

Cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audits

Nila Muižnieka redakcijā

LU Akadēmiskais apgāds

UDK 325(474.3)
Ci 350

Cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audīts / Red. Nils Muižnieks; LU SZF Sociālo un politisko pētījumu institūts. – Rīga: LU Akadēmiskais apgāds, 2010. – 292 lpp. ISBN 978-9984-45-219-7.

Šī grāmata tapusi ar Atvērtās sabiedrības institūta “Think Tank Fund” atbalstu.



Literārā redaktore *Ieva Zarāne*
Maketētājs *Arnis Čakstiņš*
Vāka dizainu veidojusi *Ilze Reņģe*

© Latvijas Universitāte, 2010

ISBN 978-9984-45-219-7

Satura rādītājs

| | |
|--|-----|
| I DAĻA | |
| JĒDZIENI, VĒSTURE UN POLITIKA | 5 |
| Ievads | 7 |
| <i>Nils Muižnieks</i> | |
| Sabiedrības integrācija: īsa idejas vēsture | 15 |
| <i>Nils Muižnieks</i> | |
| Padomju mantojums un integrācijas politikas attīstība kopš neatkarības atjaunošanas | 33 |
| <i>Juris Rozenvalds</i> | |
| Vai Sabiedrības integrācijas fonda atbalstītie projekti ir sekmējuši etnisko integrāciju Latvijā? | 61 |
| <i>Ilona Kunda</i> | |
| II DAĻA | |
| INTEGRĀCIJA DAŽĀDĀS DZĪVES JOMĀS | 93 |
| Pilsonība, līdzdalība un pārstāvniecība | 95 |
| <i>Ilze Brands-Kehre</i> | |
| Etniskās minoritātes Latvijas darba tirgū no 1997. līdz 2009. gadam: situācija, integrācijas virzītājspēki un šķēršļi | 125 |
| <i>Mihails Hazans</i> | |
| Sociālā integrācija | 161 |
| <i>Felicianā Rajevska, Dace Demme</i> | |
| Izglītība sabiedrības integrācijai | 193 |
| <i>Brigita Zepa</i> | |
| Mediji un integrācija | 225 |
| <i>Ilze Šulmane</i> | |
| Identitāte, etniskās attiecības, valoda un kultūra | 255 |
| <i>Aivars Tabuns</i> | |
| Secinājumi | 281 |
| <i>Nils Muižnieks</i> | |
| Integrācijas indikatoru sistēma (projekts) | 287 |
| <i>Ilona Kunda, Nils Muižnieks</i> | |
| Autori | 291 |

I daļa
Jēdzieni, vēsture un politika

Ievads

Nīls Muižnieks

Vairums pētnieku un politikas veidotāju, runājot par integrācijas politiku Latvijā, pievēršas galvenokārt krieviem. Krievu minoritātes lielums un iztēlotais tās kaitējuma nodarīšanas potenciāls Latvijā ir veicinājis šo šauro skatījumu, ko savukārt stiprināja Krievijas Federācijas, kā arī Eiropas un starptautisko organizāciju pievērsta uzmanība krieviem un krievvalodīgajiem (t. i., tiem, kuriem krievu valoda ir dzimtā). Šajā grāmatā aplūkots krievu un citu minoritāšu stāvoklis, kā arī viņu attiecības ar latviešiem, tomēr ir arī mēģināts novērtēt integrāciju Latvijas sabiedrībā kopumā. Kā tiks pamatots tālāk, integrācija attiecas ne tikai uz minoritātēm, imigrantiem un bēgļiem, bet arī uz vairākuma iedzīvotājiem.

Nedaudz pārdrošais šīs grāmatas apakšvirsraksts “Audits” tapa, iedvesmoties no iepriekšējiem Latvijas kolēģu mēģinājumiem novērtēt demokrātijas kvalitāti Latvijā.¹ Termins “audits” nozīmē precīzu, sistemātisku vērtējumu, kura pamatā ir atzīti kritēriji. Lasītāju ziņā ir izvērtēt, cik lielā mērā autoriem šāds vērtējums ir izdevies. Saskaņā ar Īso Oksfordas angļu valodas vārdnīcu (*Compact Oxford English dictionary*) ierastā vārda “audits” nozīme ir ‘organizācijas saimnieciskās darbības oficiāla pārbaude’.² Parasti, ja organizācijas saimnieciskie pārskati, procedūras vai procesi neatbilst prasībām, auditors iesaka, kā stāvokli uzlabot. Kaut arī šīs grāmatas “auditori” reizēm ir pauduši ieteikumus, viņu analīze vien jau sniedz noderīgu informāciju.

Mēs nevēlamies piedāvāt daudz politikas ierosinājumu vairāku apsvērumu dēļ. Lai izteiktu priekšlikumus, ir nepieciešama virkne nosacījumu: politikas veidotāji vēlas veidot efektīvu politiku; pastāv vienošanās par to, kas ir efektīva politika; politikas veidotāji vēlas un spēj mainīt politiku, ja tajā tiek atrasti trūkumi, un ir pieejami resursi, lai politiku īstenotu. Visi šie nosacījumi mūsdienā Latvijā ir problemātiski. Juris Rozenvalds savā nodaļā raksta, ka Latvijas politiskā elite ir bijusi ļoti sašķelta integrācijas politikas jautājumos, tāpēc gatavība īstenot pat pieņemtos politikas dokumentus ir bijusi (labākajā gadījumā) vāja.

¹ Rozenvalds, Juris (red.) (2005) *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds.

² Skat. *Oxford Dictionaries* [tiešsaiste]. Pieejams: http://www.askoxford.com/concise_oed/audit?view=uk.

Vairāki būtiski integrāciju ietekmējoši likumi (piemēram, Pilsonības likums, Valsts valodas likums) tika pieņemti vai beidzot grozīti spēcīga starptautiska spiediena dēļ. Ir redzams, ka politiskā elite nevēlas mainīt šos likumus pat situācijās, kad bijis pamatots iemesls to grozīšanai – nepieciešamība ņemt vērā jaunus apstākļus. Kaut integrācijas veicināšanai valdības piešķirtie līdzekļi nekad nav bijuši ļoti lieli, sakarā ar smago ekonomisko krīzi pēc 2008. gada integrācija ir nokļuvusi finansēšanas prioritāšu saraksta pēdējās vietās un, iespējams, tur kādu laiku paliks. Lai gan politikas veidotāji nav ieinteresētākā lasītāju daļa, nodaļu autori, kas aplūko integrāciju dažādās dzīves sfērās (šīs grāmatas II daļa), tomēr norāda svarīgākos risināmos uzdevumus.

Pievēršoties tikai politikai, daudzi jautājumi netiktu ņemti vērā, jo integrācijas līmeni sabiedrībā neapšaubāmi iespaido ļoti daudzi faktori, ne tikai valdības integrācijas politika. Ir skaidrs, ka mūsdienu sabiedrības procesus ietekmē starptautisko attiecību mantotā pieredze, tāpat kā ekonomiskā un politiskā situācija kopumā. Grāmatā tikai nedaudz tiek aplūkota pašlaik notiekošās ekonomiskās krīzes ietekme uz sabiedrības integrāciju, jo tās rakstīšanas laikā (2010. gada februārī) situācija joprojām bija ļoti mainīga un daži no pieejamajiem datiem ir iegūti pirms krīzes sākuma, 2008. gada beigās, vai tajos atspoguļota tikai krīzes sākotnējā ietekme. Sabiedrības integrāciju ietekmē arī starptautiskā situācija – tas bija skaidri redzams tieši pēc Latvijas pievienošanās Eiropas Savienībai, kad naturalizācijas rādītāji uz īsu brīdi kļuva augstāki un daudzi Latvijas iedzīvotāji (gan latvieši, gan minoritātes) izmantoja savas tiesības brīvi pārvietoties Eiropas Savienībā un migrēja – lielākoties uz Īriju un Lielbritāniju. Sabiedrības integrācijas kvalitāti ietekmē arī Latvijas un Krievijas – Latvijas lielākās minoritātes “radniecīgās valsts” – attiecību peripetijas.³ Integrācijas politika, kas ir bijusi pretrunīga un nekonsekventa, ir tikai viens – un ne vienmēr pats svarīgākais – faktors Latvijas sabiedrības integrācijas procesā.

Iepriekš vairākkārt ir mēģināts izstrādāt integrācijas indikatorus un novērtēt integrāciju Latvijā. No 2002. līdz 2004. gadam Tieslietu ministrijas Sabiedrības integrācijas lietu departaments, tad Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts (turpmāk – Integrācijas sekretariāts) organizēja vairākas starpministriju diskusijas, kuru mērķis bija izstrādāt valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” rezultatīvos rādītājus, bet šīs diskusijas beidzās bez rezultāta. No 2003. līdz 2005. gadam Integrācijas sekretariāts veidoja lielu integrācijas projektu datu bāzi, tomēr vēlāk šis darbs vairs netika turpināts. Integrācijas sekretariāts savas pastāvēšanas laikā no 2002. gada līdz 2008. gada beigām pasūtīja vairākas socioloģiskas aptaujas un citus pētījumus

³ Skat. Muižnieks, Nils (ed.) (2006) *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Rīga, University of Latvia Press.

par dažādiem integrācijas aspektiem.⁴ Turklāt Sabiedrības integrācijas fonds ir finansējis vairākus pētījumus par integrāciju no dažādiem aspektiem vai noteiktu minoritāšu situāciju.⁵ Starptautiskās sabiedriskās organizācijas un ārvalstu pētnieciskie institūti arī ir veikuši vairākus lietderīgus pētījumus.⁶ Šajā grāmatā ir izmantoti daudzi no šiem iepriekš veiktajiem pētījumiem, taču tās mērķis ir aplūkot jautājumus dziļāk.

Iepriekšējos pētījumos bieži bija daudz problēmu. Vairums no minētajiem darbiem bija vai nu aptaujas par attieksmi vai tematiski pētījumi, kuru uzmanības centrā bija viens integrācijas aspekts vai viena minoritāte. Par indikatoriem nekad nav bijis oficiālas vienošanās, tāpēc tie, kas pasūtīja pētījumus vai tos veica, izmantoja dažādas metodoloģijas un pieejas. Citu sabiedrības un ministriju ieinteresēto pušu iesaistīšanās, izņemot tieši par integrāciju atbildīgās institūcijas, bija neregulāra. Jāpiezīmē arī, ka galvenajiem pētījumu finansētājiem (Integrācijas sekretariātam un Sabiedrības integrācijas fondam) bija zināma ieinteresētība rezultātos. Daudzi pētījumi arī neņēma vērā citur veikto akadēmisko un politikas veidošanai domāto darbu saistībā ar integrācijas vērtēšanu.

Minēto demokrātijas novērtēšanas pētījumu autori varēja izmantot gatavu metodoloģiju, kas jau tika lietota citur. Šīs grāmatas autoriem nebija šādas iespējas, jo Eiropas valstīs integrācijai ir daudz dažādu pieeju, no kurām nevienu

⁴ Skat. pasūtītos pētījumus par medijiem: Kruks, S., Šulmane, I. (2002) *Pilsoniskās sabiedrības attīstība un sabiedrības integrācija*. Rīga, Komunikācijas studiju nodaļa; Šulmane, I., Kruks, S. (2006) *Neiecietības izpausmes un iecietības veicināšana Latvijā*. Rīga, ĪUMSILS. Par minoritātēm skat. Rīgas Stradiņa universitāte (2004) *Latvijas mazākumtautību sabiedrisko organizāciju dibināšanas mērķi*. Rīga, RSU; LU FSI un ĪUMSILS (2007) *Mazākumtautības Latvijā. Vēsture un tagadne*. Rīga, LU FSI; Muižnieks, N. (red.) (2007) *Nacionālo minoritāšu konvencija – diskriminācijas novēršana un identitātes saglabāšana Latvijā*. Rīga, LU SPPI. Par pašvaldību lomu skat. Baltijas Sociālo zinātņu institūts (2004) *Pašvaldību loma sabiedrības integrācijas procesā*. Rīga, BSZI. Par pilsoniskajām vērtībām skolā skat. Rīgas Stradiņa universitāte (2005) *Pilsoniskās vērtības latviešu un mazākumtautību izglītības programmās: salīdzinājums*. Rīga, RSU. Pēdējās pasūtītās aptaujas, skat., piem., SKDS (2006) *Sabiedrības integrācijas aktuālākie aspekti*. Rīga; SKDS (2007) *Sabiedrības integrācijas aktuālākie aspekti*. Rīga; SIA "AC Konsultācijas" (2008) *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem*. Par pretestību integrācijai skat. Latvijas Universitātes Filozofijas un socioloģijas institūts, ĪUMSILS (2007) *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un sekas*. Rīga, LU FSI un ĪUMSILS.

⁵ Skat. Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies (2003) *The Situation of Roma in Latvia*. Rīga, LCHRES; Zepa, Brigita (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*. Rīga, BSZI; Zepa, Brigita (red.) (2008) *Mēs. Svētki. Valsts. Valsts svētku svinēšanas socioloģiska izpēte*. Rīga, BSZI.

⁶ Skat., piem., Jaunā Baltijas barometra pētījumus, pieejami: www.balticvoices.org; Open Society Institute EU Accession Monitoring Program (2002) *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Vol. 1, An Assessment of Selected Policies in Candidate States*. Budapeste, OSI/EU Accession Monitoring Program; un dažādi semināru ziņojumi un pētījumi par Latviju un citām Baltijas valstīm, kas pieejami Eiropas Minoritāšu jautājumu centra (Flensburgā, Vācijā) mājaslapā: www.ecmi.de.

nevar pilnībā pārņemt, attiecinot uz situāciju Latvijā. Visbiežāk diskusijās par integrāciju citur Eiropas Savienībā tiek apspriesti imigranti vai bēgļi, kurus ES terminoloģijā sauc par trešo valstu pilsoņiem.⁷ Īpaši daudzās jaunajās ES dalībvalstīs integrācijas politikas un diskusiju galvenā tēma ir bijusi nevis jaunie iebraucēji, bet vietējie romu iedzīvotāji.⁸ Latvijas iedzīvotāju vidū ir neliels nesenu imigrantu skaits, par kuru integrāciju ir jārunā.⁹ Turklāt Latvijā ir aptuveni 8000 līdz 15 000 cilvēku liela romu kopiena, un situācija šai kopienā mudināja Latvijas varas iestādes pieņemt valsts programmu “Čigāni (romi) Latvijā”. Tomēr, kā būs redzams nākamajās nodaļās, Latvijas sabiedrības šķelšanās ir vairāk saistīta ar citu nošķiršanos, kuras pamatā ir etniskā piederība un valoda, un galvenā nodalīšanās ir starp latviešiem un krievvalodīgajiem, no kuriem daudzi ir vai nu dzimuši Latvijā, vai daudzus gadus šeit dzīvojuši.

Autoru sākotnējais uzdevums bija noskaidrot, ko mēs mēģinām novērtēt. Kā savā nodaļā raksta Juris Rozenvalds, oficiālā Latvijas integrācijas definīcija nav apmierinoša vairāku iemeslu dēļ, un tas mudināja pētnieku komandu meklēt niansētāku sabiedrības integrācijas izpratni, kuras pamatojums būtu rodams sociālajās zinātnēs. Tādēļ Nils Muižnieks savā nodaļā īsi izklāsta sabiedrības integrācijas jēdziena intelektuālo vēsturi, aplūkojot šī jēdziena lietojumu laika gaitā akadēmiskajā un starptautiskās politikas kopienā un konstatējot jau pieņemtās atziņas. Sabiedrības integrācijas izpratne, kas veidojas šīs analīzes rezultātā, savukārt palīdzēja izveidot ietvaru integrācijas novērtēšanai saskaņā ar labākajiem Eiropas piemēriem.

Šī grāmata ir trīs gadu projekta rezultāts, un to dāsni finansēja Atvērtās sabiedrības institūta *Think Tank* fonds un līdzfinansēja Latvijas Universitāte. Projekta sākumā pētnieku grupa (Nils Muižnieks, Juris Rozenvalds, Ilona Kunda) noskaidroja visus Latvijā iepriekš veiktos pētījumus, to skaitā socioloģiskos pētījumus, lokalizētos pētījumus, analizēja dzimuma un etniskās piederības saistību ar sabiedrības integrāciju u. c. Daudzās no turpmākajām grāmatas nodaļām ir izmantots šis bagātīgais datu un analīzes klāsts. Pēc tam projekta grupa organizēja vairākus seminārus, konferences un konsultācijas, lai apspriestu pētījuma iespējamus pamatprincipus ar citiem pētniekiem, ārējām iesaistītajām pusēm (sabiedriskajām organizācijām, minoritāšu grupām, dzimumu līdztiesības speciālistiem utt.), kā arī ar ierēdņiem, kas ir atbildīgi par

⁷ Skat. Eiropas Komisijas mājaslapas par imigrantu integrāciju attiecīgo sadaļu: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm.

⁸ Skat., piem., OSI EU Accession Monitoring Program (2002) *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection Vol. I, An Assessment of Selected Policies in Candidate States*. Budapest, OSI EU Accession Monitoring Program.

⁹ Skat., piem., Centre for Public Policy Providus (2008) *Learning to Welcome: The Integration of Immigrants in Latvia and Poland*. Rīga, Providus; un Advanced Social and Political Research Institute (2009) *Immigrant Integration in Latvia*. Working Paper No. 1, Rīga, ASPRI. Pieejams: http://www.szf.lu.lv/files/petnieciba/publikacijas/working_paper/immig%20integ%20final%20draft.pdf.

integrācijas politiku un kuru skaits turpina samazināties. Ar grāmatas nodaļu pirmajām versijām autori iepazīstināja klausītājus 2009. gada 16.–17. novembrī starptautiskajā konferencē “Integrācijas politikas neskaidrā nākotne”, ko Rīgā organizēja LU Sociālo un politisko pētījumu institūts un Sabiedriskās politikas centrs “Providus”.

Pirms konkrētu indikatoru izveides projekta grupa pasūtīja fokusa grupu diskusiju pētījumu, lai noteiktu sabiedrībā saskatītos integrācijas šķēršļus. Pēc tam tika izstrādāta sākotnējo indikatoru kopa, kuras pamatā bija fokusa grupu diskusiju pētījuma rezultāti, saskaņotie viedokļi par integrācijas jautājumiem sociālo zinātņu izpratnē, kā arī atziņas, kas tika pārņemtas gan no Eiropas mēroga pētījumiem par sociālo saliedētību dažādās sabiedrībās, gan arī no integrācijas politikām, kurās bija noteikti standarti, kas atbilda izvirzītajām prasībām.¹⁰

Lai parādītu mūsdienu situācijas kontekstu, Jura Rozenvalda nodaļā izsekots padomju un pirmo neatkarības gadu vēsturiskajam mantojumam Latvijā integrācijas politikā, parādot politikas veidotāju un sabiedrības ikdienas domāšanas paradumus, kas turpina negatīvi ietekmēt integrācijas procesus un integrācijas politiku. J. Rozenvalds aplūko arī politiskos kompromisus un nesaskaņas, kuru ietekmē pakāpeniski tika veidoti integrācijas politikas vispārīgie principi un radīti dažādi institucionālie mehānismi šīs politikas īstenošanai. Pēc tam Ilona Kunda mēģinājusi veikt grūtu uzdevumu – novērtēt, kā integrācijas gaitu ietekmē Sabiedrības integrācijas fonds – labi finansēta, ilgstoši pastāvoša institūcija, kuras uzdevums ir īstenot integrācijas politiku, atbalstot projektus, kas izvirzīti “no apakšas”.

Nākamajās nodaļās integrācija tiek aplūkota dažādās dzīves sfērās. Ilze Brands-Kehre pievērsusies politiskajai un pilsoniskajai integrācijai, koncentrējoties uz pilsonības jautājumiem, līdzdalību un pārstāvniecību. Mihails Hazans veicis padziļinātu analīzi integrācijai darba tirgū, īpaši pievērsoties valodai un etniskajai piederībai. Feliciana Rajevska analizējusi integrāciju un sociālo politiku, īpaši koncentrējoties uz mājokļu jautājumu, veselības aprūpi un cietumu sistēmu. Brigita Zepa apskatījusi integrāciju izglītības sistēmā, uzsverot ne tikai etniskos, valodas un starpkultūru jautājumus, bet arī dažādu neaizsargātu sabiedrības grupu izglītības jautājumus. Ilze Šulmane analizējusi plašsaziņas līdzekļu un informācijas vides lomu integrācijā. Visbeidzot Aivars Tabuns aplūkojis valodu, kultūru un identitāti.

Lai gan šīs grāmatas mērķis ir uz integrācijas jautājumu palūkoties visaptveroši, vairākas svarīgas problēmu jomas un mērķgrupas tiek tikai pieminētas, jo nav pietiekami daudz pieejamu datu, kas atbilstu nepieciešamajiem kritērijiem. Piemēram, šajā pētījumā netiek padziļināti aplūkoti krimināltiesību sistēmas vai

¹⁰ Īpaši noderīgas bija šīs publikācijas: Council of Europe (2005) *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*. Strasbourg, Council of Europe Publishing; Migration Policy Group (2005) *Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe*. Brussels, European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union.

armijas loma sabiedrības integrācijā. Pastāv situācijas, kad policisti un robežsargi bieži ir pirmie un galvenie valsts pārstāvji, kurus sastop imigranti un dažas minoritāšu grupas. Turklāt, kā liecina daudzi neseni nemieri visā Eiropā, policijas pārkāpumi (vai tas, kā policijas darbība tiek uztverta) var izraisīt sociālu spriedzi un konfliktus starp atšķirīgām grupām. Šīs atskārsmes dēļ starptautiskā un valsts līmenī arvien lielāka uzmanība tiek pievērsta policijas darbam daudzveidīgajā sabiedrībā.¹¹ Tomēr starptautiskā pieredze (piemēram, ASV) liecina, ka armija var arī veicināt sabiedrības integrāciju. Latvijā 2006. gadā tika izveidota profesionālā armija, un kopš tā brīža tās sociālā loma vispār nav pēģīta. Diemžēl etniski dati par krimināltiesību sistēmu (gan personālu, gan personām, kas pakļautas šai sistēmai) un armiju ir fragmentāri un novecojuši.¹²

Cita joma, kurā trūkst datu un analīzes, ir romu situācija. Bez 2003. gada pētījuma ir ļoti maz jaunākās informācijas un analīzes par šo Latvijas neaizsargātāko minoritāti. Pēc pievienošanās Eiropas Savienībai diezgan liels Latvijas romu skaits – lai gan precīzi tas nav zināms – migrēja uz citām valstīm, galvenokārt uz Īriju un Lielbritāniju. Turklāt ekonomiskā krīze ir ļoti smagi skārusi romus, veicinot arvien lielāku to sociālo atstumšanu. Ir skaidrs, ka nepieciešams mūsdienīgu situācijas pētījums par Latvijas romiem visos aspektos, tostarp par sabiedrības attieksmi pret viņiem un par valsts programmas “Čigānu (romu) Latvijā” ietekmi.

Minētais liecina, ka nepieciešama statistika, kas aplūkotu arī etnisko piederību, valodu, reliģiju, pilsonību un izcelsmes valsti. Savā entuziasmā ieviest ES direktīvas par datu aizsardzību dažas Latvijas varas iestādes ir pat pasludinājušas visus etniskos datus par “jutīgiem”, tādējādi liedzot pētniekiem un politikas veidotājiem pieeju būtiskam informācijas avotam. Ja tiek veikti atbilstoši drošības pasākumi un dati ir anonīmi, brīvprātīgi sniegti un to pamatā ir pašidentifikācija, tie var atvieglot diskriminācijas izskaušanu, kā arī palīdzēt tiem, kas izstrādā politikas priekšlikumus, lai risinātu neaizsargāto grupu problēmas un veicinātu sabiedrības integrāciju. Nākamā Latvijas tautas skaitīšana 2011. gadā ir laba iespēja pētniekiem, integrācijas politikas veidotājiem un pilsoniskās sabiedrības ieinteresētajām pusēm iesaistīties dialogā par iespēju iegūt sabiedrības integrācijas jomai nepieciešamos datus.

¹¹ Skat. arī OSCE High Commissioner on National Minorities (2006) *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*. The Hague, OSCE, pieejams: http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf. Skat. arī European Commission against Racism and Intolerance (2007) General Policy Recommendation No. 11, *Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*. Strasbourg, Council of Europe. Pieejams: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/Recommendation_2_en.asp#TopOfPage.

¹² Rosinošus datus un analīzi skat. Kamenska, Anhelita, Kristovskis, Ģirts Valdis (2005) Civilā kontrole pār bruņotajiem spēkiem un policiju. No: Rozenvalds (red.) *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits*, 113.–127. lpp.

Vēl jāpievēršas kādam terminoloģiskam un konceptuālam jautājumam – kategorijām, kas tiek izmantotas dažādu grupu un identitāšu apzīmēšanai sabiedrībā. Turpmākajās nodaļās autori visbiežāk izmanto apzīmējumus “latvietis un minoritāte” vai “latvietis, krievs un citi”, vai arī “latvieši un krievvalodīgie” (parasti attiecinot to uz cilvēkiem, kuru dzimtā valoda ir krievu). Šīs kategorijas neatspoguļo tās daudzas jaunās jauktās identitātes Latvijas sabiedrībā, kas rodas etniski jauktu laulību, eiropēizācijas un citu identitāšu arvien lielākas nozīmes dēļ.

Šīs grāmatas autoru izmantotās kategorijas parasti ir tādas pašas kā tās, kuras tiek izmantotas tautas skaitīšanā, Iedzīvotāju reģistrā, socioloģiskajās aptaujās un publiskajā diskursā. Tautas skaitīšana, kurā katrs pats nosaka savu identitāti, piedāvā respondentiem tradicionālās monistiskās kategorijas (t. i., latvieši, krievi, romi u. c.). Savukārt Iedzīvotāju reģistrā tiek minēta pasē norādītā etniskā piederība, kas atbilst tradicionāli lietotajām etniskajām kategorijām, turklāt tas dažādos veidos ierobežo cilvēku etniskās piederības izvēli (piemēram, lai mainītu tautību uz “latvietis”, ir jābūt noteiktam latviešu valodas zināšanu līmenim). Aptaujās respondenti bieži ir iedalīti vai nu trīs lielās etniskās grupās – latvieši, krievi un citi –, vai pēc dzimtās valodas – latvieši un krievvalodīgie. Viens no integrācijas šķēršļiem ir joprojām pastāvošā padomju izpratne par etnisko piederību kā nemainīgu, izslēdzošu (katram var būt tikai viena tautība) un pārmantotu. Cits šķērslis ir lingvistisks – latviešu valodā nav neviena vārda, kas apzīmētu cilvēka piederību Latvijai (Satversmē ir runa par “Latvijas tautu”). Aicinājumi izmantot vārdu “latvietis” attiecībā uz visiem Latvijas iedzīvotājiem vai pilsoņiem neatkarīgi no tautības ir izraisījuši apsūdzības, ka kāds vēlas īstenot asimilāciju.

Nobeidzot – daži pateicības vārdi. Vispirms vēlos izmantot iespēju pateikties Atvērtās sabiedrības institūta *Think Tank* fondam par atbalstu, pacietību un vieglajām birokrātiskajām procedūrām. Otrkārt, vēlos pateikties saviem kolēģiem un līdzautoriem par sadarbību, īpaši Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes dekānam Jurim Rozenvaldam un Sociālo un politisko pētījumu institūta kolēģei Ilonai Kundai. Bez Ilonas administratīvajām un citām spējām projekts nekad nesāktos, nemaz nerunājot par šīs grāmatas nonākšanu lasītāju rokās. Protams, par pieļautajām kļūdām esmu atbildīgs es pats.

Sabiedrības integrācija: īsa idejas vēsture

Nīls Muižnieks

Ievads

Pētnieki un praktiķi Latvijā un citur ilgu laiku ir apsprieduši jēdziena “sabiedrības integrācija” nozīmi. Diskusiju dalībnieki ir lietojuši šo terminu daudz – bieži vien pretrunīgos – veidos. Pirms Latvijas integrācijas politikas analīzes vai integrācijas novērtēšanas ir lietderīgi ieviest kārtību šajā neskaidrībā, palūkojoties pagātnē un īsi ieskatoties šīs idejas un tās dažādo nozīmju vēsturē akadēmiskajā literatūrā un politikas dokumentos. Noskaidrojot idejas izcelsmi, mēs varēsim labāk parādīt savu šī termina izpratni, kuras pamatā ir iepriekš tapuši darbi.

Sabiedrības integrācija Dirkema un Pārsonsa darbos

Franču sociologs Emils Dirkems (*Emil Durkheim*; 1858–1917) tiek uzskatīts par sabiedrības integrācijas pētīšanas aizsācēju. Dirkems skatīja sociālās pārmaiņas kā sociālās struktūras arvien lielākas diferenciacijas procesu. Veidojoties darba dalīšanai, pieauga nepieciešamība uzturēt saskaņotību un vienotību sociālajā sistēmā. Šāda saskaņotība un vienotība, ko Dirkems nosauca par integrāciju, var izpausties divos atšķirīgos veidos. Sistēmā, kuru raksturo “mehāniskā solidaritāte”, integrācija balstās uz kopējām vērtībām un priekšstatiem. Sistēmā, kuru raksturo “organiskā solidaritāte”, integrācija balstās uz tās daļu savstarpēju atkarību. Uz Dirkema organisko solidaritāti var raudzīties kā uz funkcionālo integrāciju, kurā uzsvērta savstarpējība un sociālās saiknes, bet mehānisko solidaritāti var skatīt kā normatīvo integrāciju. Dirkems uzskatīja, ka organiskā solidaritāte arvien vairāk aizstāj mehānisko solidaritāti, lai gan pauda bažas, ka darba dalīšanai atbilstošas normas varētu veidoties lēnāk, nekā notiek sociālās pārmaiņas, un tāpēc rodas vispārēja sociālā spriedze.¹

¹ Durkheim, Emile (1933) *The Division of Labor in Society*. George Simpson (trans.). Glencoe, The Free Press, pp. 70–132. Kompetentu diskusiju par Dirkema idejām, kas aplūkotas plašākā intelektuālā kontekstā, skat.: Janos, Andrew C. (1986) *Politics and Paradigms: Changing Theories of Change in Social Science*. Stanford, Stanford University Press, pp. 23–24.

Tolkots Pārsonss (*Talcott Parsons*; 1902–1979) ir izcils 20. gadsimta amerikāņu sociologs un kaislīgs 19. gadsimta klasiķu – īpaši Dirkema un Maksa Vēbera (*Max Weber*) – sekotājs. Pārsonss, līdzīgi Dirkemam, arī skatīja sociālās pārmaiņas kā diferenciāciju, kas rada integrācijas nepieciešamību ne tikai ar politisku un institucionālu pārmaiņu, bet arī ar kopīgu sociālu vērtību un normu, kā arī vispārēju ekspektāciju palīdzību. Pārsonss uzskatīja, ka integrācija ir kopēju vērtību institucionalizēšanas process sociālās sistēmas dažādos līmeņos.

Pārsonss skatīja vērtību maiņu kā attīstību vai izvēli starp pieciem atšķirīgiem mainīgajiem:

- 1) emocionalitāte pretstatā emocionālajai neitralitātei;
- 2) orientācija uz sevi pretstatā orientācijai uz grupu;
- 3) universālisms pretstatā partikulārismam;
- 4) statusa piedēvēšana pretstatā tā sasniegšanai;
- 5) specifika pretstatā izplūšanai.²

Izņemot otro mainīgo (orientāciju uz grupu), kuru Pārsonss ieviesa savā shēmā kā utopisku elementu, citi mainīgie raksturo racionalizācijas, individualizācijas, bezpersoniskuma pieauguma procesus, kuri notiek, pārejot no tradicionālām uz tirgus sabiedrībām. Šo skatījumu atzina modernizācijas pētnieki, kad pieauga interese par dažādiem integrācijas aspektiem.

Sabiedrības integrācija literatūrā par modernizāciju un nacionālismu

Politiskās integrācijas jēdziens kļuva populārs sociālajās zinātnēs 20. gadsimta 60. un 70. gados to autoru vidū, kuri aplūkoja modernizāciju – līdz ar industrializāciju radušās sociālās, ekonomiskās un politiskās pārmaiņas. 1965. gadā Mairons Vīners (*Myron Weiner*) konstatēja, ka termins “integrācija” tā laika pētnieku vidū tiek lietots piecos atšķirīgos veidos. Tā nozīmes bija šādas:

- 1) centrālas kontroles uzspiešana pakļautām politiskām vienībām vai reģioniem;
- 2) saiknes veidošana starp valdību un pārvaldītājiem;
- 3) cilvēku organizēšanās spējas veicināšana sabiedrībā kopīga mērķa vārdā;
- 4) vērtību konsensa veidošana;

² Parsons, Talcott. (1966) *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs, pp. 22–23; Parsons, Talcott, Shils, Edward A. (eds.) (1962) *Toward a General Theory of Action*, 2d ed. New York, pp. 76–81. Skat. Pārsonsa darbu analīzi: Lidz, Victor (2000) Talcott Parsons. In: G. Ritzer (ed.) *The Blackwell Companion to Major Social Theorists*. Oxford, Blackwell Publishers, pp. 388–431.

5) dažādu grupu apvienošanās vienā teritoriālā vienībā un nacionālas identitātes veidošana.³

Dažu šo izpratņu pamatā ir Dirkema un Pārsonsa uzskatu mantojums, bet pārējām interpretācijām ir cits analītiskais virziens. Pirmajā izpratnē uzsvērtā centrālās valdības kontrole pār sadrumstalotām teritorijām. Tā bija izplatīta izpētes tēma Āfrikas un Āzijas jauno valstu pētnieku vidū, jo šajās valstīs tolaik bija vērojamas dezintegrācijas tendences. Lai gan šī izpratne ir joprojām aktuāla daudzviet pasaulē, Latvijā tā ir mazāk svarīga. Otrajā izpratnē uzsvars no “horizontālas” teritoriju sadrumstalotības novēršanas tiek novirzīts uz “vertikālu” saikņu veidošanu starp valdību un pārvaldītājiem – tā ir nepieciešamība, kas mūsdienās joprojām ir aktuāla Eiropā un Latvijā. Trešajā un piektajā izpratnē ir ietverta mijiedarbība, apmaiņa un savstarpēja atkarība, kas ir funkcionālas integrācijas būtība. Savukārt ceturajā izpratne saskan ar iepriekš aprakstīto normatīvo integrāciju. Vīners ir teicis: “Sistēmas var sabrukt daudzos veidos, tādēļ arī integrāciju var definēt tikpat daudzos veidos.”⁴

Vīnera minēto piekto integrācijas izpratni – grupu apvienošanās vienā teritorijā un kopējas nacionālas identitātes veidošana – sāka plaši izmantot nacionālisma, nāciju veidošanas un nacionālās integrācijas pētnieki. Ietekmīgākais vārds šajā literatūrā ir Karls Doičs (*Karl Deutsch*), viņš pirmais pētīja tā saukto komunikatīvo integrāciju. Doičs definēja kopienu kā “komplementārus komunikācijas ieradumus un spējas”.⁵ Doiča pieejas divi galvenie jēdzieni bija “sociālā mobilizācija” un “asimilācija”. Sociālā mobilizācija ir cilvēku tradicionālo saišu pārraušana ar ierastajām apmešanās vietām (urbanizācijas, industrializācijas, valdības un mediju ietekmes uz vietējām kopienām, kā arī transporta tīklu attīstības dēļ) un viņu pieejamība masu komunikācijai. Doičs saprata asimilāciju gan kā lingvistisku, gan kā kultūras procesu. Viņa pieejā abi šie procesi ir saistīti:

*Ja asimilācija notiek pirms mobilizācijas vai notiek kopā ar to, valdība, visticamāk, paliks stabila un galu galā visi tiks integrēti vienā tautā. (..) Turpretī tur, kur mobilizācija risinās ātri un asimilācija – lēni, notiek pretējais.*⁶

Pēc Doiča domām, integrācija bieži ir nozīmējusi asimilāciju, kas norit ar intensīvu komunikācijas procesa palīdzību.

Sociālo zinātņu literatūrā par nacionālismu un nacionālo integrāciju skatījums uz integrāciju un asimilāciju kā vienu un to pašu ir ļoti ierasts. Šī tendence atspoguļo vairākus faktorus. Tie ir: valsts politikas asimilācijas ievirze daudzās

³ Weiner, Myron (1965) Political Integration and Political Development. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 358, March 1965, p. 53.

⁴ Turpat, 54. lpp.

⁵ Deutsch, Karl W. (1953) *Nationalism and Social Communication*. Cambridge, MIT Press, p. 70.

⁶ Deutsch, Karl W. (1969) *Nationalism and Its Alternatives*. New York, Knopf, p. 27.

“nacionalizējošās”⁷ valsts iekārtās, priekšstats par etnisko identitāšu īslaicīgu un plaši izplatīts uzskats, ka subnacionālas identitātes nav savienojamas ar visaptverošas nacionālas identitātes konsolidāciju. 1971. gadā Ārends Leifarts (*Arend Lijphart*) atzīmēja, ka “gandrīz visās integrācijas teorijās augsta kultūras homogenitātes pakāpe – un īpaši homogēna politiskā kultūra – tiek uzskatīta par politiskās integrācijas priekšnosacījumu”.⁸ Daudzi 60. un 70. gadu autori ir diezgan optimistiski noskaņoti arī attiecībā uz nacionālo projektu spēju asimilēt vietējās, reģionālās vai “zemās” kultūras homogēnā “augstajā” kultūrā ar standartizētas izglītības politikas, vispārējās karaklausības, valodas politikas un citu modernai valstij pieejamo līdzekļu palīdzību. Kultūras un valodas homogenizācijas mēģinājumu virzītājspēkam ir vērts pievērst papildu uzmanību, jo tas ir bijis diezgan pastāvīgs.

Izplatīti pamatojumi integrācijai kā asimilācijai

Laika gaitā novērotāji un politikas veidotāji ir piedāvājuši vairākus atšķirīgus pamatojumus asimilācijas veicināšanai. 19. gadsimtā un 20. gadsimta sākumā diezgan izplatīts un būtisks bija uzskats, ka asimilācija labvēlīgi ietekmē minoritātes. Aizbildniecisko etnocentrismu kā asimilācijas pamatojumu ilustrē vairāku pazīstamu 19. gadsimta britu liberāļu apgalvojumi.

1839. gadā lords Darems (*Lord Durham*) mēģināja šādi pamatot Kanādas angļiskošanu:

*Ziemeļamerikas kontinenta valoda, likumi, raksturs ir angļiski; visas tautības, izņemot angļus (.), šeit atrodas mazvērtīgā stāvoklī. Tieši tāpēc, lai paceltu viņus no šīs mazvērtības, es vēlos dāvēt kanādiešiem mūsu angļu raksturu. Es to vēlos izglītoto slāņu dēļ, kurus valodas un ieradumu atšķirība nošķir no lielās Impērijas, kurai viņi ir piederīgi.*⁹

1861. gadā Džons Stjuarts Mills (*John Stuart Mill*) puda līdzīgu argumentu vispārīgākā veidā:

Pieredze liecina, ka viena tauta var ieplūst un tikt uzsūkta citā; ja tā sākotnēji ir bijusi mazvērtīga un mazāk attīstīta cilvēces daļa, šī uzsūkšana tai ļoti nāk par labu. Nav iespējams neuzskatīt, ka bretonim, baskam vai franču Navarras iedzīvotājam ir labāk tikt iekļautam civilizētā un izglītota cilvēku ideju un sajūtu plūsmā – būt par franču tautas

⁷ Šo terminu popularizēja Rodžerss Brūbeikers: Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁸ Lijphart, Arend (1971) Cultural Diversity and Theories of Political Integration. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 4, No. 1 (March 1971), p. 4.

⁹ Citēts grāmatā: Birch, Anthony H. (1989) *Nationalism and National Integration*. London, Routledge, p. 38.

*pārstāvi, spēt vienlīdzīgi baudīt visas Francijas pilsonības privilēģijas, Francijas aizsardzības priekšrocības un Francijas varas godu – nekā drūmi īgt uz savām klintīm kā pagātnes pusmežonīgam reliktam, kas rotē savā mazajā prāta orbītiņā, nepiedaloties pasaules vispārējā kustībā un neinteresējoties par to; tas pats attiecas uz velsiešiem vai Skotijas kalniešiem kā britu nācijas locekļiem.*¹⁰

21. gadsimtā šāds aizbildniecisks etnocentrisms – vismaz publiska tā paušana – ir retums. Ekonomisks vai politisks pamatojums asimilācijas veicināšanai vai pieņemšanai ir daudz izplatītāks.

Bieži sastopams arguments, ka mūsdienu ekonomiskajai attīstībai ir nepieciešama kultūras un valodas homogenitāte. Kā apgalvojis Ernests Gelners (*Ernest Gellner*), viens no mūsdienu galvenajiem nacionālisma teorētiķiem, “moderna industriāla valsts var funkcionēt vienīgi ar mobiliem, rakstīt un lasīt protošiem, kultūras ziņā standartizētiem, savstarpēji apmaināmiem iedzīvotājiem”,¹¹ “tās ekonomika ir atkarīga no mobilitātes un saziņas starp indivīdiem līmenī, kuru var sasniegt tikai tad, ja šie indivīdi tikuši socializēti augstā kultūrā – turklāt vienā un tajā pašā augstā kultūrā”.¹² Socializācijas (un asimilācijas) būtisks mehānisms mūsdienu valstī ir masveida valsts izglītība. Vils Kimlika (*Will Kymlicka*) ir sniedzis pārlicinošu argumentācijas kopsavilkumu to autoru idejām, kurus viņš sauc par liberālajiem nacionālistiem, – “standartizēta valsts izglītība vienā valodā bieži ir tikusi uzskatīta par būtisku, lai visiem pilsoņiem būtu vienlīdzīgas iespējas strādāt mūsdienu ekonomikā”.¹³

Kultūras un valodas homogenitāte bieži arī tiek uzskatīta par svarīgiem priekšnosacījumiem dažu politisku mērķu sasniegšanai. Āfrikas modernizācijas pētnieki bieži ir izvirzījuši argumentu par saikni starp kultūru dažādību un nedemokrātiskām pārvaldes formām. 1969. gadā Leo Kupers (*Leo Kuper*) ir apgalvojis: “Kultūru daudzveidība jeb plurālisms automātiski rada ļoti lielu nepieciešamību pēc viena kultūras segmenta dominēšanas. Tā izslēdz konsensa iespēju (..) un izraisa grupu attiecību nedemokrātisku regulēšanu.”¹⁴ 1970. gadā Denkvorts Rostovs (*Dankwart Rostow*), “tranzitoloģijas” disciplīnas tēvs, izteica vispārīgāku apgalvojumu, ka svarīgs priekšnosacījums pārejai uz demokrātiju ir nacionālā vienotība – “pilsoņu vairumam topošajā demokrātijā nedrīkst būt ne mazāko šaubu vai ierunu par to, kurai politiskai kopienai viņi pieder”.¹⁵

¹⁰ Citēts turpat, 39. lpp.

¹¹ Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca, Cornell University Press, p. 46.

¹² Turpat, 140. lpp.

¹³ Kymlicka, Will (2001) *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. In: W. Kymlicka, M. Opalski (eds.) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford, Oxford University Press, p. 20.

¹⁴ Ievads grāmatai: Kuper, L., Smith, M. G. (eds.) (1969) *Pluralism in Africa*. Berkeley, University of California Press, p. 14.

¹⁵ Rostow, Dankwart A. (1970) *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*. In: *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (1970), p. 350.

Daži mūsdienu liberāļi atbalsta tā saukto pilsonisko asimilacionismu – skatījumu, kurā ir pieņemama kultūru un valodu daudzveidība privātajā sfērā, bet dialoga un efektīvas komunikācijas veidošanai, konfliktu risināšanai un kopēju mērķu sasniegšanai par būtisku tiek uzskatīta kopēja publiska vai sabiedriska kultūra.¹⁶ Daži ir aizstāvējuši homogenitāti no liberālisma pozīcijām, citi to ir darījuši no sociāldemokrātiskas perspektīvas. Daži ir apgalvojuši, ka pastāv pretruna starp kultūru daudzveidību un labklājības valstu pastāvēšanu, jo cilvēki bieži vien mazāk vēlas solidarizēties ar kultūras ziņā atšķirīgiem cilvēkiem.¹⁷

Kultūras homogenitāte var atvieglot sociālo solidaritāti, padarīt demokrātizāciju vienkāršāku un demokrātijas stabilākas, tomēr kultūru daudzveidība pašlaik ir visu Eiropas sabiedrību neatņemama sastāvdaļa. Turklāt, pat ja politikas veidotājiem rastos kārdinājums atjaunot kādu no 18. vai 19. gadsimtā izplatītiem asimilācijas politikas veidiem, tas būtu veltīgi, jo demokrātiskās Eiropas sistēmās ir izveidojušies nepārvarami šķēršļi masveida asimilācijai. Ir svarīgi izprast šo šķēršļu iedabu, jo tie norāda arī uz nepieciešamību īstenot integrācijas politiku, neizvirzot nereālo mērķi veidot kultūras vai valodas ziņā homogēnu sabiedrību. Turklāt šie šķēršļi ierobežo integrācijas politikas iespējamus veidus.

Asimilācijas šķēršļi mūsdienu Eiropā

Neraugoties uz biežajiem un neatlaidīgajiem argumentiem, kas pamato asimilāciju kā vēlamu politikas mērķi, liela mēroga minoritāšu, imigrantu un pamatiedzīvotāju asimilācija 21. gadsimta Eiropā ir faktiski neiespējama vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, ir pierādījies, ka gan liberāļu, gan marksistu pieņēmumi¹⁸ par etniskās piederības pagaidu iedabu ir kļūdaini. Kā atzīmēja Volkers Konors (*Walker Connor*), nāciju veidošanas jautājuma pētnieku asimilacionisma pieņēmumu izcils kritiķis, “sakarū un transporta attīstības rezultātā parasti palielinās arī minoritāšu savas kultūras apzināšanās, viņi arvien vairāk izjūt atšķirības starp sevi un citiem”.¹⁹

20. gadsimta 70. un 80. gados katalāņu, korsikāņu, skotu, velsiešu un citu Rietumeiropas nacionālismu atdzimšana sašūpoja to autoru pozīcijas, kas apgalvoja, ka minoritāšu identitātes ir zaudējušas savu nozīmi Rietumeiropā. Pēc

¹⁶ Bhiku Parekh sauc Rolsu (*Rawls*) un Hābermāsu (*Habermas*) par pazīstamākajiem pilsoniskā asimilacionisma pārstāvjiem. Skat.: Parekh, Bhiku (2006) *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, 2nd ed. New York, Palgrave Macmillan, p. 200.

¹⁷ Skat.: Salter, Frank (2004) *Welfare, Ethnicity and Altruism: New Data and Evolutionary Theory*. London, Routledge.

¹⁸ Sīkāku pārskatu par marksisma pieejām etniskai piederībai skat.: Connor, Walker (1984) *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*. Princeton, Princeton University Press.

¹⁹ Connor, Walker (1972) Nation-Building or Nation-Destroying? *World Politics* Vol. XXIV, No. 3 (April 1972), p. 329.

desmit vai divdesmit gadiem daudz nacionālo komunisma valstu – Dienvidslāvijas, Padomju Savienības, Čehoslovākijas – sabrukšana liecināja, ka autoritārām iekārtām neiet labāk kā demokrātiskajām, neitralizējot vai depolitizējot subnacionālas identitātes.

Ir pierādījies, ka minoritāšu identitātes var adaptēties un būt dzīvotspējīgas dažādās ekonomiskās un politiskās sistēmās, tomēr tās tiek arvien vairāk aizsargātas, konsolidējoties minoritāšu tiesību sistēmai Eiropā.²⁰ Lai gan joprojām vāja, šī sistēma ierobežo valstu rīcību, atklāti aizliedzot nacionālu vai etnisku, lingvistisku, reliģisku minoritāšu, kā arī pamatiedzīvotāju piespiedu asimilāciju.²¹ Vils Kimlika ir rakstījis par minoritāšu asimilēšanu: “Francijai 19. gadsimtā veicās tikai tāpēc, ka tā pret baskiem un bretoņiem izmantoja piespiešanu tādā pakāpē, kas nebūtu iedomājama mūsdienās.”²²

“Tradicionālās” minoritātes ir radījušas zināmu politisku telpu savu identitāšu saglabāšanai un pastāvēšanai, turklāt Eiropa arvien vairāk uzņem “jaunas” minoritātes, pieņemot migrantus, patvēruma meklētājus un bēgļus. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija aprēķināja, ka 20. gadsimta beigās Eiropas Ekonomikas zonā reģistrētie migranti veidoja vairāk nekā 20 miljonus ārzemnieku jeb 5,3% iedzīvotāju. Starptautiskā Migrācijas organizācija minēja pat lielāku skaitli – apmēram 56 miljonus jeb 7,7% no visiem iedzīvotājiem.²³ Vidējā vai ilgā termiņā pieplūdums, visticamāk, turpināsies ne tikai tradicionālo atstumšanas faktoru dēļ Āfrikā un citur, bet arī “pievilkšanas” faktoru dēļ, kurus īpaši izraisa iedzīvotāju novecošanās. Daži demogrāfi paredz, ka Eiropai līdz 2050. gadam būs vajadzīgi apmēram 50 miljoni imigrantu, lai uzturētu esošos dzīves standartus.²⁴

Imigrācija, visticamāk, turpināsies, tomēr eiropeizācija arī sāk ierobežot Eiropas valdību rīcības brīvību attiecībā uz imigrantiem. Empīriskie pētījumi liecina, ka vietējās imigrācijas politikas eiropeizācijas pakāpe dažādās Eiropas

²⁰ Par šo sistēmu ir plaša literatūra, un tās kļūst aizvien vairāk. Citu vidū skat.: Toggenberg, Gabriel N. (ed.) (2004) *Minority Protection and the Enlarged European Union: the Way Forward*. Budapest, OSI/LGI; Weller, Marc (ed.) (2005) *The Rights of Minorities: A Commentary on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press.

²¹ Skat., piem., *Document of the Copenhagen Meeting of the Human Dimension of the CSCE* (1990) 32. pantu; Eiropas Padomes Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību (1995) 5. panta 2. punktu; ANO Deklarācijas par pamatiedzīvotāju tiesībām (2007) 8. pantu.

²² Kymlicka, *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, p. 26.

²³ Skaitļi minēti: Sussmuth, Rita, Weidenfeld, Werner (2005) *The Integration Challenge: Living Together in a Europe of Diversity*. In: R. Sussmuth, W. Weidenfeld (eds.) *Managing Integration: The European Union's Responsibilities Towards Immigrants*. Berlin, Bertelsmann Stiftung, p. xi.

²⁴ Lutz, Wolfgang, Scherbov, Sergei (2006) *Future Demographic Change in Europe: The Contribution of Migration*. In: D. G. Papandreou (ed.) *Europe and Its Immigrants in the 21st Century*. Washington, D.C./Lisbon, Migration Policy Institute and Luso-American Foundation, pp. 207–222.

valstīs atšķiras.²⁵ Tomēr kopš 1997. gada Amsterdamas līguma migrācija ir joma, kurā notikusi pakāpeniska pāreja uz kopējas politikas veidošanu. Kā apgalvojis Kristians Jopke (*Christian Joppke*), pašlaik notiek sacensība par kvalificēta darbaspēka migrantiem un EK direktīvas tagad regulē ne tikai ģimeņu migrācijas un patvēruma jautājumus, bet arī daudzus jautājumus, kas saistīti ar imigrantu integrāciju, īpaši trešo valstu imigrantu diskriminācijas apkarošanu, uzturēšanās un brīvas pārvietošanās tiesībām.²⁶ Šajā gadījumā politikas virziens nav viendabīgs, jo tendenci stabilizēt imigrantu tiesisko statusu un paplašināt viņu tiesības bieži ir papildinājuši politikas pasākumi, kuru mērķis ir viņiem mācīt – reizēm piespiedu kārtā – valsts valodu un vietējās vērtības (pie šī jautājuma atgriezīsimies vēlāk).

