiešsaistē vai īstenojot dokumentu apmaiņu caur PMIC vārtiem³⁴.

Mājoklis

Covid-19 pandēmija vēlreiz izgaismoja izaicinājumus mājokļa

³¹ Skatīt <https://www.integration.lv/lv/covid-19>.

³² Skatīt <https://fb.watch/c3MqNT9kcU/>.

³³ NIEM rīcības partneru tikšanās 2021.gada 18.jūnijā, <https://providus.lv/raksti/niem-ricibas-partneru-tiksanas-2021-gada-18-junija/>.

³⁴ Vēl viens Covid-19 uzliesmojums notika pēc šī izvērtējuma perioda beigām, 2021. gada augustā. PMIC tad ieradās liels skaits patvēruma meklētāju, kas bija šķērsojuši Latvijas-Baltkrievijas robežu. Laikā no 18.-24.augustam no 352 PMIC ievietotajām personām 48 saslima ar Covid-19 (<https://www.delfi.lv/news/national/politics/centra-mucenieki-kopuma-48-patveruma-mekletajiem-konstatets-covid-19.d?id=53517261>), un viena persona nomira. 2021. gada septembra sākumā PMIC tika ieviesta visaptveroša karantīna, nepietiekami informējot par to PMIC iemītniekus. Tas izraisīja patvēruma meklētāju protestus.

jomā, ar ko saskaras lielākā daļa SAS. Pandēmijas apstākļi padarīja mājokļu meklēšanu un īres līgumu slēgšanu SAS vēl grūtāku. Atbildība par noteikto ierobežojumu ievērošanu un Covid-19 infekcijas tālāku neizplatīšanu bija jāuzņemas ne vien pašiem atbalsta saņēmējiem, bet arī nevalstiskajām organizācijām, kas joprojām bija galvenās SAS atbalstītājas gan pagaidu, gan pastāvīgas dzīvesvietas meklējumos.

Mājokļu problēmu spilgti ilustrē vairāku SAS ģimeņu klātbūtne patvēruma meklētāju centrā arī Covid-19 pandēmijas laikā. Lai gan šīs ģimenes bija saņēmušas starptautiskās aizsardzības statusu, un tām bija jānododas uz saviem mājokļiem citviet, tās tomēr turpināja dzīvot centrā, jo nespēja atrast sev piemērotu dzīvesvietu. Covid-19 uzliesmojuma brīdī PMIC 2021. gada martā šīm ģimenēm nācās ievērot karantīnu, kas uz laiku pārtrauca viņu integrācijas procesu. Dažas SAS ģimenes uzturējās PMIC arī 2021. gada augustā, kad notika vēl viens Covid-19 infekcijas uzliesmojums. Tobrīd centra kapacitāte bija izsmelta, uzņemot lielu skaitu patvēruma meklētāju, kas bija nokļuvuši Latvijā, šķērsojot Latvijas - Baltkrievijas robežu. Daļa no jaunpienācējiem, kā arī dažas ģimenes un atsevišķas personas ar jau piešķirtu starptautiskās aizsardzības statusu tika izmitinātas Iekšlietu ministrijas Veselības un sporta centra nodaļas "Dzintari" ēkā Jūrmalā. Kā minēts iepriekš, ilgstoša SAS uzturēšanās patvēruma meklētāju centrā ir *de facto* nelikumīga.

Problēmas, ar kurām saskaras SAS, mēģinot nodrošināt sev mājokli, ir labi zināmas: diskriminācija īres tirgū (īpašnieki nevēlas izīrēt savus mājokļus SAS un bieži arī nevēlas parakstīt oficiālus īres līgumus), ierobežotas iespējas segt īres maksu, komunālos maksājumus un jo īpaši samaksāt drošības naudu. Jāpiebilst, ka Latvijā ir salīdzinoši ierobežots privāto īres mājokļu segments un augstas īres cenas³⁵, kā arī sistēmisks sociālo mājokļu trūkums³⁶.