Integrācija, multikulturālisms un starpkultūru kompetence

Daudzas Eiropas un citas valstis uz daudzveidību reaģējušas ar minoritāšu un imigrantu asimilācijas mēģinājumiem. Tomēr vairāku pēdējo gadu desmitu laikā vairākas valstis ir oficiāli atteikušās no asimilācijas, atzinušas minoritāšu un migrantu kultūru pastāvīgo iedabu, leģitimitāti un vienlīdzīgu vērtību, kā arī mēģinājušas ņemt vērā minoritāšu kultūru vajadzības. Kaut arī multikulturālisms dažās aprindās ir ieguvis dažādu grupu pilnīgi atsevišķas līdzāspastāvēšanas nozīmi, citos kontekstos tas tiek saprasts kā situācija, kurā vienlaikus tiek saglabāta katras grupas kultūra un notiek starpgrupu saskarsme.

Pirmā valsts, kas ieviesa multikulturālismu politikas līmenī, bija Kanāda. 1971. gadā tajā tika nomainīta ilgstoši pastāvošā divu kultūru politika, kuras pamatā ir britu un franču iedzīvotāju grupas, un tas lielā mērā notika tādēļ, ka pārējās imigrantu grupas pauda satraukumu par savu identitāšu saglabāšanu. Zviedrija ir noteikusi multikulturālismu kā oficiālu politiku 1975. gadā, bet Austrālija – 1978. gadā. Kaut arī šo trīs valstu politikas pēc izcelsmes ir atšķirīgas, tām – vismaz sākumā – ir bijušas vairākas kopīgas iezīmes:

- 1) minoritāšu un imigrantu kultūru saglabāšanas akceptēšana;
- 2) iespējas nodrošināšana bērniem mācīties gan valsts, gan dzimto valodu;
- 3) nevienlīdzības novēršana nodarbinātībā, mājokļa iegūšanas un citās jomās;

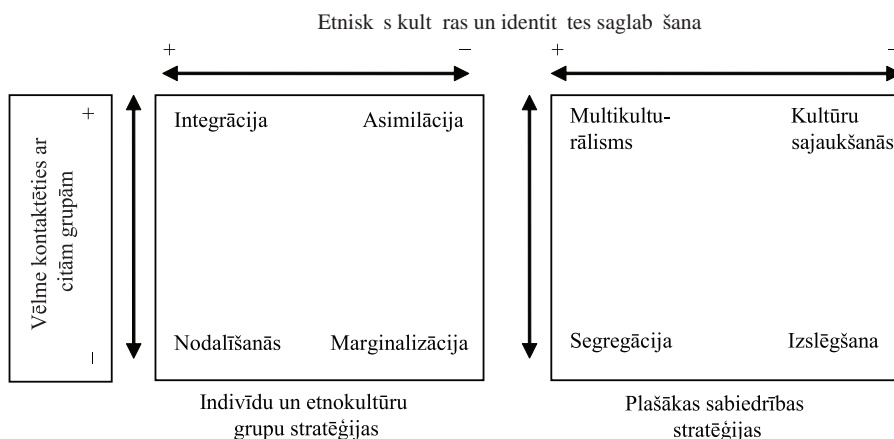
²⁵ Skat., piem.: Faist, Thomas, Ette, Andreas (eds.) (2007) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Hampshire, Palgrave.

²⁶ Joppke, Christian (2007) Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. *World Politics* 59 (January 2007), p. 247.

4) cīņa pret rasismu un diskrimināciju.²⁷

Šajā multikulturālas politikas kontekstā integrācija bieži ir skatīta kā pretstats asimilācijai.

Viens no ietekmīgākajiem integrācijas pētniekiem saistībā ar multikulturālismu ir kanādiešu sociālais zinātnieks Džons Berijs (*John Berry*), kurš ir daudz rakstījis par “akulturācijas attieksmēm” jeb “veidiem, kā cilvēki labprātāk dzīvo starpkultūru kontakta situācijās” un par “akulturācijas ekspektācijām” jeb “uzskatiem par to, kā imigrantiem un citām nedominējošām etnokultūras grupām būtu jāakulturējas”.²⁸ Pēc Berija domām, būtiski ir divi jautājumi: cik lielā mērā indivīdi no nedominējošām grupām vēlas saglabāt savas kultūras iezīmes un cik lielā mērā viņi vēlas kontaktēties ar citām grupām. Kā redzams attēlā tālāk, šos divus jautājumus var izmantot, lai atainotu minoritāšu grupu un plašākas sabiedrības locekļu viedokļus. Šajā formulējumā integrācija indivīda līmenī ir savas identitātes saglabāšana un vienlaikus vēlme kontaktēties ar citu kultūru pārstāvjiem. “Multikulturālisms” ir sabiedrības līmenī pastāvoša vēlme gan pieļaut vai pat veicināt minoritāšu identitāšu saglabāšanos, gan iesaistīties starpkultūru saskarsmē vai pat veicināt to.



Avots: Berry, John W. (2006) Contexts of acculturation. In: D. L. Sam, J. W. Berry (eds.) *The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 35.

²⁷ Labi pamatotu pārskatu par šo trīs valstu galvenajiem politikas virzieniem, to aizsākumiem un attīstību skat.: Ingles, Christine (1996) *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*, MOST Policy Papers 4. Paris: UNESCO, pp. 41–46.

²⁸ Skat. Berija iepriekš plaši izklāstītu ideju nesenu formulējumu: Phoney, Jean, Berry, John W., Vader, Paul, Liebkind, Karmella (2006) The Acculturation Experience: Attitudes, Identities and Behaviours of Immigrant Youth. In: J. W. Berry, J. Phinney, D. L. Sam, P. Vedder (eds.) *Immigrant Youth in Cultural Transition: Acculturation, Identity and Adaptation Across National Contexts*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Assoc., p. 73.

Starpkultūru saskarsmes uzsvēršana un pozitīvs vērtējums sakņojas aizspriedumu sociālajā psiholoģijā, kuru 1950. gadā aizsāka Gordons Olports (*Gordon Allport*). Olports izteica hipotēzi, ka starpgrupu saskarsme samazina starpgrupu aizspriedumus, ja tiek ievēroti četri priekšnosacījumi:

- 1) saskarsmes dalībniekiem ir vienlīdzīgs statuss;
- 2) viņiem ir kopīgi mērķi;
- 3) starp grupām nav konkurences;
- 4) saskarsmei ir autoritātes atbalsts.²⁹

Nesen veiktais pārskats par vairāk nekā 200 pētījumiem, kuros pārbaudīta Olporta saskarsmes hipotēze, apstiprina, ka starpgrupu saskarsme ir negatīvi saistīta ar aizspriedumiem, ka lielākie panākumi tika sasniegti darbā un citās organizatoriskās struktūrās un ka saskarsme majoritātes pārstāvjus vidēji ietekmēja daudz spēcīgāk (samazināja aizspriedumus) nekā minoritāšu pārstāvjus.³⁰

Pat ja tiek ievēroti visi Olporta nosacījumi, starpgrupu saskarsmē tomēr var rasties pārpratumi un pat konflikts, ja saskarsmes dalībniekiem nav t. s. "starpkultūru kompetences". Starpkultūru kompetence tikusi definēta atšķirīgi. Dž. Grīns (*J. Green*) ir apgalvojis, ka tā nozīmē "mācīšanos, kā uztvert citus caur savas kultūras prizmu, noteiktu kultūras priekšstatu pārzināšana, atšķirību pieņemšana, vēlme mainīt savus uzskatus, spēja būt elastīgam".³¹ A. Manco (*A. Manco*) ir apgalvojis, ka tā ietver "psihosociālas spējas, kas ļauj indivīdam un grupām (...) tikt galā ar sarežģītām situācijām, kas veidojas kultūru saskarsmes rezultātā neegalitārā sociālekonomiskā un politiskā kontekstā".³² Arvien vairāk tiek uzskatīts, ka starpkultūru kompetenci var iegūt izglītojoties.

Nesenā būtiskā publikācijā – Eiropas Padomes *Baltajā grāmatā par starpkultūru dialogu* tika uzsvērtas trīs svarīgas starpkultūru kompetences jomas:

- 1) demokrātiska pilsonība, kuru veicina izglītība un kura ļauj indivīdam rīkoties kā aktīvam un atbildīgam pilsonim, kas ciena citus;
- 2) valoda, tostarp valsts valodas zināšanas un minoritāšu valodu aizsardzība;
- 3) vēsture – kritiska, uz pierādījumiem balstīta pieeja, kurā uzsvērta dialogs un stereotipu izskaušana.³³

²⁹ Allport, Gordon W. (1954) *The Nature of Prejudice*. Reading, MA, Addison-Wesley.

³⁰ Pettigrew, Thomas F., Tropp, Linda R. (2000) Does Intergroup Contact Reduce Prejudice? Recent Metanalytical Findings. In: S. Oskamp (ed.) *Reducing Prejudice and Discrimination*. Mahwah, Lawrence Erlbaum Assoc., pp. 93–114.

³¹ Green, J. (1998) *Cultural Awareness in the Human services: A Multi-Ethnic Approach 3rd ed.* Boston, Allyn & Bacon, p. 75.

³² Manco, Altay (2006) Young people of immigrant origin in Europe: how can we make the school an instrument for social mobility and acquisition of intercultural competences? In: *Achieving social cohesion in a multicultural Europe: Concepts, situation and developments*, Trends in social cohesion, No. 18. Strasbourg, Council of Europe, p. 161.

³³ Council of Europe (2008) *White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together as Equals in Dignity*. Strasbourg, Council of Europe, pp. 28–29.

Jaunais uzsvars uz “starpkulturālismu” ir noderīgs papildinājums kultūras saglabāšanas un minoritāšu identitāšu akcentēšanai “multikulturālistu” pieejā. Tomēr joprojām pastāv zināms saspīlējums starp minoritāšu tiesību izpratni multikulturālisma un nediskriminācijas diskursā. Lai izvairītos no multikulturālismā uzsvērtās atšķirības, kā arī bieži sastopamās “kultūras akluma” netaisnības, kas ietverta nediskriminācijas pieejā, Timo Makonens (*Timo Makkonen*) ir atbalstījis multikulturālo integrāciju, kurā likumi un politika nerada un naterializē atšķirības, bet atspoguļo tās, mēģinot cīnīties ar aizspriedumiem un samazināt sociālekonomisko nevienlīdzību.³⁴

Integrācija kā minoritāšu tiesību un diskriminācijas izskaušanas stratēģiju sastāvdaļa ir bieži apspriests jautājums reģionālo un starptautisko organizāciju darbā. Tādēļ ir lietderīgi noskaidrot, kā integrācija skatīta cilvēktiesību diskursā, jo tas ir noderīgs papildinājums sociālajās zinātnēs veiktajam darbam. Turklāt starptautiskās un reģionālās organizācijas ir arvien vairāk ietekmējušas politikas un akadēmiskās debates, nosakot savus standartus, uzraugot valstis un finansējot pētījumus un programmas.

Integrācija, cilvēktiesības un starptautiskās organizācijas

Dažādas starptautiskas un reģionālas organizācijas, piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācija (ANO), Eiropas Drošības un sadarbības organizācija (EDSO), kā arī Eiropas Padome (EP) ir iekļāvušas sabiedrības integrācijas jautājumu, galvenokārt cilvēktiesību kontekstā, savā darbakārtībā. Šīs organizācijas bieži izmanto vārdu “integrācija” dažādos starptautiskos standartos un ziņojumos, kuri nosaka attieksmi pret pamatiedzīvotājiem, migrantiem, bēgļiem, kā arī nacionālajām vai etniskajām minoritātēm. Kaut arī šī termina nozīme bieži vien atšķiras atkarībā no attiecīgās organizācijas mandāta un konkrētās iedzīvotāju grupas, var konstatēt dažas vispārpieņemtas izpratnes.

Termins “sabiedrības integrācija” cilvēktiesību jomā kļuva populārs ANO Pasaules samitā par sociālo attīstību Kopenhāgenā 1995. gadā. Samita ziņojumā, kurā šis termins ir izmantots 40 reizes, minēts:

*Sabiedrības integrācija jeb cilvēku spēja dzīvot kopā, pilnībā ievērojot visu cilvēku cieņu, kopējo labumu, plurālismu un daudzveidību, nevardarbību un solidaritāti, kā arī viņu spēja piedalīties sabiedrības, kultūras, ekonomiskajā un politiskajā dzīvē aptver visus sociālās attīstības aspektus un visas politikas.*³⁵

³⁴ Makkonen, Timo (2004) Is Multiculturalism bad for the fight against discrimination? In: M. Scheinin, R. Toivanen (eds.) *Rethinking non-discrimination and minority rights*. Turku, Abo Akademi University, pp. 175–176.

³⁵ United Nations (1995) *Report of the World Summit for Social Development*. A/CONF. 166/9, 19 April 1995, 29. Available: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/51/PDF/N9511651.pdf?OpenElement>.

Nākamajā ANO ziņojumā, kurā turpināts Sociālā samita darbs, ir teikts, ka iekļaušana, līdzdalība un taisnīgums ir trīs galvenās “sabiedrības integrācijas sastāvdaļas”.³⁶ Ziņojumā apgalvots arī, ka “līdzdalīgs dialogs” ir galvenais līdzeklis, lai “veicinātu sabiedrības integrācijas vērtības un principus”.³⁷ Vairāku Eiropas cilvēktiesību organizāciju darba pārskatā par integrācijas jautājumu Merja Pentikainen (*Merja Pentikainen*) ir pieminējusi “integrācijas līdzdalības aspektu – t. i., līdzdalības un integrācijas jautājuma saikni”³⁸ kā izplatītu kopēju elementu.

Eiropas Padome ir pievērsusi mazāku uzmanību sabiedrības integrācijai, bet vairāk koncentrējusies uz “sabiedrības kohēziju” jeb saliedētību. Līdzīgi ANO, arī tā uzsvērusi līdzdalību un iespēju panākt “kohēziju ar cilvēktiesību palīdzību”.³⁹ Nesenā publikācijā sabiedrības saliedētība tiek definēta kā “sabiedrības spēja nodrošināt visu tās locekļu ilgtermiņa labklājību, tostarp taisnīgu pieeju resursiem, cilvēka cieņas ievērošanu, attiecīgi ņemot vērā daudzveidību, personisko un kolektīvo autonomiju, kā arī atbildīgu līdzdalību”.⁴⁰

Koncentrēšanās uz taisnīgu pieeju un diskriminācijas novēršanu kā sabiedrības integrācijas pamatu ir īpaši raksturīga to iestāžu darbā, kas nodarbojas ar rasisma izskaušanas jautājumiem. 1965. gadā pieņemtās Starptautiskās konvencijas par jebkuras rasu diskriminācijas izskaušanu 2. panta 1. punkta e) apakšpunktā dalībnieces valstis apņemas “nepieciešamības gadījumā veicināt vairākas rases apvienošanās organizācijas un kustības, kā arī citus pasākumus, lai likvidētu rasu barjeras”.⁴¹ Šajā gadījumā integrācija saistīta ar segregējošu diskriminācijas šķēršļu novēršanu, bet “integrējošs” nozīmē “no dažādām kultūrām veidots” pretstatā homogēnam.

Eiropas Padomes Eiropas Komisija pret rasismu un neiecietību (EKRN) savā darbā arvien vairāk skatījusi integrācijas jautājumus. EKRN ir pievērsusi uzmanību saiknēm starp integrāciju un rasu diskrimināciju, norādot, ka sabiedriskā diskusija par integrāciju var noniecināt attiecīgās kopienas⁴² un ka noteikti integrācijas pasākumi var būt pretrunā ar nediskriminācijas principiem.⁴³ Tā var notikt situācijās, kad “pienākums integrēties” noteiktām grupām

³⁶ United Nations (2007) *Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All*. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, p. 11.

³⁷ Turpat, 61. lpp.

³⁸ Pentikainen, Merja (2008) *Creating an Integrated Society, Managing Diversity and Human Rights in Europe*. In: *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 6, 2006/7. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, p. 349.

³⁹ Council of Europe (2005) *Concerted Development of Social Cohesion Indicators: Methodological Guide*. Strasbourg, Council of Europe, p. 15.

⁴⁰ Turpat, 23. lpp.

⁴¹ Skat.: http://treaties.un.org/doc/Treaties/1969/03/19690312%2008-49%20AM/Ch_IV_2pg.pdf.

⁴² Skat., piem., *ECRI's third report on the Netherlands* (§ 128). Pieejams: www.coe.int/ecri.

⁴³ Skat., piem., turpat (§ 49–50) un *ECRI's third report on Denmark* (§ 68).

tiek uzspiests vai tiek uzlikts sods par neintegrēšanos, un tas var notikt arī saistībā ar valodas politiku.⁴⁴

M. Pentikainena ir atzīmējusi, ka ne tikai EKRN, bet arī Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību konsultatīvā komiteja un EDSO Augstais komisārs nacionālo minoritāšu jautājumos “minoritāšu grupu gadījumā ir ļoti uzsvēruši oficiālās (valsts) valodas zināšanu nozīmi integrācijā”.⁴⁵ Kaut arī tiek akcentēta oficiālās valodas prasme, integrācija parasti tiek definēta kā pretstats asimilācijai. Šādā kontekstā integrācija tiek minēta Eiropas Padomes Vispārējā konvencijā par nacionālo minoritāšu aizsardzību (VKNMA), vienā no nedaudzajiem starptautiskajiem tiesiskajiem instrumentiem, kurā konkrēti minēta integrācija. 5. panta 2. punktā teikts: “Nekaitējot vispārējās integrācijas politikas ietvaros veiktiem pasākumiem, Puses atturas no tādas politikas vai darbības, kas asimilētu nacionālo minoritāšu personas pret to gribu, un aizsargā šādas personas no jebkādas darbības, kuru mērķis būtu šāda asimilācija.” VKNMA paskaidrojošā ziņojuma 46. punktā minēts, ka “2. punkts nekavē Puses īstenot pasākumus, ieviešot savu vispārējo integrācijas politiku”.

Neraugoties uz starptautisko cilvēktiesību iestāžu lietderīgo darbu saistībā ar dažādiem integrācijas aspektiem, integrācija nav juridisks jēdziens, kas veidojas integrācijas gaitā, un sarežģītās savstarpējās attiecības ir grūti ietvert starptautiskos līgumos un uzraudzības ziņojumos. Pēc detalizēta dažādu starptautisku organizāciju darba pārskata Pentikainena secina, ka “joprojām ir ļoti nepieciešams izskaidrot un pilnveidot šo jēdzienu”.⁴⁶ Interesanti, ka Eiropas Savienība – kurai nav lielas pieredzes cilvēktiesību un integrācijas jomā – nesen strauji pavisinājusi uz priekšu darbu saistībā ar integrāciju, īpaši attiecībā uz imigrantiem.

Eiropas Savienība un imigrantu integrācija

Kopš 1999. gada Eiropadomes sanāksmes Tamperē ES kļuvusi arvien aktīvāka un ietekmīgāka jautājumos, kas saistīti ar imigrantu integrāciju. Līdz Tampere sanāksmei ES galvenokārt uztrauca imigrantu integrācija ES dalībvalstu darba tirgos. Tampere sanāksmē un drīz pēc tam ES sāka paust plašāku skatījumu, uzsverot, ka imigrantu integrācija sabiedrībā panākama galvenokārt ar līdzdalības un nediskriminācijas palīdzību.

Tamperē ES līderi vienojās, ka imigrantu integrācijas politikas mērķis ir trešo valstu pilsoņu un ES pilsoņu tiesību un pienākumu pielīdzināšana. 2000. gadā pieņemtā diskriminācijas izskaušanas direktīvu kopa nostiprināja šo uzsvāru uz vienlīdzību un nediskrimināciju kā imigrantu integrācijas

⁴⁴ Skat., piem., *ECRI's third report on Latvia* (§ 120-1).

⁴⁵ Pentikainen, *Creating an Integrated Society*, p. 348.

⁴⁶ Turpat, 368. lpp.

būtisku elementu, kuru papildina Komisijas 2000. gada novembrī ieviestais “sabiedriskās pilsonības” (*civic citizenship*) jēdziens.⁴⁷

2004. gadā Tieslietu un iekšlietu padome pieņēma ES imigrantu integrācijas politikas kopējos pamatprincipus.⁴⁸ Pirmajā principā ir ietverts paplašināts integrācijas skatījums – tā attiecas ne tikai uz imigrantiem, bet “ir dinamisks, divvirzienu abpusējas pieņemšanas process, kurā piedalās visi imigranti un dalībvalstu iedzīvotāji”. Lai gan Principos atkārtoti uzsvērta līdzdalības dažādās jomās (2., 5. un 9. princips) un nediskriminācijas (6. princips) nozīme, tajos ietverti arī daži citi svarīgi elementi.

8. principā teikts, ka “dažādu kultūru un reliģiju pieņemšanu garantē Pamatiesību harta, un šis princips jāsteno”, tādējādi tiek atzīts kultūru saglabāšanas svarīgums. Savukārt 7. principā, sekojot tiem, kas uzsver starpkultūru kontaktu nozīmi, teikts, ka “integrācijas pamatmehānisms ir bieža imigrantu saskarsme ar attiecīgās dalībvalsts pilsoņiem”. Kaut tiek atzīta daudzveidība, šeit ietverts arī kopīgs pamats: “Eiropas Savienības pamatvērtību ievērošana” (2. princips) un apgalvojums, ka “pamatzināšanas par uzņēmējvalsts sabiedrības valodu, vēsturi un iestādēm ir integrācijas neatņemama sastāvdaļa” (4. princips).

Kā minēts iepriekš, imigrācijas politikas eiropeizācijas pakāpe ir atšķirīga, un to pašu var teikt par imigrantu integrācijas politiku. Neraugoties uz kopējo pamatprincipu pieņemšanu, informācijas apmaiņu par veiksmīgajiem piemēriem un lielāku ES finansējumu, valstis ir saglabājušas lielu suverenitātes pakāpi šajā sfērā. Tomēr Kristians Jopke ir apgalvojis, ka notiek imigrantu jautājumu risināšanas nacionālo modeļu saplūšana, kas lielā mērā balstās uz Nīderlandes pieredzes pārņemšanu. Jopke ir rakstījis, ka “mūsdienu Eiropas imigrantu integrācijas topošais tēls ir pilsoniskās integrācijas un nediskriminācijas politikas īpaša līdzaspastāvēšana”.⁴⁹ Pilsoniskā integrācija ietver obligātus pilsoņu tiesību un pienākumu kursus imigrantiem, bet nediskriminācija attiecas uz politikas pasākumiem pēc Rasu direktīvas pieņemšanas 2000. gadā.

Kopīgās idejas un mūsu pieeja

Pēc sabiedrības integrācijas koncepciju attīstības un dažādu šī termina lietojumu pārskata akadēmiskajā, cilvēktiesību un politikas literatūrā var konstatēt vairākus kopīgus elementus. Mūsdienu diskursā integrācija tiek izprasta kā pretstats asimilācijai. Dažos kontekstos integrācija var izraisīt labprātīgu

⁴⁷ Īsu pārskatu par ES imigrantu integrācijas politikas veidošanos skat. Eiropas Komisijas mājaslapas attiecīgajā sadaļā: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm un saiknēs uz attiecīgajiem dokumentiem.

⁴⁸ Turpat. Skat. arī: Niessen, Jan, Kate, Mary Ann (2007) *From Principles to Practice: The Common Basic Principles on Integration and the Handbook Conclusions*. Brussels, MPG. Pieejams: http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3769/DocumentName/Principles_to_Practice_CBP_Handbook3.pdf.

⁴⁹ Jopke, Transformation of Immigrant Integration, p. 247.

asimilēšanos, bet Eiropas cilvēktiesību sistēma aizliedz piespiedu asimilāciju. Turklāt, kā tika minēts iepriekš, liela mēroga asimilācija – pat labprātīga – faktiski nav iespējama, ņemot vērā subnacionālo identitāšu dzīvotspēju, šīs identitātes aizsargājošu minoritāšu tiesību sistēmas nostiprināšanos un arvien lielāku Eiropas valstu sabiedrības dažādību, jo tās pakāpeniski kļūst par imigrācijas sabiedrībām.

Atzīstot kultūru dažādības pastāvēšanu, integrācija nozīmē nevis paralēlu, atsevišķu etnokultūru grupu pastāvēšanu, bet gan to mijiedarbību. Sociologi – piemēram, Dirkems – jau diezgan sen norādīja, ka sociālās saiknes, savstarpēja apmaiņa un abpusēgums var radīt saskaņotību un vienotību, taču kultūru daudzveidības kontekstā indivīdu un grupu saskarsme var pat veicināt partikulāristisku identitāšu saglabāšanu. Lai gan saskarsme starp cilvēkiem, kas pieder atšķirīgām etnokultūru grupām, var izraisīt konfliktus, Olports un viņa sekotāji ir parādījuši, ka, ievērojot noteiktus priekšnosacījumus, tā var arī mazināt aizspriedumus. Nesen veiktais darbs liecina, ka starpkultūru kompetenci var iemācīt un apgūt, tādējādi mazinot konflikta un saspīlējumu iespējamību. Integrācijas kontekstā būtiska kompetences joma ir oficiālās jeb valsts valodas zināšanas, lai gan būtu vēlams arī, lai majoritātes pārstāvji zinātu minoritāšu valodas. Valsts valodas zināšanas var ne tikai atvieglot saskarsmi, saziņu un sadarbību, bet arī veicināt līdzdalību un vienlīdzīgu pieeju dažādiem sociāliem labumiem.

Cilvēktiesību diskursa izveidošanās – īpaši rasisma izskaušanas un minoritāšu tiesību jomā – pēc Otrā pasaules kara bija saistīta ar uzmanības pievēršanu etnisko, reliģisko un lingvistisko minoritāšu, imigrantu un pamatiedzīvotāju tiesībām. Līdz nesenam laikam tika uzskatīts, ka integrācija saistās galvenokārt ar šīm grupām. Tomēr nesen veiktais darbs, īpaši Apvienoto Nāciju Organizācijā, Eiropas Padomē un Eiropas Savienībā, liecina, ka integrācija ir saistīta ar visu sabiedrību, ka tas ir savstarpējas pielāgošanās divvirzienu process. Pastāv plaša vienošanās, ka integrācija ir cieši saistīta gan ar līdzdalību, gan ar nediskriminācijas un vienlīdzības veicināšanu.

Līdzdalība tiek skatīta ne tikai kā demokrātisku valsts iekārtu pamats, bet arvien vairāk – kā ārkārtīgi svarīgas minoritāšu tiesības.⁵⁰ Dzīvīgā demokrātijā nepieciešama visu sabiedrības locekļu līdzdalība, taču efektīva minoritāšu pārstāvju līdzdalība ir ārkārtīgi būtiska, lai demokrātiskās institūcijas, kurās dominē majoritāte, ņemtu vērā minoritāšu tiesības. Lai gan efektīva minoritāšu līdzdalība var radīt pamatu minoritāšu identitāšu aizsardzībai, līdzdalībai nav jāizraisa partikulārisms. Tikai līdzdarbojoties imigranti un citi sabiedrības

⁵⁰ Skat.: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2008) *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*. Strasbourg, Council of Europe. Pieejams: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf.

locekļi iegūst piederības sajūtu plašākai valsts kopienai.⁵¹ Šī piederības sajūta tradicionāli tikusi skatīta kā integrācijas galvenais mērķis.

Līdzdalība pati par sevi negarantē sabiedrības saliedētību, jo piedalīties var visi, bet asimetrija varas un resursu pieejamības ziņā var radīt nevēlamas sekas, kad visi piedalās, bet tikai daži ir pārstāvēti. Tādēļ ir nepieciešama nevis vienkārši līdzdalība, bet līdzdalība *un* pārstāvniecība, jo līdzdalība veicinās integrāciju tikai tad, kad visi sabiedrības locekļi, neraugoties uz savām subnacionālajām identitātēm, redzēs, ka viņu grupu pārstāvjiem ir sociālā, ekonomiskā, kultūras un politiskā ietekme.

Pastāv arvien lielāka vienprātība, ka, lai samazinātu varas un resursu asimetriju, integrācijā svarīga ir nediskriminācija. Nediskriminācija var ne tikai veicināt demokrātisko līdzdalību, bet arī novērst labvēlīgas saskarsmes un sadarbības mākslīgos šķēršļus, kas rodas, kad indivīdi, grupas vai institūcijas netaisni atšķirīgi izturas pret cilvēkiem, ņemot vērā to rases, ādas krāsas, nacionālās vai etniskās izcelsmes, valodas, reliģisko un cita veida piederību. Šeit nevar koncentrēties vienīgi uz iespēju vienlīdzību, jo sociālo seku svarīgās atšķirības, kas nerodas atšķirīgas attieksmes rezultātā, arī var negatīvi ietekmēt sabiedrības saliedētību un visu sabiedrības locekļu piederības sajūtas saglabāšanu.

Tādējādi mūsu izpratnē sabiedrības integrācija ir sabiedrības vienošanas process, un to veicina līdzdalība, starpkultūru saskarsme un nediskriminācija. Tomēr katram no šiem integrācijas balstiem ir svarīgs apakškomponents. Līdzdalības gadījumā tā ir pārstāvniecība; starpkultūru saskarsmē – starpkultūru kompetence; nediskriminācijas gadījumā – vienlīdzības veicināšana. Šie trīs pamati ir saistīti un nepieciešami veiksmīgai integrācijai. Tikai līdzdalību un nediskrimināciju var īstenot bez īpašas mijiedarbības starp majoritāti un dažādām minoritātēm, tādējādi izraisot nodalīšanos. Savukārt starpkultūru saskarsme var notikt arī nedemokrātiskās sistēmās, kuru locekļi, iespējams, ir ieguvuši starpkultūru kompetenci. Kamēr šāda saskarsme netiek papildināta ar līdzdalību un nediskrimināciju, tās rezultāts var būt dominēšana un piespiedu asimilācija.

Sabiedrības integrācijas mērīšana Latvijā

Vērtējot integrāciju Latvijā, šī pētījuma autori ir izmantojuši iepriekš aplūkoto trīs daļu shēmu. Autoriem tika piedāvāts ieteicamo indikatoru saraksts (skat. 1. pielikumu), kas bija pamats dažādu integrācijas jomu analīzei pilsoniskajā un politiskajā dzīvē, darba tirgū, sociālajā sfērā, izglītības sistēmā,

⁵¹ Par šo jautājumu skat. Ritas Zīsmutas (*Rita Susmuth*), Vācijas parlamenta bijušās priekšsēdētājas un imigrantu integrācijas ekspertes, piezīmes: Council of Europe (2006) *Achieving social cohesion in a multicultural Europe: Concepts, situation and developments*, Trends in social cohesion, No. 18. Strasbourg, Council of Europe, p. 31.

plašsaziņas līdzekļu un informācijas nozarē, kā arī kultūras dzīvē. Daži indikatori tika pilnībā pārņemti no Eiropas Padomes,⁵² Eiropas Parlamenta⁵³ un citiem pētījumiem, bet daži atspoguļo Latvijas īpašo situāciju.

Indikatori ataino ne tikai situāciju sabiedrībā, bet arī sabiedrības uzskatus par šo situāciju. To iekļaušana ir būtiska, jo uzskati var kļūt par realitāti, ja tie ietekmē indivīdu, sabiedrības grupu vai politikas veidotāju uzvedību. Turklāt dažādu veidu nevienlīdzības subjektīvs vērtējums ir svarīgs, lai saprastu to sociālo un politisko nozīmi. Tiek plaši uzskatīts, ka diskriminācija ir sociālo nesaskaņu un atsvešināšanās avots. Tomēr, kā parādījis E. K. Frānsiss (*E. K. Francis*), “noteiktos apstākļos atšķirīga attieksme pret mazākumtautībām var būt ne tikai funkcionāla, bet arī leģitīma”.⁵⁴ Tādēļ dati par uzskatiem arī ir jāizmanto, lai parādītu, vai atšķirība rada vai nerada spriedzi, kas grauj integrāciju.

Redaktors rosināja autorus sniegt vispārīgu integrācijas situācijas novērtējumu savās pētījumu jomās un parādīt būtiskās mūsdienu tendences. Līdzīgi kā Latvijas demokrātijas audita metodoloģijā,⁵⁵ autori tika arī mudināti konstatēt lielāko sasniegumu, nopietnāko problēmu un svarīgāko uzdevumu. Lai gan sabiedrības integrācija ir pašlaik notiekošs process, pētījumu ierobežotais apjoms, pieejamie dati un vēlme iesaistīties pašlaik Latvijā notiekošajās diskusijās noteica analīzes laika ierobežojumu. Vairumā gadījumu autoriem tika lūgts aplūkot situāciju no 2001. gada, kad Latvijā tika izstrādāti pirmie integrācijas politikas dokumenti. Tomēr reizēm situācija tiek aplūkota ilgākā laika periodā, jo dažas pārmaiņas (piemēram, valodas apguve) ir notikušas pakāpeniski un ir bijušas būtiskas ilgā laika posmā.

Šis nav pirmais mēģinājums novērtēt integrāciju vai analizēt integrācijas politiku Latvijā, taču tas varētu būt vispusīgākais. Lai radītu pamatu integrācijas tendenču sīkākai analīzei dažādās sabiedrības dzīves jomās, ļoti nepieciešama ir Latvijas integrācijas politikas attīstības kritiska analīze. Tieši šādai analīzei mēs tagad pievērsīsimies.

⁵² Skat., piem.: *Concerted development of social cohesion indicators*.

⁵³ Skat. European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union (2007) *Setting Up a System of Benchmarking to Measure the Success of Integration Policies in Europe*. Brussels, European Parliament.

⁵⁴ Francis, E. K. (1976) *Interethnic Relations*. New York, Elsevier, p. 270.

⁵⁵ Rozenvalds, Juris (red.) (2005) *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds.

Padomju mantojums un integrācijas politikas attīstība kopš neatkarības atjaunošanas

Juris Rozenvalds

Padomju mantojums integrācijas jomā

Latvijā vēsturiski ir izveidojusies etniski daudzveidīga sabiedrība – valstī dzīvo ap 150 etnosu pārstāvju, kaut arī absolūti lielākā daļa iedzīvotāju (93,2%) pēc Centrālās statistikas pārvaldes 2009. gada datiem pieder pie četrām lielākajām tautībām Latvijā – latviešiem (59,2%), krieviem (27,8%), baltkrieviem (3,6%) un ukraiņiem (2,5%). Ņemot vērā, ka trīs pēdējo tautību pārstāvji sadzīvē lielākoties lieto krievu valodu, no integrācijas politikas viedokļa viens no svarīgākiem nošķīrumiem ir starp tiem, kam dzimtā valoda ir latviešu (2000. gada tautas skaitīšanas laikā – 58,2%), un krievvalodīgajiem (37,5%).

Latvijas etniskā struktūra ir veidojusies gadsimtiem ilgi, un sākotnēji tā bija ļoti homogēna: 16.–17. gs. latviešu īpatsvars tuvojās 90%. Līdz Pirmajam pasaules karam citu tautu pārstāvji ieceļoja Latvijā pakāpeniski, lielākoties tie bija valdošās elites pārstāvji (piemēram, vācieši, krievi, poļi). Latvijā netika masveidā ieplūdināti citu tautību zemnieki, līdz ar to neveidojās izolētas kompakta teritorijas, kurās cittautieši veidotu izteiktu vairākumu.

Latvijas iedzīvotāju iesaistīšanās Pirmā pasaules kara notikumos, kā arī ar karadarbību cieši saistītā Latvijas iedzīvotāju masveida izceļošana uz Krievijas iekšējiem reģioniem būtiski izmainīja gan 20. gadsimta divdesmito, trīsdesmito gadu Latvijas iedzīvotāju skaitu (1897. gada iedzīvotāju skaits tika pārsniegts tikai 1935. gadā), gan proporcijas starp galvenajām etniskajām grupām, jo vāciešu skaits un īpatsvars Latvijā samazinājās apmēram divas reizes.

Taču visbūtiskākās izmaiņas sabiedrības etniskajā struktūrā notika Otrā pasaules kara gados. Šajā laikā Latvija gandrīz pilnībā zaudēja divas nozīmīgas minoritātes. Apmēram 60 000 vāciešu repatriējās 1939.–1940. gadā, ebreju minoritāte, savukārt, tika gandrīz pilnībā iznīcināta holokausta traģiskajos notikumos. Divdesmitā gadsimta četrdesmito gadu nežēlīgās represijas, došanās bēgļu gaitās un emigrācija uz vairākām rietumu valstīm, kā arī pēckara deportācijas būtiski samazināja latviešu skaitu Latvijā – 1959. gadā tas bija gandrīz par 180 tūkstošiem cilvēku mazāks nekā 1935. gadā.

Kaut arī latviešu skaits Latvijā bija būtiski samazinājies, Latvijas iedzīvotāju kopskaits ievērojami pieauga, jo palielinājās migrācija no citām toreizējās PSRS republikām. 1959. gadā tas pārsniedza 1935. gada Latvijas iedzīvotāju

skaitu par 230 tūkstošiem iedzīvotāju. Lielāko daļu pieauguma nodrošināja austrumslāvu izcelsmes iecelotāji. Viņu īpatsvars iedzīvotāju kopskaitā strauji pieauga. Krievu īpatsvars no 10,6% 1935. gadā pieauga līdz 26,6% 1959. gadā, 29,8% 1970. gadā un 34% 1989. gadā. Līdzīgi pieauga arī baltkrievu (1,4% 1935. gadā, 2,9% 1959. gadā, 4% 1970. gadā, 4,5% 1979. un 1989. gadā) un ukraiņu (0,09% 1935. gadā, 1,4% 1959. gadā, 2,3% 1970. gadā, 2,7% 1979. gadā un 3,5% 1989. gadā) īpatsvars.

Latvijas iedzīvotāju skaits kopā un lielāko tautību īpatsvars (tūkst. un %)

| | 1935 | 1959 | 1970 | 1979 | 1989 | 2000 | 2009 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kopā | 1950,4 | 2093,5 | 2364,1 | 2502,8 | 2666,6 | 2375,3 | 2261,3 |
| t. sk. | | | | | | | |
| latvieši | 75,4 | 61,9 | 56,8 | 53,7 | 52,0 | 57,7 | 59,3 |
| krievi | 10,6 | 26,6 | 29,8 | 32,9 | 34,0 | 29,6 | 27,8 |
| baltkrievi | 1,4 | 2,9 | 4,0 | 4,5 | 4,5 | 4,1 | 3,6 |
| ukraiņi | 0,09 | 1,4 | 2,3 | 2,7 | 3,5 | 2,7 | 2,5 |
| poļi | 2,5 | 2,9 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,4 |
| lietuvieši | 1,2 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| ebreji | 4,8 | 1,7 | 1,6 | 1,1 | 0,9 | 0,4 | 0,4 |
| vācieši | 3,2 | 0,07 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |

Avots: Latvijas Centrālā statistikas pārvalde. Pieejams: <http://data.csb.gov.lv/DATA-BASE/Iedzsoc/Ikgad%C4%93jie%20statistikas%20dati/Iedz%C4%ABvot%C4%81ji/Iedz%C4%ABvot%C4%81ji.asp>; *Latvijas 2000. gada tautas skaitīšanas rezultāti* (2002) Rīga, Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, 121. lpp.

Latvijā padomju varas pēdējās desmitgadēs radās situācija, kad sabiedrību veidoja divas skaitliski gandrīz vienādas kopienas – latviski runājošā un krieviski runājošā. Tās būtiski atšķīrās pēc informācijas iegūšanas avotiem, attieksmi pret situāciju Latvijā, kā arī vērtību orientāciju. Vēlākajos gados, kad līdz ar būtiskām Latvijas sabiedrības transformācijām un neatkarīgas valsts atjaunošanu darba kārtībā izvirzījās jautājums par sabiedrības konsolidāciju, šie jautājumi kļuva būtiski nozīmīgi integrācijas politikas veidošanas kontekstā.

Varmācīga iekļaušana padomju impērijā, nežēlīgas represijas, etnisko jūtu pazemošana un *padomiskā* unifikācija pēckara laikā radīja veselu virkni noturīgu Latvijas sabiedrības latviskās daļas apziņas orientāciju, kas būtiski ietekmēja procesus sabiedrībā. Pirmām kārtām jāatzīmē pirmskara neatkarīgās republikas laiks, tai skaitā sešu K. Ulmaņa autoritārā režīma gadu idealizācija. Saistībā ar padomju režīma kategorisku noliegumu tas producēja “melnbalto”, uz binārām opozīcijām balstīto vēstures uztveri. Latviešu vidū izplatīts bija uzskats, ka padomju varas gados LPSR vadība salīdzinājumā ar Igaunijas un Lietuvas vadītājiem vismazāk rūpējās par republikas interesēm un viscītīgāk pildīja Maskavas norādījumus. Līdz ar to latviešu vēsturiskajā atmiņā lielākoties nostiprinājies kategoriski noliedzošs “melnbalts” skats uz “reālā sociālisma” pagātni, kas mūsu kaimiņu vēsturiskajā apziņā bija vairāk niansēts, ņemot vērā, piemēram, 60. un 70. gadu attīstību Igaunijā vai arī Lietuvas neapšaubāmo

sociālekonomisko izaugsmi pēckara posmā. Par vienu no raksturīgām ikdienas apziņas iezīmēm 90. gados kļuva cerība uz lēcienvēdīgu sabiedrisko problēmu risinājumu, pamatā liekot padomju sabiedrības mantojuma vienkāršu noliegumu un pirmskara Latvijas risinājumu un sabiedrības izkārtojuma, it īpaši – tās etniskās kompozīcijas, restaurāciju. Šī cerība bieži vien aizvietoja diskusijas par viena vai otra risinājuma atbilstību 90. gadu Latvijas apstākļiem un mūsdienu priekšstatiem par sociālo un ekonomisko politiku.

Patiesi sarežģītā un traģiskā Latvijas un latviešu vēsture 20. gadsimtā radīja ikdienas apziņā pārliecību par Latvijas situācijas unikālo raksturu, kas, savukārt, saistījās ar priekšstatu, ka latvieši ir, tā sacīt, **negatīvi izredzēti** – viņi cietuši tik daudz, kā neviena cita nācija 20. gadsimtā. Tāpēc rietumu valstīm esot kādi īpaši pienākumi attiecībā uz latviešiem un Latviju, bet latviešiem, savukārt, ir tiesības pagātnes netaisnību pārvarēšanas vārdā rīkoties ne vienmēr atbilstoši rietumu pasaulē pieņemtajiem civilizētas politiskās uzvedības standartiem.

Ilgstoša latviešu nacionālo jūtu pazemošana padomju impērijā, kā arī pānākumi Latvijas rusifikācijas procesā, kas iezīmēja nopietnus draudus pašai latviešu valodas pastāvēšanai, radīja sava veida **katastrofisko argumentu**, kas bija samērā plaši izplatīts 90. gadu Latvijas politiskajā diskursā. Tā būtība ir apgalvojumā – ja kāds jautājums tiks risināts kādā noteiktā veidā, latvieši kā nācija beigs pastāvēt. Šīs bailes ir joprojām dzīvotspējīgas, neskatoties uz acīmredzamu pretrunu faktam, ka kopš “dziesmotās revolūcijas” laikiem latvieši neapšaubāmi dominē neatkarīgās Latvijas politiskajā dzīvē.

Visbeidzot, padomju varas gadu mantojums producēja ikdienas apziņas ievirzi, ko varētu nosaukt par **minoritātes kompleksu**. PSRS laikos latvieši bija nenozīmīgā mazākumā milzīgās impērijas iedzīvotāju sastāvā (apmēram 0,5% no PSRS iedzīvotāju skaita). Latvijā vietējās varas kontrolē bez ikdienas dzīves jautājumu risināšanas bija galvenokārt tie jautājumi, kas skāra latviešu kultūras, izglītības, arī vietējās rūpniecības un lauksaimniecības (kur arī pārsvarā dominēja latvieši) attīstību. Turpretim iebrucēju kultūras, izglītības un informācijas plūsmas, kā arī t. s. vissavienības pakļautības (pārsvarā krievisko) uzņēmumu pārvalde tika veikta no Maskavas. Tā rezultātā iepriekšminētajos apstākļos izveidojās savdabīga padomju laika latviešu “privilēģija” – koncentrēties tikai uz savām problēmām. Valodas, kultūras un etniskās problēmas latviešu sabiedrības plašu slāņu apziņā saistījās tikai un vienīgi ar latviešiem. Trešās atmodas gados populārais lozungs “Mēs gribam būt kungi savā dzimtajā zemē!” parasti ikdienas apziņā netika saistīts gan ar gatavību akcentēt latviešu tiesības, gan arī atzīt citu sabiedrības grupu tiesības un vajadzības. Tas arī kļuva par vienu no iemesliem, kāpēc, kā atzīmē E. Vēbers, latviešu publika deviņdesmito gadu vidū izrādījās negatava politiskās nācijas idejai “un uztvēra to negatīvi un sakāpināti neadekvāti”.¹ Vēlākajos gados latviskā sabiedriskā doma

¹ Vēbers, E. (2007) Vai teiksim ardievas sabiedrības integrācijai? No: *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un sekas*. Rīga, LU Filozofijas un socioloģijas institūts, 119. lpp.

līdzīgā veidā – ar neizpratni un aizdomām – reaģēja uz Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību ratificēšanu Saeimā.

Minētās masu apziņas ievirzes nospēlēja būtisku lomu masu mobilizācijas procesā “dziesmotās revolūcijas” laikā, no otras puses, atjaunotās Latvijas valstiskās neatkarības laikā tās dažkārt kļuva par traucējošām sabiedrības stabilitātes sasniegšanā.

Atšķirībā no latviešu identitātes Latvijas krievvalodīgo iedzīvotāju identitātei padomju laikā piemita visas tās “normālās” identitātes pazīmes, kurā sociāli ekonomiskā identifikācija ņem virsroku pār savas etniskās izcelsmes, valodas un kultūras nozīmes uzsvērumu. Tam pamatā bija gan vēsturiski izveidojusies valstiskās pašidentifikācijas primaritāte pār etnisko, gan tās priekšrocības, ko Padomju Savienībā baudīja krievu valodas lietotāji, un ikdienas apziņā tie bieži vien ieguva pašsaprotamības statusu. Latvijas krievu identitātes pētnieks V. Volkovs šo iezīmi apzīmē ar jēdzienu “etniskais nihilisms”.² Līdz ar to “dziesmotās revolūcijas” un atjaunotās neatkarības pirmajos gados Latvijas krievvalodīgo iedzīvotāju apziņā sociālekonomiskās prioritātes dominēja pār specifiski etniskām un tādējādi tieši nekonfliktēja ar latviešu centieniem panākt Latvijas neatkarības atjaunošanu kā izšķiroši svarīgu priekšnoteikumu savas kultūras un valodas aizsardzības nodrošināšanai. Tas novērsa etniskā konflikta rašanos deviņdesmito gadu sākumā un radīja savdabīgu “normalitātes inerci”, kas lielā mērā nodrošināja 1988.–1991. gada revolucionāro procesu un pēc neatkarības atjaunošanas pirmo gadu mierīgu procesu norisi Latvijā. Šis apstāklis principiāli atšķir situāciju Latvijā astoņdesmito gadu beigās, deviņdesmito gadu pirmajā pusē no situācijas bijušajā Dienvidslāvijā, kur visas nozīmīgākās etniskās grupas, tai skaitā arī serbi, aplūkoja savu pastāvēšanu kā apdraudētu, kaut arī bieži vien uz atklāti mitoloģiskiem un iracionāliem pamatiem. Tādējādi tika radīta “minoritāšu” sadursme, kam Dienvidslāvijas tautu vēsturē bija traģiskas sekas. Deviņdesmito gadu gaitā Latvijā notikušo transformāciju ietekmē Latvijas krievu identitātes apziņa pamazām transformējās par tādas minoritātes apziņu, kurai ir aktīvi jāiestājas par savas valodas un kultūras tiesībām. Latvijas krievu etniskās mobilizācijas potenciālu uzskatāmi parādīja plašie protesti pret skolu reformu.

Integrācijas politikas priekšnoteikumu sakarā ir jāmin arī demogrāfiskie un sociāli ekonomiskie faktori, kas atsevišķos aspektos rada Latvijā labvēlīgāku – salīdzinājumā ar, piemēram, citām Baltijas valstīm – vidi integrācijas politikas īstenošanai. Sāksim ar demogrāfiskiem faktoriem, galvenokārt ar Latvijas iedzīvotāju izvietojuma īpatnībām salīdzinājumā ar mūsu ziemeļu un dienvidu kaimiņiem, un ar to saistītajām atšķirībām kultūras un ekonomiskajos procesos. Atšķirībā, piemēram, no Igaunijas ziemeļaustrumiem Latvijā vēsturiski nav izveidojušies reģioni (izņemot atsevišķus Latgales novadus), kuros cittaunieši dzīvo kompakti un nošķirti no pamatnācijas pārstāvjiem. Cittaunieši

² Volkovs, V. (1996) *Krievi Latvijā*. Rīga, LZA FSI, 67. lpp.

Latvijā ir samērā vienmērīgi izvietoti visā Latvijas teritorijā, it īpaši Latvijas pilsētās. Latvijā tradicionāli bija un ir samērā augsts jaukto laulību īpatsvars – 2006. gadā no laulību noslēgušiem latviešu vīriešiem 21,7% apprecējuši cittautietī un 19,9% latviešu izcelsmes sievietes ņēmušas citas tautības vīru.³ Igaunijā, turpretim, tikai 9–10% igauņu dodas laulībā ar citas tautības dzīves partneri. Latvijā atšķirībā, piemēram, no Igaunijas nav vēsturiski izveidojušās būtiskas sociāli ekonomiskās atšķirības starp kopienām, it īpaši ienākumu ziņā. Etniskai piederībai nav būtiskas korelācijas ar nabadzību – tai vienādā mērā ir pakļauti latvieši un cittautieši (skat. Mihaila Hazana un Felicianas Rajevaskas nodaļas šajā grāmatā).

Cik lielā mērā sabiedrības integrācijas priekšnoteikumi un apdraudējumi, kas izveidojušies Latvijā, ietekmēs sabiedrības konsolidācijas procesus, bija atkarīgs no politisko spēku spējas nodrošināt sabiedrības nozīmīgākajām grupām pieņemamas politikas īstenošanu. Iespējas samērā brīvai politisko spēku sāncensībai – pirmo reizi kopš traģiskajiem 1940. gada vasaras notikumiem – Latvijā radās līdz ar ephohāliem transformācijas procesiem Padomju Savienībā M. Gorbačova “perestroikas” un tai sekojošas “dziesmotās revolūcijas” gados.

Integrācijas priekšnoteikumu radīšana “dziesmotās revolūcijas” gados

“Dziesmotās revolūcijas” gados Latvijas sabiedriskajā telpā tika diskutēts par diviem neatkarības atgūšanas veidiem. Pirmo no tiem var nosaukt par “sociāli reālistisko”, un to savā politikā pārstāvēja 1988. gada 8. oktobrī dibinātā lielākā un ietekmīgākā Latvijas nacionāli demokrātiskā organizācija – Latvijas Tautas fronte (LTF). Savā 1. programmā (1988) tās pārstāvji uzsvēra: “LTF rosina un konsolidē visu Latvijas iedzīvotāju centienus demokratizēt sabiedrību, sekmēt tās morālo atjaunotni neatkarīgi no viņu sociālā stāvokļa, valodas, partijiskās, reliģiskās vai nacionālās piederības.”⁴ Latvijas Tautas frontes pirmās paaudzes līderi ļoti labi apzinājās Latvijas etnisko attiecību komplicēto raksturu un šajos jautājumos piekopa mēreno un reālistisko politiku, kas rēķinājās ar pēckara periodā notikušām demogrāfiskām izmaiņām un uzsvāru lika uz visu tālaika Latvijas iedzīvotāju konsolidāciju sākotnēji ceļā uz patstāvību atjaunotās Padomju Savienības sastāvā, bet kopš 1989. gada 31. maija LTF Domes valdes aicinājuma – ārpus PSRS valstiskuma. Latvijas Tautas frontes kongresos 1988. un 1989. gadā tika piedāvāta nacionālā programma, kas bija orientēta uz visu Latvijas iedzīvotāju saliedēšanu. Tās pamatā bija atziņa, ka nacionālās neatkarības atjaunošana ir iespējama tikai ar visu Latvijas etnisko grupu aktīvu atbalstu. Šajā sakarā LTF lielu lomu piešķīra cittautiešu informēšanai par Latvijas vēsturi

³ Datus par šiem un citiem gadiem skat. Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapā. Pieejama: www.csb.gov.lv.