Lai gan SAS ir tiesības saņemt mājokļa pabalstu no pašvaldības, tostarp īres izdevumu un komunālo maksājumu segšanai, tas tiek piešķirts ar nosacījumu, ka saņēmējs ir deklarējis dzīvesvietu attiecīgajā pašvaldībā. Tādējādi uz SAS joprojām attiecas prasība nodrošināt mājokli, *pirms* pieteikties mājokļa atbalstam,

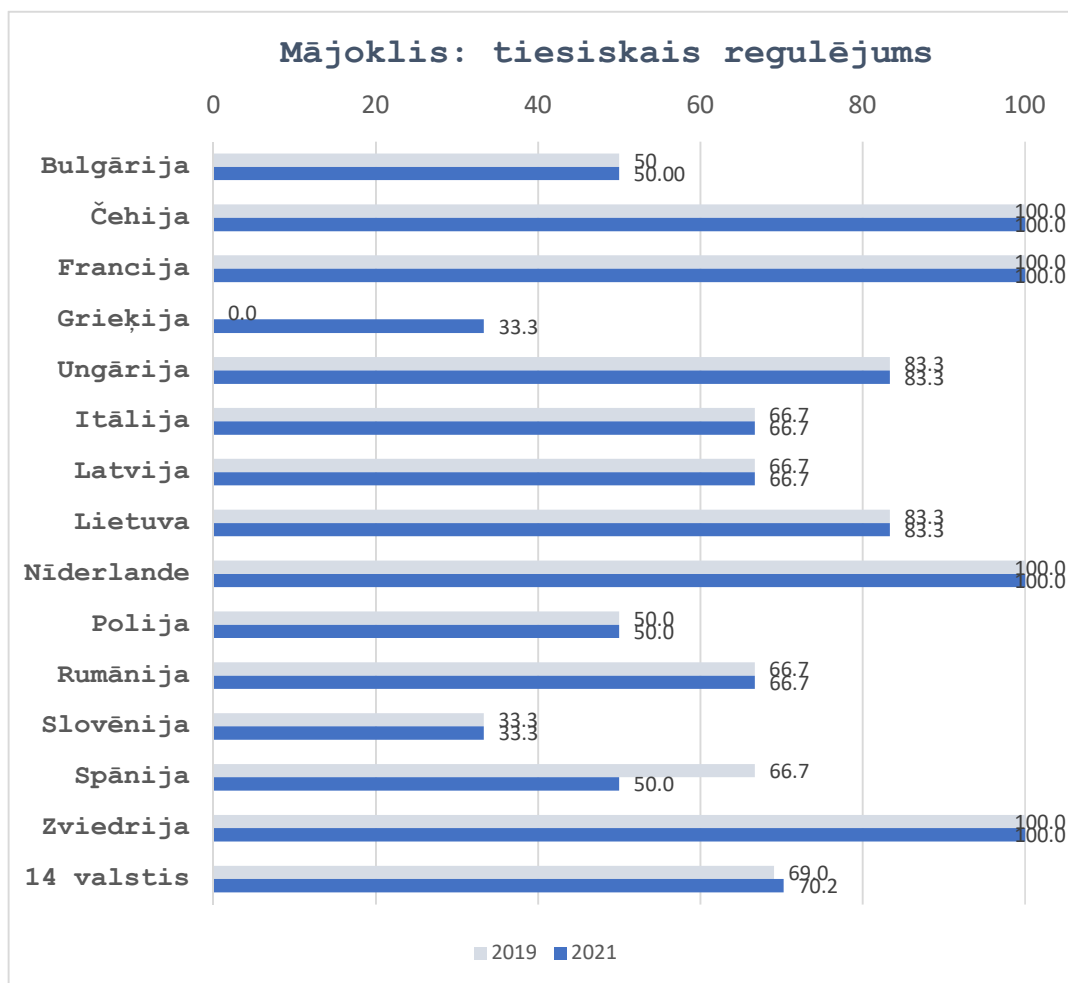
³⁵Šuvajevs, A., A. Frīdenberga (2021) [Pieejami īres mājokļi Latvijā - izaicinājumi un iespējas](#). Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS.

³⁶Lāce, A., A. Šuvajevs (2019) [Atzinums par mājokļu politiku starptautiskās aizsardzības saņēmējiem](#). Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS.

kā jau norādīts NIEM sākotnējā izvērtējuma un 1. izvērtējuma ziņojumos.

Neraugoties uz nesenajām likumdošanas izmaiņām (skat. 17. lpp.), kas atcēla prasību pēc reģistrētas dzīvesvietas vienreizēja (krīzes) pabalsta saņemšanai no pašvaldības, kā arī noteica, ka pašvaldības var sniegt mājokļa atbalstu (piemēram, piešķirot dzīvojamu platību, sedzot remonta izmaksas) SAS bez reģistrētas dzīvesvietas, sociālais atbalsts joprojām lielā mērā ir atkarīgs no deklarētas dzīvesvietas esamības attiecīgajā pašvaldībā.