⁴ *Latvijas Tautas fronte. Gads pirmais* (1989) Rīga, LTF, 208. lpp.

un tālaika sociāli politiskām norisēm. LTF izdeva laikraksta “Atmoda” krievu valodas versiju un izveidoja LTF lektoru grupu. Savu politiku pilsonības jautājumos LTF veidoja, respektējot pēckara realitātes, – tā iestājās par pilsonības piešķiršanu tiem pastāvīgajiem Latvijas iedzīvotājiem, kas nodzīvojuši Latvijā vismaz 10 gadus.

Otro, “legālo”, neatkarības sasniegšanas ceļu pārstāvēja Latvijas Republikas Pilsoņu komitejas, kā arī Latvijas Republikas Pilsoņu kongress. Tā veidošana pēc Igaunijas Republikas Pilsoņu kongresa parauga sākās 1989. gada vasarā, bet 1990. gada aprīlī notika Latvijas Republikas Pilsoņu kongresa vēlēšanas. Šī raksta uzdevums nav detalizēti aplūkot Pilsoņu kongresa darbību no 1990. gada līdz tā darba izbeigšanai 1993. gadā, kā arī atbildēt uz jautājumu, vai Pilsoņu kongress bija sabiedriska vai politiska organizācija, vai arī Latvijas Republikas Augstākai Padomei un Saeimai alternatīva valsts varas struktūra. Svarīgākais ir tas, ka Pilsoņu komiteju un Pilsoņu kongresa priekšplānā tika izvirzīta tiesiskā pēctecība un, uzsverot padomju okupācijas prettiesisko raksturu, visas personas, kas apmetās Latvijā pēc 1940. gada 17. jūnija, tika uzskatītas par nelegāliem imigrantiem, kuriem vai nu jāaizbrauc no Latvijas, vai jāsaņem uzturēšanās atļauja no pilnvarotiem atjaunotās Latvijas valsts pārstāvjiem. 1990. gada oktobrī Pilsoņu kongresa laikraksts “Pilsonis” uzteica Igaunijas nacionālradikāļu centienus panākt pēckara iebrucēju piespiedu izceļošanu: “Kamēr daudzu cienījamu latviešu prāti šeit un emigrācijā ir aizņemti ar jautājumu, kā pievienot kolonistus, piešķirot viņiem pilsoņtiesības, mūsu vēsākie un tālredzīgākie ziemeļu kaimiņi vairāk domā, kādā veidā – pēc iespējas civilizētāk un pieklājīgāk – atbrīvoties no šiem nelūgtajiem viesiem.”⁵

Skaidrs, ka pēc šādas pieejas pēckara “kolonistu” integrācijas ideja šķita kaut kas principiāli nepieņemams – vispirms bija jāatjauno Latvijas Republikas pilsoņu un viņu pēcteču tiesības, kā arī jācer uz cittautiešu masveida izbraukšanu no Latvijas, kas atgrieztu Latviju pie pirmskara demogrāfiskajām proporcijām.

Un tomēr Latvijas sabiedrībā “dziesmotās revolūcijas” gados dominēja LTF reālistiskā platforma. Būtisku lomu nospēlēja PSRS centrālo struktūru un impērisko spēku spiediens Latvijā. 1989. gada janvāra sākumā kā pretsvars Latvijas Tautas fronteī tika nodibināta Latvijas Internacionālā darbaļaužu fronte, un 1989. gada vasarā tās pārstāvji piedalījās PSRS Apvienotās darbaļaužu frontes dibināšanā. Savukārt Latvijas Komunistiskās partijas vadības mērenais spārns sākotnēji orientējās uz sadarbību ar LTF. Par to liecināja, piemēram, LKP pirmā sekretāra Jāņa Vagra uzstāšanās Tautas manifestācijā “Par tiesisku valsti” Mežaparkā 1988. gada 7. oktobrī, kā arī fakts, ka apmēram trešā daļa LTF 1. kongresa delegātu bija PSKP biedri. Taču pamazām šīs attiecības ieguva izteikti konfrontējošu raksturu, jo LTF nostāja kļuva radikālāka. LKP ietvaros,

⁵ Imigrantu piespiedu izsūtīšana – optimālais risinājums. *Pilsonis*, Nr. 7. 1990. g. 16. okt., 1. lpp.

savukārt, pieauga konservatīvo spēku ietekme, it īpaši pēc tam, kad LKP 25. kongresā 1990. gada aprīlī no tās atšķēlās nacionāli orientētā Neatkarīgā Latvijas komunistiskā partijā un par LKP pirmo sekretāru 1990. gada 7. aprīlī kļuva Alfrēds Rubiks.

Reizē ir jāatzīmē, ka “dziesmotās revolūcijas” gados krievvalodīgā Latvijas sabiedrības daļa nebija politiski vienota, un, kā atzīmē N. Muižnieks, lai gan pat progresīvākajiem krieviski runājošās sabiedrības daļas pārstāvjiem (nerunājot nemaz par nacionāli radikālām organizācijām) bija būtiski iebildumi pret LTF politiku, kam pamatā bija liberālais nacionālisms un latviešu nācijas interešu prioritātes uzsvēršana,⁶ tikai 20–30% krieviski runājošo, pēc J. Dreifelda novērtējuma,⁷ atbalstīja konservatīvo spēku centienus atjaunot padomju laika *status quo*. Sabiedriskās domas aptaujas liecina, ka 1990. gadā 39% Latvijas cittautiešu atbalstīja Latvijas neatkarību.⁸ 1991. gada 3. martā notika iedzīvotāju aptauja par Latvijas Republikas neatkarību, kas tika ierosināta kā apsteidzoša atbilde uz PSRS centrālo struktūru lēmumu 17. martā rīkot referendumu par Savienības saglabāšanu. Vissavienības referendums bija iecerēts kā negatīva atbilde uz jautājumu par Baltijas valstu “brīvļaišanu”.

Latvijas aptaujā varēja piedalīties visi Latvijas pastāvīgie iedzīvotāji vecumā no 18 gadiem, un aptaujas dalībniekiem bija jāatbild uz jautājumu “Vai jūs esat par demokrātisku un valstiski neatkarīgu Latvijas Republiku?”. Aptaujas sarakstos bija iekļauti 1 902 802 republikas iedzīvotāji, no kuriem aptaujā piedalījās 1 666 128 jeb 87,56% balsstiesīgo. Ar atbildi “jā” balsoja 1 227 562 jeb 73,68% balsotāju, bet atbildi “nē” izvēlējās 411 374 jeb 24,69% balsotāju. 1991. gada 3. marta aptaujas rezultāti tika interpretēti atšķirīgi. Daži autori aplūko to kā etniskā balsojuma piemēru, kas apliecina, ka “starp vēlētājiem (cittautiešiem) pastāvēja tendence balsot pret Latvijas neatkarību vai nepiedalīties aptaujā”.⁹ Šādai interpretācijai nevar pilnībā piekrist. Kaut arī nav šaubu par to, ka liela daļa cittautiešu “dziesmotās revolūcijas” notikumos saskatīja galvenokārt latviešu ieinteresētību un attiecībā uz tiem ieņēma pārsvarā neitrālu pozīciju (kas, ņemot vērā iepriekšējo rusifikācijas pieredzi, arī bija Latvijas demokrātisko spēku panākums), uzmanība būtu jāpievērš faktam, ka par Latvijas neatkarību nobalsojušo Latvijas balsstiesīgo iedzīvotāju īpatsvars (64,51%) bija būtiski (par aptuveni 12%) lielāks nekā latviešu īpatsvars iedzīvotāju kopskaitā

⁶ Muižnieks, N. (1993) Latvia: Origins, Evolution and Triumph. In: Ian Bremmer, Ray Taras (ed.) *Nations and Politics in the Soviet Successor States*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 196.

⁷ Dreifelds, J. (1996) *Latvia in Transition*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 69.

⁸ Zepa, B. Sabiedriskā dome pārejas periodā Latvijā: latviešu un cittautiešu uzskatu dinamika (1989–1992). *Latvijas Zinātņu Akadēmijas Vēstis*. A daļa, Nr. 10 (543), 22. lpp.

⁹ Puriņš, G., Šulcs, U. (2001) Vai 2001. gada Rīgas Domes vēlēšanu rezultāti bija pārsteigums (etniskie balsojumi, atskatoties uz 1991. gada 3. marta aptaujas pieredzi) [tiešsaiste]. Pieejams: <http://home.lanet.lv/~politics/raksti/3.MARTS/3.MARTS.htm>.

(52,05% pēc 1989. gada Tautas skaitīšanas datiem). Tas dod pamatu apgalvot, ka ievērojama cittautiešu daļa – vismaz ceturtdaļa – 1991. gada 3. marta aptaujā nobalsoja par Latvijas neatkarību. Pēc šī rādītāja Latvija pārspēja Lietuvu, kur par neatkarību nobalsojušo īpatsvars bija apmēram tāds pats kā lietuviešu īpatsvars Lietuvas iedzīvotāju kopskaitā, kā arī Igauniju, kur par neatkarību nobalsojušo skaits bija tikai par pāris procentpunktiem lielāks nekā igauņu īpatsvars Igaunijas iedzīvotāju kopskaitā.

LTF ideju garā 1991. gada 19. martā Augstākajā Padomē tika pieņemts likums “Par Latvijas nacionālo un etnisko grupu brīvu attīstību un tiesībām uz kultūras autonomiju”. Likuma pieņemšanai bija būtiska nozīme minoritāšu aktivitāšu rosināšanā un kultūras biedrību veidošanā, kaut arī vēlāk tas tika kritizēts par deklarātīvismu. Tā īstenošanai netika izveidots institucionāls mehānisms, vairākas likuma normas nemaz nebija iespējams īstenot.¹⁰ Kā atzīmē I. Apine: “Likums vēlāk tika kritizēts par deklarātīvismu, bet tolaik tas stimulēja.”¹¹ Kopumā var secināt, ka 1990. gadā un 1991. gada pirmajos astoņos mēnešos Latvijā izveidojās stihisko integrācijas procesu padziļināšanai un institucionālīzēšanai labvēlīga situācija. Var piekrist E. Vēberam, ka “sabiedrības vienotības idejai ir sava priekšvēsture tepat Latvijas zemē, un tai nav jāmeklē ārējs apliecinājums, kā to mēģina uzsvērt tie politiķi, kuri uzskata, ka sabiedrības vienotības ideju mums uzspieda ārvalstis un starptautiskās organizācijas”.¹² Reizē ir jāatzīst, ka “dziesmotās revolūcijas” laikā radītie aizmetņi nav tālāk kopti, tieši pretēji – pirmajos gados pēc neatkarības atjaunošanas daudz kas no iepriekš sasniegtā ir zaudēts.

Atjaunotās Latvijas valsts integrācijas (ne)politikas pirmā septiņgade (1991–1997)

Pirmajos atjaunotās neatkarības gados Latvijas valstī nepastāvēja vienota integrācijas politika. Var runāt par atsevišķām pastarpināti saistītām rīcībpolitikām, kas būtiski un lielākoties negatīvi ietekmēja stihiskos integrācijas procesus sabiedrībā. Kā pirmo ir jāmin tās nozīmīgās izmaiņas pilsonības politikā, kuras notika neilgi pēc Latvijas valstiskās neatkarības reālas atjaunošanas 1991. gada 21. augustā. Kaut arī iepriekšējo gadu notikumi radīja priekšnoteikumus lielajām pārmaiņām, tik ātra neatkarības atjaunošana nāca pēkšņi – to noteica izcili labvēlīgo apstākļu sakritība vairākās Baltijas valstīs, un ne jau Baltijas republikas toreiz atradās notikumu centrā. Var pievienoties Daiņa Īvāna teiktajam par 1991. gada augusta notikumiem: “Protams, ka visu izšķīra Maskava, un,

¹⁰ Vēbers (2007) *Vai teiksim ardievas sabiedrības integrācijai?*, 117. lpp.

¹¹ Apine, I. (2008) Latvijas etnopolitiskā attīstība neatkarības gados. No: *Sabiedrības integrācijas tendences un pretendences. Latvijas un Igaunijas pieredze. Etnisko attiecību aspekts*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 10. lpp.

¹² Vēbers (2007) *Vai teiksim ardievas sabiedrības integrācijai?*, 117. lpp.

paldies Dievam, ka tas bija tā.”¹³ Austrumu kaimiņa vājums un proimpērisko spēku sakāve Latvijā visuzskatāmāk izpaudās Augstākās Padomes lēmumos par Latvijas Komunistiskās partijas un Interfrontes darbības apturēšanu 1991. gada 24. augustā sakarā ar apsūdzību apvērsuma mēģinājumā 1991. gada 19.–21. augustā un darbības aizliegumu tā paša gada 10. septembrī. Tas strauji mazināja ārējo un iekšējo spiedienu un kļuva par vienu no svarīgiem faktoriem, kas veicināja politiskās elites straujo nosvēršanos par labu risinājumiem, kuri izrietēja no “legālistiskā” neatkarības sasniegšanas ceļa.

1991. gada 15. oktobrī Augstākā Padome pretrunā toreiz spēkā esošai LTF programmai pieņēma lēmumu par pilsonības atjaunošanu tiem Latvijas iedzīvotājiem, kuriem tā jau bija pirms 1940. gada 17. jūnija, un viņu pēctečiem. Kaut arī Augstākās Padomes lēmums atjaunoja pilsonību visiem Latvijas Republikas pilsoņiem neatkarīgi no viņu tautības, tas radīja pamatu Latvijas iedzīvotāju sadalījumam “savējos” un “svešajos”, kur pēdējie gandrīz pilnībā pārstāvēja pēc kara ieceļojušos cittautiešus. Līdz ar to, kā atzīmē I. Apine, par etnopolitikas pamatu kļuva etnonacionālisms.¹⁴ 1991. gada 15. oktobra lēmums atstūma arī tos cittautiešus, kas balsoja par LTF 1990. gada marta LPSR Augstākās Padomes vēlēšanās un par Latvijas neatkarību 1991. gada 3. marta tautas nobalsošanā. Ņemot vērā pirms referendumā dāsnī dāļātos solījumus, šādai rīcībai bija destruktīvs efekts – latviešu politiķu rīcība 1991. gada rudenī bija pamatā Latvijas cittautiešu aprindās joprojām plaši izplatītai pārliecībai, ka viņi 1991. gada rudenī tika vienkārši piekrāpti.

Taču, ja pilsonības kopienas atjaunošana bija loģiska, pilsonības likuma nepieņemšana līdz pat 1994. gadam bija problēma likumdošanas līmenī, jo tas nozīmēja, ka šajā laikā naturalizācija nebija reāli iespējama. Tiem Latvijas iedzīvotājiem, kuri ar 15. oktobra lēmumu zaudēja pilsoņa tiesības, uz tiesiskā statusa neregulēšanu bija jāgaida līdz 1995. gadam, kad tika pieņemts likums “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības”. Latvijā nepilsoņu pases sāka izsniegt 1997. gadā.

Integrācijas politikas aizmetņi attīstījās ļoti lēni un pretrunīgi vairāku iemeslu dēļ. 90. gadu sākumā Latvijas sabiedrībā bija plaši izplatīta pārliecība, ka latviešu un cittautiešu savstarpējo attiecību atrisinājums ir jāmeklē cittautiešu atpakaļizceļošanā uz viņu izcelsmes zemi, galvenokārt – Krieviju. Deviņdesmito gadu sākumā starptautisko attiecību jomā (it īpaši Latvijas–Krievijas attiecībās) un Latvijas iekšējā politikā priekšplānā izvirzījās jautājums par Krievijas armijas izvešanu no Latvijas un Krievijas militāro objektu – pirmām kārtām stratēģiski nozīmīgās Skrundas radiolokācijas stacijas – slēgšanu. Labvēlīgā gaisotne cerībām par cittautiešu masveida izceļošanu saistījās ar šīs problēmas vēsturisko kontekstu – to, ka Krievijas armijas priekštece (Sarkanā armija)

¹³ Augusta pučs Latvijā. Diskusija: I. Godmanis, D. Īvāns, J. Dinēvičs, J. Škapars (1998) No: *Latvijas Tautas fronte. 1988–1991*. Rīga, Jāņa sēta, 263. lpp.

¹⁴ Apine, I. (2008) *Latvijas etnopolitiskā attīstība neatkarības gados*, 11. lpp.

Latvijas iedzīvotāju acīs bija cieši saistīta ar Latvijas valsts varmācīgu inkorporāciju Padomju Savienībā, ka padomju militārie pensionāri, kuru skaits Latvijā sasniedza 50–80 tūkstošus cilvēku (tai skaitā – 22 tūkstoši atvaļinātu virsnieku), iepriekšējos gados baudīja, pēc sabiedrības vairākuma uzskata, nepamatotas privilēģijas. Cerības uz šo cilvēku izceļošanu uzkurināja nacionālradikāļu politiskā retorika un atsevišķu valsts institūciju darbība. Piemēram, Tieslietu ministrijas Pilsonības un imigrācijas departaments atteica iekļaut Latvijas iedzīvotāju reģistrā vairāk nekā 100 000 Latvijas iedzīvotāju, pamatojoties uz viņu saistību (bieži vien – iedomātu) ar padomju armiju, un konsekventi ignorēja tiesu lēmumus par personu tiesību pārkāpumiem. Šādas politikas rezultāti nebija ilgi jāgaida – deviņdesmito gadu sākumā un vidū no Latvijas, pēc ekspertu novērtējumiem, uz neatgriešanos izceļoja no 100 000 līdz 200 000 cilvēku, no tiem – 52 000 cilvēku 1992. gadā vien.

Sabiedrisko noskaņojumu gan deviņdesmitajos gados, gan arī mūsdienās veido un uztur, kā atzīmē I. Brands-Kehre, “pretrunīgie politiskie signāli (ieskaitot deokupācijas diskursu un ar likumu noteikto repatriācijas veicināšanu)”.¹⁵ 1995. gadā pieņemtais Repatriācijas likums (pēdējie grozījumi izdarīti 2002. gadā) līdzās mērķim veicināt latviešu un lībiešu (līvu) tautības personu atgriešanos Latvijā nosaka arī mērķi “veicināt cittautiešu brīvprātīgu atgriešanos savā etniskajā dzimtenē”.¹⁶

Šādā gaisotnē nebija vietas ilgtermiņa integrācijas politikas veidošanai, vēl vairāk – tā deviņdesmito gadu sākumā un vidū ietekmēja arī Latvijas valsts politiku pilsonības, valodas un izglītības jautājumos. Kā norāda igauņu pētnieks Prīts Jarve, viens no valodas un pilsonības stingrās politikas papildu mērķiem bija veicināt krievvalodīgo prombraukšanu.¹⁷ Līdz ar to deviņdesmito gadu sākumā un vidū jautājumos, kas saistīti ar dažādām etniskām grupām, vienlaikus pretrunīgi sadzīvoja nepieciešamība pārvarēt padomju radīto netaisnību un disproporciju ar faktisku atteikšanos no “dziesmotās revolūcijas” gados radītiem sabiedrības konsolidācijas priekšnoteikumiem.

Deviņdesmito gadu sākumā par galveno politisko diskusiju objektu kļuva Pilsonības likums. Pastāvēja pieņēmums, ka atjaunotās Latvijas valsts likumdošanu pilsonības jautājumos nav tiesīga izstrādāt uz citu principu pamata ievēlētā Augstākā Padome, tāpēc reāls darbs pie Pilsonības likuma sagatavošanas sākās tikai ar jaunievēlētās 5. Saeimas sanākšanu 1993. gada jūlijā. 1993. gada septembrī Saeimai tika iesniegti pieci dažādi likumprojekti. Sākumā likuma projekta pamatā bija kvotu ideja, kas paredzēja naturalizējamo jaunpilsoņu

¹⁵ Brands-Kehre, I., Pūce, I. (2005) Politiskā nācija un pilsonība. No: *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 25. lpp.

¹⁶ *Repatriācijas likums* [tiešsaiste]. Latvijas Vēstneša tiesību aktu vortāls. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=37187>.

¹⁷ Jarve, P. (2003) Language Battles in the Baltic States: from 1989–2002. In: F. Daftary, F. Grin (eds.). *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Budapest, LGI, p. 82.

skaita noteikšanu atkarībā no pilsoņu dabiskā pieauguma. 1994. gada 21. jūnijā trešajā lasījumā 5. Saeima ar 66 balsīm no 100 pieņēma Pilsonības likumu ar kvotām. Prezidents G. Ulmanis neizsludināja likumu un nosūtīja to uz Saeimu otrreizējai izskatīšanai.

1994. gada 22. jūlijā 5. Saeima ar 58 balsīm atbalstīja Pilsonības likumu bez kvotām, bet ar vecuma ierobežojumiem, kas paredzēja, ka naturalizācijas process sākas ar gados visjaunākajiem pilsonības pretendentiem, liedzot tūlītējas tiesības naturalizēties visvairāk motivētajai vidējā vecuma iespējamo pretendentu grupai. Turpmākie notikumi parādīja, ka 1994. gada Pilsonības likums nespēja efektīvi pildīt savas funkcijas – pārāk acīmredzama izrādījās pretruna starp objektīvo nepieciešamību radīt pēckara iebraucējiem iespēju integrēties sabiedrības politiskajā dzīvē un likuma radītāju vēlmi maksimāli palēnināt naturalizācijas procesu. Kad 1995. gadā sakās iesniegumu pieņemšana par uzņemšanu Latvijas pilsonībā naturalizācijas kārtībā, izrādījās, ka 1995.–1997. gadā naturalizācijas tempi Latvijā bija ārkārtīgi lēni. Tikai nedaudz vairāk par 7% no tām personām, kam bija tiesības pieteikties naturalizācijai, savas tiesības arī izmantoja.¹⁸

Līdzīgas tendences šajā laikā noteica toni valodas un izglītības politikas jomā. Iezīmējās centieni tālāk pastiprināt spiedienu uz krievu valodu, nodrošinot latviešu valodas kā valsts valodas funkcionēšanu. Kaut arī latviešu valoda ieguva valsts valodas statusu jau ar LPSR Augstākās Padomes 1988. gada 6. oktobrī pieņemtajiem LPSR Konstitūcijas teksta labojumiem, 1989. gada 5. maijā tika pieņemts LPSR Valodu likums, kas noteica krievu valodai starpnacionālās saziņas valodas statusu. 1992. gada 31. martā Latvijas Republikas Augstākā Padome norādi par krievu valodas kā sazināšanās valodas statusu no Valodu likuma izslēdza.

Deviņdesmito gadu vidū tika izstrādāts un 1999. gadā pieņemts Valsts valodas likums, kas mazākumtautu valodas pielīdzināja svešvalodām un nekādā veidā nenoteica šo valodu lietošanas normas Latvijā. To kritizēja gan pašmāju eksperti, gan starptautisko institūciju pārstāvji, norādot, ka likums nonāk pretrunā ar Eiropas Padomes Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību. Šī pretruna Latvijas likumdošanā joprojām nav novērsta. Līdz ar to rodas pamats priekšstatam par latviešu un cittautu valodu attiecībām kā iepriekšnoteiktu “spēli ar nulles iznākumu” – jo vairāk iegūst latviešu valoda, jo vairāk zaudē citas.

Izglītības politikas jomā notikumi attīstījās pēc līdzīga scenārija. 1991. gada Izglītības likums, garantējot izglītības iegūšanu latviešu valodā, pieļāva izglītību arī Latvijas cittautiešu dzimtajās valodās. Kā atzīmē Ilze Brands-Kehre,

¹⁸ Dorodnova, J. (2003) *Challenging Ethnic Democracy. Implementation of the Recommendation of OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993–2001* [online]. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Working paper 10. Hamburg, p. 43. Available: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_10.pdf.

Latvijā līdz šim pastāvēja vēl no Padomju Savienības mantotā segregētā skolu sistēma – skolas gan ar latviešu, gan ar krievu mācību valodu. Tādējādi, lielākais mazākumtautību izglītības izaicinājums bija nevis mazākumtautību valodu apguves ieviešana, bet gan valsts valodas apguves nodrošināšana, saglabājot mazākumtautību valodu, kultūru un identitāti.¹⁹

Astoņdesmito gadu beigās un deviņdesmito gadu sākumā tika izveidotas poļu, ebreju, ukraiņu, baltkrievu, lietuviešu un igauņu skolas, kas gan bija mazāk par vienu procentu no skolu kopskaita. Deviņdesmito gadu pirmajā pusē turpinājās latviešu un krievu valodas līdzāspastāvēšana Latvijas skolu izglītības sistēmā, kaut arī valsts institūciju spiediens uz krievu valodu izglītības iestādēs pakāpeniski pieauga. 1995. gadā tika izstrādāti Izglītības likuma grozījumi, kas noteica: “Mazākumtautību vispārizglītojošās skolās, kurās mācībvaloda nav latviešu valoda, 1.–9. klasē vismaz divos, bet 10.–12. klasē vismaz trijos humanitārajos vai eksaktajos mācību priekšmetos mācībām pamatā jānotiek valsts valodā.”²⁰ Latvijas skolās sāka ieviest bilingvālās izglītības programmas.

Sākot ar 1996. gadu, visu priekšmetu skolotājiem tika izvirzīta prasība pārvaldīt latviešu valodu atbilstoši visaugstākajai kategorijai, un šajā sakarā skolotāji, kas strādāja skolās ar krievu mācību valodu, kļuva par Valsts valodas centra un Valsts valodas inspekcijas īpašas uzmanības objektu. Tomēr izglītības jautājumi neizvirzījās sabiedrības uzmanības priekšplānā, kamēr pastāvēja cerības uz nelatviešu masveida izbraukšanu no Latvijas. Kad kļuva skaidrs, ka lielākā daļa cittautiešu paliks dzīvot Latvijā, un kad Rietumu sabiedroto spiediena dēļ Latvijā deviņdesmito gadu otrajā pusē sabruka cerības atvirzīt pēckara iebraucēju naturalizāciju nenoteiktā nākotnē, centrā izvirzījās jautājums, kā veidosies Latvijas valsts attiecības ar ievērojamu daļu savu iedzīvotāju. Ņemot vērā valodas īpašo nozīmi latviešu identitātes struktūrā, izglītības valodas jautājumi strauji aktualizējās.

Deviņdesmito gadu vidū Latvijas ziemeļu kaimiņiene Igaunija aizsteidzās Latvijai priekšā sabiedrības integrācijas programmas izstrādes ziņā. Igaunijas valdības un ANO Attīstības programmas (UNDP) sadarbības rezultātā 1997. gadā tika radīti pirmie uzmetumi programmai par neigauņu integrāciju Igaunijas sabiedrībā. Tai pašā gadā tika iecelts pirmais iedzīvotāju un etnisko lietu ministrs, 1999. gada 2. martā Igaunijas valdība pieņēma integrācijas programmu “Neigauņu integrācija Igaunijas sabiedrībā”. Šie procesi būtiski ietekmēja arī debates Latvijā 1998.–1999. gadā.²¹

1991.–1997. gada politiskie procesi Latvijā iezīmēja dažas Latvijas politiskās elites noturīgas iezīmes attiecībā uz integrācijas jautājumiem, kas saglabā savu nozīmi arī pašreizējā situācijā. Vispirms jau politiskās elites latviskā daļa

¹⁹ Brands-Kehre, Pūce (2005) *Politiskā nācija un pilsonība*, 27. lpp.

²⁰ *Grozījumi Latvijas Republikas Izglītības likumā* [tiešsaiste]. Latvijas Vēstneša tiesību aktu vortāls. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=36364&from=off>.

²¹ Sk.: *Nacionālās attiecības un nacionālā politika Latvijā: Domas un vērtējumi Latvijas inteliģences apvienības XIX konferencē 1998. gada 4. aprīlī* (1998) Rīga, LIA, 11. lpp.

izrādīja ļoti mazu interesi par integrācijas jautājumiem un neuzticējās minoritātēm. Kā liecina 2003. gada aptauju dati, tikai 5% latviešu elites pārstāvju uzskatīja, ka minoritāšu tiesību jautājumi ir svarīgi, savukārt par to bija pārliecināti 60% krievvalodīgās elites pārstāvju. Par Latvijas krievu lojalitāti Latvijai bija pārliecināti 90% krievvalodīgās politiskās elites pārstāvju, turpretim latviešu politiskajā elitē tā uzskatīja tikai 20%.²²

Jau pirmajos atjaunotās neatkarības gados Latvijas politikā par hronisku kaiti kļuva varas nesēju nespēja un nevēlēšanās veidot un uzturēt dialogu ar citādi domājošiem. Tas ir attiecināms uz Latvijas politisko grupējumu savstarpējām attiecībām, arī uz attiecībām starp politisko eliti un pārējo sabiedrību, bet attiecībās ar cittautiešiem šī iezīme apliecināja sevi vispilnīgākajā veidā. Ņemot vērā, ka Latvijas cittautiešu ievērojamu daļu veido pēckara iebrucēji, gan politiskajā elitē, gan lielā daļā latviešu sabiedrības kompromisu meklēšana bieži vien tiek uztverta kā latviešu nacionālo interešu nodevība. Līdz ar to kopš deviņdesmito gadu sākuma Latvijas politiskajā elitē dominē priekšstats, ka vienīgi latviešu politiķi zina, ko īsti krieviem Latvijā vajadzētu gribēt. No tā izriet arī pārliecība, ka krieviski runājošajiem bez ierunām būtu jāpieņem viņiem piedāvātie noteikumi.²³

Attiecībā uz integrācijas jautājumiem jau kopš deviņdesmito gadu sākuma arī politiskās elites latviešu daļā nav vienprātības. 2001. gadā Latvijas Universitātes Filozofijas un socioloģijas institūta pētnieki konstatēja, ka partiju vadošie politiķi “pauž ļoti atšķirīgus uzskatus par sabiedrības integrāciju”.²⁴ Līdzīgi secinājumi atrodami arī piecus gadus vēlāk publicētajā Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījumā “Integrācijas prakse un perspektīvas”.²⁵

Jau kopš deviņdesmito gadu sākuma par raksturīgu Latvijas politiskās dzīves nelāgu tradīciju kļuvis politiskās elites vājums, kas izpaužas kā nespēja saviem spēkiem pieņemt izsvērtus stratēģiskus lēmumus, stādot valstiskās intereses augstāk pār acumirklīgas politiskās konjunktūras apsvērumiem. Tā rezultātā vairāki nozīmīgi atjaunotās neatkarības gadu politiskie lēmumi, it īpaši tie, kas skar attiecības starp lielākajām Latvijas kopienām, ieguva savu galīgo formulējumu nevis pašmāju politiķu apzinātas izvēles, bet gan ārēja spiediena rezultātā.

Viss iepriekšminētais būtiski kavēja mērķtiecīgas un konsekventas politikas izveidi. Ņemot vērā elites sašķeltību un tās vairākuma intereses trūkumu par integrācijas jautājumiem, stimuli integrācijas politikas formulēšanai nāca no

²² Stens, A., Zepa, B. (2003) *Latvijas elite pārmaiņu laikā*. Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījums sadarbībā ar Oslo Universitāti. Pieejams: <http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/elitesPetij/Elite.pdf>.

²³ Rozenvalds, J. (2002) *Monologu kultūras krīze* [tiešsaiste]. Portāls www.politika.lv. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedrības_integracija/3852/.

²⁴ Vēbers, E. u.c. (2001) *Etnopolitika Latvijā*. Rīga, ELPA, 47. lpp.

²⁵ Zepa, B. (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas* [tiešsaiste]. Rīga, BSZI. Pieejams: http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/integrācijas_prakse/brosura_LV.pdf.

Latvijas valsts ārzemju partneriem: starptautiskām organizācijām un ārzemju fondiem.

Starptautisko organizāciju un ārzemju fondu loma integrācijas politikas veidošanā un virzīšanā

Galvenās ar integrācijas jautājumiem saistītās organizācijas 20. gs. 90. gadu sākumā bija EDSO misija Latvijā un EDSO augstais komisārs nacionālo minoritāšu lietās, Eiropas Padome, Eiropas Savienība, Apvienoto Nāciju Organizācijas Attīstības programmas (UNDP) birojs Latvijā, kā arī “Sorosa fonds – Latvija”. Kad Latvija virzījās uz dalību Eiropas Savienībā un NATO, šo organizāciju nostāja kļuva ļoti nozīmīga Latvijas iekšpolitisko jautājumu risināšanā un integrācijas problēmu aktualizēšanā sabiedrībā, un integrācijas politikas izstrādes nepieciešamības pasvīturošanā.

Apvienoto Nāciju Organizācijas Attīstības programmai (UNDP), kas sāka savu darbību Latvijā 1992. gadā, bija būtiska loma latviešu valodas apguves programmas izveidē, kā arī integrācijas politikas izstrādes nepieciešamības pamatošanā. Valodas likums tika būtiski grozīts 1992. gadā, paredzot valodas prasības daudziem amatiem valsts un privātā sektorā. Tas draudēja radīt spriedzi sabiedrībā, jo daudzi krievvalodīgie nezināja latviešu valodu, varēja tikt atlaisti no darba, kā arī nevarēja naturalizēties, kad pieņēma Pilsonības likumu, kurā bija noteiktas prasības par valodas zināšanu. 1994. gadā Latvijas valdība saistībā ar ANO Attīstības programmu lūdza izveidot ekspertu komisiju, lai palīdzētu izstrādāt latviešu valodas apguves valsts programmas projektu. Latviešu valodas apguves valsts programma (LVAVP) tika apstiprināta 1995. gada 1. novembrī ar LR Ministru kabineta rīkojumu. Pirmos četrus gadus LVAVP darbojās ANO Attīstības programmas sastāvā, izmantojot tās plašo pieredzi, lielu programmu administrēšanas tradīcijas un profesionālās iemaņas. Programmas īstenošana izrādījās tik veiksmīga, ka tās otrajā posmā (kopš 1998. gada) tika piesaistīti līdzekļi no Eiropas Savienības, Zviedrijas, Somijas, Norvēģijas, Dānijas, Nīderlandes un Kanādas.²⁶ 2001. gadā programmas administratīvu pārraudzību un atbildību par programmas mērķu īstenošanu uzņēmās Latvijas Izglītības un zinātnes ministrija.

Vēl viens būtisks ANO Attīstības programmas ieguldījums integrācijas problēmu noteikšanā un risināšanā saistīts ar šīs programmas atbalstu tautas attīstības pārskatu izdošanai Latvijā. Jau pirmajā UNDP atbalstītajā izdevumā “Latvija. Pārskats par tautas attīstību 1995” bija sadaļa par “daudz nacionālās sabiedrības veidošanos”, kur speciāli tika aplūkota cittautiešu integrācija. Savukārt 1997. gada pārskats, kas bija veltīts dzīves līmenim, izglītības reformai

²⁶ MacMahon, P. C. (2007) *Taming Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational networks in Eastern Europe*. Syracuse, Syracuse University Press, p. 174.

un līdzdalībai, sīki aplūkoja visu, kas saistīts ar integrāciju, un rekomendēja izstrādāt ilgtermiņa integrācijas politiku.²⁷

“Sorosa fonds – Latvija” finansēja gandrīz visus etniskos pētījumus 90. gados – sākot ar lielāko daļu LU Filozofijas un socioloģijas institūta pētnieku (E. Vēbers, L. Dribins, I. Apine, V. Volkovs) pētījumu un beidzot ar pētījumu un rīcības programmu “Ceļā uz pilsonisko sabiedrību”. Fonds centās atbalstīt nevalstiskās organizācijas, kas strādāja ar integrāciju saistītajās sfērās, tas finansēja 1993. gadā dibinātā Latvijas Cilvēktiesību un etnisko pētījumu centra darbību, piešķīra līdzekļus Sabiedriskās politikas centra *Providus* dibināšanai 2002. gadā, kā arī finansēja dažādus projektus, ko īstenoja Naturalizācijas pārvalde un skolas.²⁸

Tomēr vislielāko ietekmi uz integrācijas politikas aizsākumiem atjaunotajā Latvijas valstī atstāja Eiropas mēroga starptautiskās organizācijas. Īpaši ir jāizceļ EDSO – Eiropas Drošības un sadarbības organizācijas (no 1973. gada līdz 1995. gadam – Eiropas Drošības un sadarbības apspriede, EDSA) – ietekme uz integrācijas procesiem. Ņemot vērā plašu dalībnieku skaitu (56 valstis) un unikālo pieredzi, kādu EDSA/EDSO kopš tās dibināšanas 1973. gadā uzkrāja dažādu reģionu un valstu sadarbības nodrošināšanā, pirmajos gados pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas tā kļuva par nozīmīgāko ārzemju līdzdalībnieku Latvijas politiskajā dzīvē. EDSO nozīme īpaši pieauga sakarā ar visu Baltijas valstu – un tai skaitā arī Latvijas – vēlmi pēc iespējas ātrāk atbrīvoties no Krievijas karaspēka klātbūtnes. 1992. gadā EDSO Helsinku samitā Krievija piekrita, ka EDSO uzraudzīs karaspēka izvešanu, apmaiņā, acīmredzot, pieprasot EDSO ciešāku pievēršanos krievvalodīgo stāvoklim Baltijas valstīs, it īpaši – Igaunijā un Latvijā.

Šādas pārraudzīšanas īstenošanai 1992. gada nogalē tika nodibināts jauns postenis – EDSO augstais komisārs nacionālo minoritāšu jautājumos, un to gandrīz deviņus gadus ieņēma Nīderlandes diplomāts Makss van der Stūls. Uzraudzība tika īstenota ar augstā komisāra regulāriem apmeklējumiem un rakstiskiem ieteikumiem, kā arī caur EDSO pastāvīgo misiju, kas darbojās Latvijā no 1993. gada rudens līdz 2001. gada beigām. Tās uzdevums bija pievērst īpašu uzmanību pilsonības jautājumiem un gatavot ikmēneša ziņojumu par situāciju Latvijā iesniegšanai EDSO dalībvalstīm. Augstā komisāra darbības galvenais mērķis bija agrīna konfliktu novēršana un steidzama rīcība gadījumos, kad sašpīlējums draudēja kļūt par konfliktu. Jau pirmajā pusgadā pēc stāšanās amatā Makss van der Stūls divreiz apmeklēja Rīgu un 1993. gada aprīļa sākumā nosūtīja LR ārlietu ministram Georgam Andrejevam vēstuli ar ieteikumiem paātrināt pilsonības likuma pieņemšanu un pilsonības pretendentiem noteikt mērenas

²⁷ Muižnieks, Nils (ed.) (1997) *Latvia Human Development Report 1997*. Rīga, UNDP, p. 65.

²⁸ Par fonda lomu un sadarbību ar citiem integrācijas procesa dalībniekiem skat.: MacMahon, (2007) *Taming Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational networks in Eastern Europe*, p. 140–177.

prasības. Augstajam komisāram pavērās plašs darbības lauks, viņš darbojās gan patstāvīgi, gan ciešā sadarbībā ar Eiropas Padomes vadību un ekspertiem. To noteica, piemēram, fakts, ka no 5. Saeimas astoņām frakcijām piecas iesniedza savus Pilsonības likuma projektus, kuros paustais viedoklis svārstījās no naturalizācijas faktiska nolieguma līdz pilsonības “nulles variantam”, savukārt “Latvijas ceļa” un Tautas saskaņas frakciju priekšlikumus par ikgadējām naturalizācijas kvotām varētu uzskatīt par “centriskiem” tālaika kontekstā.

Šajā sakarā ir jāņem arī vērā, ka Latvija jau 1991. gada septembrī iesniedza pieteikumu dalībai Eiropas Padomē, un par priekšnoteikumu pilntiesīgai dalībai tika izvirzīta Pilsonības likuma pieņemšana. Eiropas Padomes eksperti tika aktīvi iesaistīti diskusijās par Pilsonības likuma projektu tā sagatavošanas gaitā. Šīs aktīvās darbības, kā arī Eiropas Padomes un Eiropas Savienības demaršu rezultātā prezidents Guntis Ulmanis nodeva likumu otrreizējai caurskatīšanai. Tad tajā tika iestrādāts kompromisa priekšlikums par naturalizācijas “logiem” atbilstoši pretendentu vecumam, kas gan tika pieņemts atšķirīgā formā salīdzinājumā ar EDSO augstā komisāra izvirzīto variantu.

Līdz ar to Latvijas politiskā elite izvairījās no draudiem novest valsti starptautiskās izolācijas situācijā. Latvija 1995. gada 10. februārī tika uzņemta Eiropas Padomē, taču augstā komisāra un citu starptautisko organizāciju pārstāvju vēlme ieraudzīt Pilsonības likumu kā likumdošanas aktu, kas parādītu, ka Latvijas valdība pilnā mērā ņem vērā Latvijā dzīvojošu cittautiešu intereses, palika nepiepildīta. Naturalizācijas pārvalde uzreiz pēc dibināšanas 1994. gadā nonāca EDSO misijas un EDSO augstā komisāra nacionālo minoritāšu jautājumos uzmanības centrā.²⁹ Gan EDSO misija, gan augstais komisārs mudināja Latviju veikt virkni darbību, lai veicinātu naturalizāciju – aicināja liberalizēt prasības, organizēt valodas kursus, informēt nepilsoņus un īstenot integrācijas politiku.

Kā jau tika atzīmēts iepriekš, 1995.–1997. gadā naturalizācijas tempi Latvijā bija ārkārtīgi lēni, naturalizācijas “logu” ideja izrādījās dzīvotnespējīga. Latvijas nepilsoņu attieksme pret naturalizācijas procesu un līdz ar to arī pret politiskās integrācijas procesu kopumā bija, labākajā gadījumā, atturīga. Tāpēc augstā komisāra darbība 1996.–1998. gadā bija vērsta uz naturalizācijas “logu” sistēmas pilnīgu atcelšanu. Šādu pieeju 1996.–1997. gadā aktīvi un nepārprotami atbalstīja Eiropas Savienība, Eiropas Padome, NATO un citas starptautiskās organizācijas. 1997. gada vasarā Eiropas Savienība skaidri saistīja uzņemšanu Eiropas Savienībā ar nepilsoņu skaita samazināšanu.

Galvenā problēma Latvijas politiskās elites attiecībās ar EDSO pārstāvjiem Latvijā bija saistīta ar nozīmīgu pretrunu. Pastāvēja pārlicība, ka tikai

²⁹ EDSO misijas darbība nav labi dokumentēta, EDSO augstā komisāra darbības detalizētu aprakstu sniedz Jekaterina Dorodnova. Sk.: Dorodnova, J. (2003) *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993–2001*. Hamburg, CORE, Working Paper 9. Pieejams: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_10.pdf.

sadarbība ar rietumvalstīm un pēc iespējas ātrāka integrācija rietumu struktūrās un organizācijās var nodrošināt ilgtspējīgu Latvijas neatkarību, bet lielākā valsts politiskās elites daļa pauda nacionālistisku pārlicību, tāpēc rietumvalstu prasības etnopolitikas jomā noveda pie tā, ka šo prasību izpilde tika aplūkota kā piespiedu pasākums, kā smaga cena, kas Latvijai ir jāsamaksā par rietumvalstu politisko atbalstu. Ņemot vērā to, ka 1997. gada jūlijā Andra Šķēles vietā par Ministru prezidentu kļuva partijas “Tēvzemei un brīvībai” pārstāvis Guntars Krasts, bija grūti cerēt, ka naturalizācijas “logu” atcelšanas ideja, kā arī atziņa par sistemātiskas integrācijas politikas veidošanas nepieciešamību gūs atbalstu pie varas esošajā politiskās elites grupējumā. Šo procesu varēja paātrināt tikai ārējā spiediena pastiprināšanās, kas padarītu latviešu politiķu “ausis dzirdīgākas” attiecībā uz rietumu partneru ieteikumiem. Tas arī notika 1997.–1998. gadā.

1997.–1998. gada krīze. Integrācijas politikas aizsākumi

1997.–1998. gadā radās krīzes situācijas vairākās Latvijas ārējās un iekšējās politikas jomās. 1997. gada decembrī Luksemburgā tika pieņemts lēmums aicināt uz iestāšanās sarunām ar Eiropas Savienību sešas kandidātvalstis: Čehiju, Igauniju, Kipru, Poliju, Slovēniju un Ungāriju. Latvija nebija to starpā. Kaut arī vairāki Latvijas politiķi noliedza saistību starp Eiropas Komisijas lēmumu un Latvijas sabiedrības integrācijas problēmām, 1997. gada 15. jūlijā publicētais Eiropas Komisijas ziņojums “Agenda – 2000” liecina par pretējo. Tajā tika tieši norādīts, ka “Latvijai ir jāpaātrina naturalizācijas procedūras ar nolūku veicināt labāku krievvalodīgo nepilsoņu integrāciju Latvijas sabiedrībā”.³⁰

1997. un 1998. gadā uz Latvijas sabiedrību un politisko eliti tika vērsts nepieredzēts koordinēts dažādu starptautisku organizāciju un ietekmīgu rietumvalstu spiediens ar nolūku panākt naturalizācijas “logu” atcelšanu. Masīvu spiedienu no rietumiem pēkšņi papildināja problēmas attiecībās ar austrumu kaimiņiem.

Saspīlējuma eskalāciju ievadīja ekstrēmistu aktivitātes. 1997. gada 6. jūnijā nogranda sprādziens Rīgā, Uzvaras parkā. Sprādzienā gāja bojā divi *Aizsargu* organizācijas biedri, kuri neveiksmīgi mēģināja uzspridzināt monumentu Padomju Latvijas un Rīgas *atbrīvotājiem*. Šo incidentu plaši komentēja krieviski rakstošie un raidošie mediji, bet Krievijas Dome saistībā ar to izplatīja speciālu paziņojumu.

1998. gada sākumā krīze attiecībās ar Krieviju vēl vairāk padziļinājās. 3. martā notika vairāku simtu pensionāru – galvenokārt krievvalodīgo – nesankcionēts

³⁰ Agenda 2000 – Commission Opinion on Latvia’s Application for Membership of the European Union [online], p. 19. Available: <http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/kom-kart-zin-1997.pdf>.

pikets pie Rīgas Domes. Policijas mēģinājums izkļiedēt piketētājus, kas nobloķēja transporta kustību Valdemāra ielā, izraisīja asu Krievijas reakciju un Latvijas un Krievijas starpvalstu attiecību saasināšanos. Krievijas ārlietu ministrs Jevgeņijs Primakovs un Krievijas prezidenta preses sekretārs Sergejs Jastržembskis uzstājās ar speciāliem paziņojumiem, apsūdzot Latviju rupjos cilvēktiesību pārkāpumos un aicinot starptautisko sabiedrību iejaukties Latvijas situācijas noregulēšanā, it īpaši jautājumos, kas saistīti ar Latvijas kriegsvadīgo kopienas stāvokli. Šoreiz tā nebija tikai parastā Krievijas amatpersonu retorika. Situācija nopietni satrauca arī rietumu sabiedrotos. Atmosfēru vēl vairāk saasināja Latviešu leģiona 55. gadadienas atzīmēšana, kurā piedalījās arī valsts amatpersonas un Saeimas deputāti, kā arī nezināmu personu izraisītie sprādzieni pie Rīgas sinagogas un Krievijas vēstniecības.

Latvijas rietumu partneri – gan ietekmīgās valstis, gan starptautiskās organizācijas – mēģināja gan mīkstināt Krievijas reakcijas sekas, gan pastiprināt spiedienu uz Latvijas politisko eliti, mēģinot panākt skaidrāku pozīciju noteikšā novērtējumā un pamudināt Latvijas amatpersonas un politiskās partijas beidzot spert reālus soļus sabiedrības konsolidēšanā. Šajā situācijā Latvijas politiskā elite saprata, ka, nemainot līdzšinējo politiku, Latvija var palikt bez rietumvalstu politiskā atbalsta. Ministru prezidents Guntars Krasts 1998. gada 31. martā izveidoja darba grupu, kuras uzdevums bija izstrādāt valsts programmas sabiedrības integrācijas veicināšanai projektu. Darba grupā bija Ministru prezidenta biedrs Juris Kaksītis un četri ministri (ārlietu, izglītības un zinātnes, tieslietu un kultūras).

1998. gada aprīļa vidū EDSO augstais komisārs Makss van der Stūls vēl vienu reizi (jau divpadsmito kopš viņa iecelšanas) pēc Ministru prezidenta Guntara Krasta lūguma apmeklēja Rīgu. Viņa vizītes laikā Latvijas Ministru kabinets konceptuāli atbalstīja naturalizācijas “logu” atcelšanu. 1998. gada vidū un otrajā pusē sekoja vairāku būtisku, ar integrācijas jautājumiem cieši saistītu likumu pieņemšana. 1998. gada 22. jūnijā Latvijas Republikas Saeima pieņēma grozījumus Pilsonības likumā, kas atviegloja naturalizāciju, atceļot naturalizācijas “logus” un pieļāva pēc 1991. gada dzimušo nepilsoņu bērnu reģistrāciju par Latvijas pilsoņiem.

Tomēr ar to cīņa nebija galā. Pēc Pilsonības likuma grozījumu pieņemšanas sākās parakstu vākšana par grozījumu atcelšanu. Jautājuma virzīšanu uz tautas nobalsošanu atbalstīja vairāk nekā viena desmitā daļa no pēdējās Saeimas vēlēšanās balsstiesīgo pilsoņu skaita. 3. oktobrī vienlaikus ar 7. Saeimas vēlēšanām notika arī tautas nobalsošana par grozījumiem Pilsonības likumā. Par sabiedrības ieinteresētību liecina tas, ka 1998. gada tautas nobalsošana kļuva par vienu no visplašāk apmeklētajām Latvijas vēsturē – tajā piedalījās 97,14 procenti no 6. Saeimas vēlēšanās piedalījušos skaita.³¹ Kaut arī Pilsonības

³¹ LR Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapa. Pieejama: <http://web.cvk.lv/pub/public/27532.html>.

likuma grozījumu atbalstītāju un pretinieku balsis sadalījās diezgan līdzīgi (par likuma atcelšanu balsoja 44,98 procenti balsotāju, pret likuma atcelšanu bija 52,54 procenti), Pilsonības likuma grozījumi tautas nobalsošanā atcelti netika un stājās spēkā.

Par nacionāli radikālo politisko spēku atbildi uz Pilsonības likuma grozījumu stāšanās spēkā kļuva Izglītības likuma pieņemšana 6. Saeimas pilnvaru pēdējā dienā 1998. gada 29. oktobrī, nosakot likuma 9. pantā, ka “valsts un pašvaldību izglītības iestādēs izglītību iegūst valsts valodā”,³² un aizbīdot šo strīdīgo normu ieviešanu uz toreiz tālo 2004. gada 1. septembri. Kā zināms, šo normu ieviešana nepilnus sešus gadus pēc to pieņemšanas izraisīja Latvijā līdz šim nepieredzētus Latvijas krievvalodīgo iedzīvotāju protestus, turklāt nacionālistiski noskaņoto latviešu politiskās elites daļu pārsteidza negaidīts un tai nepatīkams iznākums – krievvalodīgo kopienā pastiprinājās pilsoniskā aktivitāte un šī kopiena no līdz šim samērā amorfas un politiski sašķeltas kopas pārtapa par labi organizētu un, kā liecina turpmāko Saeimas vēlēšanu rezultāti, Latvijas politiskajā dzīvē arvien ietekmīgāku politisko spēku.

Valsts valodas aģentūras pētījumā tika konstatēts, ka 2007. un 2008. gadā mazākumtautību skolu absolventu – Latvijas lielāko augstskolu studentu – “latviešu valodas prasme ir pietiekama studijām un aktīvai līdzdalībai valsts sabiedriskajā un ekonomiskajā dzīvē”.³³ To, iespējams, var uzskatīt par pozitīvu rezultātu, kas saistīts ar valsts un pašvaldību mācību iestāžu pāreju uz izglītību latviešu valodā, tomēr izglītības reformas ietekme uz integrācijas procesiem Latvijas sabiedrībā, it īpaši uz savstarpējās uzticēšanās veicināšanu starp etniskajām kopienām, nav viennozīmīgi vērtējama.