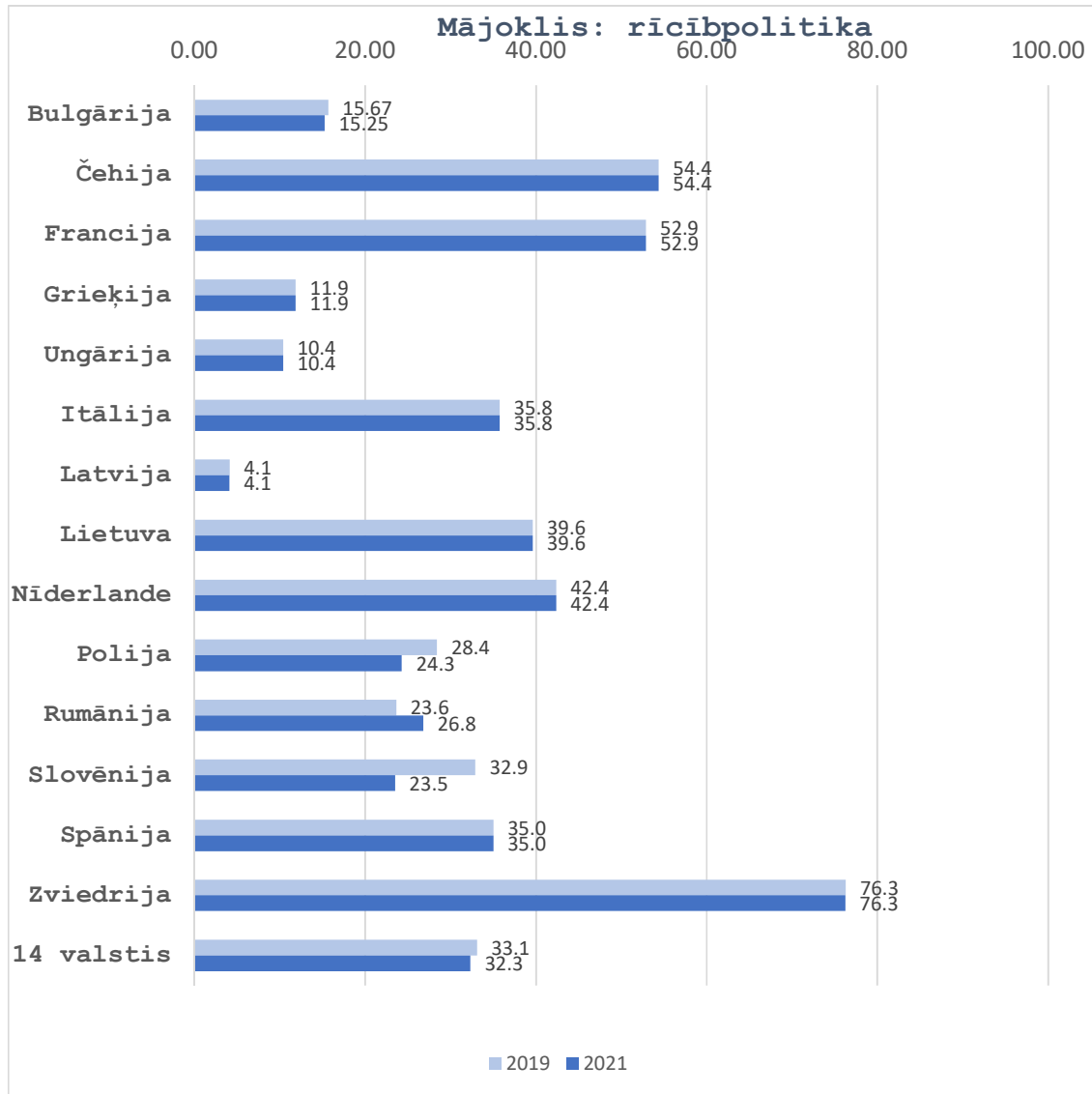
SAS nav noteikti kā neaizsargāta grupa pašvaldību mājokļa atbalsta kontekstā, un tiem nav pieejama arī nekāda cita mērķēta palīdzība mājokļa jomā. Nav skaidrs, vai SAS tiks iekļauti kā mērķa grupa pašlaik topošajā nacionālajā mājokļu stratēģijā.



Skalā "0" apzīmē visnelabvēlīgāko regulējumu, "100"- vislabvēlīgāko regulējumu.

Datu analīze: Migration Policy Group, Brisele. Datu vizualizācija: Institute of Public Affairs, Varšava.

Apkopojot var secināt, ka kopš iepriekšējā izvērtējuma perioda mājokļu jomas likumiskajā un rīcībpolitikas ietvarā nav notikušas gandrīz nekādas izmaiņas. Kā redzams pievienotajās diagrammās, ja likumiskais ietvars ir salīdzinoši labvēlīgāks, rīcībpolitikas ietvars Latvijā joprojām ir visnelabvēlīgākais starp visām projektā iesaistītajām valstīm.



Skalā "0" apzīmē visnelabvēlīgāko regulējumu, "100"- vislabvēlīgāko regulējumu.
 Datu analīze: Migration Policy Group, Brisele. Datu vizualizācija: Institute of Public Affairs, Varšava.

Sociālā palīdzība

Kā tika iezīmēts iepriekš, Covid-19 pandēmija uzrādīja divas galvenās problēmas saistībā ar SAS pieejamo sociālo atbalstu: 1) sociālā atbalsta sasaisti ar deklarētu dzīvesvietu, 2) nevienlīdzību starp personām ar bēgļa un alternatīvo statusu attiecībā uz tiesībām saņemt valsts sociālos pabalstus. (Pēdējā problēma gan tika atrisināta pēc šī izvērtējuma beigu datuma, skat. 18.lpp.).

Pēc Covid-19 infekcijas izplatības ierobežošanas pasākumu ieviešanas un publisko un privāto pakalpojumu pārcelšanas tiešsaistē, kā arī daudzu uzņēmumu darbības pārtraukšanas vai samazināšanas Latvijas iedzīvotājiem bija pieejami vairāku veidu sociālie pabalsti. Darbiniekiem un pašnodarbinātajiem, kuri pārtrauca strādāt ar Covid-19 saistīto ierobežojumu dēļ, bija tiesības saņemt dīkstāves pabalstus no Valsts ieņēmumu dienesta. Gadījumā, ja darba devējs vai pašnodarbinātais neatbilda pabalsta piešķiršanas kritērijiem, dīkstāves palīdzības pabalstus nodrošināja Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra. Personas un ģimenes, kas nesaņēma nevienu no augšminētajiem dīkstāves pabalstiem, varēja pretendēt uz pašvaldības krīzes pabalstu. Vidējais krīzes pabalsta apmērs pašvaldībās bija 80 EUR vienai personai, turklāt pašvaldības izmaksāja arī 50 EUR pabalstu par katru bērnu līdz 18 gadu vecumam. Tomēr šie pabalsti bija pieejami tikai cilvēkiem ar deklarētu dzīvesvietu kādā no pašvaldībām.

Tādējādi SAS ģimenes, kas nekvalificējās dīkstāves pabalstiem un kam kādu šķēršļu dēļ nebija izdevies tikt pie deklarētas dzīvesvietas, pandēmijas laikā nevarēja pretendēt ne uz vienu no papildus pabalstiem.

Šo problēmu daļēji palīdzēja novērst augšminētie grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā, kas ļāva piešķirt vienreizējus krīzes pabalstus personām, kas dzīvo konkrētās pašvaldībās, bet kam objektīvu iemeslu dēļ tur nav oficiāli deklarētas dzīvesvietas. Grozījumi stājās spēkā 2020. gada decembrī.³⁷

³⁷ [Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā](#). 11.12.2020.

Lai gan SAS kopā ar pārējiem iedzīvotājiem tagad ir dota iespēja saņemt vienreizējo pabalstu no pašvaldības bez deklarētas dzīvesvietas, pārējā pašvaldībās pieejamā sociālā palīdzība – garantētā minimālā ienākuma (GMI) pabalsts, mājokļa pabalsts, pabalsts atsevišķu izmaksu segšanai, citi specifiski pašvaldību ieviesti pabalsti – joprojām ir pieejami tikai iedzīvotājiem ar deklarētu dzīvesvietu attiecīgajā pašvaldībā. Šis priekšnosacījums būtiski apgrūtina SAS iespējas saņemt sociālo atbalstu, kad tas visvairāk nepieciešams – uzsākot dzīvi Latvijā, atgriežoties šeit no citām valstīm vai arī krīzes situācijā, kāda radās Covid-19 pandēmijas laikā. Šo problēmu varētu risināt, dodot iespēju SAS pieteikties sociālajam atbalstam pašvaldībā arī bez deklarētas dzīvesvietas (vismaz integrācijas procesa sākumposmā), ieviešot individuālu vienošanos starp atbalsta saņēmēju un pašvaldību un izstrādājot atbilstošu palīdzības saņemšanas reģistrācijas veidu. Šis risinājums tika minēts jau 1.izvērtējuma ziņojumā³⁸.