Politiskās elites un sabiedrības noskaņojuma maiņu, kā arī darba sākšanu pie Latvijas sabiedrības integrācijas programmas sagatavošanas deviņdesmito gadu beigās veicināja arī Latvijas pētnieku aktivitātes. Svarīgu lūzuma punktu iezīmēja pētījums “Ceļā uz pilsonisko sabiedrību”, ko 1997.–1998. gadā organizēja Naturalizācijas pārvalde un atbalstīja “Sorosa fonds – Latvija” un Valsts cilvēktiesību birojs.³⁴ Līdz ar to beidza pastāvēt ilūzija, ka integrācijas uzdevums atkritīs pats no sevis līdz ar cittautiešu masveida izbraukšanu no Latvijas. No pētījuma materiāliem izrietēja divas ļoti būtiskas atziņas. Pirmkārt, ļoti maz cittautiešu un nepilsoņu plānoja pamest Latviju. Saskaņā ar aptaujas rezultātiem 90% nepilsoņu un 94% pilsoņu plānoja palikt Latvijā. Otrkārt, pētījumā tika konstatēts, ka attieksmju un vērtību ziņā pastāv būtiskas atšķirības starp latviešiem un nelatviešiem, pilsoņiem un nepilsoņiem, un tas draudēja

³² *Izglītības likums* [tiešsaiste]. Latvijas Vēstneša tiesību aktu vortāls. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=50759>.

³³ *Latviešu valodas prasme un lietojums augstākās izglītības iestādēs. Izglītības reformas rezultāti* [tiešsaiste]. 1. lpp. Pieejams: <http://www.valoda.lv/lv/petijumi/veiktiepetijumi>.

³⁴ *Pētījumu un rīcības programma “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību”* (1998) Atskaite. 1. un 2. posma rezultāti [tiešsaiste]. Baltijas Datu nams. Pieejams: <http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/pilsoniskaSabiedriba/pilsoniskaSabiedriba1997.pdf>.

pārvērst Latviju par divkopienu sabiedrību. Pētījums mudināja pievērsties jautājumam par to, kas būtu darāms, lai šo vērtību plaisu pārvarētu. Kā pamatoti atzīmē E. Vēbers, “sociālpolitisku nozīmi zaudēja tēze, ka pilsonības, izglītības un valodas politiku būtu iespējams īstenot, ignorējot nepilsoņu un cittautiešu klātbūtni Latvijā”.³⁵

Programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” sagatavošana

Deviņdesmito gadu otrajā pusē savas rīcībpolitikas atsevišķās ar integrāciju cieši saistītās jomās izstrādāja LR Kultūras ministrija un LR Izglītības un zinātnes ministrija. Piemēram, Izglītības un zinātnes ministrijas izglītības attīstības stratēģiskajos dokumentos nozīmīga vieta bija atvēlēta bilingvālai izglītībai. Tomēr darbs pie valsts politikas pamatprincipiem integrācijas jautājumos sākās tikai 1998. gadā. Ekspertu grupa Filozofijas un socioloģijas institūta pētnieka Elmāra Vēbera vadībā sagatavoja sabiedrības integrācijas koncepcijas projektu. 1999. gada 10. martā valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” koncepcija tika nodota apspriešanai sabiedrībā.

Kā liecina Naturalizācijas pārvaldes mājaslapa, apspriešanā aktīvi piedalījās aptuveni 25 tūkstoši cilvēku visā Latvijas teritorijā. Ir notikuši aptuveni 80 pasākumi, kas veltīti koncepcijas satura apspriešanai. Koncepcijas apspriešanas laikā gan centrālajā, gan reģionālajā presē kopumā ir publicēti 306 raksti, kas tieši skar sabiedrības integrācijas koncepciju un tās problemātiku.³⁶ 1999. gada septembrī koncepcija tika pieņemta par pamatu valsts programmas izstrādei.³⁷

1999.–2000. gadā Latvijā turpinājās plašas diskusijas par integrāciju; sabiedrībā konfrontējoši pastāvēja divas nostājas, kas pētījumā “Integrācijas prakse un perspektīvas” tiek sauktas par “nacionālpolitisko diskursu” un “opozīcijas diskursu”.³⁸ Nacionālpolitiskais diskurss oponenta gan oficiālajam valsts integrācijas diskursam, gan tās proklamētajām nostādnēm minoritāšu jautājumos. Tā radikālākajās izpausmēs tika pausta klāji neiecietīga, pat naidīga attieksme pret krieviem Latvijā. Opozīcijas diskurss, savukārt, kritizēja gan pašu sabiedrības programmu, gan tās īstenošanu.³⁹ Tika uzsvērta nepieciešamība mainīt sabiedrības izpratni par integrācijas būtību, kā arī atbrīvoties no priekšstata, ka integrācija attiecas tikai uz cittautiešiem.⁴⁰ Minoritāšu pārstāv-

³⁵ Vēbers (2007) *Vai teiksim ardievas sabiedrības integrācijai?*, 120. lpp.

³⁶ Pilsonības un migrāciju lietu pārvaldes mājaslapa. Pieejama: <http://www.np.gov.lv/?id=511>.

³⁷ *Sabiedrības integrācija Latvijā* (1999) Koncepcija [tiešsaiste]. Pieejams: http://www.np.gov.lv/lv/faili_lv/SI_koncepcija.pdf.

³⁸ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, BSZI, 4. lpp. Pieejams: http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/integrācijas_prakse/brosura_LV.pdf.

³⁹ Turpat.

⁴⁰ Turpat, 247. lpp.

jus neapmierināja arī tas, ka integrācijas idejas Latvijā tika balstītas uz tālaika likumdošanā iestrādātajām normām saistībā ar pilsonību, bet jo īpaši ar valodu un izglītību, un tas, viņuprāt, oficiāli plānoto integrāciju neizbēgami pārvērtā par asimilācijas mēģinājumu.

Tomēr, neskatoties uz ļoti atšķirīgiem viedokļiem sabiedrībā un TB/LNNK mēģinājumiem torpedēt sabiedrības integrācijas programmas pieņemšanu, tās izstrāde virzījās uz priekšu. 2000. gada janvārī programmas īsais variants tika izskatīts valsts sekretāru sēdē, kurā nolēma nosūtīt koncepcijas projektu visām ieinteresētajām institūcijām izvērtēšanai un atzinumu sniegšanai. 2000. gada 18. jūlijā Ministru kabinets apstiprināja valsts programmas īso variantu un noteica, ka par programmas īstenošanas koordinēšanu atbildēs Tieslietu ministrija (2000. gada novembrī tajā tika izveidots Sabiedrības integrācijas departaments). Visbeidzot 2001. gada 6. februārī valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” tika apstiprināta Ministru kabinetā.

Programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” sasniegumi un trūkumi

Par neapšaubāmu programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” sasniegumu var uzskatīt integrācijas politikas pacelšanu valsts politikas statusā. Programma definē integrāciju kā “indivīdu un grupu savstarpējo saprašanos kopīgas valsts ietvaros. Sabiedrības integrācijas pamats ir lojalitāte pret Latvijas valsti, apziņa, ka ikviena indivīda nākotne un personīgā labklājība ir cieši saistīta ar Latvijas valsts nākotni, tās stabilitāti un drošību. Tās pamats ir gatavība labprātīgi pieņemt latviešu valodu kā valsts valodu, cieņa pret latviešu un Latvijā dzīvojošo mazākumtautību valodu un kultūru”.⁴¹

Programmā tika paredzēta pilsoņu loka paplašināšana, pilsoņu un nepilsoņu politiskās līdzdalības veicināšana. Integrācijas politikas īstenošanai pirmo reizi atjaunotās Latvijas valsts vēsturē tika paredzēts valsts budžeta finansējums. Tomēr jau programmas izstrādes gaitā iezīmējās dažas programmas “iedzimtās kaites”, dažas būtiskas problēmas, kuras var iedalīt procedūras tipa un saturiskā rakstura problēmās.

Vispirms par procedūras rakstura problēmām. Vairāki pētījumi liecina, ka programmas izstrādes darba grupas aktivitātēs ļoti maz tika iesaistīti minoritāšu pārstāvji.⁴² Uzreiz jāatzīmē, ka tā nav tikai integrācijas politikas izstrādes grupas iezīme – arī kultūras un identitātes politikas izstrādē un tās īstenošanas pārraudzībā Latvijā kopumā minoritāšu līdzdalība ir vērtējama kā zema un

⁴¹ *Sabiedrības integrācija Latvijā. Koncepcija* (1999) Rīga, 4. lpp.

⁴² Minority Protection in Latvia: An Assessment of the National Programme “The Integration of Society in Latvia” (2001) *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Vol. 1, An Assessment of Selected Policies in Candidate States*. Open Society Institute EU Accession Monitoring Program, Budapest, OSI, pp. 297–364.

neefektīva. Valsts nespēj un nevēlas nodrošināt minoritāšu efektīvu līdzdalību politikas izstrādē, līdzdalība ir nepietiekami institucionalizēta.⁴³ Nav arī produktīva dialoga ar mazākumtautībām valsts pirmās personas līmenī.

1996. gadā Gunta Ulmaņa prezidentūras laikā tika izveidota Tautību konsultatīvā padome, kas radās kā atbilde uz mazākumtautību organizāciju atklāto vēstuli, ka valstij pietrūkst dialoga ar mazākumtautībām. Padomes uzdevums bija apzināt informāciju par jautājumiem, kas ietekmē mazākumtautības, apkopot un pārrunāt viedokļus par nacionālās politikas jautājumiem, kā arī izstrādāt rekomendācijas un ieteikumus mazākumtautību problēmu risināšanai. Par padomes locekļiem tika uzaicināti dažādu Latvijas mazākumtautību pārstāvji, ar to sadarbojās redzamākie Latvijas eksperti. Diemžēl padomes darba efektivitāte nebija tāda, kā iecerēts, – to noteica “bailes” no padomes darba pārlieku politizācijas (vairāki padomes locekļi tika ievēlēti Saeimā), kā arī neskaidrība funkciju sadalē starp padomi un prezidentu. V. Vīķes-Freibergas pilnvaru laikā Mazākumtautību konsultatīvā padome ne reizi netika sasaukta, kaut arī formāli tās darbs netika pārtraukts. 2009. gada 18. februārī Valda Zatlera prezidentūras laikā komisijas darbs tika atjaunots kādreizējā Latvijas Tautas frontes priekšsēdētāja, Latvijas lietuviešu kopienas pārstāvja R. Ražuka vadībā. Cik efektīvs būs atjaunotās Mazākumtautību konsultatīvās padomes darbs, – rādīs nākotne.

Arī Latvijas sabiedrības integrācijas programmas konceptuālais pamats nav brīvs no pretrunām un nekonsekvencēm, ko lielā mērā noteica dažādu politisko spēku atšķirīgo interešu ietekme uz programmas sagatavošanu, un līdz ar to programmas galīgais variants tapa kā politiskā kompromisa rezultāts. Lai dokuments būtu pieņemams, vienā dokumentā tika apvienoti politiski visstrīdīgākie etnisko kopienu attiecību jautājumi, kā arī sociālās un reģionālās integrācijas jautājumi, lai gan šos ļoti nozīmīgos jautājumus risina citi politikas dokumenti. Par savdabīgu “nodevu” nacionālradikāļu centieniem vispār nepieļaut integrācijas programmas sagatavošanu var uzskatīt cittautiešu repatriācijas pieminēšanu programmas tekstā.⁴⁴

Programmas dokumentos uzrādītie problēmu cēloņi ir precīzi (atšķirīgas vērtības un vēstures interpretācija, apdraudētība, neuzticēšanās, nevēlēšanās saistīt savu nākotni ar Latvijas valsti), tomēr Programmas dokumentos nav skaidri iezīmēti veidi, kā šos – politiski visstrīdīgākos – jautājumus risināt. Programmas pamatidejas paustas normatīvisma tradīcijā, atspoguļojot sabiedrības saliedētības nodrošināšanas mehānismu, – programmā izceltas kopīgās normas, ideāli un vērtības, kā arī likts uzsvars uz tādiem socializācijas institūtiem kā izglītības sistēma, armija, kultūras iestādes u. tml. Pieredze rāda, ka līdz ar Latvijas sabiedrības integrācijas programmas ieviešanu īstenojusies ie-

⁴³ Muižnieks, Nils (red.) (2007) *Nacionālo minoritāšu konvencija – diskriminācijas novēršana un identitātes saglabāšana Latvijā*. Rīga, LU SPPI.

⁴⁴ Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” [tiešsaiste]. Rīga, 2001, 31. lpp. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedrības_integrācija/4106/.

spēja izvirzīt priekšplānā iepriekšpieņemtas vērtības (galvenokārt – sabiedrības latviskās daļas vērtības), atstājot novārtā etnisko kopienu vienošanās procesu. Programma uzsver latviešu valodas un kultūras prioritāti, bet vienlaikus atzīst minoritāšu tiesības kopt savu kultūru. Tiek minēts, ka integrācija ir divvirzienu process, taču tālāk uzsvars tiek likts uz to, kas jā dara minoritātēm – jāpieņem latviešu kultūra, jāmacās valoda, jāsaprot vēsture, jābūt lojāliem, jānotic, ka viņi ir vajadzīgi, utt. Atsevišķos gadījumos programma izvirza acīmredzami nesasniedzamus mērķus, piemēram, vienotas informācijas telpas izveidi.⁴⁵

Diemžēl programmas sākotnējā redakcija neparedzēja nekādus rezultātīvos rādītājus. Arī atsevišķi mēģinājumi turpmākajos gados veidot indikatoru kopu nav vainagojušies ar to ieviešanu politikas plānošanas praksē. Programmas tekstā noteiktā programmas ieviešanas sistēma ir ļoti vispārīga un nekonkrēta. Tā pavēra iespēju uzskatīt par integrācijas politiku ļoti plašu politisko izvēļu loku, ar to bieži vien maskējot nevēlēšanos un nespēju pieņemt atbildīgus lēmumus politiski jutīgās jomās.

Integrācijas politikas ieviešanas un attīstības problēmas

Par vienu no 2001. gada integrācijas programmas jūtamiem rezultātiem kļuva tādu valsts institūciju dibināšana, kuru galvenais uzdevums bija integrācijas politikas īstenošana un koordinēšana, kā arī integrācijai paredzēto ES līdzekļu piesaiste. 2001. gada 5. jūlijā Saeima pieņēma Sabiedrības integrācijas fonda (SIF) likumu, kas stājās spēkā 2001. gada 1. septembrī. SIF ir publisks nodibinājums, kas atrodas Ministru kabineta pārraudzībā. Saskaņā ar likumu SIF nav padots nevienai valsts pārvaldes nozares vadošai iestādei un tā budžets ir nošķirts no valsts budžeta. Likums paredz, ka SIF valsts budžeta līdzekļi tiek nodoti tieši fondam, un nenosaka Ministru kabineta locekli, kas veic fonda pārraudzības funkcijas.⁴⁶ Fonds tika radīts, lai īstenotu valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” mērķus, veicinātu Latvijas sabiedrības etnisko un sociālo integrāciju, nodrošinot sabiedrības integrācijas procesu finansiālo atbalstu. 2003. gadā SIF ieguva tiesības administrēt *Phare* grantu programmas, bet 2004. gadā SIF tika piešķirtas tiesības administrēt arī Eiropas Savienības struktūrfondu grantu programmas.⁴⁷

8. Saeimas vēlēšanu kampaņā integrācijas institucionālā nodrošinājuma jautājumi ieņēma nozīmīgu vietu politisko partiju priekšvēlēšanu programmās.

⁴⁵ Turpat, 87. lpp.

⁴⁶ Sakss, N. *Politiskā ķīmija skar Sabiedrības integrācijas fonda likumu* [tiešsaiste]. Portāls “Latvijas Vēstnesis”. Pieejams: <http://www.lv.lv/index.php?menu=doc&sub=komentars&id=164051>.

⁴⁷ Sabiedrības integrācijas fonda darbības detalizētāku aplūkojumu un darbības izvērtējumu sk. Ilonas Kundas rakstā šajā grāmatā.

Latvijas Pirmā partija aicināja dibināt minoritāšu ministriju, *Jaunais laiks* – integrācijas ministriju. Pēc vēlēšanām Latvijas Pirmā partija uzņēmas atbildību par sabiedrības integrācijas jomas pārraudzību, un uzreiz pēc 2002. gada Saeimas vēlēšanām tika izveidots Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts (ĪUMSILS). Tā kompetencē bija “valsts politikas izstrāde un īstenošana sabiedrības integrācijas jomā – pilsoniskās sabiedrības attīstības veicināšana, rasu un etniskās diskriminācijas izskaušana, diskriminācijas izskaušanas starpnozaru jautājumi un iecietības veicināšana sabiedrībā, mazākumtautību tiesības, lībiešu kultūras un tradīciju saglabāšana, atbalsts latviešu diasporai, kā arī imigrantu integrācija”,⁴⁸ un par pirmo īpašu uzdevumu ministru tika uzaicināts toreizējais Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centra vadītājs politiologs Nils Muižnieks.

Ļoti plašs integrācijas jautājumu traktējums Latvijas sabiedrības integrācijas programmā noveda pie tā, ka dažādos sekretariāta pastāvēšanas laikos tā darbības prioritātes būtiski atšķīrās atkarībā no ministru interesēm un politiskās situācijas valstī. Sākotnēji ĪUMSILS darbības centrā bija minoritāšu NVO un visa NVO sektora kopumā atbalsts, pretdiskriminācijas politikas ieviešana un iecietības veicināšana. Kā viena no ĪUMSILS nozīmīgām iniciatīvām jāmin Eiropas Padomes minoritāšu konvencijas ratifikācija 2005. gadā, kaut arī tas tika izdarīts ar būtiskām atrunām un tikai desmit gadus pēc tam, kad konvencija tika parakstīta Latvijas vārdā. Nozīmīga bija arī čigānu integrācijas programmas izstrāde un tās pieņemšana Ministru kabinetā 2006. gada oktobrī, kā arī pasākumi, kas saistīti ar Latvijā dzimušo nepilsoņu bērnu reģistrāciju par pilsoņiem (piemēram, 15 000 bērnu vecākiem tika nosūtītas vēstules). Pastāvēšanas vēlākos gados ĪUMSILS lielāku uzmanību veltīja politiski mazāk jutīgiem jautājumiem, piemēram, lauku NVO atbalstam, saišu nostiprināšanai ar Latvijas diasporu, it īpaši ar tiem Latvijas iedzīvotājiem, kuri bija devušies uz ārzemēm, galvenokārt darba meklējumos uz Īriju un Lielbritāniju.⁴⁹

ĪUMSILS pastāvēšanas sešos gados tas regulāri kļuva par dažādu politisko spēku “strīdus ābolu”. Tam par iemeslu bija gan ĪUMSILS piekoptās politikas nonākšana pretrunā ar nacionālistiski noskaņotās politiskās elites daļas pārliecību, gan neskaidrība funkciju sadalē starp ĪUMSILS un Sabiedrības integrācijas fondu. ĪUMSILS un SIF attiecībās periodiski iezīmējās spriedze, kam sekoja asa atšķirīgu viedokļu apmaiņa gan par funkciju dublēšanos attiecībā uz atbalstu NVO sektoram, gan jautājumā par ĪUMSILS tiesībām uz SIF darbības pārraudzību, kā arī vispārējiem jautājumiem par SIF darbības atbilstību noteiktajiem

⁴⁸ Ministru kabineta noteikumi Nr. 764., 13.11.2007. [tiešsaiste]. Latvijas Vēstneša tiesību aktu vortāls. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=166986>.

⁴⁹ Galbreath, D., Muižnieks, N. (2009) Latvia: managing post-imperial minorities. In: Bernd Rechel (ed.) *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, pp. 146–147.

uzdevumiem.⁵⁰ Plašsaziņas līdzekļos minēts, ka viens no ĪUMSILS un SIF nesaskaņu cēloņiem bija vēlme kontrolēt integrācijas veicināšanai atvēlēto līdzekļu plūsmu. To, iespējams, apliecina fakts, ka ĪUMSILS sāka savu darbību ar nepilnu 300 000 latu budžetu, savukārt SIF finansējums jau 2003. gadā bija 1,5 miljoni latu, un 2008. gadā tas pieauga līdz 10 miljoniem latu.⁵¹

Quo vadis, integrācijas politika?

Oficiālos avotos tiek pausts, ka integrācijas politika Latvijā ir veiksmīgi risināta sabiedrībai aktuāla joma un ka Latvija var dalīties ar pozitīvo pieredzi. Piemēram, Ārlietu ministrijas interneta mājaslapa piedāvā visnotaļ pozitīvu integrācijas jomā paveiktā vērtējumu: “Ir daudz piemēru, kas apliecina veiksmīgu sabiedrības integrāciju Latvijā. Liela daļa šo piemēru ir grūti saskatāmi vai saskaitāmi, taču tie ir atrodamī visā sabiedrības struktūrā.”⁵² Savukārt pētnieku viedoklis ir daudz kritiskāks. Piemēram, 2007. gadā publicētajā rakstā “Sabiedrības integrācijas “cietais rieksts” Latvijā un Eiropā” N. Muižnieks integrācijas politikas sasniegto vērtēja šādi: “Jāatzīst, ka sešos gados kopš integrācijas programmas pieņemšanas 2001. gadā Latvija nav tālu pāvirzījusies uz priekšu sākotnējo pamatmērķu sasniegšanas virzienā – iedzīvotāju vērtību tuvināšanā un piederības sajūtas Latvijai veicināšanā. Vairāki nesen veikti pētījumi liecina, ka joprojām pastāv milzīgas vērtību un attieksmju atšķirības starp latviešiem, no vienas puses, un krieviem un lielu daļu pārējo pie mazākumtautībām piederīgo, no otras puses. Vēstures izpratnē un nostādnēs par Latvijas etnopolitiku un ārpolitiskajiem mērķiem šī plaša ir ļoti dziļa un nekļūst mazāka ar paaudžu nomaiņu. Aptauju dati vairāk nekā 10 gadu garumā liecina, ka krievvalodīgo piederības sajūta Latvijai kā bija, tā arī palikusi ļoti vāja.”⁵³

Laika gaitā arvien skaidrāk iezīmējas objektīva nepieciešamība pēc jauniem integrācijas politikas uzstādījumiem, kas atbilstu laika garam un izmaiņām, kuras radušās attiecībās starp Latvijas etniskajām grupām. 2007. gadā ĪUMSILS sagatavoja dokumentu “Sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādnes 2008–2018”. Tajā izmantotā integrācijas izpratne būtiski atšķiras no 2001. gada definīcijas un lielā mērā atspoguļo Eiropas Padomes sociālās saliedētības

⁵⁰ *Sabiedrības integrācijas fonda padomes sēdes protokols Nr. 57.*, 11.12.2007. SIF dokuments iekšējai lietošanai.

⁵¹ Arāja, D. *Kam tiks SIF naudas lāde?* 26.06.2007. Portāls www.politika.lv. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=14296>.

⁵² *Integrācijas politika Latvijā: daudzpusīga pieeja* (2010) LR Ārlietu ministrijas mājaslapa. Pieejams: <http://www.am.gov.lv/latvia/integracija/integrācijas-politikacopy/>.

⁵³ Muižnieks, N. Integrācijas “cietais rieksts” Latvijā un Eiropā [tiešsaiste]. *Diena*, 25.10.2007. Pieejams: <http://www.diena.lv/lat/arhivs/kulturas-diena/sabiedribas-integrācijas-cietais-rieksts-latvija-un-eiropa>.

izpratni.⁵⁴ Tajā uzsvērta demokrātiskas, iekļaujošas pilsoniskās sabiedrības nozīme sabiedrības integrācijā, kā arī multikulturālisma ideju nozīme etnisko grupu savstarpējās attiecībās. Dokuments paredzēja 17 indikatorus integrācijas politikas rezultātu izvērtēšanai 2012., 2015. un 2018. gadā. Jauno integrācijas politikas pamatnostādņu projekts kļuva par “upuri” iekšpolitiskās situācijas izmaiņām. Visasāk pret pamatnostādņu projektu nostājās kultūras ministre Helēna Demakova, kas bija ievēlēta no Tautas partijas. Viņa kategoriski iebilda multikulturālisma ideju iekļaušanai projektā, jo multikulturālismā saskatīja ideoloģiju, “kas ir krasā pretrunā nacionālas valsts idejai”.⁵⁵ Asie uzbrukumi darīja savu – projekta tālākā virzība tika apturēta.

Jaunās integrācijas politikas izstrādi traucēja publiskajā telpā bieži paustās šaubas par to, vai integrācijas jautājumu risināšanai ir nepieciešama speciāla valsts pārvaldes struktūra. Šādas šaubas pauda gan pret pašu integrācijas ideju skeptiski noskaņotie politiķi, gan – it īpaši sākoties pasaules ekonomiskai krīzei – valdības sociālie partneri. Visbeidzot 2008. gada rudenī tika pieņemts lēmums par Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta likvidēšanu. Pamatarguments – līdzekļu ekonomija. Ar 2009. gada 1. janvāri ĪUMSILS funkcijas pārņēma Bērnu un ģimenes lietu ministrija, kas tika pārveidota par Bērnu, ģimenes un sabiedrības integrācijas lietu ministriju. Savukārt 28. aprīlī Ministru kabineta sēdē valdība apstiprināja rīkojumu par Bērnu, ģimenes un sabiedrības integrācijas lietu ministrijas reorganizāciju, sadalot tās funkcijas Labklājības ministrijai, Tieslietu ministrijai un Izglītības un zinātnes ministrijai. Līdz ar to lielākā daļa ar integrācijas politiku saistīto funkciju tika nodota Tieslietu ministrijas pārziņā. Atsevišķas funkcijas tika uzticētas arī citām ministrijām, piemēram, pretdiskriminācijas politikas īstenošana – Labklājības ministrijai, minoritāšu kultūras NVO aprūpēšana – Kultūras ministrijai. Reorganizācijas rezultātā tika atlaista liela daļa līdzšinējo ĪUMSILS darbinieku, tika apcirpts funkciju īstenošanai paredzētais finansējums, un tas nopietni apdraud integrācijas politikas īstenošanu.

Tomēr darbs pie jauno integrācijas politikas pamatnostādņu izstrādes turpinājās. 2009. gada pavasarī, kad integrācijas jautājumi vēl bija Bērnu, ģimenes un sabiedrības integrācijas lietu ministrijas pārziņā, valsts sekretāru sanāksmē tika izsludināts projekts “Sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādnes 2010.–2019. gadam”. 2009. gada oktobrī Tieslietu ministrija apkopoja dažādu ministriju piezīmes un iebildumus un pamatnostādņu projekts, kas tā pieņemšanas gadījumā aizvietos 2001. gada programmu “Sabiedrības integrācija Latvijā”, tiek virzīts apstiprināšanai Ministru kabinetā.

⁵⁴ A New Strategy for Social Cohesion. Approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004, p. 3. Pieejams: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf.

⁵⁵ Demakova: multikulturālisms Latvijā noliedz okupāciju [tiešsaiste]. *V-Diena*, 26.02.2008. Pieejams: http://www.diena.lv/lat/politics/hot/demakova_multikulturaalisms_latvijaa_noliedz_okupaaciju/a7cdb867f7cac782036c9e68d5d20775?comm_page=1.

Savā konceptuālajā daļā pamatnostādņu projekts ir būtisks solis uz priekšu salīdzinājumā ar programmu “Sabiedrības integrācija Latvijā”. Tas atbilst gan Eiropas Savienības politiskajiem uzstādījumiem, gan arī mūsdienu sociālo zinātņu atziņām par integrācijas priekšnoteikumiem. Sabiedrības integrācija projektā tiek definēta kā “abpusējs uz savstarpēju saprašanos un sadarbību vērsts process starp iedzīvotāju vairākumu un mazākumu, kur mazākums ir neatņemama sabiedrības daļa”.⁵⁶ Par sabiedrības integrācijas mērķa grupām tiek uzskatītas etniskās minoritātes jeb mazākumtautības, t. sk. čigāni (romi), nepilsoņi, iedzīvotāji, kas pakļauti neiecietīgai attieksmei un diskriminācijai savas rases, ādas krāsas, valodas, etniskās piederības, reliģiskās pārliecības un dzimumorientācijas dēļ, kā arī imigranti un sabiedrība kopumā.⁵⁷

Kā etniskās saskaņas nodrošināšanas priekšnoteikumu šis projekts skaidri nošķir specifiski etnisko integrāciju no sociālās, reģionālās un diasporas integrācijas. Arī imigrantu integrācijas uzdevumu iekļaušana Pamatnostādnēs vērtējama kā uz nākotni vērsta, aktuāla pieeja. Pozitīvi jāvērtē arī pamatnostādņu projekta autoru centieni precīzi noteikt Tieslietu ministrijas atbildību sabiedrības integrācijas politikā, kā arī izveidot uz konkrētām politikas jomām un integrācijas problēmām orientēto rezultatīvo rādītāju kopu. Diemžēl pašreizējā valsts finanšu situācijā nav paredzēti papildu līdzekļi projekta noteikto mērķu īstenošanai, bet tas draud pārvērst jaunās integrācijas politikas pamatnostādnes par Latvijas valsts labo nodomu uzskaitījumu. Ne mazāk būtisks jautājums ir par Latvijas politiskās elites un arī sabiedrības kopumā spēju pārvarēt ieilgušo šķelšanos attiecībā uz integrācijas politikas nepieciešamību, tās mērķiem un uzdevumiem. No tā būs atkarīgs, vai integrācijas politikas dokumentu nostādnes paliks deklarāciju līmenī vai arī kļūs par pamatu attiecību harmonizēšanai starp galvenajām Latvijas iedzīvotāju grupām. Integrācija ir viens no būtiskiem Latvijas ilgtspējīgās attīstības priekšnoteikumiem, arī ņemot vērā neizbēgamo imigrantu pieplūdumu nākotnē.

⁵⁶ Sabiedrības integrācijas politikas pamatnostādnes 2010.–2016. gadam (projekts). 5. lpp.

⁵⁷ Turpat.

Vai Sabiedrības integrācijas fonda atbalstītie projekti ir sekmējuši etnisko integrāciju Latvijā?

Ilona Kunda¹

Ievads

Šis ir pirmais mēģinājums raksturot Sabiedrības integrācijas fonda (tālāk SIF) atbalstītos projektus etniskās integrācijas jomā, meklējot atbildi uz jautājumu – vai SIF atbalstītajām iniciatīvām ir bijusi *pozitīva ietekme* uz sabiedrības etnisko plaisu pārvarēšanu. Šīs plaisas identificē un apraksta 2001. gada valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” (turpmāk tekstā – Integrācijas programma).

SIF nav vienīgais integrācijas politikas dalībnieks,² taču tas ir nozīmīgs kā piemērs īpaši veidotai institūcijai, kuras mērķis ir īstenot Integrācijas programmu. Šim mērķim 2001.–2006. gadā SIF izlietojis gandrīz 13 miljonus latu. Līdz ar to ir svarīgi saprast, cik efektīvs bijis SIF īstenotais politikas ieviešanas modelis: kādus rezultātus bijis iespējams sasniegt, balstoties uz galveno politikas dokumentu (Integrācijas programmu) un īstenojot to ar izvēlēto pieeju: atbalstot no “apakšas” nākošas iniciatīvas – projektu pieteikumus dažādās saturiskās apakšjomās.

Konkrēti SIF darbības ietekme nekad nav vērtēta, un ir ļoti maz akadēmisku pētījumu par atsevišķiem tā darbības aspektiem.³ Arī diskusijas, piemēram, 2008. gadā par Sabiedrības integrācijas fonda (SIF) un Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta (ĪUMSILS) kompetenču sadalījumu vai 2009. gadā par institucionālo pakļautību, nav balstītas uz integrācijas politikas rezultātu analīzi, kas ļautu izprast sasniegto sabiedrības integrācijas jomā.

¹ Izsaku lielu pateicību par pētniecisko līdzdalību M. Kovaļenko un A. Balodei, kā arī Z. Silabriedei un K. Morževskai.

² Kopējais integrācijas politikas ieviešanas institucionālais raksturojums sniegts J. Rozenvalda sadaļā.

³ Agrāko gadu pētījums – Diatchkova, S. (2002) *Minority protection in Latvia*. In: *Monitoring the EU Accession Process : Minority Protection Volume 1*, OSI/EU Accession monitoring program. Jaunākais – Vēbers, E. (2007) *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un sekas*. Rīga, FSI, ĪUMSILS.

LU Sociālo un politisko pētījumu institūta (SPPI) veiktajā pētījumā analizējām SIF devumu konkrēti sabiedrības integrācijas *etniskajam* aspektam, jo tā ir viena no galvenajām Integrācijas programmā identificētajām sabiedrības plaisām, un arī SIF pauda interesi par šī aspekta apzināšanu.

Uzdevums

SIF izveidots, lai sekmētu valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” ieviešanu. Līdz ar to, uzdodot jautājumu, ko īsti ir sasniedzis Sabiedrības integrācijas fonds etniskās integrācijas jomā, neizbēgami jājauc, ko un kā piedāvāja sasniegt Integrācijas programma un vai ir pamats sagaidīt, ka kaut ko tādu iespējams sasniegt.

Sniegt atbildi uz pirmo jautājumu būtu viegli, ja šī programma piedāvātu skaidri definētas problēmas, tām atbilstošus risināšanas mehānismus un sasniedzamo rezultātu izpildes rādītājus. Vai tas viss ir atrodams Integrācijas programmā? Lai atbildētu uz izvirzīto jautājumu, pētnieku pirmais uzdevums bija novērtēt Integrācijas programmu kā “ceļa karti” etniskās integrācijas jomā: vai šis dokuments akcentē un nosauc sabiedrības svarīgākās etniskās plaisas un to mazināšanas priekšnoteikumus vai arī piedāvā politikas ieviešanai tikai atsevišķas (iespējams, pretrunīgas) norādes vai atšķirīga svarīguma pakāpes ideju katalogu.

Ja politikas dokumentam ir no ieviešanas viedokļa nozīmīgas nepilnības, būtisks kļūst jautājums – vai politikas ieviešanas procesā iesaistīto dalībnieku izvēle un rīcība kompensē šīs nepilnības? Ja nē, ko ir iespējams pilnveidot? SIF gadījumā par svarīgu analīzes objektu kļūst pats politikas ieviešanas modelis – atbalsts sabiedrības pašiniciatīvai. Tas akcentē sabiedrības spēju spontāni radīt atbildes un risinājumus savām problēmām. Svarīgi bija noskaidrot, cik sekmīgi ir darbojies šis modelis abu pušu (SIF un potenciālo projektu ieviešanu) ierobežojumu un iespēju ietvaros.

Tā kā sākotnējā analīze uzrādīja, ka Integrācijas programma tikai daļēji var būt par atskaites punktu politikas ieviešanas rezultātu novērtēšanai, bija nepieciešams rast teorētisku pamatu, kas tomēr ļautu izdarīt secinājumus par SIF atbalstīto projektu iespējamo ietekmi uz sabiedrības plaisu mazināšanu.

Mūsu veiktajā SPPI pētījumā par analīzes pamatu tika izvēlēta kontakta teorija – pieņēmums, ka attieksmes maiņu starp dažādām sabiedrības grupām var sekmēt noteikta veida starpgrupu kontakti.⁴ Lai gan tā ir tikai viena no pieejām, kas iespējama SIF atbalstīto projektu ietekmes interpretēšanai, autori uzskata, ka tā norāda uz būtisku pārmaiņu priekšnoteikumu un ir piemērota Latvijas situācijai, kā arī saturiski sasaucas ar Integrācijas programmā paustajām idejām.

⁴ Skat. N. Muižnieka sadaļu “Sabiedrības integrācija: īsa ideju vēsture” šajā grāmatā.

Ņemot par pamatu kontakta teoriju, tika analizēti Integrācijas programmas politikas ieviešanas procesa aspekti, kas attiecas uz projektu piedāvājuma rosināšanu un vērtēšanu (konkursu saturisko pusi un atlasī), kā arī raksturoti atbalstītie projekti.

Lai analizētu atbalstītos projektus⁵ (to izpildes ziņojumos sniegto informāciju), tika izveidots īpašs kvantitatīvs instruments – projektu izpildes ziņojumu analīzes matrica. Analizējamo projektu kopas atlasī aprūtināja tas, ka, izņemot sākotnējo posmu (2002. un 2003. gadu), SIF nav identificējis etniskās integrācijas projektus vienotas, ilglaicīgas programmas ietvaros kā atsevišķu saturisko jomu. Līdz ar to sarunās ar SIF amatpersonām bija jāvienojas par katra potenciāli izvērtējamā projekta atbilstību etniskās integrācijas kategorijai.

Jāuzsver, ka mūsu secinājumi par atbalstīto projektu iespējamo ietekmi uz etnisko integrāciju ir netieši, jo izpildes ziņojumiem kā datu avotam ir daži trūkumi. Svarīgākie no tiem ir šādi:

- 1) izpildes ziņojumi neietver tiešus jautājumus par iesaistīto grupu kontaktu, tāpēc dati bija jāatvasina no atbildēm uz citiem ziņojuma jautājumiem;
- 2) izpildes ziņojumi pēc savas specifikas neparedz ziņotāja paškritisku attieksmi pret paveikto (tikai ziņojumu par plānotajam atbilstoši).

Tomēr uzskatām, ka pētījumam ir izdevies identificēt dažas nozīmīgas vispārīgas tendences.

Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” – vēlamo sabiedrības pārmaiņu karte?

Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” (Integrācijas programma) veido saturisko atskaites punktu visiem turpmākajiem šīs politikas jomas pasākumiem un interpretācijām: tā definē sasniedzamo mērķi un darbības virzienus. Programmas satura attīstība un konkretizēšana notiek trīs atšķirīga vispārīnājuma līmeņa sadaļās. Politikas izvērtēšanas ziņā Integrācijas programma ir pārmaiņu teorija: tā sniedz skaidrojumu, kas jāmaina un kādā procesā (kādu darbību rezultātā) tas iespējams. Analizējot Integrācijas programmu kā dokumentu – tā uzbūves skaidrību, strukturētību un viennozīmīgumu no šīs programmas ieviešanu viedokļa –, iespējams konstatēt, kādā mērā šis dokuments piedāvā ieviešanai skaidri definētas idejas un kādā mērā tas prioritāšu izvēli un interpretēšanu atstāj ieviešanai ziņā.

Svarīgi arī identificēt tēmas, kuras ir pietiekami konkretizētas politikas dokumenta ietvaros un kuras – atstātas bez operacionalizācijas vai aizstātas ar citām. Savukārt, ja politikas dokuments ietver labi pamatotas idejas, taču

⁵ 2002.–2006. gadā atbalstītie projekti; 2006. gads bija vēlākais, par kuru bija pieejami izpildes ziņojumi pētījuma uzsākšanas laikā – 2007. gada rudenī.

izvairās nosaukt skaidras prioritātes vai vēlamo pārmaiņu būtiskos mehānismus, ir liels risks politikas ieviešanas posmā pievērsties *mazāk nozīmīgiem* vai mazefektīviem pārmaiņu aspektiem. Papildus tam būtisku aspektu noklusēšana var vairot sabiedrības (vai tās daļas) atsvešinātību un cinisku attieksmi pret valsti.

Karte vai katalogs?

Atgādināsim, ka Integrācijas programmai ir trīs atsevišķi satura līmeņi:

- 1) pirmais līmenis – abstrakta līmeņa integrācijas jomas jēdzieni un vispārējais politikas mērķis;
- 2) otrais līmenis – darbības virzieni;
- 3) trešais līmenis – konkrētu atbalstāmu projektu piemēru katalogs.

Pirmajā līmenī Programmas teksts par galveno problēmu izvirza etniskās plaisas, daļēji arī neuzticēšanos valsts pārvaldei, ietver ideju par kopīgu vērtību veidošanos uz latviešu kultūras bāzes un kopīgu pilsoniskumu. Vairākkārt akcentēta divvirzienu komunikācijas, sadarbības ideja, nepieciešamība abām pusēm pārvarēt savstarpējo neuzticēšanos un apdraudētības sajūtu.

Otrajā līmenī vienlaikus notiek atsevišķu tēmu paplašināšana un pretrunīgāko tēmu sašaurināšana. Visa etniskās plaisas tematika tiek reducēta uz valodu, mazākumtautību kultūru un izglītību, atstājot neatbildētus gan jautājumus par neuzticēšanos⁶ un savstarpējo apdraudētību, gan arī vēstures un citus problemātiskus piederības un identitātes jautājumus.

Kopumā jānorāda, ka ievada daļā Integrācijas programma iezīmē virkni Latvijas situācijai ļoti būtisku mērķu (aktīva visu grupu partnerība nākotnes veidošanā, attiecību divpusīgums, vēstures un kultūras plaisu pārvarēšana), taču turpmākajā ideju attīstībā vairākus no tiem atstāj bez risinājuma (piemēram, atšķirīga attieksme pret vēsturi, savstarpēja apdraudētības sajūta utt.) un kopumā neizvirza skaidras prioritātes. Arī daži no risinājumiem ietver pretrunas, piemēram, vienošanās uz nacionālās identitātes pamata iespējama, tikai pieņemot par savu kultūru latviešu etnisko kultūru, kas pēc būtības lielai daļai sabiedrības nozīmē *kultūru konfliktu*.

Līdz ar to virkni pretrunu un risinājumu Integrācijas programma atstāj politikas ieviesēju ziņā. No vienas puses, nekonkrētas politikas nostādnes varētu pāvērt brīvu ceļu *progresīvām* idejām. No otras puses, paļaujoties uz sabiedrības spontānu piedāvājumu, ir liela varbūtība saņemt galvenokārt jau esošo attiecību, stratēģiju un priekšstatu atražošanas (par to noslēguma daļā).

⁶ “.. psiholoģiskā nozīmē integrācija ir spēja uzticēties” – Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” [tiešsaiste]. Rīga, 2001, 8. lpp. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedribas_integracija/4106/.

Papildu trūkums ir rezultatīvo rādītāju neesamība (2007.–2009. gadā izstrādātās integrācijas pamatnostādnes šo nepilnību piedāvā labot, taču dokumenti ir politiski “iestrēguši”). Tādējādi politikas ieviešanu izejas punkts ir daudzējādi progresīvs, taču arī iekšēji pretrunīgs un integrācijas jēdzienus un mērķus konkretizējošajā daļā politiski izvairīgs dokuments, kas nozīmē papildu izaicinājumus politikas ieviešanai.

Kādi apstākļi var sekmēt sabiedrības plaisu pārvarēšanu?

Politikas ieviešanai ir svarīgi, vai jomas galvenais dokuments nepārprotami nosauc mehānismu, kurš paredzēts problēmas pārvarēšanai, un vai tas ir mehānisms, kas spēj sniegt rezultātus. Savukārt, ja dokuments to neatklāj, jāmeklē pazīmes, ka/vai sabiedrības pašiniciatīvas ir spējušas spontāni piedāvāt risinājumus, kurus būtu pamats uzskatīt par efektīviem.

Integrācijas programmas ievada daļā vairākkārt ir runa par dažādu grupu sadarbību, uzticēšanos, nedrošības pārvarēšanu. Šādi saturiskie akcenti attiecībā uz integrāciju atbilst arī atzītām teorētiskām idejām par attieksmes maiņu, sabiedrības etnisko plaisu pārvarēšanu. Lai gan sabiedrības plaisu pārvarēšanu var saistīt arī ar citiem faktoriem, pētījuma autori izvēlējās G. Olporta (*G. Allport*) **grupu kontakta hipotēzi**.⁷ Kā parāda Latvijā veikti pētījumi,⁸ nozīmīga un ilgi pastāvoša sabiedrības parādība ir norobežošanās stratēģija, kas īpaši raksturīga latviešiem. Līdz ar to kontakta aspekts ir ļoti nozīmīgs.

Lai konstatētu iespējamo SIF atbalstīto projektu ietekmi uz etnisko integrāciju, projektu izpildes ziņojumos tika meklētas liecības par kontakta esamību un tā raksturojumu: vai kontakts vispār ir bijis, vai dalībnieku statuss bijis vienlīdzīgs, vai tā bija epizode vai sērija, kāds saturs un kā iniciatīva veidojusi pamatu kopīgai darbībai.

Kontakta hipotēzi papildina Dž. Berija (*J. Berry*) akulturācijas stratēģiju shēma, kas izšķir četras iespējamās stratēģijas pēc divu faktoru mijiedarbības: vēlmes saglabāt savas kultūras tradīciju un saskarsmes gatavības ar citu grupu. Integrācija, pēc Berija, ir līdzsvars starp abām dimensijām – tikai pietiekama drošība par savu kultūras identitāti ir pamats vēlmei un spējai uzturēt kontaktu ar citām grupām. Līdz ar to svarīgi ir darīt visu, kas vairo drošību par katras grupas kultūru, taču tam jālīdzsvarojas ar kontaktu. Berija shēma tika izmantota,

⁷ Saskaņā ar to pārmaiņas rada noteiktos apstākļos notiekošs grupu kontakts. Šie svarīgie apstākļi ir šādi: brīvprātīga saskarsme, kurā dalībnieku statuss ir vienlīdzīgs; vairāku uz sadarbību vērstu kontakta epizožu sērija; institucionālās/sabiedrības autoritātes pausta atzinība un atbalsts šim kontaktam.

⁸ Šūpule, I., Zepa, B. (2006) Etniskā apdraudētība kā dzīves kvalitātes aspekts. No: *Dzīves kvalitāte Latvijā* : Stratēģiskās analīzes komisijas pētījums. Rīga, Zinātne.

lai gūtu papildu argumentus kontakta nepieciešamībai, īpaši analizējot daudzos SIF atbalstītos projektus kultūras mantojuma saglabāšanai un demonstrēšanai.

Kopumā projektu izpildes ziņojumu kvantitatīvā analīze balstījās uz minētajām Olporta un Berija idejām, precizējot kontakta saturiskās jomas, mērķgrupas, iegūtos plānotos rezultātus (zināšanas, iemaņas) un neplānotos rezultātus – tos elementus, kuri varētu būt informatīvi attiecībā uz notikušo kontaktu un tādējādi ļautu izteikt minējumus par iespējamo projektu ietekmi.

Arī SIF projektu konkursu nolikumi un citi atlasi virzoši dokumenti tika analizēti pēc veida, kādā tie fokusē (vai nefokusē) uzmanību uz projektos notiekošo kontaktu.

Politikas ieviešana kā politikas veidošanas turpinājums

Pēc jebkādas kvalitātes politikas dokumenta izstrādes turpmākais process paredz sākotnējo ideju transformāciju: politikas veidošana turpinās ieviešanas posmā. Arī SIF darbības ciklā, kas balstīts uz Integrācijas programmā izvirzītajām prioritātēm, pastāv vairāki satura sašaurināšanas/paplašināšanas/detalizēšanas posmi: SIF prioritāšu izvēle, grantu konkursu vadlīniju saturisko akcentu definēšana un vērtēšanas vadlīnijās ietvertu aspektu īpatsvara noteikšana. Tāpēc centāties izsekot satura transformācijas procesiem un to potenciālam fokusēties uz etniskajai integrācijai būtiskajām idejām (īpaši uz kontakta esamību, nozīmīgāko sabiedrības etnisko plaisu pārvarēšanu) visos minētajos posmos.

Likumā definētā SIF misija – sekmēt Integrācijas programmas īstenošanu – nozīmē sekmēt visai pretrunīga un politiski izvairīga dokumenta ideju ieviešanu. Iespējamās pieejas bija vismaz divas: proaktīvi iesaistīties Integrācijas programmas satura interpretēšanā, rosinot publiskas (vai ekspertu) diskusijas par valsts programmas pretrunīgāko aspektu precizēšanu, vai arī paļauties uz “sabiedrības pašorganizēšanos” – tas ir, spēju piedāvāt risinājumus “no apakšas”. Trešais iespējamais ceļš būtu koncentrēties uz vienu pieeju (piemēram, – pašorganizēšanos), taču reizēm atļauties arī otru (proaktīvu rīcību).

Var pieņemt, ka izvēle lielā mērā saistīta ar to, ka ikvienai institūcijai savā darbībā jārod līdzsvars starp vairākiem mērķiem: savas pastāvēšanas saglabāšanu un autonomijas nostiprināšanu,⁹ kā arī nepieciešamību sekmēt savu saturisko uzdevumu izpildi. Arī SIF nav izņēmums.

Pieņemot, ka pirmajā laikā pēc SIF izveidošanas tā izvēle attiecībā uz savu pieeju varēja būt dažāda, SPPI pētījuma autori izvirzīja uzdevumu raksturot

⁹ Ar autonomiju šajā pētījumā tiek saprasta organizācijas/institūcijas spēja pašai ietekmēt savus izvirzītos mērķus un uzdevumus, ņemot vērās mainīgās apkārtējās vides ietekmi uz konkrēto sfēru. Organizāciju teorijas un publiskās administrācijas pētnieki norāda, ka ikvienai institūcijai ir tieksme būt autonomai, un jo īpaši – ja šādu iespēju paredz likumdošana.

modeļi, kuru SIF izvēlējās, lai savienotu autonomijas nostiprināšanas un misijas izpildes uzdevumus. Ar to saistīts uzdevums bija raksturot no SIF izvēlēta modeļa izrietošās iespējas un ierobežojumus integrācijas politikas ieviešanai, kā arī noteikt projektu pieteikumu iesniedzēju “piedāvājumu” ievirzošo procedūru lomu.

Tādējādi mūsu izpēte veikta divās jomās. Pirmkārt, ir raksturoti SIF izvēlētie politikas īstenošanas modeļi (“sabiedrības pašorganizēšanās”), to saikne ar SIF autonomiju un analizētas dažas šāda modeļa priekšrocības un trūkumi. Otrkārt, ir analizētas standarta lēmumu pieņemšanas procedūras projektu konkursu dzīves cikla laikā, lai identificētu posmus, kuros iespējams fokusēt atbalstāmo integrācijas praksi. Tie ir posmi, kur iespējami uzlabojumi, lai kompensētu Integrācijas programmas trūkumus.

Integrācijas politikas ieviešanas modeļa izvēle un tā īstenošanas raksturojums

2001. gada 6. februārī Ministru kabinets apstiprināja valsts programmu “Sabiedrības integrācija Latvijā”. Par politiski atbildīgo institūciju valsts programmas īstenošanas *koordinēšanai* tika noteikta Tieslietu ministrija, bet gandrīz pēc diviem gadiem – 2002. gada 27. decembrī – šim mērķim tika izveidots Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts (ĪUMSILS).

Par īpašu dalībnieku integrācijas politikas jomā kļuva Sabiedrības integrācijas fonds (SIF). Tas tika izveidots pusgadu pēc Integrācijas programmas apstiprināšanas – 2001. gada 5. jūlijā Saeima pieņēma likumu par Sabiedrības integrācijas fondu, un 2001. gada 1. septembrī tas stājās spēkā. SIF misija tika definēta – sekmēt valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” mērķu īstenošanu. Lai arī Integrācijas programmas ieviešana tika postulēta par kolektīvi un visaptveroši veicamu pasākumu, reālā iesaistīto pušu – valsts, pašvaldību un NVO – darbība izveidojās atšķirīga, fragmentēta, ar specifisku resursu sadalījumu un finanšu ieguves iespējām.

SIF statuss ir visai neatkarīgs: fonds darbojas uz atsevišķa likuma pamata, un likums paredz tam augstu autonomijas pakāpi – ir noteikts, ka visus galvenos lēmumus pieņem SIF padome, kas veidota pēc paritātes principa. SIF nav padots nevienai valsts pārvaldes nozares vadošajai iestādei. Tā budžets ir nošķirts no valsts budžeta. Likums paredz, ka SIF valsts budžeta līdzekļi tiek nodoti tieši fondam un fonds nepastarpināti pieprasa valsts budžeta līdzekļus Ministru kabinetam. Likums nenosaka Ministru kabineta locekli, kurš veiktu fonda pārraudzības funkcijas.¹⁰

¹⁰ Sakss, N. *Politiskā ķīmija skar Sabiedrības integrācijas fonda likumu* [tiešsaiste]. Portāls LV.LV, 2007. g. 4. okt. Pieejams: <http://www.lv.lv/index.php?menu=doc&sub=komentars&id=164051>.