Covid-19 pandēmija vēlreiz izgaismoja un arī palīdzēja novērst nevienlīdzību starp bēgļa un alternatīvā statusa saņēmējiem attiecībā uz tiem pieejamo valsts sociālo atbalstu. Pandēmijas laikā valsts sociālais atbalsts SAS joprojām bija saistīts ar uzturēšanās atļaujas veidu, nevis starptautiskās aizsardzības statusu. Tādējādi cilvēkiem ar bēgļa statusu kā pastāvīgo uzturēšanās atļauju turētājiem bija tiesības saņemt valsts sociālos pabalstus un ar tiem saistītos vienreizējos "Covid pabalstus" 500 EUR apmērā par katru bērnu, kā arī vienreizējos 200 EUR pabalstus pensionāriem, personām ar invaliditāti un bērnu ar invaliditāti aprūpētājiem. Savukārt alternatīvā statusa saņēmēji kā termiņuzturēšanās atļauju turētāji valsts sociālos pabalstus (izņemot maternitātes pabalstu) saņemt nebija tiesīgi un tāpēc nesaņēma arī vienreizējos "Covid pabalstus".

2021. gada martā Tiesībsargs aicināja valdību novērst šo nevienlīdzību, veicot grozījumus Covid-19 infekcijas izplatības seku pārvarēšanas likumā³⁹. Pēc Tiesībsarga vēstules sekoja diskusija par šo jautājumu Ministru kabineta sēdē, piedaloties Tiesībsargam un iesaistītajām NVO. 2021. gada jūnijā valdība

³⁸ Jāpiebilst, ka līdzīga pieeja tiek piemērota attiecībā uz Latvijā nonākušajiem Ukrainas civiliedzīvotājiem, kam ir iespēja saņemt pašvaldību sociālo palīdzību, nedeklarējot dzīvesvietu attiecīgajā pašvaldībā. Pašvaldībām ir labi informētas par Ukrainas civiliedzīvotāju dzīvesvietām savā teritorijās, un sociālā atbalsta saņēmēji no Ukrainas tiek reģistrēti kopējā datu bāzē, kas izstrādāta Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta paspārnē.

³⁹ Tiesībsargs. [Par atbalsta sniegšanu starptautisko aizsardzību saņēmušajām personu grupām](#). 11.03.2021.

pieņēma lēmumu par nepieciešamo izmaiņu veikšanu. Tomēr grozījumi tika sagatavoti tikai 2021. gada oktobrī⁴⁰, pēc vairākiem Tiesībsarga atgādinājumiem. Kā minēts iepriekš, Saeima grozījumus pieņēma 2021. gada decembrī, jau pēc šī izvērtējuma perioda beigām. Personas ar alternatīvo statusu sāka saņemt "Covid-19 pabalstus" ar atpakaļejošu datumu jau 2021. gada decembrī⁴¹.

Kā minēts iepriekš, 2022. gada pavasarī līdzīgi, būtiski grozījumi tika izdarīti arī likumā "Par valsts sociālajiem pabalstiem", kas personām ar alternatīvo statusu beidzot nodrošināja tādas pašas tiesības uz valsts sociālajiem pabalstiem kā līdz šim personām ar bēgļa statusu. Šie grozījumi stāsies spēkā 2023. gada jūlijā.

Nodarbinātība

Covid-19 krīze kopumā negatīvi ietekmēja SAS nodarbinātību. Vairāki SAS zaudēja darbu, jo viņu darba devēji vai nu apturēja savu darbību, vai arī samazināja ražošanas vai pakalpojumu apjomu. Kopš pandēmijas sākuma SAS bezdarbnieku skaits divkāršojās, 2021. gada jūnijā sasniedzot 38 cilvēkus⁴².

Dīkstāves atbalstam uzņēmumiem / darba devējiem pakāpeniski samazinoties, saruka arī brīvo darba vietu skaits, tādējādi kopumā palielinot konkurenci darbaspēka vidū. Vienlaikus palielinājās sezonālā darba iespējas, tomēr vēsturiski SAS vidū par tām bijusi maza interese.

Visi NVA atbalsta pasākumi SAS pandēmijas laikā tika pārcelti tiešsaistē, tādējādi vēl vairāk apgrūtinot viņu iekļaušanos darba tirgū. Viens no lielākajiem izaicinājumiem bezdarbniekiem un darba meklētājiem ar starptautiskās aizsardzības statusu bija NVA nodrošināto latviešu valodas kursu pārtraukšana uz sešiem mēnešiem pirms to atsākšanas tiešsaistē, kas pazemināja kursu kvalitāti un saasināja ar valodas apguvi saistītās problēmas. Turklāt vairākus mēnešus pēc ar Covid-19 saistīto epidemioloģisko drošības mēru ieviešanas Valsts izglītības

⁴⁰Skat. <https://tapportals.mk.gov.lv/structuralizer/data/nodes/20471993-8114-4aa1-8757-8415de44d5b7/preview>.