SIF pārvaldi veido SIF Padome, kas lemj par līdzekļu izlietošanu, kā arī par sekretariāta darbības virzieniem. Fonda ietvaros darbojas komitejas, kas gatavo nepieciešamo informāciju un lēmumu projektus SIF Padomes darbam, kā arī izpildinstitūcija – sekretariāts, kuru vada direktors. Sekretariāts nodrošina projektu konkursu izsludināšanu, sabiedrības informēšanu par tiem, projektu iesniegumu pieņemšanu, izvērtēšanu, līgumu slēgšanu ar projektu īstenotājiem, kā arī projektu uzraudzību un kontroli. SIF sekretariātu līdz 2008. gada janvārim vadīja N. Sakss, bet 2008. gada 9. septembrī šajā amatā tika iecelta A. Bauere. Mūsu pētījums attiecas uz laika posmu no 2002. līdz 2006. gadam.

SIF *uzdevumi* ir saistīti ar līdzekļu pārvaldi un sadalīšanu sabiedrības integrācijas projektu īstenošanai; Fondam ir jāveic noteikti uzdevumi visā līdzekļu piesaistes un apsaimniekošanas ciklā, tai skaitā jānodrošina saziņa ar sabiedrību.¹¹

SIF darbību reglamentējošajos normatīvajos aktos ir noteikts vispārējs pilnvarojums finansējuma piesaistīšanai, lai veicinātu sabiedrības integrāciju Latvijā. Tas ļauj gan aktīvi meklēt finansējuma avotu (pierādot tā nepieciešamību konkrētā SIF kompetences jomā), gan atsaukties uz finansētāja piedāvājumu. Lēmumu par konkrēta finansējuma avota piesaisti pieņem SIF Padome.

SIF attīstībai bija iespējami vairāki scenāriji. SIF pirmais vadītājs jau no fonda darbības sākuma centās izveidot tādu sistēmu, kas ļautu pretendēt uz EDIS¹² akreditāciju. Tādējādi fonds kļuva pievilcīgs Eiropas Savienības un citiem ārējiem ziedotājiem (finansējuma piešķirējiem). Tas kļuva par pamatu zināmāi SIF autonomijai un vienlaikus arī noteica neitralitāti attiecībā uz proaktīvu satura virzīšanu. To atzīst arī bijušais SIF sekretariāta direktors N. Sakss:

Mans uzstādījums bija izveidot finanšu mehānismu. Ja sākām ar 200 000 latu un tagad ir 6 miljoni, tad es šaubos, vai šāds progress naudas izteiksmē būtu bijis, ja Fonds būtu aizgājis saturiskā plānā. Man šķiet, ka Austrumeiropā mēs esam vienīgais gadījums, kur Integrācijas fonds ir dabūjis šādu EDIS akreditāciju. Ja SIF būtu aizgājis pa otru ceļu, domāju, ka finansējums būtu daudz mazāks, bet tad Fonds vairāk darbotos kā proaktīvs satura virzītājs. Otrs aspekts – diezgan ātri pēc fonda izveides tika izveidota Integrācijas ministrija. Tad, kad veidoja Fondu, ne vārda nerunāja, ka tādai ministrijai vajadzētu tapt. Tas radās ātri, pēkšņi, kā politisks lēmums.¹³

Šie apstākļi ietekmēja SIF Padomes lomu – tās potenciāli iespējamā satura veidošanas funkcija (Integrācijas programmas satura konkretizēšana; prioritāšu izvēršana tur, kur Integrācijas programmā to īsti nebija; konceptuālo pretrunu

¹¹ *Par mums* [tiešsaiste]. Sabiedrības integrācijas fonda interneta mājaslapā publicētā informācija. Pieejams: <http://www.lsif.lv/par-mums>.

¹² *Extended Decentralised Implementation System* (EDIS) – Paplašinātā decentralizētā ieviešanas sistēma.

¹³ I. Kundas, A. Balodes intervija ar N. Saksu, 2008. g. 22. janv.

atšķetināšana) neattīstījās, jo galvenokārt tika veiktas administratīvas, finanšu mehānisma funkcijas un darbību sāka ĪUMSILS. Komentējot SIF darbības pirmsākumus, arī N. Sakss atzīmēja – ja nebūtu izveidots ĪUMSILS, SIF Padome varētu darboties aktīvāk arī saturiski¹⁴ (varētu izvirzīt priekšlikumus par nepieciešamajām darbībām integrācijas politikas konkretizēšanai un ieviešanas pilnveidei). Tas nenozīmē, ka šādu jautājumu SIF padomes darbākārtībā nebija, tomēr Padomes sanāksmju protokoli liecina, ka tie bija samērā reti.

Tādējādi SIF izvēlējas virzīt savu attīstību kā finanšu mehānismu apguvējs, caurskatāms un precīzi strādājošs. Finansējuma apguve, izmantojot dažādas iespējas, nozīmēja izvēlēties atbalstāmās iniciatīvas no piedāvājuma, kas nāk no “apakšas”. Tātad SIF darbojās pēc modeļa, kas balstīts uz *piedāvājumu*. Ar to bija saistīti arī standartizēti darba paņēmieni un līdzekļi (piemēram, konkursu pieteikumu vērtēšanas kritēriji¹⁵), finansētāju organizāciju noteiktas ilgtermiņa prioritātes (piemēram, atbalsts pilsoniskās sabiedrības attīstībai) un arī zināmi ierobežojumi (piemēram, par grantu saņēmēju nevarēja kļūt neformāla iniciatīvas grupa).

Attīstoties izvēlētajā virzienā, redzams, ka laika posmā no 2001. gada līdz 2008. gadam ir notikusi būtiska izaugsme – no 5 darbiniekiem 2001. un 2002. gadā līdz 75 darbiniekiem 2008. gadā. Skaitliski lielākās ir struktūrfondu un programmu uzraudzības nodaļas, jo Eiropas Savienības un citu finanšu avotu noteiktās projektu ieviešanas prasības uzliek par pienākumu veikt nozīmīgus SIF sekretariāta cilvēkresursu ieguldījumus. Visas SIF sekretariāta nodaļas, izņemot Grāmatvedības, Atbalsta un Iekšējā audita nodaļas, ir iesaistītas kādā no SIF projektu piesaistīšanas un ieviešanas cikliem.

Izvēlēta modeļa īstenošanā SIF strādā saskaņā ar detalizētām procedūrām, kuras nosaka SIF Projektu vadības procedūru rokasgrāmatas, kas atsevišķi izstrādātas katram no SIF administrētajiem finanšu instrumentiem. SIF atbalstīto projektu uzraudzība paredz dubultās kontroles principa ievērošanu visā projektu administrēšanas laikā, kā arī to, ka par katru aktivitāti ir atbildīgi vismaz divi fonda darbinieki (Uzraudzības nodaļas projektu vadītāji un Finanšu kontroles nodaļas darbinieki).

Par SIF spēju precīzi un caurskatāmi īstenot finanšu mehānismus liecina arī tas, ka līdz 2008. gadam vienīgo Administratīvajā tiesā iesniegto pieteikumu (par ES Pārejas programmas grantu shēmas “Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā” ietvaros saņemtā projekta iesnieguma vērtēšanas rezultātu pārsūdzēšanu) 2008. gadā Administratīvā tiesa izskatīja un atzina SIF lēmumu

¹⁴ Intervija ar SIF vadītāju N. Saksu 2008. g. 22. janv.

¹⁵ Saskaņā ar SIF sniegto informāciju vērtēšanas kritēriji pārņemti no Eiropas Komisijas dokumenta “Practical Guide to Contract Procedures for EC External Actions (6. Grants)”. Tie ir standarta ieteikumi jebkāda veida grantu konkursiem. Pieejami: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm [skatīti 2009. g. 2. okt.].

par tiesisku.¹⁶ Protams, lēmumu nepārsūdzēšana var būt skaidrojama arī ar pretendentu nevēlēšanos iesaistīties ilgstošā tiesas procesā, ņemot vērā Administratīvās tiesas noslogotību, tomēr arī efektīvs SIF darbs un komunikācija ar pieteikuma iesniedzējiem ir ticams faktors.

Sabiedrības pašiniciatīvas modelis: piedāvājums kā virzītājspēks

Pētījuma laikā (2008. gadā) veiktās intervijas liecina, ka gan SIF, gan ĪUMSILS izvēlētais augšupejošais (*bottom-up*) modelis tiek uzskatīts par veiksmīgu, jo ļauj sabiedrības locekļiem izstrādāt pašiniciatīvas projektus, nevis īstenot “mākslīgi uzspiestu” koncepciju, kāds būtu valdības redzējums par integrāciju. Patiešām, iesniegtie un atbalstītie projekti nāca no NVO (aptuveni 40% gadījumu), pašvaldībām un to institūcijām, kā arī no bezpeļņas SIA.

Tomēr līdztekus pozitīvajiem aspektiem (iespēja sabiedrības pašizpaušmei) projektos balstītai pieejai ir arī mīnusi. Kā 2007. gadā norāda Elmārs Vēbers, ārpus projektu izstrādātāju uzmanības šādā gadījumā var palikt vairākas jautājumu kategorijas. Tie var būt jautājumi,

- 1) kas pārsniedz viena projekta darbības robežas;
- 2) kurus konkursa laikā nevar ieviest, jo tobrīd nav organizācijas, kas būtu spējīga attiecīgo ideju ieviest.¹⁷

Projektu analīze apstiprina otro pieņēmumu. Piemēram, projektu izstrādātājiem ir maza interese par noteiktām tēmām (sociālo zinību skolotāju apvienību dialogs, pilsoniskās audzināšanas pieredzes apmaiņa utt.), un tas varētu būt saistīts ar zemu pašorganizācijas līmeni šajās sfērās.

Savukārt tēmas, kas pārsniedz projekta robežas, pēc autores domām, ir saistītas ar jautājumu par pašvaldību lomu integrācijas politikas ieviešanā. SIF atbalstītie projekti visai bieži bijuši pašvaldību iniciēti, taču tie ir bijuši epizodiski projekti, kas risina kādu specifisku integrācijas problēmu. Pašvaldību stratēģiskā loma, spēja veidot ilgtermiņa, sistemātiskus, iekļaujošus pasākumus savā kopienā (par kuru runā arī Integrācijas programma) praksē stiprināta maz.¹⁸ Tomēr stiprināšana tai ir bijusi nepieciešama – pētījumi¹⁹ liecina, ka pašvaldību integrācijas programmas atkārtoti Integrācijas programmas kļūdas, veidojot rīcības plānus kā savstarpēji nesaistītu iespēju katalogu un vairāk

¹⁶ Sabiedrības integrācijas fonda publiskais 2008. gada pārskats [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.lsif.lv/files/Gada-parskats-2008.pdf>.

¹⁷ Vēbers, E. (2007) *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un sekas*. Rīga, LU Filozofijas un socioloģijas institūts, 125. lpp.

¹⁸ Tikai viens konkurss (2004. g., “Sabiedrības integrācijas programmas Latvijas pašvaldībām”) izvirzīja mērķi “izveidot sistemātisku un vienotu darbības mehānismu sabiedrības integrācijai pašvaldību līmenī”, un konkursam pieejamais finansējums bija tikai LVL 3000.

¹⁹ Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījums “Pašvaldību loma sabiedrības integrācijas procesā” (2004).

koncentrējoties uz sociālajiem aspektiem. Tādējādi atvērts paliek jautājums, vai pašorganizācija bez papildu pasākumiem tās stiprināšanai var vienmēr būt pietiekami labs mehānisms.

Papildinot E. Vēberu, var atzīmēt – ja tiek izmantots *uz piedāvājuma balstīts darbības modelis*, ārpus uzmanības loka var palikt arī tēmas, kurās kāda potenciālo projektu ieviesēju grupa savas idejas neuzskata par iespējamu piedāvāt SIF kā valsts pārvaldes institūcijai, kas pārstāv (tehniski) latviešu vairākumu.²⁰ Arī intervijā ar N. Saksu uzzinājām, ka noteiktas ievirzes krievu nevalstiskās organizācijas savus projektus SIF nav piedāvājušas.

Tas atstāj neatbildētu jautājumu – ja SIF šķietami rosina sabiedrības pašiniciatīvas projektu piedāvājumu tikai no vienas sabiedrības daļas, kurš un kur uzturēs komunikāciju ar citu daļu, un kas veiks šo šķirošanu? Šo pretrunu ilustrē arī dati par SIF komunikāciju ar sabiedrību – saskaņā ar pārskatu par 2008. gadu tikai 5% publikāciju par Fonda tematiku bijuši krievvalodīgajā presē,²¹ tādējādi atkārtoti tiek radīta un uzturēta dialoga disproporcija.

Uz piedāvājumu balstīta modeļa ieviešana: Sabiedrības integrācijas fonda devums

Publiskajā komunikācijā SIF izvēlas akcentēt savas nozīmes un iespēju pieticīgumu. Piemēram, 2007. gada pārskatā SIF norāda, ka ir institūcija, kuras darbība pilnībā ir atkarīga no finansētāju organizāciju vēlmes un spējas uzticēt SIF savus finanšu resursus, bet tas neizslēdz iespēju ietekmēt saturisko vadlīniju izveidi. Piemēram, attiecībā uz valsts budžeta piešķiruma izlietojumu ĪUMSILS ik gadu paziņoja Fondam sabiedrības integrācijas prioritātes, tādējādi formāli nodrošinot koordinētas valsts politikas sabiedrības integrācijas jomā īstenošanu. Tomēr līdz 2008. gada beigām tās no SIF puses tika skaidrotas kā “informatīvas”, jo normatīvie akti nenosaka konkrētu kārtību, kā nodrošināt, lai SIF savā darbībā veic šo prioritāšu ieviešanu. Tas gan nenozīmē, ka šīs prioritātes netiktu ņemtas vērā konkursu nolikumos un vadlīnijās, bet, kā atzīmēja gan SIF, gan ĪUMSILS amatpersonas, formāli spēkā nav neviens normatīvais akts, kas noteiktu, ka SIF un ĪUMSILS būtu *jāsadarbojas* etniskās integrācijas jomā.

Abas institūcijas vēl pēdējā ĪUMSILS pastāvēšanas gadā visai asi diskutēja (publiskajā telpā un iekšēji) gan par funkciju dublēšanos attiecībā uz atbalstu NVO sektoram, gan uz uzraudzības/autonomijas aspektiem, gan arī uz sekretariāta aktivitātēm publiskajā telpā²² un par SIF darbības atbilstību Integrācijas programmas ieviešanas vispārējam uzdevumam. SIF vadība vienmēr ieturēja savu, no ĪUMSILS neatkarīgu, skatījumu.

²⁰ Atsvešinātība no valsts pārvaldes ir pētījumos regulāri dokumentēta parādība.

²¹ Sabiedrības integrācijas fonda publiskais 2008. gada pārskats [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.lsf.lv/files/Gada-parskats-2008.pdf>.

²² *Sabiedrības integrācijas fonda padomes sēdes protokols Nr. 57. 11.12.2007.* SIF dokuments iekšējai lietošanai.

Svarīgi atzīmēt, ka arī citos aspektos SIF sekretariāta vadītāja loma nebūt nav bijusi formāla. Piemēram, pēc SIF amatpersonu teiktā 2008. gada 12. marta intervijā, līdz 2008. gada janvārim pārsvarā gadījumu iniciatīva jaunu projektu piesaistīšanai piederēja SIF sekretariāta vadītājam N. Saksam, kurš sagatavoja ziņojumus šī jautājuma kontekstā SIF padomei, lai lemtu par tālāku rīcību. Viens no šādiem proaktīvas rīcības piemēriem bija saistīts ar izglītības reformas skaidrošanu 2003. gadā. Līdz ar to iespējama finanšu apguves mehānisma izveide neizslēdz arī proaktīvas darbības, tā ļaujot reaģēt uz atsevišķiem aktuāliem jautājumiem vai akcentēt noteiktas tēmas specifisku konkursu ietvaros.

Projektu konkursu nolikumi un vērtēšanas kritēriji kā “sabiedrības pašorganizēšanās” fokusēšana

Kāpēc konkursi

Uzdodot jautājumu par to, vai politikas ieviešanas procesā ir transformējies šīs politikas galvenā dokumenta saturs (nepilnīgs, iekšēji pretrunīgs iespējamo rīcību katalogs), un, ja ir, kā tas pārveidojies, par pētnieku uzmanības objektu kļūst SIF grantu konkursi kā primārais SIF kompetencē esošais šīs politikas ieviešanas mehānisms.

Šajā sadaļā tiks analizēts projektu konkursu nolikumu un vērtēšanas kritēriju devums etniskās integrācijas pasākumu īstenošanā: kā tie fokusē projektu ieviešanu “piedāvājumu” un strukturē potenciāli efektīvāko risinājumu izvēli.²³

Jau atzīmējām – pastāv konsekventi pausta nostāja, ka SIF tikai atbalsta sabiedrības “pašorganizēšanās” pasākumus, tomēr šī atbalsta ieguvei jāatbilst konkrētiem nosacījumiem, kuri noteiktā veidā saturiski fokusē projekta pieteikuma iesniedzēja piedāvājumu – iezīmējot darbību jomas, vēlamu aktivitāšu veidus utt.

Šāda *fokusēšana* ir neizbēgama un notiek, pat ja SIF tiesības un pilnvaras konkrēta finanšu instrumenta apguvei un administrēšanai ierobežo finansētāja noteiktie kritēriji, kā arī ja ĪUMSILS līdzdarbojas saturisko lēmumu pieņemšanā.²⁴

²³ Detalizētai vērtēšanas kritēriju analīzei izvēlēti gan valsts budžeta, gan PHARE (nozīmīgākie etniskās integrācijas projektu atbalsta finanšu avoti laikā no 2002. līdz 2006. gadam) grantu konkursu nolikumi. Lai redzētu ideju attīstību, izvēlēti divi konkursi no katra: SIF darbības sākumposmā un vēlākā posmā. Konkrētās analīzes vienības: sadaļas par vērtēšanas kritērijiem konkursos “Atbalsts NVO aktivitātēm etniskās integrācijas jomā” 2002. un 2004. gadā (konkursi ar atvērtu saturu, īpaši pirmajā gadā) un PHARE 2003. un 2006. gada konkursi programmā “Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā”.

²⁴ Piemēram, PHARE programmas finansējuma apgūšanu nosaka konkrētas programmas vadlīnijas, turklāt PHARE programmas iesniegumanketu (*fiche*) izstrādāja ĪUMSILS, kas arī iesniedza Finanšu ministrijā ziņojumus par minētās programmas ieviešanas gaitu. Tāpat ĪUMSILS izstrādāja ikgadējās prioritātes (kuras, kā jau pieminējām, gan nav bijušas juridiski saistošas).

SPPI pētījuma uzdevums ir raksturot šīs fokusēšanas rezultātus, konkrēti:

1. Kādā mērā tas, ko integrācijas politikas ieviešanai piedāvā SIF grantu konkursi, atspoguļo Integrācijas programmas tēmas, “nosedz” sākotnējo lauku?
2. Kādā mērā SIF grantu konkursi reaģē uz jaunām vajadzībām?
3. Kādā mērā konkursu ievirze kompensē Integrācijas programmas saturiskos trūkumus?
4. Kādā mērā projektu pieteikumu vērtēšanas kritēriji palīdz izvēlēties piedāvājumu ar lielāko ietekmes potenciālu (etniskās integrācijas jomā)?

Šai rakstā minētie secinājumi izdarīti, balstoties uz grantu konkursu dokumentāciju.²⁵

Konkursu ievirze: kopskats

Sākotnējais posms – 2002. un 2003. gads – acīmredzot jāuztver kā laiks, kad SIF vēlējās noskaidrot, kādas aktivitātes var gūt visvairāk atbalsta no potenciālo projektu ieviesēju puses, jo konkursu nolikumi (valsts budžeta finansējuma apguvei) ir ļoti vispārīgi, atvērti dažādiem piedāvājumiem, piemēram, “jebkuri pasākumi, kas veicina Latvijā dzīvojošo tautību savstarpējo sapratni un saskaņu”. Specifiskas atbalstāmās *aktivitātes* formulētas tikai konkursā “Masu informācijas līdzekļi sabiedrības integrācijas veicināšanai”.

Attiecībā uz turpmākajiem gadiem novērojama dažu jaunu ideju iekļaušana (piem., informēšana par skolu reformu) un konkrētāka atbalstāmo aktivitāšu definēšana, tomēr visvairāk Integrācijas programmas garam atbilst un pat papildgūtina akcentus PHARE programma “Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā” (sākta 2004. gadā). Tajā iezīmēti tādi specifiski veicināmie pasākumi kā starpkultūru izglītība dažādām grupām, etniskā dialoga veicināšana, sadarbības veicināšana par bilingvālās izglītības pozitīvo praksi u. c.

Valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” tēmu pārklājums konkursos

Kopumā jāsecina, ka SIF grantu konkursu nolikumos atspoguļotas praktiski visas Integrācijas programmas darbības virzienu tēmas, kuras ir nepārprotami saistītas ar integrācijas etniskajiem aspektiem: naturalizācija un pilsonība, sabiedrības integrācijas programmu izstrāde pašvaldībām, skolu pieredzes apmaiņa, atbalsts mazākumtautību kultūras biedrībām u. c. Tādējādi var uzskatīt, ka konkursi vismaz nomināli devuši iespēju pieteikt īstenošanai visus Integrācijas programmā nosauktos darbības virzienus.

²⁵ Grantu konkursu informācija par projekta saturu parasti atrodama vairākās sadaļās: “Projekta konkursa mērķis un prioritātes” – vispārējās ievirzes informācija; “Aktivitāšu veidi” vai “Atbalstāmie virzieni un aktivitātes” – informācija par specifiskiem tematiskiem virzieniem un konkrētiem aktivitāšu veidiem.

Jaunas tēmas: proaktīva rīcība

Atzinīgi vērtējamas vairākas SIF iniciatīvas, kas precīzē dažas Integrācijas programmā iezīmētās tēmas un reaģē uz jauniem izaicinājumiem, piemēram:

- “Latvijas pagastu iedzīvotāju informēšana un aktivitātes veicināšana” (2002);
- 2003. gada konkurss “Atbalsts sabiedrības informēšanas pasākumiem mazākumtautību izglītības jomā”, kas papildina PHARE konkursu;
- PHARE 2005: sociālās integrācijas aktivitātes vietās, kur pamatā dzīvo nepilsoņi un mazākumtautību pārstāvji; nodarbinātības veicināšanas aktivitātes vietās, kur pamatā dzīvo nepilsoņi un mazākumtautību pārstāvji; latviešu valodas apguves iniciatīvas vietās, kur pamatā dzīvo nepilsoņi un mazākumtautību pārstāvji (NB: ļoti precīzi un detalizēti izstrādāti iespējamie aktivitāšu veidi un mērķauditorijas).

Jāsecina, ka kopumā SIF izveidotais mehānisms projektu identificēšanai un atbalstam spēj piemērot konkursus atbilstoši jaunām sabiedrības vajadzībām, spēj pietiekami precīzi definēt rīcības veidus un virzienus, jo tas ir darīts daudzkārt.

Kādā mērā konkursu ievirze kompensē Integrācijas programmas trūkumus?

Šeit analizēsim divus iespējamās rīcības virzienus: pirmkārt, Integrācijas programmas darbības virzienus, kas nebija nepārprotami nosaukti par etniskiem, taču ietvēra potenciālu kopīguma veidošanai, un, otrkārt, būtiskas Integrācijas programmas tēmas (divvirzienu saskarsme, aktīva partnerība), kas tika pieteiktas šīs programmas ievada daļā, taču turpmāk vairs netika akcentētas.

Veidojot grantu konkursu saturu, minēto tēmu aktualizēšanai būtu nepieciešams konkursu nolikumos un īpaši vērtēšanā akcentēt tēmas/problēmas, kas ir specifiskas etniskās integrācijas jomai Latvijā, kā arī rosināt potenciālos ieviesējus piedāvāt noteikta veida idejas.

Sākumā skatīsim tēmas, kur etniskā komponenta akcentēšana varēja dot nozīmīgu “pievienoto vērtību”. Vislielākajā mērā tas attiecas uz *pilsonisko līdzdalību* – praktiska līdzdalības un sadarbības pieredze attiecībā uz kopīgām problēmām nesalīdzināmi labāk par retoriku vēsta cilvēkiem, ka viņi kopīgi atbild par savu dzīvi un nākotni.

Jau 2002. gadā tika izsludināts konkurss “Latvijas pagastu iedzīvotāju informēšana un aktivitātes veicināšana”. Lai gan tas neizslēdza iespēju pieteikt aktivitātes, kur kopīga rīcība vienotu latviešus un mazākumtautību pārstāvjus, tas netika specifiski uzsvērts, un SIF šos projektus neklasificēja kā “etnisko integrāciju”.

Turpmākajos gados pilsoniskās līdzdalības tēmu pārņēma PHARE grantu konkursi “Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā” (2003: PHARE grantu programma “Sabiedrības integrācijas veicināšana Latvijā”, aktivitāte 1.2. – “palielināt iedzīvotāju līdzdalību jautājumu apspriešanā pirms lēmumu

pieņemšanas”; 1.5. – “veicināt sabiedrības integrācijas iniciatīvas vietējā un reģionālajā līmenī” utt.).

Tomēr gan 2003. gada, gan 2005. gada konkursa formulējumā minēta tikai “nepilsoņu, latviski nerunājošo iedzīvotāju un etnisko minoritāšu” integrācija dažādās jomās, nepieminot latviešu līdzdalību šajos pasākumos. 2006. gada projektu konkursa nolikums jau akcentē dažādas *dialoga* formas, lai gan uzsver tās kultūras un informācijas apmaiņas jomā, nevis pilsoniskajā līdzdalībā.

Kas attiecas uz divpusēju kontaktu akcentēšanu ar projektu konkursu palīdzību, SIF to patiešām ir darījis, jau sākot ar 2002. gadu. Visprecīzāk divpusēju kontaktu ideju iedzīvina skolēnu apmaiņas konkursi. Šo konkursu pamatojumā minēta nepieciešamība, praktiski sadarbojoties, iemācīties kopīgo un vienojošo (dalībnieki organizē kopīgus pasākumus: pētījumus, diskusijas, konferences, mācību tēmu apgūšanu u. tml.) – “iepazīšanās un sadarbība kopīgu pasākumu īstenošanā”. Nolikumi norāda arī to, ka būtu jāiesaista profesionālās skolas.

Jāatzīst, ka netika akcentēta iespēja pilsonisko līdzdalību sasaistīt ar etnisko integrāciju – konkursu praksē etniskā integrācija un pilsoniskā līdzdalība tika izdalītas atsevišķi. Tomēr jānorāda, ka nekas arī neliedza potenciālajam programmas ieviešējam patstāvīgi saskatīt šādas tēmu integrēšanas potenciālu un piedāvāt savu ideju projekta veidā.

Otrs mūs interesējošais aspekts ir dažu būtisku tēmu “pazušana” no Integrācijas programmas darbības virzienu sadaļas (integrācijas divpusīgums, simbolisko sabiedrības etnisko plaisu pārvarēšana, aktīva partnerība un sadarbība starp sabiedrības grupām).

Integrācijas programmas “laipošanu” attiecībā uz integrācijas divpusīgumu var saprast, ņemot vērā jautājuma politisko jutīgumu. 2001. gadā un arī pašlaik ideja par to, ka barjeru pārvarēšanai ir nepieciešami soļi no abām iesaistītajām pusēm, nebūt nav pašsaprotama. Integrācijas programma vairākkārt norāda uz atšķirībām vērtībās un attieksmēs. Savukārt šādu plaisu pārvarēšanā neizbēgami jāsaskaras ar pretrunīgiem jautājumiem un to apspriešanu. Politikas ieviešanas līmenī tas nozīmē sekmēt pilsonisko organizāciju un indivīdu saskarsmi, kā arī pārvarēt norobežošanos, ko varētu panākt, konkursu nolikumos paredzot, ka ikvienā pasākumā jāietver starpgrupu kontakts, vai veidojot īpašus konkursus kontaktu/sadarbības veicināšanai.

Problemātisks ir jautājums, vai iespējams sekmēt dialogu par pretrunīgiem tematiem. Atcerēsimies, ka SIF ir valsts pārvaldes institūcija ar noteiktu tēlu – neitrālu, pat konservatīvu, un politiskas neitralitātes ievērošana tiek uzskatīta par vienu no tās darbības svarīgiem nosacījumiem (savukārt pagātnes mantojuma tēma Latvijā ir ārkārtīgi politizēta). Diemžēl šī ļoti konkrētā *kopīgo aktivitāšu ideja* tika attiecināta galvenokārt tikai uz bērniem, skolēniem, bet vēlākajos gados – arī uz skolotājiem.

Ir bijuši vēl gadījumi, kad grantu konkursu nolikumos lielākā vai mazākā mērā uzsvērts integrācijas divpusīgums, dialogs:

- 2002. gada konkurss masu medijiem izvirza uzdevumu “veicināt sabiedrības informētību par Latviju kā multikulturālu valsti” (tāds pats konkurss notika arī 2003., 2004. gadā) un vairākumu vēlamu aktivitāšu aicina vērst uz kopīgumu un dialogu;
- 2002. gada programmā “Atbalsts NVO projektiem etniskās integrācijas jomā” teikts – “jebkuri pasākumi, kas veicina Latvijā dzīvojošo tautību savstarpējo sapratni un saskaņu” –, atstājot ieviesēja ziņā, kas tas varētu būt;
- 2004. gada programmā “Atbalsts NVO projektiem etniskās integrācijas jomā” jēdziens “daudz kultūru izglītība” ietverta kā prioritāte;
- PHARE 2003., 2004., 2005., 2006. gada konkursos ir vismaz sešas līdz desmit uz dialogu vērstas prioritātes/aktivitātes, piemēram, skolu pieredzes apmaiņa, starpkultūru izglītība, mediju apmaiņa u. c.

Tomēr visi šie konkursu nolikumi jēdzienu “divpusīgi kontakti” nepārprotami pasaka tikai par skolām un masu medijiem. Pārējos gadījumos lēmums tiek atstāts projekta ieviesēju ziņā.

Īpaša tēma ir kultūru dialogs. Šeit SIF īstenotie konkursi piedāvāja divu veidu iespējas. Pirmkārt, valsts budžeta finansēto grantu konkursu “Atbalsts mazākumtautību kultūras biedrībām un asociācijām” mērķis bija “labvēlīgu apstākļu radīšana mazākumtautību izglītības, kultūras un valodas atbalstīšanai un sabiedrisko pasākumu īstenošanai”. Kā redzams, nav runa par dialogu, bet gan par vienas puses stiprināšanu. Otrkārt, PHARE un Pārejas programmas grantu konkursu nolikumi rosināja “paplašināt kultūras kontaktus”, veidot “kopējus kultūras projektus” utt. (tātad iziet ārpus mazākumtautību biedrību sfēras). Vai sabiedrība savos pašorganizēšanās projektos bija gatava iet tālāk par savas etniskās identitātes stiprināšanu un spert nākamo soli – komunicēt ar citām grupām? Tas tiks apskatīts atbalstīto projektu raksturojumā.

Apkopojot iepriekš pausto, varam secināt, ka kopumā (un īpaši sākot ar 2003. gada PHARE konkursu) potenciālajam projekta iesniedzējam tika piedāvātas plašas iespējas – sabiedrības pašorganizēšanās varēja izpausties daudzveidīgā atbalstam piedāvāto tēmu spektrā.

Projektu vērtēšanas kritēriji un to devums

Kāpēc vērtēšanas kritēriji

Kritēriji noteiktā veidā “sašķiro” piedāvājumu. Tā kā etniskās integrācijas gadījumā piedāvājums nozīmē ieviešamās politikas praktiski izmantojamo līdzekļu atlasī, projektu izvērtēšana ir ārkārtīgi nozīmīgs posms.

No vienas puses, kritēriji strukturē atlasī (izvēles procesu), no otras, – palīdz projekta pieteicējiem izprast sekmīga piedāvājuma iezīmes un attiecīgi modelēt savu piedāvājumu (šajā gadījumā – politikas ieviešanas pasākumus). Tas izvirza jautājumu, kāda ir vērtēšanas kritēriju pašreizējā nozīme integrācijas

politikas ieviešanā: kā kritēriji ietekmē *izvēli* un cik lielā mērā tie palīdz vai kavē izvēlēties projektus, kas visefektīvāk spēj sekmēt integrāciju gadījumā, ja tie ietver reālus sabiedrības etnisko plaisu pārvarēšanas mehānismus. (Atgādināsim, ka kopumā SIF izmanto standarta vērtēšanas kritēriju sistēmu, kas pārņemta no Eiropas Komisijas vadlīnijām.)

Meklējot atbildes uz pētījuma jautājumiem, skatījām projektu pieteikumu vērtēšanas kritērijus, kurus SIF izmantojis 2002.–2006. gadā. Analīzes uzdevumi bija

- noskaidrot, kāda bijusi “kvalitātes” kritēriju evolūcija;
- novērtēt esošās kritēriju sistēmas stiprās un vājās puses politikas ieviešanas kontekstā – iespējas izvēlēties kvalitatīvu integrācijas projektu *saturu* – tādu, kas mazinātu sabiedrības etniskās plaisas.

Kritēriju iespējamā ietekme uz pretendentu loku

Kritēriju loma attiecībā uz iespējamiem projektu pieteicējiem ir divējāda: no vienas puses, kritēriji vēsta par vēlamo saturu, no otras, – ļoti sarežģīti vai ļoti vienkārši vērtēšanas kritēriji paplašina vai ierobežo iespējamo pretendentu loku. Īsi iezīmēsim komentārus par abiem jautājumiem.

Ko uzžina pieteicējs

Potenciālais projekta pieteicējs 2002. gadā saņēma ļoti maz informācijas par to, kā viņa idejas tiks vērtētas. 2002. gadā konkursa nolikums tikai norāda, kādas jomas vērtēs, bet sīkāk to būtību nepaskaidro. PHARE 2003 programma jau informē pieteicēju par punktu piešķiršanu katram kritērijam; par to, kur attiecīgā informācija atrodas projekta pieteikumā. PHARE 2006 skaidro arī kritēriju kopējo ievirzi (ko konkrēti ņem vērā vērtēšanas procesā) un apraksta nepieciešamo minimālo punktu daudzumu pa apakšsadaļām.

Tādējādi kritēriji ne tikai attīstījās kā vērtētāju instruments, bet laika gaitā varēja kļūt arī par palīglīdzekli projekta pieteikuma iesniedzējam efektīvāka un veiksmīgāka projekta radīšanai. Papildus tam var uzskatīt, ka kritēriju skaidrošana norāda uz partnerības gaisotni: pieteicējs var darboties, zinot spēles noteikumus.

Cik sarežģītas ir prasības

Apkopojot vērtēšanu kritēriju skaitliskos rādītājus no 2002. gada līdz 2006. gadam, var redzēt, ka prasības kļuvušas ievērojami detalizētākas (no 3 kvalitātes un 6 administratīvās atbilstības parametriem 2002. gadā līdz 11 kvalitātes un 19 administratīvajiem parametriem 2006. gadā), taču vienlaikus pieaug dialoga iespējas – nepietiekami izskaidroto administratīvo informāciju iespējams papildināt.

Jāsecina – lai arī projekta pieteikuma iesniedzējam jāatbilst aizvien lielākam kritēriju skaitam (tas norāda par vēlamo iesniedzēja profesionalitāti), vērtēšanas process automātiski neizslēdz mazāk pieredzējušos pretendentes, jo nākamajos gados ir iespējams uzlabot iesniedzamo dokumentāciju. Tas zināmā mērā līdzsvaro profesionalizācijas tendenci.

Vērtētāja izaicinājumi: mazliet teorijas

Vērtēšanas kritēriji ir vērtēšanas ekspertu darba instruments. Vislabāko ekspertu veikto analīzi var ierobežot kritēriji, kuri nav vērsti uz sekmīga integrācijas projekta elementu identificēšanu un novērtēšanu.

Projekta pieteikuma vērtētājs būtībā neatskiras no jebkuras programmas vai politikas izvērtētāja: tiek izmantoti to pašu jautājumu “spoguļattēli”. Atšķirība vien tajā, ka projekta pieteikuma vērtētājs mēģina uzdot jautājumus par nākotni (vai tas veicinās ..?), bet jebkuras citas izvērtēšanas jautājumi ir par pagātni – vai tas, kas noticis, ir veicinājis izvērštos mērķus?

Abos gadījumos tiek analizēta cēloņsakarība, un projekta vērtēšanas gadījumā tā ir šāda: *vai piedāvātajām darbībām ir sakars ar prognozētajiem rezultātiem*. Ja pasākumu pamatā ir maldīgs pieņēmums par to, kā viss darbojas (kā attīstīsies cēloņsakarības), tad vēlamās pārmaiņas nenotiek arī pie ideālas organizācijas, entuziasma un nevainojama finanšu menedžmenta. Līdz ar to nav pārsteidzoši, ka saskaņā ar mūsdienu izvērtēšanas teorijām intervences (vai pārmaiņu, vai projekta) cēloņsakarību/teorijas/loģikas kvalitāte tiek uzskatīta *par vienu no galvenajām jomām*, kur meklējama atbilde uz jautājumu par iespējamo/notikušo mērķu sasniegšanu.

Tāad pārmaiņu loģikas vērtējuma īpatsvaram jābūt visai lielam. Taču, lai tas adekvāti atspoguļotu piedāvājamās pārmaiņu loģikas būtību, tā identificēšanai un novērtēšanai jāizvirza kritēriji, kuri fokusē vērtētāja uzmanību uz attiecīgās jomas svarīgākajiem (nevis maznozīmīgiem) pārmaiņu aspektiem/mehānismiem. Integrācijas gadījumā – jāveicina tādu darbību atlase, kas var sekmēt sabiedrības plaīsu mazināšanos.

Projekta pieteikumu vērtētājs parasti strādā ar matricu, kurā vērtējamie aspekti sadalīti pa apakštēmām un ir norādīti vērtējamie aspekti (jautājumu formā) un norādes, kur pieteikuma tekstā rodamas atbildes. Katrai atbildei ir noteikts “svars”, un katrai apakštēmai ir jau iepriekš piešķirts maksimālais punktu skaits. Maksimālais punktu skaits SIF projektos visu apakštēmu kopsummā parasti ir 100 punkti.

Projekta vērtētājam jāspēj novērtēt vairākas lietas vienlaicīgi. Daļa no tām attiecas uz projekta ieviešanas spēju darboties, savukārt cita jautājumu daļa ir par tēmu “vai projekta autori atrisinās/mazinās problēmu”. Tieši pēdējai jautājumu sadaļai ir vislielākais svars izvērtēšanā arī SIF konkursos.

Analizējot projektu vērtēšanas kritērijus laika posmā no 2002. līdz 2006. gadam, redzams, ka “kvalitātes” (vai “satura”) kritēriju īpatsvars ir liels un laika gaitā pat pieaudzis – 75 no 100 punktiem pieauguši līdz pat 80 no 100 punktiem. Tāad piedāvātā risinājuma kvalitātes vērtējumam tehniski ir augsts īpatsvars, un tas vērtējams pozitīvi.

Otrs jautājums ir – vai šie kritēriji fokusē uzmanību uz konkrētajai politikas jomai svarīgākajiem pārmaiņu priekšnoteikumiem? Tā kā mūsu analīzē esam pieņēmuši, ka svarīgs priekšnosacījums ir kontakts starp sabiedrības grupām un tā kvalitāte, meklējam norādes uz šī aspekta (vai ar to saistītu jautājumu) vērtēšanu projektos.

Nozīmīgi ar kontaktu saistīti aspekti ir potenciālo projekta ieviesēju spēja uzrunāt un sasniegt mērķgrupu, kā arī izprast šīs grupas vajadzības.²⁶ Līdz ar to problēmas risinātajam jānodemonstrē gan zināšanas par savu mērķgrupu, gan spēja ar to nonākt tādā kontaktā, kas vajadzīgs sekmīgai problēmas risināšanai. Nozīmīgs temats ir kontakta ilgums – pietiekams kontakta ilgums nepastarpināti izriet no iecerēto pārmaiņu būtības: informācijas nodošanai pietiek ar epizodisku kontaktu, bet attieksmju maiņa vai jaunu prasmju veidošanās notiek ilgstošā kontaktā. Integrācijas projektu gadījumā laika dimensijai ir īpaša nozīme, kuru nedrīkst neņemt vērā.

Svarīgi, ka risinājumam jābūt vēršam uz ietekmējamu parādību un tam jābalstās uz reālu cēloņsakarību (ja ir A, tad būs B), kurai jābūt skaidri identificējamai, lai izvērtētājs savas kompetences ietvaros var spriest, vai viņš saskata tur potenciālu vēlamajām pārmaiņām vai nē.

Intervences loģika SIF projektu vērtēšanā: kur tā ir?

Ar intervences loģiku saistītie kritēriji tiešā un netiešā²⁷ veidā atrodami visās trīs “kvalitātes” apakšsadaļās: “Nozīmīgums”, “Metodoloģija”, “Ilgspēja”. Analizējot šos konkursu nolikumos atspoguļotos intervences loģikas vērtēšanas kritērijus, var pamanīt šādas vispārējas iezīmes:

- pieaug metodoloģijas kritēriju īpatsvars (no 15 līdz pat 30 punktiem);
- laika gaitā nedaudz pieaug visu apakšsadaļu detalizācija;
- nemainīgs ir tā sauktās pievienotās vērtības svars (5 punkti) – vērtējums par piedāvātā risinājuma inovatīvo dabu vai pārbaudītu pozitīvu risinājumu izmantošanu (var pieņemt, ka SIF vēlas primāri izmantot laika gaitā pārbaudītus paņēmienus);
- problēmas definēšanai var būt veltīti pat 4 kritēriji, problēmas ietekmēšanas iespējai arī 3–4, un tie dažādos (vispārīgos) veidos būtībā jautā vienu un to pašu, tie neakcentē atšķirīgus aspektus, kas ļautu precīzāk identificēt problēmas (un risinājuma) iezīmes, pārmaiņu cēloņsakarību u. c.;
- jautājumu formulējumos ir ievērojama nekonkrētība (kādā mērā ietekmēs, cik liela būs nozīme), un tas ļauj neuzdot konkrētu jautājumu – vai ir pārlicinoši parādīts, ka piedāvātās darbības risina identificēto problēmu, jo darbība balstās uz reālu vajadzību, sasniedz vajadzības īpašniekus, bet risinājums balstās uz pierādītu cēloņsakarību.

²⁶ “Programs cannot be evaluated in isolation from the problem settings and the people being served”. In Posavac, E., Carey, R. (2003) *Program Evaluation Methods and Case Studies*. 6th edition, Prentice Hall, p. 57.

²⁷ Par netiešiem kritērijiem šī pētījuma autore uzskata tos, kuri uzdod šķietami vispārējus jautājumus – vai projekts sniegs ieguldījumu?, vai paredzama ietekme?, vai tas virzīs pretī programmas mērķim? Taču arī tur atbildes pamatu lielā mērā veido intervences loģika, proti, jautājums – kā iesniedzējs risinās problēmu – un – vai izskatās, ka atrisinās?

Atsevišķi apspriežama tēma ir mērķgrupa un tās iesaistīšana projekta aktivitātēs. Vēlreiz jāuzsver, ka mērķgrupas vajadzību pārzināšana (un kontakts ar mērķgrupu) ir visas projekta struktūras pamats. Ja vajadzības nav definētas konkrēti un pamatoti un/vai netiek norādīts, kādu problēmas aspektu ietekmēšanai tiek veidots projekts, vai arī nerodas iespāids, ka projekts ietekmēs tos, kas visvairāk izjūt identificēto problēmu, visai pārējai projekta konstrukcijai vairs nav pamata.

Diemžēl šī joma ir nepietiekami izvērstā, jo tikai 1–2 kritēriji attiecas uz mērķgrupas vajadzībām un pēdējos gados arī uz iesaistīšanu. Pat PHARE 2006 konkursā precīzi definētas mērķgrupas vajadzības dod *tikai 5 punktus (no 100)!* Tas teorētiski dod iespēju augsti novērtēt projektu, kurš nav balstīts skaidri identificētās mērķgrupas vajadzībās.

Pozitīvi ir tas, ka sadaļā “Metodoloģija” pēdējos gados ir atrodams arī kritērijs “mērķgrupas iesaiste”, taču tik ļoti nozīmīgajam projekta ieviesēju kontaktam ar potenciālajiem projekta dalībniekiem vispār nav paredzēts atsevišķs kritērijs.

Secinājumi

Vērtēšanas kritēriji SIF projektos piešķir lielu īpatsvaru kvalitātei. Kopējā kritēriju attīstības tendence šķiet pozitīva (izņemot labas prakses un inovācijas zemo īpatsvaru). Pieaug kvalitātes kritēriju īpatsvars un detalizācija, tomēr trīs “kvalitātes” jomās tie zināmā mērā dublējas: attiecībā uz problēmas definējumu, risinājuma kvalitāti, ieviešanas loģiskumu.

Lai gan, sākot ar 2006. gadu, vērtēšanas kritēriju skaidrojumi vērtētājam tiek piedāvāti pat rakstiski, tie neietver jautājumus par specifiski etnisko plaisu pārvarēšanas priekšnoteikumiem (jebkādiem), līdz ar to izvēle – meklēt tos vai nē – paliek vērtētāja ziņā.

Projektu veiksmīgākai izvērtēšanai nepieciešams uzdot specifiskus, fokusētus jautājumus, kuri atspoguļotu labu praksi noteikta tipa projektos un identificētu to nozīmīgākos “mezglu punktus” (mēs ieteiktu vērtēt starpgrupu kontakta veidu un satura/laika aspektus). Tas ļautu pamatoti novērtēt projekta pieteikuma iesniedzēju izpratni par piedāvāto pārmaiņu loģiku.

Iespējams, vispārīgi un uz specifisko problēmu jomu neorientēti kritēriji ļauj pārāk bieži operēt ar klišejiem pieņēmumiem, reizēm nevērtējot problēmas pēc būtības. Gandrīz jebkāda rosība var likties atbalstāma, neatkarīgi no problēmas, auditorijas un konteksta.

Kopumā var secināt, ka kvalitātes kritēriju skaitliskais īpatsvars ir augsts, taču tie vērtētājam nepalīdz atklāt etniskās plaisas būtību, konstatēt tās pārvarēšanas mehānismu un kontakta atbilstību izvirzītajam mērķim. Līdz ar to ekspertam ir grūti novērtēt visu turpmāko projekta darbību pamatu – projekta pieteikuma iesniedzēja izpratni par vēlamajām pārmaiņām un to ieviešanas iespēju.

Ieteikumi kritēriju uzlabošanai

1. Detalizēti jāizstrādā kritēriji, kas atspoguļotu intervences loģiku. Kritērijos jāiekļauj tas sabiedrības etniskās plaisas aspekts, kurš tiks ietekmēts; jānorāda, kā projekta iesniedzējam pamatot, ka to iespējams paveikt; jāraksturo attiecības ar mērķgrupu.
2. Lielāka uzmanība jāpievērš problēmas risinājuma aspektiem: vai mērķauditorijas iesaistīšanas ilgums ir pietiekams mērķa sasniegšanai, vai komunikācijas virziens ir atbilstošs mērķa sasniegšanai.²⁸
3. Jāpalielina jauninājumu un labās prakses izmantošanas īpatsvars vērtēšanas procesā.

Kopumā, pilnveidojot projekta pieteikuma vērtēšanas kritērijus, nepieciešams paredzēt vietu atbildei uz jautājumu – vai/kāpēc ir pamats uzskatīt, ka piedāvātās darbības mazina nozīmīgu sabiedrības etnisko plaisu?

Šādu papildinājumu izstrādāšanai varētu piesaistīt nozares ekspertus, kuri kopīgi ar SIF darbiniekiem izveidotu daudz fokusētāku vērtēšanas kritēriju kopumu. Līdz ar to SIF iegūtu būtisku informāciju par sabiedrības integrācijas politikas aktivitātēm un spētu regulāri analizēt sabiedrības piedāvājumu un pamatotāk vērtēt sasniegumus.

2002.–2006. gadā SIF atbalstīto etniskās integrācijas projektu raksturojums

Šajā sadaļā raksturosim visa iepriekš analizētā procesa iznākumu kvalitāti: kādi ir sabiedrības pašorganizēšanās ceļā tapušie piedāvātie projekti, kuriem piešķirts finansiālais atbalsts caur SIF administrētajiem grantu konkursiem, lai īstenotu Integrācijas programmas mērķus.

Kā jau norādījām, mūsu analīzi ierobežo tas, ka balstījāmies uz projektu izpildes ziņojumiem, kuri aprakstīja tos aspektus, kurus prasīja SIF un kas tikai netieši sniedza to informāciju, kuru meklējām. Lai gan veicām kvantitatīvu analīzi, secinājumi norāda tikai uz *vispārējām tendencēm*, jo daudzos gadījumos informācija nebija pietiekama. Tomēr arī informācijas neesamība sniedza būtisku informāciju – norādīja uz aspektiem, kuri interesē vai neinteresē SIF.²⁹

²⁸ Piemēram, ja mērķis ir tolerances veicināšana vai citas grupas izzināšana, nav iespējama/nav mērķtiecīga vienvirziena komunikācija.

²⁹ Piemēram, no 2002. gada līdz 2006. gadam izpildes ziņojumos netika paredzēts norādīt projekta darbības integrācijas dimensiju/apakšjomu, dalībnieku iegūtās zināšanas un prasmes, mērķauditorijas sasniegšanas veidu un iesaistīšanu projektā, kontakta ilgumu un veidu utt.

Projektu saturs

2002.–2006. gadā SIF atbalstītie etniskās integrācijas projekti atspoguļo etniskās integrācijas sekmēšanas darba potenciālo *daudzpusīgumu*. Ir veikti pasākumi dažādās etniskās integrācijas apakšjomās, sākot ar naturalizācijas popularizēšanu (≈10%) un beidzot ar nodarbinātību (2%).

Kā arī būtu sagaidāms, liels īpatsvars ir kultūrvēsturiskā mantojuma apzināšanai un kopšanai paredzētiem projektiem (≈30%) un valodas apguvi iekļaujošiem projektiem (≈40%). Mazāk populāras tēmas ir politikas veidošana kādā jomā (izņemot izglītības reformu) – 5%. Sociāli atstumto grupu etniskai integrēšanai ir paredzēti mazāk par 10% projektu.

Daudzpusīgums izpaudies arī sniegto zināšanu tēmās: organizācijas vadīšana, darba likumdošana, Satversme, vietējais tūrisms, žurnālistika, konfliktu risināšana, pilsoniskā līdzdalība, demokrātijas attīstība. Uzmanība pievērsta arī praktisko iemaņu attīstīšanai, lai gan informācija par šādām aktivitātēm daudz retāk ir ietverta projektu noslēguma atskaitēs. Iemaņas ir gan vispārīgas, tādās kā diskusiju veidošana, projektu izstrāde, datorprasmes (pēdējie divi temati ir ļoti populāri), gan arī specifiskas: tērpu izgatavošana, lugu iestudēšana, avīzes veidošana, floristika, ekskursiju vadīšana utt. Tas viss liecina par potenciālo saskarsmes jomu plašumu un daudzveidību. Cits jautājums, vai šis potenciāls ticis izmantots un kādā veidā – vai noticis divpusējs klātienes kontakts.

Atsevišķs jautājums jāuzdod par “jutīgo” saturu – jautājumiem, kas veido simbolisko integrāciju. Latvijā tas ir īpaši nozīmīgi. Gan Integrācijas programma, gan sabiedrības integrācijas koncepcija saka, ka “vēsturisko apstākļu izvērtējums” ir “integrācijas nosacījums”, lai “it sevišķi jaunās paaudzes vēsturiskā apziņa nekļūtu par šķērslī integrācijas procesam”.³⁰

Kā konsekvēnti liecina arī vēlākie pētījumi, Latvijas sabiedrības plaisu būtisks raksturlielums ir atšķirības starp grupām piederības sajūtā, attieksmē pret vēstures, kultūras un identitātes jautājumiem. Līdz ar to bija svarīgi noskaidrot, cik lielā mērā projekti skar simbolisko dimensiju (vērtības, attieksmes pret noteiktām pretrunīgām tēmām), īstenojot cieņpilnu dialogu.

Analizējot projektu izpildes ziņojumus, secinām, ka no vairāk nekā 200 analizētajiem projektiem, tikai nedaudz vairāk nekā desmit gadījumos pasākumi bija vērsti uz politiski vai psiholoģiski jutīgu tematu (piederības sajūta, starptautiskās attiecības) iztirzāšanu. Tas nozīmē, ka notiek izvairīšanās no simboliskās dimensijas, tiek īstenota noklusēšanas politika. Diemžēl kopumā šāda izvairīšanās tikai padziļina sabiedrības etniskās plaisas, kuru pārvarēšanai savulaik veidota šī politika, un tas atkal atgriež mūs pie jautājuma, vai sabiedrība spēj spontāni un bez mērķtiecīgas izglītošanas kompensēt politikas trūkumus un vai potenciālie ieviesēji izvēlas ar politikas trūkumus kompensējošām idejām doties tieši pie SIF.

³⁰ Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” [tiešsaiste]. Rīga, 2001, 10. lpp. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedribas_integracija/4106/

Otrs neērts temats ir integrācijas procesa divpusīgums un latviešu devums sabiedrības integrācijai. Ja šī tēma projektu pieteikumos ir skarta, tad diemžēl projektu gala ziņojumos nav atrastas liecības par šādas tēmas izvirzīšanu diskusijai.

Apkopojot visu minēto, secinām, ka atbalstītie etniskās integrācijas projekti ļoti nelielā mērā pieskārušies Latvijas sabiedrības “sāpīgākās” plaissas veidojošajiem jautājumiem, tai skaitā vēsturei. Šāda iznākuma skaidrojumi var būt divi:

- 1) iespējams, projektu ieviesēji nav gatavi strādāt ar neērtām tēmām;
- 2) iespējams, finansētājs netiek uzskatīts par piemērotu partneri dialogā par šīm tēmām.

Projektu dalībnieki un darbības

Jautājums par projektu mērķauditoriju ir nozīmīgs, jo, kā pamatoti atzīmē Integrācijas programma, “integrācijas procesi nav jāveicina kā masu, sociālo kopienu integrēšanas pasākumi. Tiem jābūt individualizētiem, konkrētiem attiecībā pret atsevišķu cilvēku un situāciju”.³¹

Projektu izpildes ziņojumi, norādot mērķauditoriju, parāda ļoti plašu amplitūdu – no 17 indivīdiem līdz pusmiljonam cilvēku. Plaša mēroga informēšanas pasākumi ir bijuši visai izplatīti: 1/3 gadījumu veikta visas sabiedrības informēšana (visbiežāk – drukātu tekstu radīšana). Par laimi, šādus vispārējus pasākumus līdzsvaro konkrētas mērķa grupas informēšana, kas notikusi ap 1/4 projektu.

Citas mērķu sasniegšanas metodes bijušas šādas: 1/4 projektu paredzēti, lai radītu vidi valodas lietošanai (piemēram, mazākumtautību interešu grupu aktivitātes latviešu valodā, arī tradicionālāki paņēmieni – valodas zināšanu pilnveides kursi), 1/3 projektu notiek izglītošana, 1/5 – tradicionālo kultūras vērtību radīšana vai demonstrēšana. Izplatītākie aktivitāšu veidi ir semināri, prezentācijas; nedaudz retāk notiek koncerti, izstādes, ekskursijas, organizāciju tehniskā aprikošana. Ļoti reti notikusi tīmekļa vietnes izveide, filmas veidošana vai konkurss.

Gan no Integrācijas programmas, gan sabiedrības attīstības loģikas viedokļa ir svarīgi, lai projekti pietiekami plaši iesaista jauniešus. Jaunieši ir bijuši mērķauditorija apmēram ceturtdaļai trešdaļai SIF atbalstīto projektu (agrākajos gados nebija prasības skaidri norādīt mērķauditorijas vecumu, tāpēc secinājumi ir aptuveni). Pēdējos gados projektu ieviesēju atskaites formās ir arī jānorāda mērķauditorijas vecums un skaits, tāpēc tagad ir iespējams iegūt visai precīzu priekšstatu par to, kāds ir jauniešu īpatsvars. Ir svarīgi, lai, mainoties prioritātēm un finansētājiem, jaunieši turpina būt SIF uzmanības lokā.

Savukārt jautājumā par mērķauditorijas sasniegšanas veidu nav gūta pietiekama skaidrība, līdz ar to iespējams komentēt tikai dažas vispārējas tendences.

³¹ Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” [tiešsaiste]. Rīga, 2001, 10. lpp. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedribas_integracija/4106/

Projekta izpildes ziņojuma forma neliek norādīt, kā mērķgrupas pārstāvji uzzina par iespēju iesaistīties projekta norisē un izlemj iesaistīties, tas parāda šī aspekta nozīmīgumu no finansētāja viedokļa.

Apmēram 1/3 projektu atrastas norādes, ka projekta sākšana tiek izsludināta masu medijos. Īpaši tas attiecas uz valodas kursiem, kur publiska izsludināšana ir granta saņemšanas prasība. Pusē gadījumu projekts paredzēts atvērta mērķgrupai, tātad teorētiski tajā pieteikties var ikviens. Praksē, protams, rodas citi jautājumi – vai mērķgrupa izmanto projekta īstenotāja izvēlēto informācijas sniegšanas kanālu un vai projekta īstenotājs spēj uzrunāt savu auditoriju pārlicinoši. Informācijas sniegšana nenozīmē informācijas saņemšanu.

Var secināt, ka apmēram 1/3 gadījumu projekts paredzēts konkrētai mērķgrupai (piemēram, maznodrošinātām sievietēm, kuras agrāk projektu īstenojošajā organizācijā izmantojušas jurista un sociālā darbinieka konsultācijas). Tomēr nevar apgalvot, ka tieši šāda mērķgrupas uzrunāšana ir visefektīvākā un ka šādā veidā projekts sasniedz tos, kam tas ir visvairāk nepieciešams.³² Līdz ar to mērķgrupas sasniegšanas jautājums paliek atvērts, tomēr uzskatām, ka esam identificējuši nozīmīgu problēmu – iespējams, dažādu iemeslu dēļ ne vienmēr projekti iesaista tos mērķgrupas pārstāvjus, kuriem konkrētais projekts būtu visvairāk noderīgs.

Projektos notikusi saskarsme

Ņemot vērā to, ka noteikta veida kontakts/saskarsme ir galvenais priekšnoteikums grupu savstarpējās uztveres/attieksmes maiņai, SIF ieguldījums etniskajā integrācijā būtu jāmeklē tieši grupu saskarsmes esamībā un raksturojumā.

SPPI veiktā analīze bija pirmais mēģinājums projektu noslēguma ziņojumos atklāt informāciju par saskarsmes īpatnībām SIF atbalstītajos projektos. Jāpiebilst, ka vērtētāju domas par dažiem dziļākiem projekta aspektiem ir dalījušās.³³ Līdz ar to mēs apspriežam tikai klātienē kontakta esamību kā vispārēju tendenci, un turpmāk nepieciešams papildu darbs, izstrādājot saskarsmes analīzes metodiku.

Atgādināsim, ka meklējām minimāli nepieciešamās klātienē kontakta pazīmes. Tās ir: divpusēja saskarsme (vienlīdzīga statusa dalībnieku mijiedarbība) un kontaktu sērija. Papildus tam nozīmīgs aspekts šķita, vai vērojama grupas pašiniciatīva, vai iniciatīva notiek “no augšas”. Pašas grupas iniciatīvu var uzskatīt par tiešāk saistītu ar cilvēku patiesajām interesēm un motivāciju kopīgai darbībai, tātad šādai iniciatīvai varētu būt lielāka dzīvotspēja. Savukārt gadījumos, kad mērķgrupas tiek iesaistītas “no augšas”, šāds kontakts nav pilnīgi

³² Salīdzinājumam: tas var būt ieviesējai organizācijai ekonomiskākais veids, nevis auditorijas sasniegšanai piemērotākais.

³³ Visus gala ziņojumus kodēja divi pētnieki (pētnieku pāri veidoti pēc nejaušības principa no pieciem pētniekiem), un kodētāju vienprātības līmenis bija atšķirīgs; mēs raksturojam tikai skaitļus ar augstu vienprātības līmeni – ap 80%.

vienlīdzīgs un arī projekta dzīvotspēja var būt ierobežota, jo dalībnieki nav paši pieņēmuši lēmumus par to, kas ir viņiem nozīmīgie jautājumi/darbības.

Analizējot projektu izpildes ziņojumus, nav bijis iespējams vienprātīgi noteikt, vai projektos ir bijis klātienes kontakts. Klātienes kontakts starp vismaz divām grupām bijis ap 30% gadījumu. No šiem gadījumiem apmēram 2/3 ir bijušas pasākumu sērijas, nevis epizodisks kontakts, tātad apmēram 20% projektu raksturo klātienes kontakts, kas noticis vairāk par vienu reizi.

Viens no attieksmes maiņas priekšnosacījumiem ir vienlīdzīgs dalībnieku statuss, tāpēc, veicot analīzi, mēs meklējām šajos klātienes kontaktos pazīmes, ka projektā notikušās darbības bijušas kopīgas un tās īstenojuši dalībnieki ar vienlīdzīgu statusu (kopā darbojas skolēni, vietējās kopienas iedzīvotāji utt.), nevis noticis pasākums, kurā kāds ar augstāku sociālo statusu nodod informāciju tiem, kuru statuss ir zemāks (lektors un klausītāji). Šādai analīzei izmantojām jautājumu – kāds bija starpetniskās saskarsmes raksturs: vienpusējs (viena grupa dominē); abpusējs, bet ar vienas grupas relatīvu dominēšanu; abpusējs egalitārs. Abpusējas egalitāras saskarsmes piemērs ir skolēnu apmaiņa, kur abas iesaistītās puses izzina viena otru. Diemžēl daudzu citu projektu izpildes ziņojumi neļāva gūt pārlicinošu atbildi par saskarsmes raksturu. Iespējams, ka padziļināta informācija nedaudz samazinātu integrāciju veicinošā klātienes kontakta īpatsvara vērtējumu.

Ir vairāki projekti, kurus uzskatām par īpaši veiksmīgiem Integrācijas programmā izvirzīto mērķu sasniegšanai.³⁴

- Tiek izveidotas jauniešu grupas, kas pārstāv dažādu etnisko grupu jauniešus no dažādu reģionu skolām; projekta gaitā jaunieši mācās pieņemt citus cilvēkus, analizēt savu rīcību, sadarboties ar citiem.
- Līdzīgs skaits bērnu no krievu folkloras kopas un no latviešu folkloras kopas sagatavo jaunu folkloras programmu, iepazīstas ar mazākumtautību, latviešu un latgaliešu kultūru.
- Tiek rīkoti radošo darbnīcu, netradicionālo sporta veidu un mākslinieciskās pašdarbības pasākumi jauniešiem no dažādām sociālajām un etniskajām grupām.
- Tiek organizēti bilingvāli semināri visās pagasta skolās par jauniešiem aktuāliem tematiem.

Šādi “ideālie” pasākumi gan vienojuši galvenokārt jauniešus. Projekti, kuru mērķauditorija ir pieaugušie, klātienes kontaktu ietver daudz retāk. Šo varētu arī neuzskatīt par būtisku nepilnību, argumentējot, ka dabiska pieaugušo saskarsme notiek darbavietās. Tomēr ir atbalstīts ievērojams skaits projektu pieaugušajiem, kuros kontakta potenciāls nav izmantots – tātad to efektivitāte bijusi zemāka, nekā varēja būt.

³⁴ Projektu piemēros ir mainītas detaļas un sniegtas apkopotas idejas.

Papildus jānorāda, ka atsevišķi vērtējami gadījumi, kad kontakta divpusīgums nav tik svarīgs, jo pasākuma pamatā ir aktuāla vajadzība. Tas bieži vien ir saistīts ar būtiskas informācijas sniegšanu (bez kuras nav iespējama tālāka integrācija) un/vai ar iespēju paust savu viedokli valsts pārvaldes institūcijai un tamlīdzīgi. Veiksmīgi piemēri: sagatavošanās programma naturalizācijai; “karstais” telefons par skolu reformas jautājumiem; seminārs mazākumtautību ģimenēm “Pārmaiņas izglītības sistēmā un mans bērns”.³⁵ Tāpat jāatzīmē, ka ir pilnīgi atbalstāms, ka daļa mazākumtautību kultūras projektu pagaidām orientējas uz pirmo soli (sevis stiprināšanu), jo bez drošības par savu identitāti kontakts nemaz nav iespējams.

Apkopojot šos īpašos gadījumus, var izvirzīt pieņēmumu, ka laikā no 2002. gada līdz 2006. gadam atbalstītajos projektos klātienes kontakta nav ap 25% gadījumu (lai gan nebūtu slikti, ja tāds būtu bijis). Savukārt aptuveni 20% projektu ietver klātienes kontaktu. Līdz ar to rodas jautājums, kāds ir pārējo, vairāk nekā 50%, projektu devums etnisko plašu mazināšanai.

Vienlaikus nepieciešams atzīmēt, ka šāds rezultāts atspoguļo daudz plašāku Latvijas sabiedrībai piemītošu tendenci – gan latviešiem, gan cittautiešiem piemīt apdraudētības un savstarpējas konkurēšanas sajūta, kas veicina vēlmi norobežoties. Kā norāda Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētnieki, šādas norobežošanās iezīmes raksturīgas 48% latviešu un 17% citu tautību pārstāvju.³⁶ Var pieņemt, ka atbalstīto projektu iesniedzēju idejas daļēji atspoguļo sabiedrībā izplatītās attieksmes un saskarsmes stratēģijas, tomēr šī tēma attiecībā uz projektu iesniedzējiem un to spēju piedāvāt sociālas inovācijas būtu jāpēta padziļināti.

Pašorganizēšanās mīts

Kopumā projektu analīze liek zināmā mērā apšaubīt mītu par sabiedrības pašorganizēšanos, jo projektu iniciatīva vairumā gadījumu sasniegusi mērķauditorijas “no augšas”. Skolu projektu gadījumos tas varbūt nebūtu nekas pārsteidzošs, jo projekta pieteikšanai nepieciešama juridiska persona. Tomēr arī pieaugušajiem paredzēto “ne-skolu” projektu iesniedzēji parasti ir bijušas institūcijas, kuras kaut ko dara ar mērķauditoriju savu pamatpienākumu ietvaros (piemēram, pašvaldība), vai arī pasākumu raksturs ir lejuvērsts (lektori izveido kursu un piedāvā auditorijai).

Par aktīvu mērķauditorijas iesaistīšanu tiek uzskatīta dalībnieku iesaistīšana projekta pasākumu veidošanā, ieviešanā un projekta izvērtēšanā, tomēr izpildes ziņojumi par to liecināja ļoti retos gadījumos. Lai gan iespējams, ka par veidiem, kādos mērķauditorija iesaistījies projekta satura veidošanā, stāstīts citās projekta dokumentācijas sadaļās, bet no 2002. gada līdz 2006. gadam

³⁵ Naturalizācijai un izglītības reformai bija veltīti ap 15% projektu.

³⁶ Šūpule, I., Zepa, B. (2006) Etniskā apdraudētība kā dzīves kvalitātes aspekts. No: *Dzīves kvalitāte Latvijā*. Rīga, Stratēģiskās analīzes komisija, Zinātne, 362. lpp.

atbalstīto projektu izpildes ziņojumos tā nav uzskatīta par būtisku informāciju. Šāds intereses trūkums nonāk zināmā pretrunā ar deklarēto “sabiedrības pašorganizēšanās” veicinātāja uzstādījumu.

Pēc pētnieku domām, līdzdalības un pašorganizēšanās kultūra atbalstītajos projektos prasa dziļāku izpēti, taču arī mūsu pētījums uzrāda zināmas nepilnības ieviesēju un finansētāju izpratnē par pašorganizēšanās nozīmīgākajiem aspektiem.

Kultūru kontakta īpašais gadījums

SIF atbalstītajos projektos atsevišķi jāanalizē interpretācijas par dažādu etnisko kultūru sadzīvošanas praksi vienas nacionālas valsts ietvaros. Kā jau norādījām, Integrācijas programma atstāj šo pretrunīgo jautājumu projektu ieviesēju ziņā.³⁷ Kāds ir rezultāts?

Saskaņā ar plaši pazīstamo un arī Latvijā veiktajos pētījumos izmantoto Dž. Beriņa argumentu kultūru kontakts notiek vien tad, kad grupa ir pietiekami *droša* par savas kultūras saglabāšanas iespējām. Tas ir nepieciešams priekšnoteikums gatavībai komunicēt ar citu grupu. Savukārt drošība rodas, ja pastāv iespēja dzīvot saskaņā ar savu kultūru un tā tiek atzīta publiskajā sfērā.³⁸

Latvijas situācija ir interesanta, jo apdraudēts jūtas gan mazākums, gan arī vairākums.³⁹ Līdz ar to drošību vajadzētu radīt visām pusēm vienlaikus. Tas patiešām ir liels izaicinājums.⁴⁰ Apdraudētības sajūta likumsakarīgi ved pie *pašapliecināšanās*, nevis dialoga prioritātes. Piemēram, arī E. Vēbera redakcijā tapusi “Etnopolitika Latvijā” (2001) raksturo kultūras biedrību sastāvu (šīs biedrības ir ierobežotas skaitliski, to dalībnieki ir 45–60 gadus veci) un pasākumu ierobežoto auditoriju (“biedrības locekļi, viņu ģimenes pārstāvji un draugi”), norādot, ka “nav izveidojusies regulāra sadarbības sistēma starp latviešu un nacionālo minoritāšu kultūru”. P. Laķis savulaik trāpīgi nosauca to par “monologu paralēlisma tradīciju”.⁴¹

³⁷ VP SIL piedāvā pamatā izmantot latviešu kultūru un valodu. Mazākumtautību pārstāvjiem, kuriem katram ir sava etniskā kultūra, tas prasa dzīvot situācijā, kuru B. Pareks raksturo kā kultūru konfliktu (Parekh, B. (2006) *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Second edition. New York, Palgrave Macmillan, p. 149). Šo konfliktu ir pētījuši vairāki Latvijas sociologi (piemēram, Zepa, Koroļeva un Rungule), īpaši atzīmējot jauniešu grūtības identitātes veidošanās procesā.

³⁸ Dž. Beriņš, prezentācija Rīgā 2008. gada 7. oktobrī, konferencē “Intercultural Relations in Culturally Diverse Societies: Revisiting the Multiculturalists’ Approach”.

³⁹ Tas pieminēts, piemēram, Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījumā “Integrācijas prakse un perspektīvas” (Rīga, 2006).

⁴⁰ “Praksē pašapziņas stiprināšanu var sekmēt sabiedrības morālo autoritāšu publiski pausta atzinība” (Parekh, B. (2006) *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political theory*. Second edition. New York, Palgrave Macmillan, p. 222.)

⁴¹ Vēbers, E. (red.) (2000) *Integrācija un etnopolitika*. Rīga, LU Filozofijas un socioloģijas institūts, 390. lpp.

Tas liek jautāt, kāda tipa mijiedarbības būtu jāsekmē Latvijā – valstī, kur vairākums jūtas apdraudēts, bet mazākums – nenovērtēts? Viennozīmīgas atbildes nav, taču ir svarīgi zināt, ko mēģinājuši darīt sabiedrības piedāvātie un SIF atbalstītie projekti kultūras kontaktu jomā.

Kultūras mantojumam un valodai ir veltīti daudzi SIF atbalstītie projekti: 1/3 no atbalstītajiem projektiem veltīti kultūrvēsturiskā mantojuma apzināšanai un kopšanai. Tie ietvēruši kultūras pasākumu organizēšanu, kultūras mantojuma saglabāšanu citos veidos, sabiedrības izglītošanu. Ir atbalstīti semināri, prezentācijas, koncerti, izstādes, ekskursijas, atsevišķos gadījumos – konkursi, izveidotas dažas interneta vietnes par atsevišķu grupu etnisko kultūru.

Ja šādas aktivitātes būtu vērstas uz jauniešiem un pasākumi būtu bijuši mijiedarbīgi, projektu devums būtu vērtējams ļoti atzinīgi. Tomēr nav pamata optimismam, jo mazākumtautību kultūras biedrības spēj visai maz piesaistīt jauniešus – tas atzīmēts gan 2001. gada pētījumā “Etnopolitika Latvijā”, gan arī 2007. gada pētījumā “Nacionālo minoritāšu konvencija – diskriminācijas novēršana un identitātes saglabāšana Latvijā”.

No projektu izpildes ziņojumiem jāsecina, ka aktivitātes visai bieži ir pašpietiekamas un kultūras demonstrēšana notiek jau zināmā mērā iesaistītai/informētai sabiedrības daļai, kā arī tās ir orientētas uz privāto/nevalstisko sfēru.⁴² Tās daudzos gadījumos pārstāv pašapliecināšanos, nevis dialogu.

Jāatzīmē arī tas, ka ar kultūru saistītās aktivitātes skar tikai ierobežotu daļu kultūras – tradicionālo kultūru, svētkus (kas lielā mērā ir “svētā govs”, un lielākoties notiek kultūras demonstrācija). Savukārt mūsdienu kultūras aktivitātēm, jaunradei, varētu būtu lielākas izredzes kļūt par dialoga, radošas transformācijas sfēru. Mūsdienu kultūras iekļaušanu etniskās kultūras izpratnē atbalsta arī vairāki Latvijas eksperti.⁴³ Diemžēl 2002.–2006. gadā atbalstītie SIF projekti neskāra mūsdienu kultūras radīšanu – acīmredzot sabiedrībai nebija šāda piedāvājuma. Tomēr mūsdienu kultūras aktivitātes uzskatāmas par neizmantotu resursu, kura veidošanu varētu rosināt ar proaktīvu darbību.

Nozīmīgs integrācijas instruments ir latviešu valoda. SIF atbalsts valodai bijis galvenokārt tradicionāls – valodas kursi. Daži projekti meklējuši arī neformālas, radošas formas, tie vērsti uz valodas lietošanas vides radīšanu, īpaši Latgales skolās, kur jauniešiem bija iespēja praksē lietot latviešu valodu *kopīgās dažādu tautību aktivitātēs* (interesu klubi u. c.). Šādi pasākumi noteikti vērtējami kā efektīvi un turpināmi.

Apkopojot iepriekš teikto, jāatzīmē – lai gan Integrācijas programma visai nepārprotami definē virzību uz kultūru dialogu, vispirms iesaistītajām pusēm jāgūst drošības sajūta. Pretējā gadījumā var notikt tikai pašapliecināšanās un

⁴² Konkurss *nepilsoņu* ģimenēm par latviešu kultūru un vēsturi; brošūra par X pilsētas etniskajām biedrībām tiek izplatīta X pilsētas etniskajām biedrībām.

⁴³ Muižnieks, N. (red.) (2007) *Nacionālo minoritāšu konvencija – diskriminācijas novēršana un identitātes saglabāšana Latvijā*. Rīga, SPPI, 52. lpp.

savas teritorijas nostiprināšana. Pieteiktajos un atbalstītajos projektos, šķiet, īstenojies tieši šis scenārijs: projekti drīzāk turpina “paralēlo monologu” tradīciju. Kultūra tiek interpretēta tikai kā tradicionālā “tautas” kultūra.

No kultūras projektu analīzes jāsecina, ka, liekot uzsvaru tikai uz sabiedrības pašorganizēšanās spēju piedāvāt efektīvus, aktuālus integrācijas risinājumus, mērķis bieži vien netiek sasniegts. Bez proaktīvas darbības jaunu pieeju popularizēšanā visai bieži no potenciālajiem projektu ieviesējiem var saņemt galvenokārt jau agrāk izmantotu paņēmieni atkārtošānu. Tāpat ļoti maz tiek skarti temati, kas attiecas uz vēsturi un identitāti. Iespējamie iemesli, kā jau tika minēts iepriekš, ir

- 1) projektu ieviesēji, iespējams, nav gatavi sarežģītāku jautājumu interpretēšanai;
- 2) SIF netiek atzīts kā piemērots partneris.

Neplānotie ieguvumi

SIF atbalstīto projektu analīze parāda to, ka papildus plānotajiem rezultātiem un guvumiem ir bijuši arī neplānoti vai arī plašāka mēroga sociāli guvumi, kas ir vērtējami pozitīvi, jo paplašina un padziļina sociālās saiknes.

Šos ieguvumus galvenokārt redzam trīs jomās:

- 1) institūciju partneru loka, sociālo tīklu paplašināšanā;
- 2) jaunu iniciatīvu izveidē (jaunas pašorganizēšanās formas, kopīgu projektu plāni u. c.);
- 3) dziļākas izpratnes ieguvē par atsevišķiem projekta tēmas aspektiem (piemēram, kādas pašvaldības atskaite liecina, ka pirmo reizi iegūts ieskaits nepilsoņu aktuālajos jautājumos konkrētajā pašvaldībā).

Kopsavilkums

Sabiedrības integrācijas fonds (SIF) izveidots 2001. gadā, lai sekmētu valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” (Integrācijas programma) ieviešanu. Līdz ar to, vērtējot SIF devumu etniskajai integrācijai Latvijā, būtiski ir šī politikas dokumenta izvirzītie mērķi un to sasniegšanas mehānismu kvalitāte. Kā liecina analīze, Integrācijas programma kā vadlīnija rīcībai ir radījusi ieviesējiem sarežģījumus.

Lai gan Integrācijas programma akcentē Latvijai svarīgus mērķus (integrācijas divpusīgumu un visu grupu sadarbību, neuzticēšanās pārvarēšanu, vienošanos par vēstures interpretāciju u.c.), dokumentam ir būtiski trūkumi. Izvirzītie mērķi netiek sakārtoti prioritārā secībā, un Integrācijas programma izvēlas neattīstīt (ārpus ievada daļas) tēmas par etniskās plaisas veidojošajām problēmām un to pārvarēšanas iespējām. Integrācijas programma neakcentē etniskās integrācijas jēdziena aspektus, kas ir specifiski Latvijai (etnisko plaisu izcelsmi, dziļumu un pārvarēšanas mehānismus), un atstāj tos politikas ieviešanu ziņā.

SIF izvēlējas virzīt savu attīstību kā finanšu mehānismu apguvējs, veidojot attiecīgas kontroles, pārraudzības un audita sistēmas un iegūstot EDIS akreditāciju, kas ļāva decentralizēti administrēt nozīmīgus ES programmu līdzekļus. Izvēloties finanšu līdzekļu un mehānismu administrēšanu (izmantojot atklātus vai slēgtus grantu konkursus), SIF ir spējis sekmīgi veidot zināmu institucionālās autonomijas pakāpi. Vienlaikus tas nozīmē, ka par primāro etniskās integrācijas politikas ieviešanas modeli (ciktāl tas attiecas uz SIF darbību) kļuva atbalsts sabiedrības pašorganizēšanās aktivitātēm projektu veidā – tāpat par virzītājspēku kļuva sabiedrības *piedāvājums*.

Saturiski vadoties pēc Integrācijas programmas un formāli nosedzot visas šī politikas dokumenta tēmas, SIF kopš 2002. gada īstenojis grantu konkursus gan par valsts budžeta, gan vēlāk par ES līdzekļiem. Konkursu rezultātā tika atbalstīti labākie (saskaņā ar procedūrām un kritērijiem) projektu ieviešanu piedāvājumi. Šādu mehānismu par veiksmīgu atzina gan SIF, gan ĪUMSILS, akcentējot šādi sniegto iespēju sabiedrībai piedāvāt savu redzējumu par integrāciju.

Izvēlētajam projektu atbalsta modelim ir gan plusi (jau pieminētā iespēja atbalstīt sabiedrības pašiniciatīvu), gan trūkumi – ieviešji nespēj/nevēlas piedāvāt projektus visās Integrācijas programmas jomās, piedāvājuma autoriem ir savi institucionālās stabilitātes un kompetences ierobežojumi, atsevišķās tematiskajās jomās var nebūt piemērotas kompetences vai piedāvātāja.

Arī SIF atbalstītajos projektos pretrunīgākās etniskās integrācijas tēmas guvušas tikai ļoti epizodisku atspoguļojumu. Piemēram, praktiski nav skarti vēstures jautājumi, latviešu loma un uzdevumi integrācijas procesā. Pēc pētījuma autoru domām, tas daļēji skaidrojams arī ar SIF kā “konservatīvas” valsts institūcijas tēlu – noteikts (krievu) organizāciju loks nav pat piedāvājis savas idejas.

Atsevišķs jautājums ir pašorganizēšanās kvalitāte. Sākotnējā analīze parāda, ka atbalstītie projekti biežāk pārstāv pieeju “no augšas uz apakšu”. Daudz kritiskāk būtu jāskatās uz veidu, kā projektu satura veidošanā iesaistās mērķauditorija. Līdz šim atbalstītie projekti liek zināmā mērā apšaubīt mītu par pašorganizēšanos, vai arī šis jēdziens jālieto daudz pārdomātāk.

Pēc autoru domām, pašorganizēšanās projektu modelim nāktu par labu daži uzlabojumi – noteiktu tēmu proaktīva veicināšana, arī ieviešanu kā inovāciju veicinātāju potenciāla pārvērtēšana.

Kas attiecas uz proaktīvu rīcību, SIF praksē patiešām ir bijuši gadījumi, kad noteiktas tēmas izceltas atsevišķi – piemēram, skolu reformas skaidrošana. Šeit SIF sekmīgi izmantojis savu autonomiju saturisku akcentu virzīšanai. Arī citos gadījumos veiksmīgi akcentētas īstenošanai aktuālas tēmas: pagastu iedzīvotāju pilsoniskās aktivitātes rosināšana, nodarbinātības un valodas apmācības pasākumu koncentrēšana vietās, kur pamatā dzīvo nepilsoņi un mazākumtautību pārstāvji, u. c.

SIF īstenoto konkursu saturiskais piedāvājums ir bijis plašs un ar gadiem kļuvis detalizēts. *Piedāvājuma* vērtēšanas process bijis organizēts saskaņā ar Eiropas Komisijas standarta vadlīnijām, un liela nozīme tika piešķirta piedāvājuma kvalitātei, taču nav pievērsta uzmanība specifiskiem etniskās integrācijas faktoriem un mērķauditorijas vajadzību identificēšanai, nav arī īpaši atbalstītas inovatīvas aktivitātes.

Vērtējot SIF atbalstīto projektu potenciālo ietekmi uz etnisko integrāciju, kā teorētiskais pamats tika izmantota starpprupu kontakta teorija (G. Olports). Tas ir aktuāli Latvijas situācijā, jo sabiedrībā visai izplatītas ir norobežošanās stratēģijas, īpaši latviešu vidū.

Apkopojot projektu analīzes rezultātus, secinām, ka 2002.–2006. gadā atbalstītajos projektos *attieksmes maiņu* potenciāli sekmējošs kontakts bijis aptuveni 20% projektu. Vēl daļai projektu tas nebija primāri nepieciešams (naturalizācija, informēšana par skolu reformu), tomēr kopumā, ņemot vērā arī šo projektu grupu, vairāk nekā 50% gadījumu projektos klātienes kontakta nebija.

Līdz ar to kopējais secinājums par SIF atbalstīto projektu devumu etniskajai integrācijai 2002.–2006. gadā ir šāds: *lai gan atbalstītie projekti ietver virkni veiksmīgu modeļu (īpaši jāatzīmē jauniešu auditorijai adresētie projekti, kā arī tās aktivitātes, kas sekmēja bērnu vecāku līdzdalību izglītības procesa pārmaiņās), apmēram 50% atbalstīto projektu potenciāli pozitīvo ietekmi mazina klātienes kontakta neesamība.*

SIF sistēmas darbojas profesionāli, un gadu gaitā ir izveidota ievērojama kompetence finansējuma apguvē. Lai panāktu labākus rezultātus, projektu atlasē kā prioritātes nepieciešams izvirzīt kontaktu un pašorganizēšanos, kā arī nepieciešama proaktīva rīcība atsevišķos stratēģiskos saturiskajos virzienos.

Noslēgums

Pašlaik ir piemērots brīdis publiski diskutēt par SIF un etniskās integrācijas sasniegumiem: izveidojušās jaunas institucionālas konfigurācijas (vairākkārt mainījusies institucionālā atbildība par integrācijas jomu), valstij un sabiedrībai ir jauni attīstības izaicinājumi.

Īstenojot turpmāku atbalstu sabiedrības pašorganizēšanās projektos, būtu ieteicams padziļināti diskutēt par vairākām tēmām:

- Integrācijas “simboliskie” aspekti (vēsture, kultūra, valstiskā piederība) nepazudīs – ar tiem būs jāstrādā. Ja SIF nav īstais partneris tādām tēmām, kurš būs?
- Joprojām jāakcentē jaunieši kā mērķauditorija, īpaši pilsoniskās aktivitātes un starpkultūru dialoga griezumā. Kā atrast vispiemērotākās aktivitāšu formas?

- Ja etnisko integrāciju ar reālu saturu piepilda galvenokārt potenciālo ieviesēju piedāvājums, kā panākt, lai izpildās būtiski priekšnoteikumi: starpgrupu kontakti un reāla mērķgrupu pašiniciatīva?

Lai gan etniskā integrācija joprojām daudziem šķiet abstrakta un mākslīga, dažādu sabiedrības grupu norobežošanās un neuzticēšanās, kā arī dubulti standarti publiskajā sfērā saglabājas. Tas nozīmē, ka aktualitāti saglabā nepieciešamība pārvērtēt mūsu uzskatus par sabiedrības plaisu veidošanos un mazināšanu.

II daļa
Integrācija dažādās dzīves
jomās

Pilsonība, līdzdalība un pārstāvniecība

Ilze Brands-Kehre

Ievads

Visu sabiedrības locekļu iekļaušana – vienlīdzīga un efektīva līdzdalība sociālajā, ekonomiskajā un kultūras dzīvē – ir būtiska integrācijas iezīme. Lai sasniegtu līdzdalības vienlīdzību, vienādojumā jāiekļauj vairākuma un minoritāšu grupu nevienlīdzīgais statuss un ietekme un īpaša uzmanība ir jāpievērš mazākumtautību un migrantu līdzdalībai politisko lēmumu pieņemšanas procesos. Tiesības uz efektīvu līdzdalību ir viena no galvenajām nacionālo minoritāšu tiesībām – par to liecina šī principa kodificēšana Eiropas Padomes Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību 15. pantā. Skatījums uz līdzdalību kā būtisku integrācijas aspektu ir saistīts ne tikai ar minoritāšu tiesību jautājumu, bet ir labi pamatots literatūrā par demokrātisku pilsonību.¹

Argumenti pret koncentrēšanos vienīgi uz līdzdalību vēlēšanās un no tās izrietošo vairākuma valdīšanu ir labi zināmi, un līdzdalības demokrātijas modelis ir atzīts arī ārpus akadēmiskās literatūras kā vispārēja ES politikas pieeja. Plaša līdzdalība ne tikai leģitimē valsts iekārtu un pieņemtos lēmumus – dažādu skatījumu iekļaušana politikas apspriešanā arī uzlabo pārvaldību un iznākumu kvalitāti. Apspriešanās jeb konsultāciju demokrātijas imperatīvos norādīts, cik svarīgi ir ietvert plurālismu sabiedriskajās debatēs pirms politisko pārstāvju un lēmumu pieņēmēju vēlēšanām, kā arī saglabāt “horizontālās” apspriedes vēlētajās institūcijās. Tādēļ nepieciešama minoritāšu jēgpilna pārstāvniecība struktūrās, kurās citādi dominētu majoritāte. Šāda pārstāvniecība var veicināt šo dažādo grupu interešu substantīvu pārstāvēšanu, kas ir nepieciešama efektīvas līdzdalības nodrošināšanai. Pārstāvniecības konsultāciju funkcija ir tikusi nošķirta no agregatīvās funkcijas – situācijas, kad pārstāvētās grupas intereses tiek ne tikai apspriestas vispārējā lēmumu pieņemšanas diskusijā, bet arī tiek ņemtas vērā tad, ja lēmums tieši ietekmē šīs intereses.

Ir vispāratzīts, ka integrācija ir divvirzienu process, kurā iebraucēji/minoritātes un pastāvīgie iedzīvotāji/vairākums, savstarpēji pielāgojoties, saskaņo savas izpratnes par sabiedrības pamatuzstādījumiem un institūcijām. Politiskajā telpā šāds process var notikt tikai, minoritātēm piedaloties apspriešanas un

¹ Kymlicka, W., Norman, W. (2000) *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford, Oxford University Press.

lēmumu pieņemšanas procesos, kuros viņi var izvirzīt prasības, kas saskaņojamas savstarpēju pārrunu procesā. Uzsverot mazākumtautību līdzdalības tiesības, tiek netieši atzīts, ka struktūras un procedūras – un arī vara – atbals-tīs vairākumu. Tas nozīmē, ka minoritāšu tiesības ir nepieciešamas patiesas demokrātiskas līdzdalības nodrošināšanai. Tomēr visu cilvēku līdzdalība un viedokļu plurālisms ir arī visu interesēs, jo tas palielina labāku rezultātu iespēju un liecina par labu pārvaldību.

Mazākumtautību pilsonības iegūšanas un politiskās līdzdalības veicināšana nav vis izvēle, bet gan nepieciešamība sabiedrības integrācijas nodrošināšanai, jo iekļaušana novērš izolācijas un sociālo attiecību “rasiskošanas” dēļ radušos marginalizāciju un fragmentāciju. Pilntiesīga un aktīva līdzdalība plašākas sabiedrības norisēs, saglabājot minoritātes identitāti (ja ir šāda vēlme), stiprina piederības sajūtu kopējai pilsonības identitātei.² Kristians Jopke (*Christian Joppke*) uzskata, ka pašlaik ir vērojams partikulāristisku, ar nāciju saistītu pilsonības identitāšu noriets un parādās “atvieglota” pilsonība, kuras pamatā ir universāls saturs. Ja tas tā ir, iekļaušana nerada problēmas, jo valsts vai cits veidojums ir atvērtāks daudzveidībai, taču potenciālo draudu kopējai piederības sajūtai un saliedētībai var pārvarēt, raugoties plašāk par procedurālo liberālās demokrātijas pilsonību un tuvinoties brīvākai, uz vērtībām balstītai liberālisma versijai kā identitātei, kas var aizstāt nacionālo un partikulāristisko piederību valstij.³ Pat tiem, kas uzskata, ka identitātes nacionālais aspekts joprojām pastāv, nediskriminācijas principa vispārēja pieņemšana nozīmē arī dažādu personisku identitāšu akceptēšanu kopējā visaptverošā identitātē.

Ja visaptverošas piederības pamatobjekts ir valsts, tad ir ļoti svarīgi analizēt pilsonību, ar to saprotot ne tikai pilsonību kā tiesisku statusu, kas nozīmē piederību valstij. Jāanalizē visas trīs vispārpieņemtās pilsonības šķautnes: politiskais un tiesiskais statuss, likumos noteiktās tiesības un pienākumi, kā arī “personu darbības, ievirzes un identitātes, kas tiek piedēvētas šī statusa nesējiem vai sagaidītas no tiem”.⁴ Politiskā integrācija nozīmē ne tikai politiskā statusa, tiesību, iespēju un vienlīdzīgas pārstāvniecības pieejamību, bet arī pašu cilvēku rīcību un līdzdalību, ievērojot likumus, pieņemot esošo institucionālo ietvaru un politiskās vērtības.⁵

Politiskā integrācija iekļauj vairākus aspektus, tostarp politisko līdzdalību, mobilizāciju un pārstāvniecību. Vērtējot mazākumtautību un migrantu politisko integrāciju, nepietiek ar tiesību pastāvēšanas konstatēšanu. Ir no dažādiem aspektiem jāizvērtē šo tiesību un līdzdalības īstenošana, tostarp balsošana, kandidēšana vēlēšanās, līdzdalība vēlētajās institūcijās, politisku prasību izvirzīšana

² Kymlicka, Norman (2000) *Citizenship in Diverse Societies*.

³ Joppke, Christian (2008) Immigration and the identity of citizenship: the paradox of universalism. *Citizenship Studies*, Vol. 12, No. 6, December, pp. 533–546.

⁴ Bauböck, Rainer B. (ed.) (2006) *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 16.

⁵ Turpat, 11.–12. lpp.

un to apspriešana sabiedriskās diskusijās, kā arī iesaistīšanās pilsoniskās sabiedrības organizācijās un aktivitātē protestu pasākumos. Integrācija nozīmē tiesību nodrošināšanu, šķēršļu un traucēkļu novēršanu šo tiesību īstenošanai, sniedzot reālas līdzdalības iespējas, tostarp iedrošinot un aktivizējot “no augšas”, kā arī veicinot mazākumtautību politisko iesaistīšanos “no apakšas”. Tā kā “efektīva pilsonība ir atkarīga no strukturālām līdzdalības iespējām un plaši izplatītas vēlmes tās izmantot”,⁶ mazākumtautību līdzdalības veicināšana ir loģiska. Tādējādi politiskās līdzdalības veicināšana nozīmē ne tikai līdzdalības tiesību un iespēju piešķiršanu, bet arī pamudinājumus politiskai līdzdalībai.⁷

Kaut arī integrācijas literatūrā un Eiropas politikas dokumentos pārsvarā ir runa par migrantiem, jautājums, uz ko attiecas integrācija un kuras grupas līdzdalību vajadzētu veicināt, nav tik skaidrs, kā varētu šķīst, nemaz nerunājot par praksē un politikās izplatīto nevērību pret vairākuma adaptāciju, kuru ietver divvirzienu integrācijas princips. Vai integrācija attiecas tikai uz trešo valstu pilsoņiem, kas ir pastāvīgie iedzīvotāji (jo uz ES pilsoņiem “ārvalstnieka” statuss vairs it kā neattiecas), vai arī integrācijas jēdzieniem un politikām būtu jāattiecas uz visiem, kas ir klātesoši, izņemot tos, kuri īslaicīgi apmeklē valsti, – t. i., jāattiecas arī uz iedzīvotājiem, kam ir pagaidu uzturēšanās atļauja? Kā būt ar bēgļiem un neaizsargātajiem patvēruma meklētājiem? Nelikumīgajiem migrantiem? Lai gan tiesiskā perspektīva, koncentrējoties uz tiesībām, kas tiek iegūtas kopā ar noteiktu tiesisko statusu – vai nu pilsonību, vai uzturēšanās atļauju –, automātiski izslēdz “nelikumīgos” (neregulāros) migrantus, šīs personas eksistē sabiedrībā un visbiežāk sniedz ieguldījumu strādājot (kaut arī parasti nemaksājot nodokļus, ņemot vērā nespēju iesaistīties likumīgās darba attiecībās). Koncentrēšanās uz to personu izraidīšanu, kam nav tiesiskā statusa, var radīt ilūziju, ka viņi jau “dodas projām”, bet vairums aplēšu liecina, ka visās ES dalībvalstīs neregulāro imigrantu skaits ir stabils vai pieaug.

Ja vēlēšanu tiesības pamatoti netiek piešķirtas imigrantiem bez attiecīgā juridiskā statusa, tomēr ir dibināts pamats uzstāt, ka iespējama varas iestāžu konsultēšanās ar šo neaizsargāto cilvēku grupu, jo valsts tomēr ir atbildīga par minimālo tiesību ievērošanu un pakalpojumu nodrošināšanu (piemēram, neatliekamā medicīniskā palīdzība, bērnu izglītība) ikvienam tās teritorijā. Tomēr šī nodaļa tiks veidota vispārpieņemtā veidā, saistībā ar integrācijas jautājumiem koncentrējoties uz mazākumtautībām un migrantiem. Latvijā faktiski tas nozīmē runāt ne tikai par salīdzinoši nedaudzajiem ES terminoloģijā tā sauktajiem trešo valstu pilsoņiem, bet galvenokārt par bijušajiem padomju pilsoņiem, kas pašlaik ir nepilsoņi, kā arī dažos gadījumos par nacionālajām minoritātēm, tostarp personām ar pilsonības statusu, kuru tie ieguvuši naturalizējoties.

⁶ Aleinikoff, A. T., Klusmeyer, D. (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, p. 42.

⁷ Turpat, 54. lpp.

Izslēgšana no pilsonības un tādējādi no pilntiesīgas līdzdalības liecina par demokrātijas deficītu. Pilsonības un integrācijas literatūra, kas lielākoties skar migrācijas jautājumus, arvien vairāk koncentrējas uz migrantu otrās paaudzes (t. i., to, kas ir piedzimuši uzņemošās valsts teritorijā, taču vecākiem, kas ir imigranti) iekļaušanu kā apliecinājumu integrācijas sistēmas atvērtībai.⁸ Tai pašā laikā saprātīgu politisko tiesību liegšana nepilsoņiem (piemēram, vēlēšanu tiesības vietējā līmenī) ir pretrunā ar mērķi mazināt plaisu starp pastāvīgajiem iedzīvotājiem un pilsoņiem, kas kopš 1999. gada Tamperes Padomes sanāksmes ir Eiropas Savienības deklarētais mērķis. Latvijā dažkārt tiek pausts viedoklis, ka pastāv pretruna starp pilsonības iegūšanas veicināšanu naturalizējoties un nepilsoņu tiesību paplašināšanu. Tomēr šajā rakstā tiek pieņemts, ka efektīvas politiskās līdzdalības veicināšanai ir nepieciešami abi aspekti. Stimulējot pilnvērtīgu piederību valstij, nebūtu jāmazinās vēlmei veicināt citus politiskās līdzdalības veidus cilvēkiem, kas nevar naturalizēties vai izvēlas to nedarīt. Viedokli, ka pārāk daudzu tiesību piešķiršana nepilsoņiem padarīs viņus par pasīvākiem pilsonības ieguvējiem, neapstiprina pētījumi, kuros lielākoties tiek konstatēts, ka iesaistīšanās politikā tās daudzajos veidos (pilsoniskā sabiedrība, vietēja līmeņa līdzdalība) sniedz “mācību” iespējas un veicina turpmāku līdzdalību.⁹

Integrācijas indikatoriem pilnīgi noteikti nav jāaprobežojas tikai ar likumu ietvaru un tajos jāiekļauj reālās situācijas mērījumi. Tomēr izstrādāt indikatorus, ietverot tajos vairāk nekā tikai naturalizācijas datus, pārstāvniecības proporcionalitāti vēlēšanās institūcijās u. tml., ir ļoti sarežģīti, jo būtu jāņem vērā arī iekļaušanās un līdzdalības kvalitāte, un šādā gadījumā jāreķinās ar subjektivitātes elementu un jāizmanto kvalitatīvās metodoloģijas. Taču potenciālo indikatoru salīdzināšanas neiespējamība (jo ne tikai to saturs, bet arī pati definīcija ir atkarīga no konteksta) nenozīmē, ka būtu apšaubāma indikatoru pieejas lietderība sabiedrības politiskās integrācijas novērtējuma veidošanā.

Pilsonība

Ņemot vērā lielo to Latvijas iedzīvotāju skaitu, kuriem ir īpašais nepilsoņa statuss, ir saprotams, ka lielākā uzmanība pilsonības iegūšanas jautājumos gadu gaitā tikusi pievērsta gandrīz tikai un vienīgi šai grupai. Lai veicinātu integrāciju (īpaši ilgtermiņā, kad ieradīsies jauni imigranti) un lai labāk izprastu vispārējo pieeju pilsonības jautājumiem, ir nepieciešams paplašināt esošo skatījumu, pievēršot uzmanību pilsonības iegūšanas iespējām visiem ilgstoši Latvijā dzīvojošiem pastāvīgajiem iedzīvotājiem. Kaut arī pilsonības iegūšana tiek garantēta

⁸ Aleinikoff, Klusmeyer (2002) *Citizenship Policies for an Age of Migration*.

⁹ Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M., Vertovec, S. (eds.) (2004) *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot, Ashgate; kā arī: Aleinikoff, Klusmeyer (2002) *Citizenship Policies in an Age of Migration*.

pēc pēctecības, mērot integrāciju, būs jāņem vērā arī citu sabiedrības locekļu iespējas iegūt pilsonību, tostarp valsts un sabiedrības atvērtība pret iebraucējiem un iebraucēju iespējas kļūt par sabiedrības pilntiesīgiem locekļiem.

1994. gadā pieņemtais Pilsonības likums (ar 1995., 1997. un 1998. gada grozījumiem) nosaka, kurš var reģistrēties kā pilsonis un kurš var iegūt pilsonību ar naturalizācijas vai reģistrēšanās, vai īpašas kārtības palīdzību, kā arī nosaka naturalizācijas vispārējo kārtību. Likums "Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības" tika pieņemts 1995. gadā, un tajā noteikts īpašais nepilsoņa statuss tiem bijušās Padomju Savienības pilsoņiem, kuru dzīvesvieta tika reģistrēta Latvijā līdz 1992. gada 1. jūlijam, vai tiem, kuru pēdējā reģistrētā dzīves vieta līdz šim datumam bija Latvijas teritorijā, un viņu bērniem, ja viņiem nav citas pilsonības (izņemot pēc 1992. gada 28. janvāra atvaļinātās padomju militārpersonas).

Personu, kas nav pilsoņi vai nepilsoņi un kam ir pastāvīgās uzturēšanās tiesības Latvijā, statusu un tiesības nosaka Imigrācijas likums, kas ietver pamatnosacījumus iebraukšanai Latvijas teritorijā, kā arī uzturēšanās un pastāvīgās uzturēšanās nosacījumus.¹⁰

Uzturēšanās atļaujas iegūšanai trešās valsts pilsonim ir jāpierāda, ka viņam ir nepieciešamie iztikas līdzekļi un veselības apdrošināšana, kā arī darba atļauja, ja uzturēšanās ilgst noteiktu termiņu. Uz ES pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem, kā arī uz Eiropas Ekonomikas zonas un Šveices pilsoņiem attiecas citi – ar ES normatīvajiem aktiem saskaņoti noteikumi, taču, lai uzturētos Latvijā ilgāk par 90 dienām, arī viņiem jāapliecina pietiekams finanšu līdzekļu daudzums un jābūt veselības apdrošināšanai. Pastāvīgas uzturēšanās atļaujas iegūšanai nepieciešams piecus gadus nepārtraukti likumīgi uzturēties Latvijā, pietiekami ienākumi un veselības apdrošināšana, kā arī valsts valodas prasmes apliecinājums (A2 līmenī).

Arī ES pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai nepieciešams šāds latviešu valodas prasmes līmenis. ES Padomes direktīva 2003/109/EK par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji, tika attiecināta arī uz Latvijas nepilsoņiem, tāpēc valsts līmenī pieņemtie noteikumi par ES pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanas kārtību attiecas kā uz Latvijas nepilsoņiem, tā arī uz trešo valstu pilsoņiem, neraugoties uz to, ka pirmie ir pastāvīgie Latvijas iedzīvotāji. Valodas prasmes prasība, kaut arī to kā papildu "integrācijas nosacījumu" pieļauj ES regulējums, ir padarījusi šo statusu mazāk pievilcīgu Latvijas nepilsoņiem, jo viņi, nokārtojot līdzīgus valodas prasmes un vēstures pārbaudījumus, var kļūt par ES pilsoņiem, iegūstot Latvijas pilsonību.