⁴¹Skat. <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/alternativo-statusu-sanemusam-gimenem-par-katru-bernu-pieskirs-vienreizeju-500-eiro-pabalstu.a434778/>.

⁴²NIEM rīcības partneru tikšanās 2021. gada 18. jūnijā. Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS.

satura centrs nenodrošināja iespēju kārtot latviešu valodas eksāmenu. Tas būtiski mazināja iespējas sekmīgi nokārtot pārbaudījumu tiem SAS, kas bija beiguši valodas kursus vēl pirms mājsēdes ieviešanas un pēc tam nonākuši ilgstošā, Covid-19 izraisītā sociālā izolācijā bez iespējām likt lietā un paplašināt jauniegūtās valodas zināšanas.

Izglītība

Covid-19 pandēmija būtiski samazināja arī SAS izglītības iespējas, ietekmējot ne vien bērnu un jauniešu, bet arī pieaugušo izglītības procesu. Grūtības bija īpaši jūtamas pandēmijas sākotnējā posmā, drīz pēc Covid-19 izplatību ierobežojošo pasākumu ieviešanas. Kā liecina projekta ietvaros veiktās fokusgrupu diskusijas, pandēmijas radītie izaicinājumi izglītības procesā saasināja vispārējo nedrošības un noslēgtības sajūtu bēgļu un alternatīvā statusa turētāju ģimenēs, un otrādi – izolētības sajūta pastiprināja mācību izaicinājumus.

Skolēni apmeklēja skolu tiešsaistē, taču ne visiem bija pieejami nepieciešamie tehnoloģiskie rīki (datori, planšetdatori). Dažām ģimenēm ar alternatīvo statusu palīdzēja NVO, kas nodrošināja tās ar dāvinātiem datoriem, savukārt vairākas bēgļu ģimenes izmantoja savus "Covid pabalstus", lai iegādātos tiešsaistes izglītībai nepieciešamos rīkus.

Galvenais šķērslis izglītības procesā joprojām bija nepietiekamas latviešu valodas zināšanas. Pandēmijas laikā saskarsme ar latviešu valodas pratējiem bija ļoti ierobežota, vai tās nebija vispār, turklāt SAS bērniem ne vienmēr bija pieejams papildus skolotāju palīgu atbalsts valodas apgūvē. Nepilngadīgie SAS un viņu vecāki arvien vairāk paļāvās uz sociālo mentoru palīdzību. Tomēr mentoru sniegtais atbalsts nevarēja pilnībā aizstāt klātienē mācību procesu. Pie tam mācību darbs kopā ar mentoriem bija laikietilpīgs, un mentori nevarēja tam veltīt daudzas stundas. Savukārt vecāku iespējas atbalstīt savus bērnus mācībās bija ierobežotas valodas grūtību, nepietiekamo tehnoloģisko prasmju un nepilnīgo zināšanu par Latvijas izglītības sistēmu dēļ. Papildus izaicinājums vecākiem bija bērnu motivācijas uzturēšana saspringtos sadzīves apstākļos.

Tomēr problēmu gūzmā iezīmējās arī labo prakšu piemēri. Kā redzamākais no tiem jāmin pandēmijas otrajā gadā īstenotais, no valsts budžeta finansētais projekts "Droši būt, droši mācīties"⁴³. Projekta ietvaros pedagogs sniedza individuālu atbalstu mācībām attālinātā vidē kopumā 17 jaunpienācēju bērniem – gan patvēruma meklētājiem PMIC "Mucenieki", gan bērniem ar bēgļa vai alternatīvo statusu ārpus centra. Visas iesaistītās puses projektu vērtēja kā ļoti veiksmīgu un vajadzīgu iniciatīvu, diemžēl tā nekļuva par pastāvīgu atbalsta rīku nepilngadīgajiem SAS⁴⁴.

Valodas un integrācijas kursi

Dažas no iepriekšējā sadaļā aprakstītajām problēmām pandēmijas laikā tika novērotas arī valodas un integrācijas kursus pieaugušajiem SAS. Tiešsaistes nodarbības kvalitātes ziņā sākotnēji stipri atpalika no klātienē nodarbībām, un tehniska rakstura problēmas zināmā turpinājās visu pandēmijas periodu. Tāpat kā skolēniem, ne visiem pieaugušajiem SAS bija piekļuve kursu apguvei nepieciešamajiem tehniskajiem rīkiem.