Personu iecelošanas un uzturēšanās tiesībām Latvijā teritorijā ir atšķirīgu pakāpju ierobežojumi dažādām grupām. Tādējādi, pat ja pilsonību var iegūt pēc

¹⁰ Patvēruma meklētāju, bēgļu un personu, kurām piešķirts alternatīvais statuss vai pagaidu aizsardzība, statuss ir noteikts Patvēruma likumā, bezvalstnieku statusu nosaka Bezvalstnieku likums, bet šo personu uzturēšanās tiesības nosaka Imigrācijas likums.

piecu gadu nepārtrauktas uzturēšanās Latvijā ar pastāvīgo uzturēšanās atļauju, iegūt pastāvīgās uzturēšanās atļauju var nebūt viegli, īpaši trešo valstu pilsoņiem. Lai gan cilvēku daudzums, kuriem nav pastāvīgās uzturēšanās atļaujas, Latvijā nav pārāk liels, laika gaitā personu, kas varētu saskarties ar grūtībām šī uzturēšanās statusa iegūšanā, skaita pieaugums potenciāli būtu negatīvs integrācijas indikators.

Tā kā Latvijas pilsonības jautājuma risināšanas pamatā ir bijusi tiesiskā nepārtrauktība, pilsonības likumos ticis uzsvērts *ius sanguinis* princips. Tādējādi Latvijas pilsoņu, kas tādi bija 1940. gada 17. jūnijā, pēcnācēji, kuri ir reģistrējušies kā tādi, ir pilsoņi. Pilsonību privileģētā kārtā var iegūt uz tautības pamata – latvieši un lībieši, kuru pastāvīgā dzīvesvieta atrodas Latvijā un kuriem nav citas valsts pilsonības vai ir iepriekšējās pilsonības valsts ekspatriācijas atļauja, saskaņā ar likumu ir uzskatāmi par Latvijas pilsoņiem. *Ius sanguinis* pārsvars ir acīmredzams, kaut arī 1998. gada papildinājumi, kas Latvijas teritorijā pēc 1992. gada 21. augusta dzimušiem bērniem deva tiesības reģistrēties kļūt par pilsoņiem, tam pievienoja arī *ius soli* elementu. Tomēr personas piedzimšanai Latvijas teritorijā nepieciešams citu elementu papildinājums: dzīvošana Latvijas teritorijā un vecāki, kas ir vai nu nepilsoņi, vai bezvalstnieki.

Ius soli elements ir atrodams arī pilsonības piešķiršanas kārtībā personām, kuru pastāvīgā dzīvesvieta ir Latvijā un kuras apguvušas pilnu mācību kursu latviešu mācībvalodas vispārīzglītojošās skolās, ja šādas personas vecākiem nav citas valsts pilsonības. Pilsonība tiek piešķirta arī bērniem, kuri atrasti Latvijas teritorijā, un bērniem, kuriem nav vecāku un kuri dzīvo Latvijas bērnunamā vai internātskolā. Pati naturalizācijas iespēja (arī iebraucējiem) pēc piecu gadu pastāvīgas uzturēšanās Latvijā plašākajā nozīmē ir *ius soli* elements. Kaut arī *ius sanguinis* un *ius soli* elementu apvienojums ir ļoti izplatīts mūsdienu Eiropā, uzturēšanās, nevis pēctecība kā Latvijas pilsonības iegūšanas pamats principā ir noteiktas atvērtības pret iekļaušanu indikators, un tādēļ tas ir pozitīvs integrācijas rādītājs. Izglītība latviešu skolās ir īpaši interesants – un arī citviet mazāk izplatīts – elements, kas saistīts ar integrāciju.

Atšķirībā no Eiropā pieņemtās nostādnes Latvijas izpratnē nepilsonis nav jebkurš trešās valsts pilsonis, bet bijušās Padomju Savienības pilsonis ar tiesībām pastāvīgi dzīvot Latvijā. Nepilsoņiem ir noteiktas tiesības, ko paredz Latvijas likumi, un viņu statuss tiek uzskatīts par tuvāku Latvijas pilsonim nekā ārvalstu pilsoņa vai bezvalstnieka statuss, par ko liecina valsts konsulārā aizsardzība, kas attiecas uz nepilsoņiem, un tiesības atgriezties Latvijā, un tas tiek arī norādīts Latvijas Satversmes tiesas spriedumos. Nepilsoņa statuss paredz iespēju naturalizēties, un nepilsonis var kļūt par pilsoni, izpildot materiālās un procedurālās naturalizācijas prasības.

Pilsonības likumā ir minēti vairāki izslēdzoši kritēriji, kas liedz iegūt pilsonību naturalizējoties. Ierobežojumi attiecas uz personām, kas ir krimināli sodītas Latvijā vai kādā citā valstī Pilsonības likuma spēkā stāšanās brīdī, uz personām, kas ar antikonstitucionālām metodēm vērsušās pret Latvijas neatkarību, demokrātisko parlamentāro valsts iekārtu vai pastāvošo valsts varu Latvijā,

ja tas konstatēts ar tiesas spriedumu, un uz tiem, kas dien kādas ārvalsts armijā vai drošības dienestā (vai policijā). Šīs prasības ir atrodamas arī dažos citos Eiropas valstu likumos. Tām ir pievienots diezgan ietilpīgs iepriekš veiktu darbību saraksts, kas attiecas uz konkrētiem vēsturiskiem apstākļiem Latvijā un kas liedz tiesības iegūt Latvijas pilsonību. Šie faktori ir fašisma, šovinisma, nacionālsociālisma, komunisma vai citu totalitārisma ideju paušana vai musināšana uz nacionālo vai rasu naidu vai nesaticību, ja tas konstatēts ar tiesas spriedumu; kādas ārvalsts valsts varas, pārvaldes vai tiesībsardzības iestāžu amatpersonas statuss. Iespējams, lielākā grupa, kurai liegta iespēja naturalizēties, ir personas, kas pēc 1940. gada 17. jūnija ir izvēlējušās dzīvot Latvijā tieši pēc demobilizēšanas no PSRS bruņotajiem spēkiem un kas pirms dienēšanas nav pastāvīgi dzīvojušas Latvijā. Tāpat par pilsoņiem nav tiesību kļūt arī personām, kuras ir bijušas VDK vai kādas citas ārvalsts drošības dienesta darbinieki, ja šis fakts konstatēts likumā noteiktajā kārtībā. Naturalizēties nav atļauts arī personām, kuras pēc 1991. gada 13. janvāra darbojušās pret Latvijas Republiku dažādās likumā konkrēti minētās padomju varas organizācijās.

Kā liecina šis uzskaitījums, likumdevēji ir parūpējušies, lai no pilsonības tiktu izslēgtas personas, kas ir saistītas ar padomju karaspēku un padomju drošības dienestiem, kā arī personas, kas pēc konkrētā datuma darbojas padomju varas atbalsta civilās struktūrās, kuras saistītas ar Komunistisko partiju, kaut arī šo personu pastāvīgās uzturēšanās tiesības netiek apšaubītas. Lai gan šādu cilvēku skaita aplēses atšķiras, tas varētu būt mērāms vairākos desmitos tūkstošu, t. i., aptuveni 1–3% iedzīvotāju. Šo personu tiesības uz pilsonību – cilvēktiesības, kaut arī mazāk pazīstamas – realitātē netiek respektētas. Principiāla tiesību liegšana šīm personām iegūt pilsonību, kaut arī valstij ir tiesības noteikt savus pilsonības iegūšanas noteikumus, visticamāk, balstās uz valsts drošības apsvērumiem un, iespējams, bija pamatota un samērīga neatkarības atjaunošanas laikā. Tāpat kā lustrācijas likumu gadījumā, kas līdzīgām grupām liedza politisko līdzdalību, laika gaitā šie drošības apdraudējuma argumenti kļūst vājāki, un ir jāizvērtē šādu ierobežojumu nepieciešamība un proporcionalitāte. Citi jautājumi, kas jāņem vērā, ir nevienlīdzīga attieksme pret šīm personām uz izcelsmes pamata salīdzinājumā ar tiem Latvijas pilsoņiem, kas ir pilsoņu pēcnācēji, kuri ir dienējuši un darbojušies tajās pašās padomju struktūrās, bet kuriem tiesības uz pilsonību netiek apšaubītas. Valsts teritorijā pastāvīgi dzīvojošu personu grupu kategoriska izslēgšana no pilsonības kā integrācijas rādītājs, bez šaubām, ir negatīvs fenomens.

Pēc piecu gadu ilgas uzturēšanās Latvijas teritorijā ar pastāvīgās uzturēšanās atļauju personai ir tiesības naturalizēties par pilsoni vispārējā naturalizācijas kārtībā. Pilsonības likums aizliedz dubulto pilsonību personām, kas naturalizējas. Tomēr tajā pašā pantā teikts, ka gadījumā, ja persona ir uzskatāma arī par ārvalsts pilsoni saskaņā ar attiecīgās valsts likumiem, tiesiskajās attiecībās ar Latvijas valsti šī persona tiks uzskatīta tikai par Latvijas pilsoni – tādējādi tiek pieļauta iespēja, ka personai faktiski ir dubultā pilsonība.

Ar pilsonību saistīto likumu analīze liecina – lai gan Latvijā ir samērā liberāla pilsonības kārtība, pastāv citi aspekti, kas padara šos likumus par diezgan ierobežojošiem. Pastāvīga noteiktu grupu izslēgšana, kā arī ieceļošanas un uzturēšanās salīdzinoši stingrie ierobežojumi trešo valstu pilsoņiem ir šādu aspektu piemēri. Pārbaudījumu kārtēšanas un valodas prasmes prasība augstākā līmenī nekā vairākās citās ES dalībvalstīs arī ir šādi piemēri, bet joprojām pastāvošais *ius sanguinis* elementu izteiktais pārsvars liecina par iespējamu atvērtības trūkumu pret iebraucēju iekļaušanu, lai gan noteiktu nosacījumu izpildes gadījumā naturalizācija tiek nodrošināta.

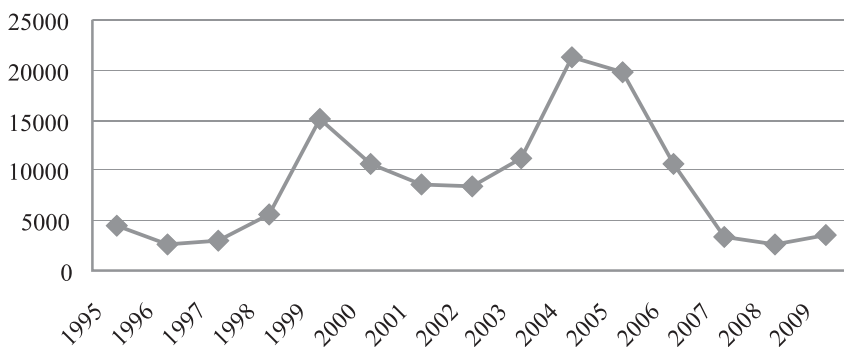
Neskaidrības dubultās pilsonības jautājumā rada nenoteiktību, kas laika gaitā izzudīs, veidojoties judikatūras interpretācijām vai grozot pilsonības likumu.

Naturalizācija un pilsoņu reģistrācija

2009. gada 1. jūlijā no 2,3 miljoniem iedzīvotāju 351 435 cilvēki jeb 15,6% bija nepilsoņi. Kaut arī tas ir būtiski mazāks daudzums salīdzinājumā ar 20. gs. 90. gadu sākuma situāciju (kad trešdaļa iedzīvotāju bija bijušie Padomju Savienības pilsoņi, kas nebija Latvijas pilsoņu pēcnācēji), jāatzīmē, ka šis skaits ir sarucis lielākoties cilvēku, kuriem ir vājas saiknes ar Latviju, emigrācijas dēļ pirmajos gados pēc neatkarības atjaunošanas, kā arī dabiskā samazinājuma – mirstības dēļ (starp nepilsoņiem gados vecāku cilvēku ir proporcionāli lielāka daļa nekā starp pilsoņiem).

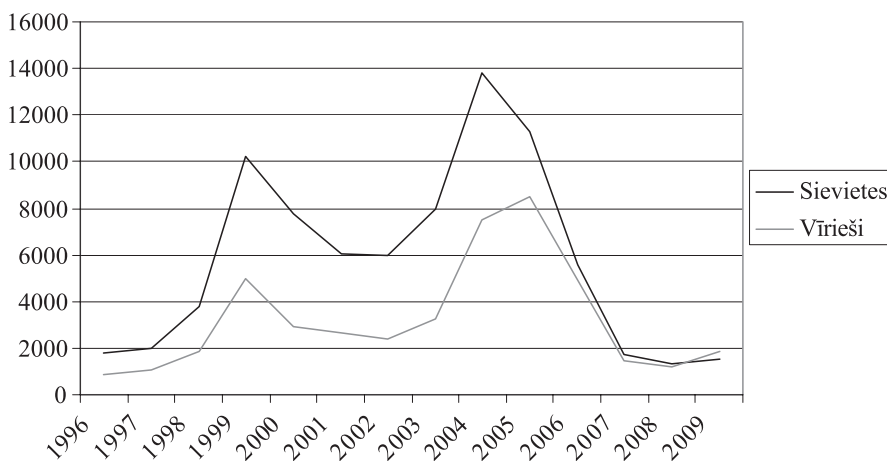
Kopumā vairāk nekā 130 000 naturalizācijas pieteikumu tikuši iesniegti kopš 1995. gada, kad šis process sākās, un 2009. gada decembrī bija 132 870 naturalizētu pilsoņu (to vidū 13 806 bērni, kas tika naturalizēti kopā ar saviem vecākiem). Tas ir augsts pozitīvu lēmumu rādītājs. Naturalizācijas pieteikumu rādītāji ir bijuši īpaši augsti divreiz: pirmoreiz laikā pēc noteikumu atvieglošanas 90. gadu beigās un otrreiz – ap laiku, kad Latvija pievienojās Eiropas Savienībai. Lielākais saņemto naturalizācijas pieteikumu skaits – 21 000 pieteikumu – bija 2004. gadā. Tomēr kopš tā laika naturalizācijas pieteikumu daudzums ir strauji samazinājies, sasniedzot zemāko punktu 2008. gadā, kad tika iesniegti tikai 2600 pieteikumi, un šis skaitlis ir tikai nedaudz palielinājies 2009. gadā (līdz 3470). Ar šādiem naturalizācijas rādītājiem lielais nepilsoņu skaits iedzīvotāju vidū joprojām ir aktuāla problēma.

Interesanti, ka laika gaitā ir vērojamas būtiskas atšķirības pieteikumu iesniedzēju sadalījumā pēc dzimuma. No naturalizācijas uzsākšanas 1996. gadā līdz 2009. gada beigām kopējie rādītāji liecina, ka no visiem, kas pieteicās naturalizācijai, 63% bija sievietes. Pirmajā desmitgadē sieviešu un vīriešu pieteikumu attiecība bija salīdzinoši stabila: divas trešdaļas pret vienu trešdaļu. Tomēr kopš 21. gs. pirmā gadu desmita vidus abu dzimumu iesniegto pieteikumu skaits ir bijis aptuveni līdzīgs, bet 2009. gadā pirmo reizi naturalizācijai pieteicās vairāk vīriešu nekā sieviešu.



1. attēls. Naturalizācijas pieteikumu skaits

Avots: Naturalizācijas pārvaldes dati.



2. attēls. Naturalizācijas pieteikumu skaits pēc personu dzimuma, 1996.–2009. gads

Avots: Naturalizācijas pārvaldes dati.

Kaut arī būtu svarīgi šīs mainīgās tendences sīkāk izpētīt, *a priori* nav nekādu pazīmju, ka sievietēm būtu lielāki šķēršļi uzsākt naturalizāciju.

Kā varētu būt sagaidāms, lielākā daļa naturalizēto pilsoņu ir krievi, viņi iesnieguši 68% no visiem naturalizācijas pieteikumiem 14 gadu laikā kopš naturalizācijas uzsākšanas, un tas atbilst viņu procentuālajam daudzumam Latvijas nepilsoņu vidū (2009. gada 1. jūlijā 66% nepilsoņu bija krievi).¹¹ Otra lielākā

¹¹ Jāatzīmē, ka aptuveni 60% Latvijā dzīvojošo krievu ir Latvijas pilsoņi (vairāk nekā 367 000 krievu ir Latvijas pilsoņi), bet 232 000 krievu ir nepilsoņi un aptuveni 30 000 krievu ir Krievijas pilsoņi, kas dzīvoja Latvijā 2009. gada 1. jūlijā.

etniskā grupa, kas naturalizējas, ir baltkrievi – naturalizācijas pieteikumu skaits veido vairāk nekā 10% no visiem pieteikumiem (viņu procentuālais daudzums nepilsoņu vidū ir 13%). Nākamā skaitliski tikai nedaudz mazāka grupa ir ukraiņi (9% no visiem pieteikumiem, 9,5% nepilsoņu vidū).

Ja salīdzina lielākās pieteikumu iesniedzēju grupas, pilsonības pieejamībā nav vērojamas īpašas atšķirības atkarībā no etniskās piederības. Trešo valstu pilsoņu pieteikumu skaitu un kritēriju izpildi pašlaik ir grūti novērtēt, jo šī grupa joprojām ir ļoti maza. Varētu būt, ka nākotnē lielāka uzmanība būs jāpievērš noteiktu grupu potenciālajām grūtībām dažu kritēriju izpildē. Piemēram, ir iespējams, ka pieteikumu iesniedzējiem, kuri atšķirībā no nepilsoņiem nav ilgus gadus saskārušies ar latviešu valodu un kuriem ir “lielāka distance” starp latviešu valodu un pieteikumu iesniedzēju dzimto valodu, varētu būt grūtāk nokārtot valodas eksāmenus un sasniegt noteikto valodas prasmes līmeni.

Kaut arī to personu vidū, kurām ir tiesības naturalizēties, naturalizācijas rādītāji ir zemi, šie rādītāji ir augsti to personu vidū, kas faktiski piesakās naturalizācijai. Tas liecina, ka nenaturalizējas tikai ļoti nedaudzi no tiem, kas uzsāk šo procesu. Tomēr dažos pēdējos gados ir vērojama tendence palielināties nenokārtoto pārbaužu skaitam. Piemēram, 2000. gada nenokārtoto eksāmenu rādītājs, kas bija zemāks par vienu procentu, laika gaitā ir palielinājies līdz vairāk nekā 10% un divos pēdējos gados – pat līdz 18%. Nenokārtoto valodas pārbaužu rādītājs vienmēr ir bijis salīdzinoši augstāks: 2000. gadā tas bija apmēram 10%, 2006. gadā palielinājās līdz 20% un 2009. gadā tas sasniedza līdz šim augstāko līmeni – 39%. Šīs straujās negatīvās pārmaiņas pēdējo desmit gadu laikā un it īpaši pēdējos piecos gados ir ļoti svarīgi izprast, tās analizējot.

Kaut arī persona, kura pārbaudi nav izturējusi, var kārtot to vēlreiz, stingrāku likuma normu ieviešanas rezultātā 2006. gadā palielinājās laika periods līdz otrajai pārbaudei. Valodas pārbaudei šis periods tagad ir 6 mēneši, bet vēstures un Satversmes pamatnoteikumu pārbaudei – 3 mēneši. Turklāt pārbaudi ir iespējams atkārtoti veikt trīs reizes (ne vairāk), bet, ja visas trīs reizes tā nav nokārtota, jāiesniedz jauns naturalizācijas pieteikums un visa procedūra jāsāk no jauna (ko var darīt tikai pēc noteikta laika).

Nepieciešamais valodas prasmes līmenis atbilst Eiropas kopējo vadlīniju valodu mācīšanā, apgūvē un valodu prasmju vērtēšanā vērtējumam B1 – pamata prasme. Šis līmenis ir salīdzinoši izplatīts tajās ES valstīs, kurās ir valodas prasmes prasības, kaut arī dažās valstīs tās ir zemākas (A2 līmenis Austrijā, A1 – Francijā, A2 – Nīderlandē un Portugālē, A2 un B1 apvienojums – Spānijā un Luksemburgā). Tikai vienā valstī – Dānijā – ir augstākas prasības (B2).¹²

¹² Sāras Volesas Gudmenas (*Sara Wallace Goodman*) priekšlasījums, kura pamatā ir Eiropas Savienības Demokrātijas observatorijas (*European Union Democracy Observatory*) Pilsonības projekta dati, nolasīts 2. plenārkonferencē “Pilsonības politiku salīdzinājums Eiropā” (*“Comparing Citizenship Policies in Europe”*) Edinburgā 2010. gada 21.–22. janvārī.

Rādītāji, kas samazinājās pēc īslaicīga pieauguma (pēc 1998. gada referenduma un izrietošajiem likuma grozījumiem), radīja satraukumu, un tika konstatēts, ka viens no iespējamiem šķēršļiem naturalizācijai ir salīdzinoši lielā nodeva, ņemot vērā vidējos ienākumus un pensijas. Nodevas tika pakāpeniski samazinātas, un tika ieviesti noteikumi par dažādu iedzīvotāju grupu nodevas atvieglošanu vai atcelšanu. Vairākus gadus daudzas no tām personām, kas pieteicās naturalizācijai, maksāja pazeminātu nodevu vai nemaksāja to nemaz. 2009. gadā pirmo reizi pilnu nodevu maksājošo cilvēku skaits bija mazāks par pusi. Tas varētu liecināt, ka naturalizācijas izmaksas nav šķērslis, un šajā ziņā nav nekādu pazīmju, ka notiek izslēgšana sociālekonomisku apstākļu dēļ.

Pēc 1998. gada referenduma tika papildināts Pilsonības likums, kas turpmāk ļāva bērniem, kuri dzimuši nepilsoņiem vai bezvalstniekiem pēc 1991. gada augusta, reģistrējoties tikt atzītiem par pilsoņiem. Tas nozīmē, ka šie bērni ir dzimuši kā nepilsoņi (vai bezvalstnieki) un automātiski nekļūst par pilsoņiem, bet vecāki var iesniegt pieteikumu bērnu atzīšanai par Latvijas pilsoņiem līdz viņu 15 gadu vecumam. Pēc šī vecuma sasniegšanas jaunieši paši var pieteikties reģistrācijai par pilsoņiem, bet viņiem ir jāiesniedz latviešu valodas prasmi apliecinošs dokuments. Kopš šī kārtība tika ieviesta 90. gadu beigās, nedaudz vairāk nekā 8000 ir tikuši atzīti par pilsoņiem. Tomēr šī ilgstošā problēma pastāv tāpēc, ka nepilsoņu bērnu skaits Latvijā joprojām ir stabils – apmēram 13 000, jo jaundzimušo nepilsoņu skaits pārsniedz zemo reģistrēšanās skaitu, kas gadā ir mazāks par 500.

Noteiktas personu kategorijas ir iespējams atzīt par pilsoņiem ar reģistrēšanās palīdzību. Kopumā līdz 2009. gada 31. decembrim šādi reģistrēto pilsoņu skaits bija 9364. Gandrīz 65% bija 15–30 gadu vecumā, un tas varētu nozīmēt, ka vairākumā ir nevis tie, kas šādi var iegūt pilsonību pēc pēctecības vai tautības (latvieši un lībieši), bet personas, kas ir ieguvušas izglītību latviešu mācītvalodas skolās. Tomēr šādi reģistrēto pilsoņu skaits ir mazāks nekā 500 gadā.

Ir arī daži cilvēki, kas uzņemti Latvijas pilsonībā par īpašiem nopelniem. Šādā Latvijas pilsonības iegūšanas gadījumā Saeima pieņem īpašu likumu par attiecīgo cilvēku un nav nepieciešams atteikties no iepriekšējās pilsonības, kas *de facto* pieļauj dubulto pilsonību. Tā par pilsoņiem var kļūt arī dažas tādas personas, kurām pilsonība ir liegta parastajā naturalizācijas kārtībā (piemēram, bijušās padomju armijas militārpersonas). Kaut arī cilvēki, kas kļuvuši par pilsoņiem šajā īpašajā veidā, ir ļoti dažādi, viņu skaits nepārsniedz dažus simtus, un vairums no viņiem pilsonību ir ieguvuši 90. gadu otrajā pusē. Lai gan šādi pilsonību individuāli iegūt var dažādas personas, lēmumu un procesu caurskatāmības trūkums un patvaļības risks šajā gadījumā šķiet īpaši augsts.

Politiskās līdzdalības iespējas

Pilsonība joprojām ir galvenais līdzdalības kritērijs, jo tiesības balsot un kandidēt Saeimas vēlēšanās ir tikai pilsoņiem, bet pašvaldību vēlēšanās – arī ES pilsoņiem. Nepilsoņiem un citiem iedzīvotājiem nav tiesību piedalīties

vēlēšanās, bet viņi var būt politisko partiju un citu pilsoniskās sabiedrības organizāciju biedri, kā arī šīs personas var iesaistīties sabiedriskos un politisku protestu pasākumos, pat ja viņiem nav tiesību tos organizēt.

Līdzdalība vēlēšanās joprojām ir izplatītākais politiskās līdzdalības veids Latvijā, un atbilstošajos likumos ir ietverti pilsonības kritēriji visiem vēlēšanu veidiem. Saeimas vēlēšanu likumā teikts, ka tiesības balsot ir Latvijas pilsoņiem, kas sasnieguši 18 gadu vecumu, bet Saeimā var ievēlēt pilsoņus, kuri ir vismaz 21 gadu veci, kaut arī dažām personu kategorijām šādas tiesības ir liegtas (ja personas ir bijušas PSRS, Latvijas PSR vai ārvalstu drošības dienestu darbinieki, kā arī darbojušās padomju komunistiskajā partijā un līdzīgās organizācijās pēc 1991. gada 13. janvāra utt.). Tas pats attiecas uz referendumiem.

Eiropas Parlamenta vēlēšanu likumā tiesības balsot saskaņā ar ES prasībām ir piešķirtas visiem ES pilsoņiem, kuri sasnieguši 18 gadu vecumu un par kuriem ziņas ir iekļautas vēlētajū reģistrā (pēc dzīvesvietas) Latvijā, bet ES pilsoņi, kas ir vecāki par 21 gadu un iekļauti vēlētajū reģistrā, var kandidēt vēlēšanās. Saeimas vēlēšanu lustrācijas normas – t. i., aizliegums kandidēt, ja persona darbojusies drošības dienestā vai bijusi komunistiskās partijas biedre – Eiropas Parlamenta vēlēšanu likumā nav iekļautas.

Salīdzinoši daudz apspriests vēlēšanu līdzdalības jautājums ir pastāvīgo iedzīvotāju vēlēšanu tiesības pašvaldību vēlēšanās. Kaut arī aptuveni puse no 27 ES dalībvalstīm, to vidū arī Latvijas kaimiņvalstis Igaunija un Lietuva, nodrošina noteikta veida vietējo aktīvo vai pasīvo vēlēšanu tiesības trešo valstu pilsoņiem, lielās valstis – piemēram, Francija, Vācija, Lielbritānija, Polija, Itālija – to nedara.

Šādu tiesību piešķiršana nepilsoņiem ir atbalstīta Eiropas Padomes, EDSO un dažos ES forumos, tomēr, lai gan ES pilsoņiem no citām dalībvalstīm kopš Māstrihtas līguma parakstīšanas ir vietējo vēlēšanu tiesības, tiesisku prasību ieviešana šādu tiesību nodrošināšanai, visticamāk, ES līmenī, kur tām jātiek pieņemtām uz konsensa pamata, netiks atbalstīta.¹³ Tomēr argumenti par demokrātijas leģitimitāti, minoritāšu līdzdalību, kā arī par labu pārvaldību joprojām jāņem vērā, un Latvijas varas iestādes regulāri saņem starptautiskas rekomendācijas par šo jautājumu. Šī tēma bieži tiek apspriesta sabiedriskās debatēs Latvijas īpašo apstākļu dēļ, kad salīdzinoši liels pastāvīgo iedzīvotāju skaits gadu desmitiem ir dzīvojuši Latvijā, bet nav kļuvuši par pilsoņiem.

Tiesības piedalīties pašvaldību vēlēšanās ir noteiktas Pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanu likumā. Bez Latvijas pilsoņiem tiesības vēlēties ir ES pilsoņiem, kas ir reģistrēti Iedzīvotāju reģistrā (visiem vēlētajiem jābūt sasniegušiem 18 gadu vecumu un reģistrētiem vēlētajū reģistrā). Persona var kandidēt vēlēšanās, ja tā ir reģistrēta dzīvesvietā attiecīgās pašvaldības teritorijā vismaz 10 mēnešus un ja tā ir nostrādājusi attiecīgās pašvaldības

¹³ Shaw, Jo (2007) *The Transformation of Citizenship in the European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge, Cambridge University Press.

teritorijā vismaz pēdējos 4 mēnešus vai ja tai attiecīgās pašvaldības teritorijā pieder nekustamais īpašums. Lai kandidētu vietējās vēlēšanās, jābūt vismaz 18 gadus vecam, kas ir mazāks vecums, nekā kandidējot Saeimas vai Eiropas Parlamenta vēlēšanās. Lustrācijas normas attiecas arī uz pašvaldību vēlēšanu kandidātiem. Latvijas nepilsoņiem un trešo valstu pilsoņiem nav tiesību piedalīties vēlēšanās. Ierobežojums nepilsoņiem piedalīties vēlēšanās ir īpaši uzkrītošs pašvaldību vēlēšanu gadījumā, jo saskaņā ar ES prasībām ES pilsoņiem, kas ir minimāli saistīti ar attiecīgo teritoriālo vienību, ir tiesības gan vēlēties, gan kandidēt vēlēšanās, turpretī personām bez ES pilsonības, tostarp nepilsoņiem, kuriem ir ilgstošas saiknes ar Latviju un daudzos gadījumos ir dzimuši Latvijas teritorijā, šādu tiesību nav.

ES pilsonība – īpaši pēc Māstrihtas ieviestajām ES pilsoņu vietējo vēlēšanu tiesībām – ir radījusi izaicinājumu ilgstošajam vairākuma konsensam par nacionālo pilsonību kā kritēriju formālām politiskās līdzdalības tiesībām arī pašvaldību līmenī. Lai gan šāda situācija ir visās tajās ES dalībvalstīs, kas nepiešķir trešo valstu pilsoņiem, kuri ir pastāvīgie iedzīvotāji, līdzdalības tiesības vietēja līmeņa vēlēšanās, šis jautājums ir īpaši problemātisks Latvijā – gan tāpēc, ka nepilsoņu skaits iedzīvotāju vidū joprojām ir liels, gan arī tāpēc, ka šie cilvēki ir dzīvojuši Latvijā vismaz 20 gadus un daudzi no viņiem Latvijā ir dzimuši. Kaut arī vairumam nepilsoņu ir tiesības kļūt par pilsoņiem naturalizācijas ceļā, tik liela skaita nodokļu maksātāju izslēgšana no līdzdalības, ievēlot pārstāvju vietējā līmenī, kur tiek pieņemti viņus tieši ietekmējoši lēmumi, ir vēl grūtāk akceptējama, ja ņem vērā, ka iebraucējiem no citām ES dalībvalstīm šādas tiesības ir. Laika gaitā, īpaši ja citu ES dalībvalstu pilsoņu skaits palielināsies un viņi kļūs pamanāmāki, šī pretrunīgā situācija kļūs nepamatojama, un tai loģiski jāmainās, piešķirot tiesības piedalīties vietēja līmeņa vēlēšanās visiem pastāvīgajiem iedzīvotājiem.

Cita Latvijai specifiska problēma ir jautājums par vēlēšanu kandidātu izslēgšanas kritērijiem, kas ir iekļauti lustrācijas pantos. Gandrīz divdesmit gadus pēc neatkarības atjaunošanas tie arvien vairāk ir uzskatāmi par novecojušiem, taču ir iedarbīgi, aizliedzot dažiem pazīstamiem mazākumtautību pārstāvjiem (un majoritātes pārstāvjiem ar līdzīgu pagātnei) kļūt par deputātiem Latvijas teritorijā.¹⁴

¹⁴ Šāda ir Eiropas Parlamenta deputātes Tatjanas Ždanokas situācija – pēc neatkarības atjaunošanas viņa bija Saeimas deputāte, taču pēc tam viņas vārds tika izņemts no Rīgas Domes vēlēšanu kandidātu saraksta, jo viņa ir bijusi Komunistiskās partijas biedre pēc 1991. gada 13. janvāra. Šī rīcība tika neveiksmīgi apstrīdēta Eiropas Cilvēktiesību tiesā. Tomēr gan Latvijas Satversmes tiesa, gan arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzsvēra, ka šādi tiesību ierobežojumi var pastāvēt tikai ierobežotu laiku.

Politiskās līdzdalības tiesību konceptuālā situācija

Pilsonības jautājums ir cieši saistīts ar neatkarības atjaunošanu, 1922. gada Satversmi, kā arī pilsoņu kopu, kuras pamatā ir pirmskara laika pilsoņi un viņu pēcnācēji. Šīs pamatgrupas izvēle 1991. gadā, kā arī padomju laikā radikāli mainījies iedzīvotāju sastāvs izskaidro, kāpēc pilsonība no paša sākuma tika skatīta kā piederības tiesību galvenais princips. Vairāk nekā 700 000 bijušo Padomju Savienības pilsoņu pēc Padomju Savienības sabrukšanas atradās Latvijas teritorijā. Pirmajos gados pēc neatkarības atjaunošanas politikiem bija ļoti atšķirīgas politikas veidošanas pieejas – sākot no priekšlikumiem iekļaut visus, kas ir bijuši par neatkarību, līdz vāji slēptai cerībai, ka padomju laika iebraucēji dosies projām. Pakāpeniski, pēc diezgan spēcīga starptautiska spiediena politiskā elite atzina, ka tiem, kuru pastāvīgā dzīvesvieta ir Latvijā, jādod iespēja kļūt par pilntiesīgiem pilsoņiem. Tomēr līdz 90. gadu beigām nepilsoņu naturalizēšanās iespējas ierobežoja kvotas (jeb naturalizācijas “logi”, kuri noteica pakāpenisku naturalizācijas kārtību pēc vecuma un iecelošanas datuma Latvijā). Tās tika atceltas 1998. gadā pēc referenduma. Referenduma rezultātā likumā ieviesa arī pilsonības *ius solis* elementu – atzīstot, ka visiem Latvijā pēc 1991. gada nepilsoņiem dzimušajiem bērniem ir tiesības tikt reģistrētiem par pilsoņiem.

Kopumā, nepilsoņu sociālās un ekonomiskās tiesības tika atzītas ātri, taču dažas diskriminējošas normas no likumiem tika izņemtas tikai pakāpeniski un dažas tajos ir joprojām.¹⁵ Tomēr nepilsoņu sociālekonomiskās tiesības, kā arī viņu reālās un noturīgās saiknes ar valsti likumdevējs, tiesas un izpildvaras iestādes dažos gadījumos ir atzinušas, un nepilsoņu tiesības ir līdzīgākas pilsoņu tiesībām nekā neseno iebraucēju, īpaši trešo valstu pilsoņu, tiesības.

Tomēr šajos gadījumos nekad nav bijusi runa par nepilsoņu politisko tiesību pastiprināšanu, jo īpaši – par tiesībām vēlēties vai kandidēt vēlēšanās. Vairākums un valdošā elite to gandrīz vienprātīgi uzskata par vienīgi pilsoņu likumīgām tiesībām. Oficiāli tiek apgalvots, ka ceļš uz pilntiesīgu politisko līdzdalību ir naturalizācija, ka tā ir pieejama visiem un ar diezgan vienkāršiem nosacījumiem salīdzinājumā ar pārējo Eiropu. Tomēr mazākumtautību pārstāvju, kas ir pilsoņi, skaits nav mazs, turklāt viņi ir to pašu mazākumtautību pārstāvji kā nepilsoņi, tāpēc atzītas politiskās partijas un ievēlēti politiķi gan valsts, gan pašvaldību līmenī izsaka daudzas “mazākumtautību politiskās prasības”, tostarp prasības par nepilsoņu tiesībām, un tās izskan kopējā politiskajā arēnā.

¹⁵ Pavisam nesen apstrīdētā atšķirība ir tiesības uz pensiju par laiku, kas nostrādāts Padomju Savienības teritorijā ārpus Latvijas un kas iepriekš nepilsoņiem pensiju aprēķinā netika iekļauts, toties bija iekļauts pilsoņiem. Eiropas Cilvēktiesību tiesa atzina šādu diferencētu pieeju par diskriminējošu, un 2009. gadā valdība izstrādāja likuma projektu, kas neiekļautu šo laiku nevienas personas pensijas aprēķinā. Citas apstrīdētas tiesības ir tiesības uz zemes īpašumu pierobežu teritorijās, kā arī pieeja dažādām profesijām.

Pirms pievienošanās ES starptautiskajai kopienai bija būtiska loma, tā izdarīja spiedienu uz lēmumu pieņēmējiem un norādīja uz vispārējo pieņēmumu, ka efektīva līdzdalība ir demokrātijas priekšnoteikums. Tomēr debates izraisīja diezgan polarizētu reakciju. Kaut arī lēmumu pieņēmēji piekrita, ka jāveic pasākumi, lai nepilsoņi varētu vieglāk kļūt par pilsoņiem, tika arī konstatēts, ka pilsonības jautājumi atrodas tikai un vienīgi suverēnas valsts kompetencē. Izvēle diskusijās izmantot galvenokārt tiesiskus argumentus ļāva nonākt pie atziņas, ka nav juridiski saistošu starptautisku standartu, kas varētu piespiest piešķirt pilsonību vai tiesības nepilsoņiem piedalīties pašvaldību vēlēšanās, un ka vairākās lielākajās Eiropas valstīs pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kas nav pilsoņi, šādu tiesību nav. Šie argumenti kļuva par Latvijas atbildīgo iestāžu standarta atbildi gadījumos, kad starptautiskie novērotāji izteica viedokli par nepilsoņu politiskajām tiesībām Latvijā. Šīs tiesiskās skaidrības ērtums neļauj cerēt, ka starptautiskam dialogam – tagad, kad Latvija ir kļuvusi par NATO un ES dalībvalsti – varētu būt kāda ietekme uz vēlmi paplašināt politiskās līdzdalības tiesības.

Taču ir liecības, ka sabiedriskajā domā varētu būt notikušas pārmaiņas un ka iedzīvotāji kopumā nav krasi noskaņoti pret nepilsoņu pašvaldību vēlēšanu tiesībām, pat ja vairākums vēl neatbalsta šādas tiesības. Piemēram, 2008. gadā reprezentatīvā iedzīvotāju aptaujā 47% respondentu atbalstīja pašvaldību vēlēšanu līdzdalības tiesību piešķiršanu nepilsoņiem, savukārt 39% bija pret to un 14% respondentu bija grūti pateikt.¹⁶ 2009. gada pētījumā konstatēts, ka 27% Latvijas pilsoņu “ļoti” vai “drīzāk atbalsta” pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem, un 24% pauda neitrālu attieksmi pret šo jautājumu. 43% respondentu bija ļoti negatīvi noskaņoti (19%) vai negatīvi noskaņoti (24%) pret šo priekšlikumu, un 8% teica, ka viņiem ir grūti pateikt. Atbalstītāju pamatojums visbiežāk bija “viņi te dzīvo”, bet negatīvi noskaņoto respondentu vidū izplatītākais pamatojums bija “lai kļūst par LR pilsoņiem, naturalizējas” un otrs – “viņi nav lojāli Latvijai, neciena to”, taču šis viedoklis tika pausts gandrīz tikpat bieži kā uzskats, ka vēlēšanu tiesībām principiāli jābūt tikai pilsoņiem.¹⁷

Politiskās līdzdalības definēšana pilsonības un nepilsoņu kontekstā, iespējams, ir veicinājusi šķēršļu radīšanu trešo valstu pilsoņu līdzdalībai, īpaši politikas sfērā. Līdzdalības tiesību piešķiršanas – un īpaši politiskās mobilizācijas veicināšanas – prakse, visticamāk, neīstenosies, kamēr netiks risināti jautājumi, kas saistīti ar nepilsoņu līdzdalību, īpaši pašvaldību vēlēšanās. Tādējādi liberālas pilsonības iekārtas tēlu joprojām bojās līdzdalības ierobežojumi nepilsoņiem, kā arī lēnie naturalizācijas tempi iedzīvotājiem ar atbilstošām tiesībām.

¹⁶ *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem* (2008) Rīga, AC Konsultācijas.

¹⁷ Makarovs, V., Dimitrovs, A. (2009) Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromisi un risinājumi [tiešsaiste]. Portāls *politika.lv*, 2009. g. 14. sept. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedribas_integracija/17591/

Politisko partiju un pilsoniskās sabiedrības organizāciju tiesiskā kārtība

Politisko partiju likums nosaka, ka tikai Latvijas pilsoņi, kas ir sasnieguši 18 gadu vecumu, drīkst dibināt partiju, un dibinātāju skaits nedrīkst būt mazāks par 200 personām. Tomēr tiesības kļūt par partijas biedru ir plašākas: par partijas biedriem var būt 18 gadus sasnieguši Latvijas un ES pilsoņi, kas uzturas Latvijas Republikā, un – interesantā kārtā, ņemot vērā aizliegumu piedalīties vēlēšanās, – arī Latvijas nepilsoņi (bet ne trešo valstu pilsoņi). Likumā ir noteikums, ka vismaz pusei no partijas biedriem jābūt Latvijas pilsoņiem. Tomēr politiskā līdzdalība, aktīvi darbojoties partijās, ir kopumā pieejamāka nekā piedalīšanās vēlēšanās, pat ja tā ir liegta trešo valstu pilsoņiem, kas dzīvo Latvijā. Politisko partiju likumā nav noteikti ierobežojumi etnisku vai reģionālu partiju dibināšanai.

Saskaņā ar Biedrību un nodibinājumu likumu sabiedrisku organizāciju un biedrību dibināšanai nav ar pilsonību saistītu nosacījumu, bet šādu organizāciju vadītājiem jābūt Latvijas iedzīvotājiem un vismaz 18 gadus veciem (biedri var būt jaunāki). Pilsoniskā līdzdalība ar sabiedrisko organizāciju starpniecību – tostarp tiesības dibināt šādas organizācijas – ir pieejama visiem, kaut arī pastāv noteikums organizāciju (kuras darbību regulē likums) reģistrēt sabiedrisko organizāciju reģistrā, un organizāciju var slēgt, ja tiesa konstatē likuma pārkāpumus. Īpašs Reliģisko organizāciju likums nosaka šādu organizāciju dibināšanas kārtību, un tajā ietverta prasība, ka tās dibinātāju vidū jābūt vismaz divdesmit Latvijas pilsoņiem, kas sasnieguši 18 gadu vecumu, un jebkurš Latvijas iedzīvotājs drīkst būt šādas organizācijas biedrs.

Par arodbiedrību biedriem arī var kļūt ne tikai pilsoņi, jo saskaņā ar likumu “Par arodbiedrībām” iedzīvotāji, kas studē vai strādā Latvijā, drīkst brīvi dibināt arodbiedrības. Arodbiedrība tiek oficiāli reģistrēta, ja tajā ir apvienojušās ne mazāk kā 50 personas vai ne mazāk par vienu ceturtdaļu uzņēmumā vai iestādē strādājošo.

Satversme garantē pulcēšanās brīvību visiem cilvēkiem. Lai gan likums “Par sapulcēm, gājieniem un piketiem” arī ietver šīs tiesības, tajā teikts, ka šādu pasākumu organizators, vadītājs, vadītāja palīgs un kārtības uzturētājs nevar būt persona, kas nav Latvijas pilsonis, nepilsonis vai persona, kurai ir izsniegta pastāvīgās uzturēšanās atļauja.

Šī tiesiskā kārtība tādējādi veido pakāpeniski paplašinātu politiskās līdzdalības tiesību sistēmu. Kaut arī līdzdalībai vēlēšanās ir noteikti pilsonības kritēriji, kas izslēdz gan trešo valstu pilsoņus, gan Latvijas nepilsoņus, līdzdalības tiesības politiskajās partijās ir plašākas un iekļauj arī nepilsoņus (kaut arī ne kā dibinātājus), bet kļūt par biedriem sabiedriskajās organizācijās un arodbiedrībās var visi iedzīvotāji. Ir skaidrs, ka līdzdalību protestos nevar aizliegt uz pilsonības vai dzīvesvietas pamata, taču to organizēšana ir atļauta tikai pastāvīgajiem iedzīvotājiem, Latvijas nepilsoņiem un pilsoņiem.

Mazākumtautību pārstāvniecība un līdzdalība vēlētu pārstāvju statusā

Tikai nedaudzi pēc 1991. gada iebrāukušie migranti ir pārstāvēti Latvijas vēlētajās institūcijās,¹⁸ bet tradicionālās mazākumtautības ir pārstāvētas gan valsts, gan pašvaldību līmenī. Šīs pārstāvniecības proporcionalitātes vērtējums, ņemot vērā viņu procentuālo daudzumu iedzīvotāju vidū, ir atkarīgs no tā, vai salīdzinājumam tiek izmantoti visi iedzīvotāji vai tikai pilsoņu kopa. Pilsoņu vidū ir 28% mazākumtautību pārstāvju, bet no visiem iedzīvotājiem aptuveni 40% pieder mazākumtautībām. Ja pilsonības kritērijs tiek pieņemts par pašsaprotamu un atzīts par leģitīmu nosacījumu dalībai vēlēšanās, tad pārstāvniecība izskatās daudz tuvāka proporcionalai, vismaz valsts līmenī.¹⁹

Tagadējais parlaments, 9. Saeima, tika ievēlēts 2006. gadā. 78 no 100 Saeimas deputātiem,²⁰ sniedzot informāciju statistikai, ir sevi atzinuši par latviešiem. Šis rādītājs ir nedaudz augstāks nekā latviešu īpatsvars iedzīvotāju vidū – 72% (par cilvēku tautību, kuriem ir tiesības vēlēties, nav oficiālas statistikas). No pārējiem deputātiem 15 norādījuši, ka ir krievi, pa vienam – ebrejs, karēlietis un vācietis (tradicionālas etniskās minoritātes), un 4 deputāti savu tautību nav norādījuši. Raugoties no dzimuma viedokļa, 19 no 100 deputātiem ir sievietes. Taču abas partijas, kuras tiek uzskatītas par minoritāšu pārstāvošām un kuras it kā piesaista minoritāšu vēlētajus – gan “Par cilvēktiesībām vienotā Latvijā” jeb PCTVL (5 deputāti), gan “Saskaņas centrs” (18 deputāti) – pārstāv vienīgi deputāti vīrieši. Tādējādi dzimumu līdztiesības jautājums mazākumtautību politiķu vidū šķiet īpaši aktuāls un tika pārrunāts intervijās ar 9 mazākumtautību politiķiem 2008. gada beigās.²¹

Vairumam intervēto deputātu bija ļoti maz, ko teikt par šo tēmu, bet viņi lielākoties uzskatīja, ka vienlīdzīgas iespējas pastāv, un kā piemēru reizēm pieminēja sievietes no savām partijām. Saeimā nav sieviešu no PCTVL, bet šīs partijas pārstāvji uzsver, ka to kompensē aktīva deputāte Eiropas Parlamentā. PCTVL deputāts arī pauda viedokli, ka tas ir dabisks process, jo sievietes, ie-

¹⁸ Pēdējās pašvaldību vēlēšanās (2009. gada jūnijā) divi Dānijas pilsoņi, divi Lietuvas pilsoņi, viens Vācijas pilsonis un viens Zviedrijas pilsonis kā Latvijā dzīvojošie ES pilsoņi veiksmīgi cīnījās par vietām pašvaldībās.

¹⁹ Brande-Kehre, I., Pūce, I. (2005) Political Nation and Citizenship. In: J. Rozenvalds (ed.) *How Democratic is Latvia: An Audit of Democracy*. Riga, University of Latvia Press.

²⁰ *Statistika par deputātiem*. Pieejams: <http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdcbgiw/base/saeima9.GalRez.statko>. Interesanti, ka etniskās piederības statistika vairs neparādās Saeimas mājaslapā, kā tas ir bijis iepriekšējo Saeimu laikā, bet pašlaik ir pieejama Centrālās vēlēšanu komisijas mājaslapā.

²¹ Deviņas daļēji strukturētas intervijas ar aktīviem mazākumtautību politiķiem (Saeimas un Rīgas Domes deputātiem) par politisko līdzdalību tika veiktas projektā “Eiropas pieeja multikulturālai pilsonībai. Tiesiskie, politiskie un izglītības izaicinājumi” (*A European Approach to Multicultural Citizenship. Legal, Political and Educational Challenges, EMILIE*), materiāli par 9 partnervalstīm, kas piedalījās projektā, ir pieejami: <http://emilie.eliamep.gr>.

spējams, ir vairāk aizņemtas mājas darbos, taču nekādi “mākslīgi” pasākumi, lai mainītu situāciju, netiek īstenoti. Savukārt Saskaņas centra pārstāvis teica, ka sievietēm vēl nav vienlīdzīgu iespēju, pat ja situācija nepārtraukti uzlabojas. Viņš arī pieminēja, ka partijas vadība šajā jautājumā ir novērojusi “konservatīvas sabiedrības” problemātisku rīcību, kad sievietes bieži vien tiek izsvītrotas no kandidātu sarakstiem.²² Viņš apgalvoja, ka partijā ir ievērots salīdzinoši mazais sieviešu skaits biedru vidū un tā rīkojas, lai veicinātu dzimumu līdzsvaru ar kādas priekšrocību sistēmas palīdzību. Cits PCTVL parlamenta deputāts pretēji saviem partijas biedriem apgalvoja, ka sievietēm Latvijā nav vienlīdzīgu iespēju, ka sabiedrība kopumā – bet jo īpaši krievu minoritātes kopiena – ir konservatīva un ar aizdomām raugās uz sieviešu līdzdalību politiskajā dzīvē. Viņš arī minēja, ka partijā notiek regulāras diskusijas par šo jautājumu un ka vajadzētu ieviest kaut ko līdzīgu kvotām, lai vismaz trešdaļa no kandidātu saraksta būtu sievietes – pat ja galu galā lēmumu pieņem vēlētājs, kurš var viņas izsvītrot. Viedokli, ka vēlētāji cenšas izsvītrot sievietes no saraksta, pauda vairāki intervētie deputāti.

Mazākumtautību pārstāvji, kas aktīvi darbojas un izsaka priekšlikumus par minoritāšu tiesībām Saeimā, ir pamanāmi kopējā politiskā forumā, un dažādie pārstāvji no divām galvenajām ar minoritāšu jautājumiem saistītajām partijām (PCTVL un Saskaņas centra) spēj ietekmēt darbākārtību. Par to liecina, piemēram, uzsāktās diskusijas un iesniegtie likumprojekti, kuru mērķis ir paplašināt nepilsoņu tiesības. Tiek ierosināti arī citi ar minoritātēm saistīti priekšlikumi, piemēram, arvien no jauna iesniegtais priekšlikums atzīt krievu pareizticīgo Ziemassvētkus un Lieldienas par oficiālām svētku dienām vai dažādi ar valodas jautājumiem saistīti priekšlikumi. Tiem gan gandrīz nekad nav ilgs mūžs – tie tiek iesniegti, īsi apspriesti un vai nu noraidīti plenārsēdēs, vai arī nosūtīti uz komisijām un tur “aprakti” (2009. gadā šāds priekšlikums gan tika izbalsots tikai 3. lasījumā).

Vienlaikus tiek veikti dažādi “pretpasākumi” – nacionāli noskaņotas partijas, galvenokārt “Tēvzemei un brīvībai”/LNNK (pašlaik Saeimā ir 5 deputāti no šīs partijas) – pauž ierosinājumus ierobežot pastāvošās mazākumtautību tiesības, īpaši attiecībā uz citu valodu lietojumu un jautājumiem, kas saistīti ar pilsonības iegūšanu. 2008. gada pirmajos piecos mēnešos tika iesniegti četri priekšlikumi par mazākumtautību jautājumiem, kuros būtībā tika pieprasīta tiesību ierobežošana, un seši priekšlikumi ar prasību paplašināt šīs tiesības.²³ Saeimas plenārsēžu debašu monitoringa pētījuma rezultāti liecina, ka neliels aktīvu nacionāli noskaņotu deputātu skaits izmanto lielu stratēģiju daudzumu,

²² Latvijas vēlēšanu sistēma ļauj pievienot “+” vai “-” katram saraksta kandidātam. Šie plusi un mīnusi tiek saskaitīti, un tiem var būt liela ietekme, mainot kandidāta vietu sarakstā un šādi faktiski nosakot, kurš no saraksta tiks ievēlēts, pat ja balss tiek atdota sarakstam kopumā.