Kursu organizatoriem tas radīja jaunus izaicinājumus – bija jādomā par tehnisko vajadzību nodrošināšanu un kvalitatīva mācību procesa īstenošanu sarežģītos apstākļos. Kursu vadītāji arī norādīja, ka ne vienmēr bija iespējams tiešsaistē identificēt kursu dalībniekus, kas apgrūtināja kursu administrēšanu.

Covid-19 laika izaicinājumi pastiprināja iepriekšējās ar valodas un integrācijas kursiem saistītās problēmas – nepietiekamu informācijas apriti par iespējām pieteikties integrācijas un valodu kursiem SAS, garās rindas uz bezmaksas valodu kursiem, elastīgu kursu formātu un grafiku trūkumu, radot papildus spriedzi SAS.

⁴³ Projekts "Droši būt, droši mācīties", Nr. 2021.LV/NVO_COVID/03, <https://www.redcross.lv/darbibas-jomas/projekti/projekts-drosi-but-drosi-macities/>.

⁴⁴ Pēc izvērtējuma perioda beigām tika uzsākti vairāki citi pasākumi nepilngadīgo patvēruma meklētāju un SAS izglītības procesa uzlabošanai, piemēram, PMIC tika gatavota pastāvīga pedagoga palīga amata vieta un Izglītības ministrijas pakļautībā tika izveidota darba grupa, lai rastu sistēmiskus risinājumus nepilngadīgo patvēruma meklētāju kvalitatīvai izglītībai Latvijā.

Saiknes veidošana: uzņemošās sabiedrības iesaiste un SAS līdzdalības veicināšana

Covid-19 pandēmija vēlreiz spilgti apliecināja sociālā darbinieka un sociālā mentora atbalsta lietderīgumu SAS, kas ļauj to skatīt kā vienu no integrācijas sistēmas panākumiem. Pandēmijas laikā sociālie mentori darbojās radoši un elastīgi, bieži vien darot vairāk par sev uzticētajiem pienākumiem. NVO "Gribu palīdzēt bēgļiem", "Patvērums "Drošā māja"", "MakeRoom" gādāja par papildus atbalstu SAS, tostarp mentora un brīvprātīgo palīdzību, kā arī piedāvāja kaut minimālas socializācijas iespējas pandēmijas laikā.

Tomēr, tā kā Covid-19 izplatības ierobežojumi bija spēkā ilgu laiku, SAS jau tā ierobežotās iespējas veidot un uzturēt attiecības ar vietējās sabiedrības pārstāvjiem (un otrādi) pandēmijas laikā vēl vairāk samazinājās. Fokusgrupu diskusijās daudzi SAS norādīja uz pastiprinātu izolētības un neaizsargātības sajūtu, kas attiecās uz visām integrācijas jomām. SAS psihoemocionālo labklājību īpaši ietekmēja bažas bērnu izglītību un viņu kopējo iekļaušanos sabiedrībā vai tās trūkumu.

Kā tika norādīts sākotnējā ziņojumā un 1. izvērtējuma ziņojumā, mentoru pakalpojums būtu jāpadara par pastāvīgu atbalsta veidu, kas SAS būtu pieejams arī pēc 12 mēnešiem kopš starptautiskās aizsardzības statusa saņemšanas. NVO pieredze darbā ar SAS liecina, ka mentoru atbalsts būtu vērtīgs ne tikai tiem SAS, kuri atgriežas Latvijā pēc otrreizējas pārvietošanās, bet arī tiem, kuri ir saņēmuši atbalstu 12 mēnešu garumā, tomēr izjūt vajadzību pēc papildus atbalsta turpmākajā iekļaušanās procesā. Atbalsta nepieciešamība, ilgums un intensitāte būtu jāizvērtē sociālajam darbiniekam.

Ņemot vērā, ka 2022. gada pavasarī, bēgot no Krievijas militārās agresijas Ukrainā, Latvijā ieradušies jau vairāk nekā 20 tūkstoši Ukrainas civiliedzīvotāju, vēl jo aktuālāks ir 1. izvērtējuma ziņojumā sniegtais ieteikums pārnest sociālā darbinieka un mentora pakalpojumus SAS uz pašvaldībām. Tas prasītu palielināt pašvaldību resursus sociālajam darbam un apmācīt sociālos darbiniekus palīdzības sniegšanā jaunpienācējiem. Tādējādi SAS pieejamais atbalsts tiktu integrēts pašvaldībās un kalpotu par pamatu ne vien efektīvai

palīdzībai tūkstošiem pagaidu aizsardzības saņēmēju no Ukrainas, bet arī dažādu atbalsta veidu pieejamībai visiem SAS Latvijā. Šāds solis palīdzētu uzlabot kopējo patvēruma un integrācijas politiku Latvijā.

Noslēgums

No 2019. gada beigām līdz 2021. gada pavasarim SAS integrācijas tiesiskajā un rīcībpolitikas ietvarā netika veiktas lielas izmaiņas. Divi negaidīti satricinājumi - Covid-19 pandēmija un migrantu ierašanās Latvijā caur Baltkrieviju - vēlreiz izgaismoja vairākas ilgstošas problēmas integrācijas sistēmā, proti:

- Integrācijas politikas koordinācijas trūkumu un nepietiekamu politikas jomu integrāciju (*mainstreaming*);
- pastāvīga, ilgtermiņa sociālās palīdzības modeļa trūkumu SAS;
- sociālā atbalsta nevienlīdzību starp divām dažādām SAS kategorijām - personām ar bēgļa un personām ar alternatīvo statusu;
- atbalsta trūkumu mājokļa jomā.

Tomēr dažas no sen apspriestajām, nepieciešamajām izmaiņām likumdošanā un politikā tika veiktas neilgi pēc šī izvērtējuma perioda beigām.

Šīs izmaiņas ietvēra:

- Nacionālās koordinējošās iestādes izveidi SAS sociālekonomiskās iekļaušanas jomā;
- sociālā atbalsta atšķirību novēršanu personām ar atšķirīgu starptautiskās aizsardzības statusu;
- nelielus soļus, lai atsaistītu sociālo atbalstu SAS no reģistrētās dzīvesvietas kā priekšnoteikumu sociālās palīdzības saņemšanai.

Neskatoties uz pozitīvajām izmaiņām, lielākā daļa ieteikumu integrācijas sistēmas pilnveidei, kas tika iekļauti NIEM sākotnējā izvērtējumā un 1. izvērtējuma ziņojumā, joprojām ir aktuāli. Zemāk apkopotās rekomendācijas vērstas uz risinājumu rašanu pēdējo sešu gadu būtiskākajām problēmām integrācijas jomā. Jāpiebilst, ka rekomendācijas ieguvušas īpašu aktualitāti

pēdējo mēnešu imigrācijas kontekstā un ir attiecināmas arī uz Ukrainas civiliedzīvotāju uzņemšanas procesu Latvijā:

► Veicināt integrācijas uzdevumu saskaņotu iekļaušanu attiecīgajās politikas jomās (*mainstreaming*) un uzlabot integrācijas pasākumu koordināciju SAS ar jaunās nacionālās koordinējošās iestādes (SIF) palīdzību.

► Atcelt prasību par reģistrētu dzīvesvietu kā priekšnoteikumu visu veidu sociālajam atbalstam SAS. Apsvērt iespēju reģistrēt SAS sniegto sociālo atbalstu tāpat, kā tas tiek darīts attiecībā uz Ukrainas civiliedzīvotājiem, lai novērstu palīdzības pieprasījumus vairākās pašvaldībās.

► Izstrādāt mērķtiecīgu atbalstu SAS mājokļa jomā, atzīstot SAS par vienu no mērķa grupām Nacionālajā mājokļu stratēģijā. Apsvērt iespēju ieviest īpašu sākotnējo mājokļa pabalstu SAS, izveidojot valsts / pašvaldību garantiju fondu īpašniekiem, kas izīrē savus dzīvokļus SAS. Īstenot mērķtiecīgu sadarbību starp valsts un pašvaldības iestādēm un nevalstiskajām organizācijām, attīstot sociālos mājokļus un starpposma mājokļa risinājumus SAS, piemēram, "pusceļa mājas".

► Pārnest SAS piedāvātos sociālā darbinieka un mentora pakalpojumus no NVO īstenota projektu ietvara uz pašvaldībām, lai integrētu atbalstu SAS pašvaldību līmenī. Šim solim būtu nepieciešami lielāki resursi sociālajam darbam pašvaldībās un papildus valsts finansētas pašvaldību sociālo darbinieku un mentoru apmācības.

► Pagarināt sociālā mentora pakalpojuma ilgumu no 12 mēnešiem līdz 24 mēnešiem, nosakot, ka sociālais darbinieks izvērtē atbalsta nepieciešamību, veidu un intensitāti pēdējos 12 mēnešos.

National Integration
Evaluation Mechanism:
Measuring and improving integration
of beneficiaries of international
protection

www.forintegration.eu

www.providus.lv