²³ Golubeva, M. *et al.* (2008) *Izaicinājums pilsoniskajai līdzdalībai* [tiešsaiste]. Rīga, Providus, 12. lpp. Pieejams: <http://www.providus.lv/public/27122.html>.

lai izslēgtu un padarītu nelegitīmas ne tikai, piemēram, mazākumtautību vai nepilsoņu vārdā paustās minoritāšu politiku prasības, bet arī pašus prasību izvirzītājus.²⁴ Mazākumtautību partija PCTVL, savukārt, izmanto atklātas leģitimējošas stratēģijas attiecībā uz tādām grupām kā nepilsoņi. Tomēr tā visa rezultāts ir nemitīgs paralēls monologs Saeimas debatēs, ko gandrīz rituāla veidā uztur tie paši nedaudzie šo radikāli pretējo pušu pārstāvji. Abu pušu ierosinājumi parasti šajā procesā tiek noraidīti salīdzinoši ātri, taču galvenā problēma ir mēreni noskaņotā vairākuma neiesaistīšanās šajās debatēs. Izskatās, ka vairākuma taktika ir vērsta uz priekšlikumu likvidēšanu vai nu klusējot un balsojot pret, vai arī – kas ir vēl satraucošāka tendence, jo tā norāda uz izvairīšanās no atbildības – atturoties.

Rīga ir visapdzīvotākā pilsēta – tajā dzīvo 713 000 cilvēku no 2,3 miljoniem, kas dzīvo visā valstī. Resursu koncentrēšanās galvaspilsētā nozīmē, ka cīņa par pilsētas vadīšanu vienmēr ir bijusi politiskās darbākārtības svarīgāko jautājumu vidū. Ņemot vērā galvaspilsētas iedzīvotāju etnisko sastāvu, to ir interesanti aplūkot politiskās līdzdalības analīzes kontekstā: 40% pilsētas iedzīvotāju ir latvieši, krievu ir aptuveni tikpat daudz, bet atlikušie 20% ir lielākoties “vecās” minoritātes (no tām vairums ir t. s. krievvalodīgie, kaut arī tie pārstāv dažādas mazākumtautības), lai gan viņu vidū ir arī neliels jauno migrantu un ārvalstnieku īpatsvars.

Rīgas Domē ir 60 deputātu. Pēdējās vēlēšanas notika 2009. gada jūnijā, tajā pašā dienā, kad Eiropas Parlamenta vēlēšanas. Rīgas Domes vēlēšanās piedalījās 58,9% iedzīvotāju, un šis rādītājs pārsniedza 53,75% – vidējo līdzdalības rādītāju pašvaldību vēlēšanās visā valstī. No 17 partijām, kas iesniedza kandidātu sarakstus, šoreiz tika ievēlētas tikai četras, tādējādi divas lielākās partijas varēja radīt pārliecinošu vairākumu pretstatā iepriekšējo gadu Rīgas Domes vairāku atšķirīgu grupējumu nestabilajām koalīcijām. Interesanti, ka visvairāk deputātu – ar 34% vēlētajū atbalstu iegūstot 26 vietas – tika ievēlēts no Saskaņas centra, kas tiek uzskatīta par minoritātes pārstāvošu partiju. Tādējādi Rīgā pirmo reizi par Domes priekšsēdētāju tika ievēlēts krievu minoritātes pārstāvis.

Kaut arī pēc 2009. gada vēlēšanām nav publiski pieejama informācijas avota, kurā būtu norādīta pilsētas domes deputātu tautība, ir iespējams aplēst, vai deputāts pieder etniskajam vairākumam vai minoritātei – gan nevis pēc viņu vārdiem, kas kā etniskās piederības norāde Latvijā nav precīza, bet salīdzinoši mazā sabiedrībā pazīstot politikus, kā arī zinot, kādā valodā viņi runā un kāds ir tās prasmes līmenis. Tādējādi ir pamats uzskatīt, ka 30 deputāti pieder pie mazākumtautībām, bet 28–30 ir latvieši (no kuriem divi, iespējams, varētu sevi saukt par lībiešiem²⁵). Tas ir būtisks minoritāšu pārstāvniecības pieaugums

²⁴ Turpat, 17.–18. lpp.

²⁵ Lībieši, kas pieder somugru etniskai grupai, ir konstitucionāli atzīti Latvijas pamatiedzīvotāji, kaut arī 2001. gadā notikusī pēdējā tautas skaitīšana liecina, ka pēc ilgstošas asimilācijas Latvijā ir palikuši tikai 177 lībieši.

pilsētas domē, jo iepriekšējā Rīgas Domē 40 no deputātiem sevi atzina par latviešiem un divi – par lībiešiem.²⁶

Taču, lai neinterpretētu politiskās integrācijas procesus pārāk optimistiski, jāatzīmē izteiktā īpatnība, ka pašas partijās ir galvenokārt vai nu majoritātes, vai minoritāšu deputāti. Visi 26 Saskaņas centra deputāti ir mazākumtautību pārstāvji, kaut arī šī partija apgalvo, ka ir multietniska un tās biedri ir arī latvieši (Saeimas līmenī tas uz šo partiju attiecas, kaut arī ļoti ierobežotā veidā). Divu citu partiju kandidātu sarakstos ir tikai latvieši – no tām ir attiecīgi 14 (Pilsoniskā savienība) un 8 (Jaunais laiks) deputāti. Tikai Latvijas Pirmā partija/Latvijas Ceļš varētu apgalvot, ka viņu deputāti ir dažādu tautību, jo no 12 ievēlētajiem deputātiem četri ir mazākumtautību pārstāvji. Kopumā partiju kandidātu saraksti tomēr liecina par diezgan segregētu politisko vidi. Taču Saskaņas centra lielle panākumi (kurus, visticamāk, nevarēja sasniegt tikai ar mazākumtautību balsīm) šajās vēlēšanās nozīmē, ka šī partija spēja piesaistīt arī latviešu vēlētājus.

Mazākumtautību politiķu uzskati par līdzdalību

Visi intervētie mazākumtautību politiķi uzskatīja, ka mazākumtautību līdzdalība ir nepietiekama vai neefektīva, daži minēja, ka faktiski nav iespēju ietekmēt nevienu pieņemto lēmumu. Vairāki no intervētajiem minēja nepilsoņu lielo skaitu un pašu nepilsoņu pastāvēšanas faktu kā galvenos efektīvas līdzdalības šķēršļus. Daži uzsvēra arī vairāku aktīvu politiķu nepietiekamās latviešu valodas zināšanas, kas ierobežo viņu spēju piedalīties politiskajās debatēs vēlētajās institūcijās, kā arī nepietiekamu juridisko jautājumu pārzināšanu. Daži apgalvoja, ka valodas prasmes prasības ļoti tieši ietekmē mazākumtautību līdzdalību. Viens cilvēks uzsvēra, ka pašas minoritātes nav pietiekami aktīvas, bet cits apgalvoja, ka minoritātes darbojas ļoti aktīvi, bet tas nozīmē, ka ietekme ir, taču nevis politiskās sistēmas dēļ, bet drīzāk par spīti tai. Šis cilvēks arī uzsvēra, ka gadu gaitā faktiskā mazākumtautību situācija ir ietekmēta ļoti spēcīgi, taču tas, iespējams, ne vienmēr esot pamanāms. Viens intervētais pauda vilšanos par atrašanos nemītīgā opozīcijā un nespēju ietekmēt nevienu pašu lēmumu, arī tos, kas ir galvenokārt svarīgi pašām mazākumtautībām. Viens Saeimas deputāts kā galveno šķērslī minēja gan latviešu politiķu īpašības – “slēgti”, aizdomīgi un rusofobi –, gan mazākumtautību politiķu un pilsoniskās sabiedrības aktīvo dalībnieku īpašības, kas rada nepietiekamu sadarbību un savstarpējo saskaņotību.

Vairāki intervētie politiķi atzīst – ja ņem vērā mazākumtautību pārstāvju, kas ir pilsoņi, īpatsvaru, viņu pārstāvniecība valsts līmenī ir vairāk vai mazāk proporcionāla. Tomēr kāds intervētais iezīmēja sarežģītāku ainu, pievēršot uzmanību atšķirībām pašvaldību līmenī un norādot, ka Daugavpilī, otrajā lielākajā Latvijas pilsētā, kur latvieši ir mazākumā – aptuveni 17% no iedzīvotājiem,

²⁶ Skat. www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/cvk/pv2005.pv2005_rezult_plus.stat?nr=0100

vietējā domē viņi ir lielā pārsvarā. Viņš arī uzsvēra, ka notiek nepārtraukts krievvalodīgo politiskās mobilizācijas process, tomēr atzina, ka līdzdalība vēlēšanās kopumā nelatviešu vidū ir mazāka nekā latviešu vidū. Cits intervētais puda viedokli, ka skaitliski mazu minoritāšu pārstāvniecība vēlēšanās institūcijās ir apmierinoša, taču krievu minoritāte nav pietiekami pārstāvēta un tās ietekme nav atbilstoša tās īpatsvaram iedzīvotāju vidū. Kāds politiķis arī atzīmēja, ka minoritāšu deputātiem ir nozīmīga iespēja bloķēt Saeimas lēmumus, kuri kaitētu mazākumtautību interesēm.

Vairāki Saeimas deputāti uzskatīja, ka pozitīvu minoritāšu darbības efektīvu piemēru nav, bet viens Saeimas deputāts pieminēja divas ar mazākumtautībām saistītas prasības Satversmes tiesā: Saeimas opozīcijas pārstāvju iesniegums, kurā tika apstrīdētas valsts valodas prasību kvotas privātos plašsaziņas līdzekļos, kā arī iesniegums pret diskrimināciju jautājumā par subsīdiju nepiešķiršanu mazākumtautību valodu privātskolām, kaut arī privātskolas ar apmācību valsts valodā subsīdijas saņēma. Šī deputāta teiktais apliecināja diezgan neparasto Satversmes tiesas uzdevuma izpratni – tā brīžiem kļūst par forumu politiskajam dialogam (kuram būtu vajadzējis notikt Saeimā).

Kaut arī Saeimas vairākums ignorēja un neatzina minoritāšu viedokļus, tiesas procesi radīja reālu dialoga iespēju starp divām pretējām politiskajām pusēm. Tomēr kāds optimistiskāk noskaņots intervētais deputāts puda viedokli, ka Valsts valodas likuma galīgā redakcija ir minoritāšu politiķu panākums un, pēc viņa domām, plašsaziņas līdzekļu pastāvēšana krievu valodā ir 90. gadu mazākumtautību politiķu cīņas rezultāts. Pēc šī deputāta teiktā, arī mazākumtautību skolu reforma tika ietekmēta – tā tika “mīkstināta”. Interesantu viedokli puda viens no PCTVL Saeimas deputātiem – viņš apgalvoja, ka mazākumtautību deputātu ietekme uz finanšu un vispārējiem sabiedrības jautājumiem ir jūtama, taču tās nemaz nav jautājumos par valodu un pilsonību vai citos jautājumos, kas ir svarīgi tieši mazākumtautībām. Kopumā mazākumtautību viedoklis par pozitīvajiem piemēriem bija diezgan pretrunīgs: kopējais vērtējums bija, ka šādu piemēru ir ļoti maz, bet varēja novērot arī tendenci piedēvēt sev nopelnus par jebkuru pozitīvu iznākumu, kas saistīts ar minoritāšu tiesībām. Viens piemērs, ko minēja gandrīz visi intervētie deputāti, bija mazākumtautību izglītības reforma, kas tika pabeigta 2004. gadā, taču dažādi tika vērtēti lielā mēroga mobilizācijas panākumi. Šī reforma tika minēta gan kā panākums (“tikai pateicoties mazākumtautību politiķiem un protestētājiem reforma tika mīkstināta”), gan kā neveiksme (“reforma netika apturēta”). Kāds intervētais teica, ka tajā atspoguļojas mazākumtautību politiķiem kopīgais – tikai daļēji panākumi gan ar pozitīviem, gan negatīviem rezultātiem.

Intervētie apgalvoja, ka ir daudz negatīvu piemēru, kad viņi nekādi nav varējuši ietekmēt lēmumus jautājumos, kas ir tieši saistīti ar viņu situāciju. Vairāki atkal minēja mazākumtautību izglītības reformu, kad, neraugoties uz visiem protestiem, šis process netika apturēts. Citi pieminēja arī vairākkārt iesniegto un bloķēto priekšlikumu noteikt pareizticīgo Ziemassvētkus un

Lieldienas kā oficiālas svētku dienas. No valsts valodas atšķirīgu valodu lietošana administratīvās un vietējās iestādēs tika minēts kā galvenais jautājums, kuram nepieciešams risinājums likumdošanas līmenī, bet kurā mazākumtautību pārstāvjiem ir grūti gūt jebkādus panākumus.

Vēlētāju līdzdalība

Trūkst oficiālu datu par vēlētāju tautību, taču pastāv dažu aptauju dati par gatavību piedalīties vēlēšanās, pēc vēlēšanām atzīto līdzdalību, kā arī par attieksmi pret vēlēšanām. 2009. gada janvārī veiktajā pēdējā pētījumā²⁷ par pilsoņu gatavību piedalīties pašvaldību vai Eiropas Parlamenta vēlēšanās (abas notika 6. jūnijā), 41% respondentu apgalvoja, ka noteikti piedalīsies vēlēšanās, un 26% teica, ka visticamāk piedalīsies, bet 8% atbildēja, ka noteikti nepiedalīsies, un 11% apgalvoja, ka visticamāk nepiedalīsies (14% atbildēja, ka grūti pateikt).²⁸

Kaut arī šajā pētījumā kā demogrāfisks aspekts netika aplūkota tautība, kas ļautu analizēt etnisko grupu līdzdalību, tajā tika iekļauta respondenta “pirmā” valoda – iedalīta vienkārši kā “latviešu” un “cita” (tomēr skaidrs, ka otrajā kategorija pārsvarā ir krievu valoda) –, to var uzskatīt par netiešu etniskās piederības indikatoru. Ja apvieno divas pozitīvo atbilžu kategorijas, starp šīm grupām nav lielu atšķirību: 69% latviski runājošo paredzēja, ka piedalīsies vai visticamāk piedalīsies vēlēšanās, un 65% krieviski runājošo apgalvoja to pašu. Līdzīgā veidā 18% latviski runājošo respondentu negatīvās atbildes ir salīdzināmas ar 20% līdzīgi noskaņoto krieviski runājošo atbildēm. Tomēr noteikta gatavība nepiedalīties ir vairāk izteikta krieviski runājošo vidū (11% pret 6% latviešu). Mazliet lielāks šīs grupas respondentu īpatsvars pauž arī noteiktu gatavību piedalīties (43%) salīdzinājumā ar latviski runājošajiem (41%).

Pastāv arī citi politiskās līdzdalības veidi, kuros etniskā vairākuma līdzdalības un minoritāšu pārstāvju iesaistīšanās līmenis būtiski atšķiras. 2008. gada pastāvīgo iedzīvotāju (tādējādi ne tikai pilsoņu) aptaujā par to, vai viņi parakstīja 2008. gada marta–aprīļa petīciju, kurā tika prasīti Satversmes grozījumi, kas ļautu vēlētājiem pieprasīt Saeimas atļaušanu ar referendumu palīdzību, vairāk nekā 42% latviešu atbildēja, ka to parakstīja, bet tikai 17,4% nelatviešu apgalvoja to pašu.²⁹ Šī parakstu vākšana tika organizēta laikā, kad sabiedrībā pieauga neapmierinātība ar politiku un politiķiem, un tā atspoguļoja Latvijā neierastu mobilizācijas pakāpi, lai protestētu pret politiķu cinismu un atsvešināšanos no tautas. Šie skaitļi varētu liecināt, ka augošā mobilizācija bija spēcīgāka latviešu

²⁷ *Vēlētāju attieksmju pētījums* (2009) Rīga, SKDS.

²⁸ Faktiskie līdzdalības rādītāji abās vēlēšanās bija gandrīz 54%, bet plānotās līdzdalības rādītāji visās šādās aptaujās gadu gaitā parasti ir bijuši pārāk optimistiski, tā ka šī nesakrītība nav izņēmums.

²⁹ *Pētījums par iedzīvotāju līdzdalību parakstu vākšanā* (2008) Rīga, SKDS.

nekā nelatviešu vidū. Par līdzīgām atšķirībām liecina 2008. gadā veiktā aptauja par līdzdalību parakstu vākšanā par referendumu rīkošanu – 40% latviešu un 13% krievu apgalvoja, ka ir parakstījušies.³⁰

Neilgi pēc tam, 2009. gada janvārī, Rīgas vecpilsētā notika jaunizveidotas partijas (kuras vadībā bija Saeimas deputāti ar pieredzi politikā) politisks mītiņš. Tā pamatā lielā mērā bija neapmierinātība ar valdību un valdošo politisko eliti, un saskaņā ar dažādu novērotāju ziņām tajā piedalījās dažādu tautību pārstāvji. Pēc demonstrācijas daļa no pūļa neizklīda mierīgi – atsevišķas dalībnieku grupas veica vandālisma aktus pret privāto un valsts īpašumu, kā arī citādi agresīvi uzvedās, un policijai tikai pēc vairākām stundām izdevās ieviest kārtību. Šāds vardarbības līmenis protesta pasākumā Latvijā iepriekš nav pieredzēts. Dažādu tautību cilvēku klātbūtne – par ko ziņoja arī žurnālisti – šajos notikumos arī bija jauns pavērsiens Latvijā, kur vairums protestu un demonstrāciju ir bijuši lielā mērā monoetniski.

2004. gada augusta aptauja par faktoriem, kas ietekmēja līdzdalību Eiropas Parlamenta vēlēšanās, apliecina diezgan būtiskas atšķirības starp latviešiem un citām etniskām grupām. No pilsoņiem 65% latviešu atbildēja, ka piedalījās šajās vēlēšanās, bet nepilsoņu līdzdalības rādītājs bija par 10 procentpunktiem zemāks – 55%. Tā pati aptauja arī parāda, ka ar Centrālās vēlēšanu komisijas informāciju par nākamajām vēlēšanām latvieši ir saskārušies krietni biežāk nekā citas etniskās grupas pārstāvji: Centrālās vēlēšanu komisijas klipus televīzijā ir redzējuši 72% latviešu un aptuveni 55% citu etnisko grupu pārstāvju. Šeit jāņem vērā valodas ziņā nošķirtie plašsaziņas līdzekļi, taču gadījums, kas notika saistībā ar 2005. gada pašvaldību vēlēšanām, ilustrē tīšu informācijas plūsmas kavēšanu krievu valodā. Minētā gada janvārī nacionālistiskā partija “Tēvzemei un brīvībai”/LNNK apšaubīja Centrālās vēlēšanu komisijas tiesības pārraidīt televīzijas klipus par nākamajām vēlēšanām krievu valodā, jo šādi tiktu pārkāpts Valsts valodas likums, kas nosaka, ka informāciju no valsts iestādēm drīkst sniegt tikai latviešu valodā. Klipus pārtrauca raidīt dažas dienas pēc šīs sūdzības.³¹ Kaut arī šis aspekts šķietami uzlabojās pagājušajās vēlēšanās, kad oficiālie klipi tika rādīti plašsaziņas līdzekļos arī krievu valodā, joprojām pastāvošais jutīgums pret valodas jautājumiem, kā arī kontroles un sodu pieeja valodas politikai nozīmē, ka informācijas pieejamībai mazākumtautību valodās noteikti jāpievērš uzmanība gan pētnieciskajā analizē, gan atbildīgo iestāžu praktiskajā darbā.

³⁰ Turpat.

³¹ *Human Rights in Latvia in 2004* (2005) Rīga, Latvian Centre for Human Rights (LCHR).

Konsultatīvās iestādes un pilsoniskās sabiedrības organizācijas

Pirmā Mazākumtautību konsultatīvā padome tika izveidota 90. gados, un tā bija pakļauta pirmajam Latvijas prezidentam pēc Latvijas Republikas atjaunošanas – G. Ulmanim. Kaut arī tolaik tas bija inovatīvs veidojums, padomei bija dažādi trūkumi, tā nekļuva par efektīvu mehānismu un tika likvidēta. Tomēr kopš tā laika Latvijā ir izveidotas daudzas konsultatīvas institūcijas. Valsts un vietējā līmenī kopā ir bijuši vairāk nekā 100 šādu veidojumu. To mērķauditorija reizēm ir nacionālās minoritātes un reizēm – nepilsoņi (vietējā līmenī), un tās nodarbojas vai nu ar plašu jautājumu spektru, vai ar specifiskām problēmām. Tādas ir, piemēram, nozaru ministrijās (piemēram, Izglītības ministrijā) izveidotās padomes. Tomēr vairumā gadījumu ir radušās šaubas par šo padomju efektīvu darbību, īpašajiem uzdevumiem un kompetenci, tostarp par amatā iecelšanas kārtības caurskatāmību, darba sanāksmju regularitāti, kā arī to ietekmi uz lēmumu pieņemšanu. Mazākumtautību pārstāvji, kuriem ir darba pieredze šajās padomēs, lielākoties ir skeptiski noskaņoti attiecībā uz to darbību, lai gan daži ir izteikušies kritiski arī par pašu minoritāšu pārstāvju spēju efektīvi piedalīties šajā darbā.³²

Nesen Mazākumtautību konsultatīvā padome tika atjaunota Valsts prezidenta V. Zatlera pakļautībā, taču nav skaidrs, kādas funkcijas un kompetence var būt šai padomei, ņemot vērā prezidenta ierobežoto Satversmē noteikto lomu. Padomes sastāvs un tās ieceltais priekšsēdētājs – bijušais parlamenta loceklis no valdošās partijas – neraisa uzticību dažu galveno mazākumtautību grupu vidū. Citas iniciatīvas rodas pašvaldību līmenī, piemēram, papildus pilsētas domes iecerēm šajā sakarā 2009. gadā Liepājā ir notikusi dažu minoritāšu grupu aktīva pašorganizēšanās.

Nav nopietni izvērtēta konsultatīvo padomju darbība un nepilnības, kuras būtu jānovērš, kaut arī intervijas ar mazākumtautību politiķiem liecina, ka līdz šim padomes teorētiski tiek atzītas par lietderīgām, bet praksē – par nelietderīgām. Vairāki no deviņiem intervētajiem izteica principiālu atbalstu šādiem mehānismiem. Daži uzsvēra, ka pastāv veidi, kā šādas struktūras varētu padarīt efektīvas – atkarībā no varas iestāžu vēlmes iesaistīties reālā dialogā, tomēr aptaujātie atzina, ka pašlaik Latvijā tā noteikti nav. Viena cilvēka atbilde bija kategorisks “nē”, un tika paskaidrots, ka šādi mehānismi var darboties tādās valstīs kā Somija, Beļģija un citās, bet ne Latvijā, jo šeit padomes tiek veidotas ar pavisam citiem mērķiem. Cits Saeimas deputāts uzskatīja, ka šie mehānismi “nekad nekur nedarbojas”, viņš paskaidroja, ka pats ir bijis iesaistīts dažās šādās padomēs un ka tās ir bijušas nelietderīgas. Vēl kāds politiķis izteica viedokli, ka konsultatīvās padomes ir svarīgas pašas par sevi – kā zīme, ka jāveido dialogs

³² Zankovska-Odiņa, S. (2008) *Nacionālo minoritāšu līdzdalība – vai un cik efektīga?* Rīga, LCHR.

ar mazākumtautībām. Cits politiķis uzsvēra, ka šīs padomes dibinātas formālu iemeslu dēļ. Uzskati kopsummā bija diezgan līdzīgi, un tie apliecina, ka jāveic pastāvošo padomju pamatīga izvērtēšana, lai noskaidrotu esošās nepilnības un to novēršanas iespējas.

Visbeidzot, Latvijas rādītāji par līdzdalību pilsoniskās sabiedrības organizācijās joprojām nav augsti, un līdzdalība lielākoties saistās ar dalību reliģiskās organizācijās un draudzēs vai arodbiedrībās. Nākamās pēc līdzdalības līmeņa ir sporta un kultūras organizācijas.³³ Kopsummā lielāks cilvēku skaits ir iesaistīts hobiju tipa interešu, nevis sabiedrības interešu organizācijās. Gandrīz divas trešdaļas Latvijas iedzīvotāju nav bijuši iesaistīti nevienā pilsoniskās sabiedrības organizācijā, bet līdzdalības rādītāji latviešu vidū (40%) ir augstāki nekā latviešu vidū (30%). Pašu atzītā līdzdalība sabiedriskajās organizācijās latviešu vidū ir augstāka (5,3%) nekā krievu vidū (3,3%), kaut arī šajā kategorijā “citām grupām” ir nedaudz augstāki rādītāji nekā majoritātei (5,7%).³⁴ 2008. gada aptaujas rezultāti parāda atšķirības līdzdalības rādītājos arodbiedrību darbībā. 12,5% latviešu un tikai 8,1% krievu respondentu apgalvoja, ka ir darbojušies arodbiedrībā.³⁵ Tas ir svarīgi, jo tiesības kļūt par biedru un darboties arodbiedrībās ir visiem neatkarīgi no pilsonības, tāpēc šajā gadījumā acīmredzot ir kādi citi nezināmi šķēršļi.

Cita atšķirība tautības ziņā ir novērojama līdzdalības rādītājos sabiedriskajās apspriešanās: 14% latviešu un tikai 7% krievu apgalvoja, ka ir tajās piedalījušies. Ņemot vērā, ka nepilsoņiem nav tiesību piedalīties pašvaldību vēlēšanās, ir būtiski, ka daudz mazāk nepilsoņu (7%) salīdzinājumā ar pilsoņiem (12%) apgalvo, ka piedalās šajās apspriešanās. Tas varētu liecināt par nepilsoņu iesaistīšanās un iekļaušanas trūkumu pat tādu jautājumu risināšanā, kas ir būtiski viņu ikdienas dzīvē. Šādi līdzdalībai nav formālu šķēršļu, bet ir skaidri redzama nepieciešamība veicināt šo iedzīvotāju grupas iesaistīšanos politiskajā dzīvē. Šajā kontekstā kļūst vēl acīmredzamāks, cik virspusējs ir oficiālais viedoklis, ka nepilsoņi var un viņiem vajadzētu naturalizēties un šādi iegūt visas līdzdalības tiesības, un kļūt par labiem pilsoņiem. Kamēr netiks veļtīti pūliņi, lai aktivizētu šo potenciāli marginalizēto grupu (kuru veido etnisko minoritāšu pārstāvji), viņu efektīvas līdzdalības iespēja joprojām ir maz ticama.

Netradicionāla līdzdalība: protesti

Līdzdalība dažādos sabiedriskajos protestos – demonstrācijās, gājienos u. tml. – gadu gaitā ir pamazām palielinājusies, kaut arī ir notikuši tikai daži liela mēroga protesti un to vairums ir īslaicīgi masu pasākumi, kuros piedalās no nedaudziem cilvēkiem līdz vairākiem simtiem protestētāju. Izņēmums

³³ *Attieksme pret pilsonisko sabiedrību* (2007) Rīga, SKDS.

³⁴ *Latvijas iedzīvotāju aptauja* (2008) Rīga, SKDS.

³⁵ Turpat.

bija pirmās lielās demonstrācijas kopš neatkarības atjaunošanas, kas notika saistībā ar mazākumtautību izglītības reformu un lielāka mācību priekšmetu skaita latviešu valodā ieviešanu skolās ar krievu mācību valodu. Lielākā no šīm demonstrācijām notika 2004. gada 1. maijā – dienā, kad Latvija iestājās Eiropas Savienībā. Demonstrācijā pie padomju laika Uzvaras pieminekļa Rīgā – pilsētā, kurā ir nedaudz vairāk nekā 700 000 iedzīvotāju – piedalījās aptuveni 20 000 cilvēku. Savukārt Daugavas pretējā krastā, Vecrīgā, notika lielas svinības par godu tam, ka Latvija iestājusies Eiropas Savienībā. Šajā pasākumā latviešu tautai runas teica valdības, Saeimas pārstāvji un prezidents, pilnīgi ignorējot otru pasākumu, kurā pulcējās mazākumtautību iedzīvotāji.³⁶ Tikpat spēcīgs kontrasts starp atšķirīgo pasākumu atšķirīgiem dalībniekiem kopš tā laika, liekas, nav piedzīvots, tomēr gadu gaitā ir bijusi vērojama tendence, ka mazākumtautību protestētājus politiski mobilizē “mazākumtautību jautājumi” vai aktīvi mazākumtautību politiķi, bet “vairākuma” protesti pārsvarā pulcina latviešu dalībniekus. Šādā kontekstā minētais 2009. gada 13. janvāra protests Rīgā ir pretrunā ar šo tendenci.

Aktivitāte saistībā ar izglītības reformu, kas tika ieviesta vidusskolās 2004. gada septembrī, liecina, ka sabiedriskie protesti tika organizēti regulāri, kaut arī dažādos mērogos. Saeimas deputāta un izglītības reformas protestu aktīvista piezīmēs minēts, ka no 2003. gada aprīļa līdz 2005. gada novembrim Štābs (organizatoriskais neformālais kodols krievu mācībvalodas skolu aizstāvēšanai) sarīkoja 198 pasākumus, iestājoties par izglītību dzimtajā valodā. No šiem pasākumiem 110 notika ārpus telpām. 35 no tiem iesaistījās vairāk nekā 1000 dalībnieku.³⁷ Tomēr varas iestādes un arī sabiedrība tikai pamazām sāka pierast pie šāda veida rīcības. Vairums izpildvaras un likumdevējvaras sākotnējā atbildes reakcija bija saistīta ar mēģinājumu atrast likumīgas iespējas ierobežot vēl plašāku sabiedrības protestu rašanos. Pretstatā krieviski runājošajām mazākumtautību grupām etniskā vairākuma grupas līdz šim nav apvienojušās šāda veida publiskai viedokļa paušanai.³⁸ Tomēr, tā kā protesti – mazi un mierīgi – kļūva par pilsētas dzīves regulāru notikumu, arvien lielāks latviešu skaits sāka iesaistīties šajā politiskās līdzdalības veidā. Tā rezultātā visās sabiedrības grupās pieauga rādītājs, kas raksturoja līdzdalību demonstrācijās un kas 2000. gadu

³⁶ *Human Rights in Latvia in 2004* (2005) Rīga, Latvian Centre for Human Rights.

³⁷ Бузаев, Владимир. *Хроника акций в защиту образования на родном языке, проведенных по инициативе организаций и лиц, входящих в Штаб защиты русских школ* [Хроника изглитības dzimtajā valodā atbalsta pasākumiem, kas notika pēc Krievu skolu aizsardzības štābā ietilpstošo organizāciju un personu iniciatīvas]. Pieejams PCTVL mājaslapā: http://www.zapchel.lv/?lang=ru&mode=party&submode=history&page_id=2107.

³⁸ Gaugere, K., Austers, I. (2005) *Nevalstiskās organizācijas Latvijā: sabiedrības zināšanas, attieksme un iesaistīšanās*. Rīga, Sorosa fonds-Latvija, 30.–31. lpp.

vidū bija ļoti augsts tieši mazākumtautību (īpaši jauniešu) vidū.³⁹ To apstiprina 2008. gada aptauja, kurā aptuveni 12% latviešu apgalvo, ka piedalījušies sabiedriska protesta mītiņos, piketos, demonstrācijās, bet krievu vidū šādu cilvēku daudzums ir 11% un citās etniskajās grupās – 9%.⁴⁰

Runājot par ticību protestu pārmaiņu potenciālam, interesanti ir aplūkot to mazākumtautību politiķu attieksmi, kas diezgan aktīvi iesaistījās protestos 21. gs. pirmās desmitgades vidū. No intervētajiem mazākumtautību politiķiem vairāki minēja, ka atkarībā no apstākļiem protestiem varētu būt ietekme, taču ne vienmēr. Kāds politiķis uzskatīja, ka izglītības reforma tika mīkstināta lielo protestu ietekmes dēļ, bet cits intervētais politiķis pauda viedokli, ka protesti var būt efektīvi tikai tad, ja tajos iesaistās liels cilvēku skaits. Kāds intervētais uzsvēra protestu svarīgumu tieši tādēļ, ka citi līdzdalības veidi nav efektīvi, un teica, ka šādi protesti kļūs mazāk svarīgi, kad mazākumtautības iegūs vienlīdzīgu statusu politikā un labāk izmantos tradicionālos līdzdalības veidus. Divas intervētās personas minēja, ka protestiem reizēm var būt arī negatīva ietekme, jo tie var izraisīt opozīcijas grupu mobilizāciju, radīt bailes vai nepatiku citās sociālajās grupās un mudināt pieņemt lēmumus, kas vērsti pret mazākumtautībām. Kāds politiķis paredzēja, ka protesti kļūs arvien marginālāki, bet svarīgākas kļūs citas līdzdalības formas. Tomēr cits ilggadējs Saeimas deputāts uzskatīja, ka protesti ir absolūti nepieciešami, “lai izdarītu spiedienu uz valdību”. Tādējādi intervēto politiķu – pat vienas partijas biedru – vidū par protestu lomu bija mazāka vienprātība nekā citos jautājumos.

Secinājumi

Latvijā pilsonība joprojām ir viens no būtiskiem integrācijas indikatoriem, un lielais nepilsoņu skaits pastāvīgo iedzīvotāju vidū neļauj augstu novērtēt sabiedrības integrāciju. Lai iegūtu pilnīgāku priekšstatu par politiskās integrācijas stāvokli, jāņem vērā problēmas pirmsākums 1991. gadā, kā arī rūpīgi jāanalizē naturalizācijas tendences laika gaitā. Kaut arī pilsonība joprojām balstās uz pašreizējās valsts saikni ar republiku pirms okupācijas un tādējādi uz *ius sanguinis* principu, *ius soli* elementi ir paplašinājuši iespējas kļūt par pilsoni.

Pilsonības sistēma Latvijā kopumā ir līdzīga citām ES valstīm, lai gan daži specifiski aspekti, piemēram, noteiktu grupu pastāvīga izslēgšana no naturalizācijas, padara to ierobežojošāku. Zemie naturalizācijas rādītāji tiem, kam ir tiesības naturalizēties, rada bažas un ir negatīvs integrācijas indikators neatkarīgi no tā, vai cēlonis ir nepietiekama atbildīgo iestāžu aktivitāte vai potenciālo pilsoņu

³⁹ *Integration of Minority Youth in the Society of Latvia in the Context of the Education Reform* (2004) Rīga, Baltic Institute of Social Sciences (BISS), pp. 68–69. Šajā ziņojumā teikts, ka 51% no aptaujātajiem mazākumtautību vidusskolu skolēniem apgalvoja, ka ir piedalījušies protestos, un salīdzinoši liela skolēnu daļa teica, ka viņi ir gribējuši piedalīties protestos, bet nav varējuši dažādu praktisku iemeslu dēļ.

⁴⁰ *Latvijas iedzīvotāju aptauja* (2008) Rīga, SKDS.

nepietiekama motivācija, vai arī abi šie iemesli kopā. 2009. gadā palielinājās to nepilsoņu skaits, kuri izvēlējās kļūt par Krievijas pilsoņiem, paliekot dzīvo Latvijā (skat. Nila Muižnieka secinājumus). Kaut skaitļi joprojām ir diezgan mazi, viņu skaits pirmo reizi bija tāds pats kā to nepilsoņu skaits, kas kļuvuši par Latvijas pilsoņiem naturalizējoties. Pieaugums visdrīzāk ir skaidrojams ar krīzes laika ekonomiskajām grūtībām un cerību iegūt papildu līdzekļus no Krievijas sociālās apdrošināšanas sistēmas. Tomēr fakts, ka trūkst skaidri izteiktas piederības sajūtas valstij – pretstatā stiprākai piederības sajūtai vietējā līmenī –, politikas veidotājiem būtu jāuztver kā signāls pielikt lielākas pūles, lai pastāvīgie iedzīvotāji vēlētos kļūt par pilsoņiem.

Politiskās līdzdalības iespēja piedalīties vēlēšanās ir tikai pilsoņiem, taču pastāv citi politiskās līdzdalības veidi, kas ir pieejami visiem iedzīvotājiem. Politiskās integrācijas aina ir neviendabīga: mazākumtautību pārstāvji aktīvi un pamanāmi piedalās politiskajā dzīvē un vēlēšanās institūcijās, taču etnisko grupu politiskās mobilizācijas pakāpe atšķiras. Politiskās partijas, pat ja pašas nav monoetniskas, lielākoties pamatā ir vērstas vai nu uz etniskās majoritātes, vai uz minoritāšu vēlētajiem, un amatiem izvirzītie un deputātu partiju kandidāti arī parasti ir attiecīgās etniskās grupas pārstāvji. Kaut gan politiskās mijiedarbības līmenis etnisko grupu vidū ir augsts, gandrīz visās partijās politiskais integrācijas līmenis joprojām ir zems.

Vēlētāju līdzdalība būtiski neatšķiras dažādu etnisko un lingvistisko grupu pilsoņu vidū, taču iesaistīšanās citā politiskā un pilsoniskā darbībā ir mazāk viendabīga. Pasivitāte un etniskās pašsegregācijas tendence organizācijās un sabiedriskajā darbībā ir būtisks risks integrācijai ar politiskās līdzdalības palīdzību.

Politiskā līdzdalība to mazākumtautību pārstāvju vidū, kas ir pilsoņi, izskatās proporcionālāka nekā tad, ja tiek aplūkoti visi iedzīvotāji. No skaita viedokļa svarīga ir pārstāvniecība Saeimā – gandrīz piektdaļa no Saeimas deputātiem sevi atzīst par mazākumtautības pārstāvjiem, un divām partijām, kas tiek uzskatītas par mazākumtautības pārstāvošām, parlamentā ir 23 vietas no 100. Turklāt šo deputātu prasības, kas tiek izvirzītas attiecībā uz mazākumtautību tiesībām un interesēm, tiek regulāri iekļautas darbakārtībā un apspriestas.

Tomēr, aplūkojot priekšlikumu pieņemšanas rādītājus, aina vairs nešķiet tik atvērta, jo gandrīz visi likumu papildināšanas priekšlikumi, kas attiecas uz mazākumtautībām, tiek noraidīti. Tomēr paši mazākumtautību deputāti arī uzsver, ka viņi vismaz var bloķēt priekšlikumus, kas ierobežo mazākumtautību tiesības. Nesen notikušo pārmaiņu rezultātā Rīgas Domē pašlaik ir proporcionālāka pārstāvniecība nekā jebkad iepriekš – vismaz 30 no 60 deputātiem šajā svarīgajā vēlētajā institūcijā ir mazākumtautību pārstāvji un Domes priekšsēdētājs ir krievs.

Visbeidzot, ļoti daudz bijušo Padomju Savienības pilsoņu, kas nav Latvijas pilsoņi, un procentuāli lielais mazākumtautību iedzīvotāju daudzums ir piesaistījis vislielāko integrācijas pētnieku uzmanību gandrīz tikai un vienīgi šīm grupām. Turklāt īpaši jutīgo pilsonības, politiskās līdzdalības un valodas

jautājumu dēļ nav ņemta vērā nepieciešamība skatīt integrāciju plašāk, ietverot dažādas mērķa grupas. Tādējādi ieceļošanas un uzturēšanās tiesības trešo valstu pilsoņiem, kas neietilpst Latvijas nepilsoņu kategorijā, arī ir būtiski faktori integrācijas potenciāla noteikšanai Latvijā.

Nozīmīgākie sasniegumi

Lielākais integrācijas sasniegums pilsonības, pārstāvniecības un politiskās līdzdalības jomā ir mazākumtautības pārstāvošo partiju un mazākumtautību grupu pastāvīgi spēcīgā pārstāvniecība vēlēšanās institūcijās, neraugoties uz problēmu, ka lielam skaitam nepilsoņu nav tiesību piedalīties vēlēšanās. 2009. gadā krievu politiķis, kas pārstāv mazākumtautību platformas partiju, kļuva par Rīgas Domes priekšsēdētāju, tādējādi mainot pēc 1991. gada izveidojušos mazākumtautības pārstāvošo partiju politiskās klātbūtnes veidu – iepriekš viņi pastāvīgi bija opozīcijā, izslēgti no līdzdalības, jo nebija valdošās koalīcijas pārstāvji. Šī faktiskā minoritāšu grupu pārstāvju līdzdalība politiskajā varā ir pamanāms politiskās integrācijas simbols, un tas, ka viņus ievēlēja etniski nevienmērīga vēlēšanu grupa, ir cerīga zīme, ka elektorāts varētu būt mazāk etniski sašķelts nekā politiskā elite.

Nopietnākā problēma

Galvenā problēma joprojām ir nepietiekama politiskās līdzdalības iespēja. 350 000 Latvijas nepilsoņiem nav tiesību vēlēties pašvaldību vēlēšanās un trūkst efektīvu konsultatīvu mehānismu vietējā un valsts līmenī, it īpaši tādu, kas risinātu ar mazākumtautībām un nepilsoņiem saistītus jautājumus. Turklāt politiskās partijas pārsvarā nav etniski integrētas, un tas arī ir viens no šķēršļiem šo jautājumu risināšanā.

Svarīgākais uzdevums

Galvenais uzdevums ir formulēt politiku visu pastāvīgo iedzīvotāju iekļaušanai politiskajā dzīvē, tostarp aktīvi veicināt visu sabiedrības locekļu politisko līdzdalību. Tas nozīmē, ka ir jāvirzās uz pašvaldību vēlēšanu tiesību piešķiršanu nepilsoņiem, jāizstrādā efektīvi un jēgpilni konsultatīvi mehānismi valsts un vietējā līmenī, jāveicina etniskā daudzveidība politiskajās partijās, kā arī jāstiprina visu sabiedrības locekļu, bet jo īpaši mazākumtautību pārstāvju līdzdalība pilsoniskajā sabiedrībā.

Etniskās minoritātes Latvijas darba tirgū no 1997. līdz 2009. gadam: situācija, integrācijas virzītājspēki un šķēršļi

Mihails Hazans

Ievads

Pirmajos gados pēc neatkarības atjaunošanas darba tirgus situācija bija nelabvēlīga daudziem etnisko minoritāšu pārstāvjiem, līdz ar to – nelatviešiem kā grupai. Tam bija trīs iemesli. Pirmkārt, padomju laikā nelatvieši daudz lielākā mērā nekā latvieši koncentrējās ekonomikas sektoros, kas pārejas procesā piedzīvoja vislielāko samazināšanos: rūpniecībā, kā arī pētniecībā, kas saistīta ar militāri industriālo kompleksu. Otrkārt, vairumā gadījumu minoritāšu latviešu valodas prasme bija nepietiekama, lai konkurētu darba tirgū ar latviešiem. 1996. gadā mazāk nekā divas piektdaļas iedzīvotāju, kam latviešu valoda nebija dzimtā, vērtēja savas latviešu valodas zināšanas kā labas vai apmierinošas.¹ Treškārt, daudziem nelatviešiem nebija Latvijas pilsonības, un tas ierobežoja viņu iespējas darba tirgū. 1995. gadā Latvijas pilsoņu proporcija mazākumtautību iedzīvotāju vidū tikai nedaudz pārsniedza vienu trešdaļu.²

Tā rezultātā saskaņā ar darbaspēka apsekojuma (DSA) datiem 90. gadu beigās darbaspēka līdzdalības un nodarbinātības rādītāji mazākumtautību iedzīvotājiem bija zemāki nekā latviešiem, bet minoritāšu bezdarba rādītāji bija būtiski augstāki. Tie bija šādi, gan aplūkojot vidējos skaitļus, gan ņemot vērā citus svarīgus faktoros. Piemēram, salīdzinot divas vienāda vecuma un dzimuma ekonomiski aktīvas personas ar vienādu izglītības līmeni un no viena un tā paša reģiona, nelatvietim bija būtiski augstāks bezdarba risks nekā latvietim.³ Turklāt tika konstatētas būtiskas atšķirības starp nodarbinātiem latviešiem un nelatviešiem atkarībā no profesijas un nozares.⁴ Tā nav neparasta situācija:

¹ Zepa, B., Žabko, O., Vaivode, L. (2008) *Valoda. 2008. gada marts–aprīlis*. Rīga, BSZI, 5. l. attēls.

² Muižnieks, Nils (ed.) (2006) *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Rīga, University of Latvia Press, p. 17.

³ Hazans, Mihails (2005) Unemployment and the Earnings Structure in Latvia. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3504. Washington DC, World Bank, p. 42, pp. 89–90. Pieejams: <http://ssrn.com/abstract=659103>.

⁴ Turpat, 36.–39. lpp.

K. F. Zimmermans (*K. F. Zimmermann*) un viņa līdzautori norāda – “vairumā Eiropā veikto pētījumu par etniskām minoritātēm ir vienprātīgi secināts, ka etniskās minoritātes darba tirgū ir sliktākā situācijā. Etniskajām minoritātēm parasti ir būtiski augstāki bezdarba rādītāji, zemāka darba samaksa, un viņiem ir mazāka iespēja nekā vairākuma iedzīvotājiem atrast darbu un palikt tajā”.⁵ Nesen ir veikti vairāki pētījumi par minoritāšu darba tirgus situāciju Baltijas valstīs.⁶

Latvijā ir neparasti liels (vairāk nekā 40%) mazākumtautību īpatsvars, šie cilvēki lielākoties ir dzimuši Latvijā, bet dzīvo ģeogrāfiski izklidēti un parasti – atšķirīgā valodas vidē, tāpēc ir grūti izdarīt salīdzinājumus ar minoritāšu darba tirgus situāciju citās valstīs. Igaunijā krieviski runājošo iedzīvotāju īpatsvars arī ir liels, bet viņi ir mazāk izklidēti ģeogrāfiski un vairāk sociāli nošķirti nekā Latvijā. Savukārt Ukrainā valsts valoda ir daudz līdzīgāka krievu

⁵ Zimmermann, K. F., Kahanec, M., Constant, A., DeVoretz, D. J., Gataullina, L., and Zaiceva, A. (2008) *Study on the Social and Labour Market Integration of Ethnic Minorities*. IZA Research Report 16, Bonn, IZA, p. 11.

⁶ Skat. Aptekar, S. (2009) Contexts of exit in the migration of Russian speakers from the Baltic countries to Ireland, *Ethnicities*, 9, pp. 507–526; Hazans, M. (2007a) Looking for the workforce: The elderly, discouraged workers, minorities and students in the Baltic labour markets, *Empirica* 34 (4), pp. 319–349; Hazans, M. (2007b) Coping with growth and emigration: Latvian labour market before and after EU accession, [pieejams SSRN: <http://ssrn.com/abstract=971198>]; Hazans, M. (2007c) Latvian labour market before and after EU accession, *Beyond Transition Newsletter*, 18 (1), pp. 10–11; Hazans, M. (2007d) Social and labour market integration of ethnic minorities in Latvia. Pamata pētījums: Zimmermann et al. (2008) Bonn, IZA (nepublicēts manuskripts); Hazans, M. (2010) Labour market integration of ethnic minorities in Latvia // Martin Kahanec and Klaus F. Zimmermann (eds.) *Ethnic diversity in European labour markets: Challenges and solutions*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar [iznāks drīzumā]; Hazans, M., Dmitrijeva, J., Trapežņikova, I. (2007) Bezdarba ilguma noteicošie faktori : pētījuma ziņojums Labklājības ministrijai, kurš sagatavots Nacionālās programmas “Darba tirgus pētījumi” projektā “Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums”. Pieejams: http://www.lm.gov.lv/upload/darba_tirgus/darba_tirgus/petijumi/12_pet_en.pdf (2.1. un 3.1. nodaļa); Hazans, M., Trapeznikova, I., Rastrigina, O. (2008) Ethnic and parental effects on schooling outcomes before and during the transition: evidence from the Baltic countries, *Journal of Population Economics*, 21 (3), pp. 719–749; Kahanec, M., Zaiceva, A. (2009) Labour Market Outcomes of Immigrants and Non-Citizens in the EU: An East-West Comparison, *International Journal of Manpower*, 30 (1/2), pp. 97–115; Leping, K.-O., Toomet, O. (2008) Emerging ethnic wage gap: Estonia during political and economic transition, *Journal of Comparative Economics* 36(4), pp. 599–619; van der Leij, M., Rolfe, M., Toomet, O. (2009) On the Relationship between Unexplained Wage Gap and Social Network Connections for Ethnical Groups. Priekšlasījums Eiropas Darba ekonomistu asociācijas (EALE) konferencē 2009. gadā, pieejams: http://www.eale.nl/Conference2009/Programme/PapersE/add101802_SegFnXKTo7.pdf; Zepa, B., Tomsone, I., Šūpule, I., Krastiņa, L. (2006) *Mazizglītoto mazākumtautību jauniešu integrācija darba tirgū*. Rīga, Baltic Institute of Social Sciences, pieejams: http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/SIF%202005-2006/Makets_jauniesi.pdf; un Zepa et al. (2008) *Valoda*.

valodai. Tāpēc daži šajā pētījumā veiktie starpvalstu salīdzinājumi ir jāinterpretē piesardzīgi.

Tā kā Latvijas iedzīvotāju vidū ir ļoti liels etnisko minoritāšu īpatsvars, viņu darba tirgus integrācija ir ļoti svarīga, raugoties gan no sociālās, gan ekonomiskās perspektīvas. Šajā nodaļā aplūkota galveno integrācijas indikatoru dinamika no 1997. līdz 2009. gadam. Īpaša uzmanība ir pievērsta norisēm straujās ekonomiskās izaugsmes laikā 2002.–2007. gadā, attīstības iznākumam šī perioda beigās, kā arī pārmaiņām, ko izraisīja 2008.–2009. gada ekonomiskā krīze.

Nodaļā analizēti četri plaši darba tirgus integrācijas aspekti. Pirmkārt, izmantojot starptautiski salīdzināmu standarta indikatoru kopu, ir salīdzināti minoritātes un majoritātes iedzīvotāju *galvenie darba tirgus iznākuma rādītāji (labour market outcomes)*, tādi kā nodarbinātība un darba samaksa.⁷ Jebkuras sociālas grupas iekļaušanos darba tirgū vislabāk raksturo *nodarbinātības līmenis*. To, savukārt, ietekmē darba tirgus *līdzdalības* (jeb *ekonomiskās aktivitātes*) un *bezdarba* līmenis. Zems līdzdalības līmenis liecina par izslēgšanu, segregāciju vai bezcerību. Kādā grupā pastāvošs augsts bezdarba vai zems darba samaksas līmenis liecina par *darba tirgus šķēršļiem* (iekšējiem vai ārējiem, tostarp iespējamu diskrimināciju).

Pēc tam, kad ir aprēķināta etniskā plaša nodarbinātības un atalgojuma jomā, var noteikt, cik lielā mērā šo plaisu var izskaidrot ar etniskajām atšķirībām cilvēkkapitālā un demogrāfiskajām un ģeogrāfiskajām īpatnībām. Pētījumā parādīts, ka galvenie darba tirgus šķēršļi, ar kuriem saskaras minoritātes Latvijā, ir saistīti ar latviešu valodas prasmi.

Pēc tam noteikta *darba tirgus segregācijas* pakāpe attiecībā uz minoritātēm, aplūkojot starpetniskās atšķirības nodarbināto iedzīvotāju sadalījumā pēc profesijām un ekonomiskās darbības sektoriem; valodas prasmei arī šeit ir būtiska loma. Pēc tam aplūkots latviešu un krievu valodas lietojums to darbinieku vidū, kuriem atbilstošā valoda nav dzimtā, tādējādi mērot *starpetnisko kontaktu intensitāti* darbavietā. Visbeidzot skatīta attieksme pret valsts valodas prasmes prasībām minoritāšu un majoritātes darbinieku vidū, kā arī attieksme pret dažu “redzamu” minoritāšu, to skaitā romu, diskriminācijas jautājumu.

⁷ Ierobežotā raksta apjoma dēļ citi interesanti rādītāji, piemēram, pašnodarbinātības izplatība, nodarbināto līdzdalība kvalifikācijas celšanā darba vietā un bezdarbnieku iesaistīšanās valsts nodrošinātajās mācībās, bezdarba ilgums utt., netiek aplūkoti.

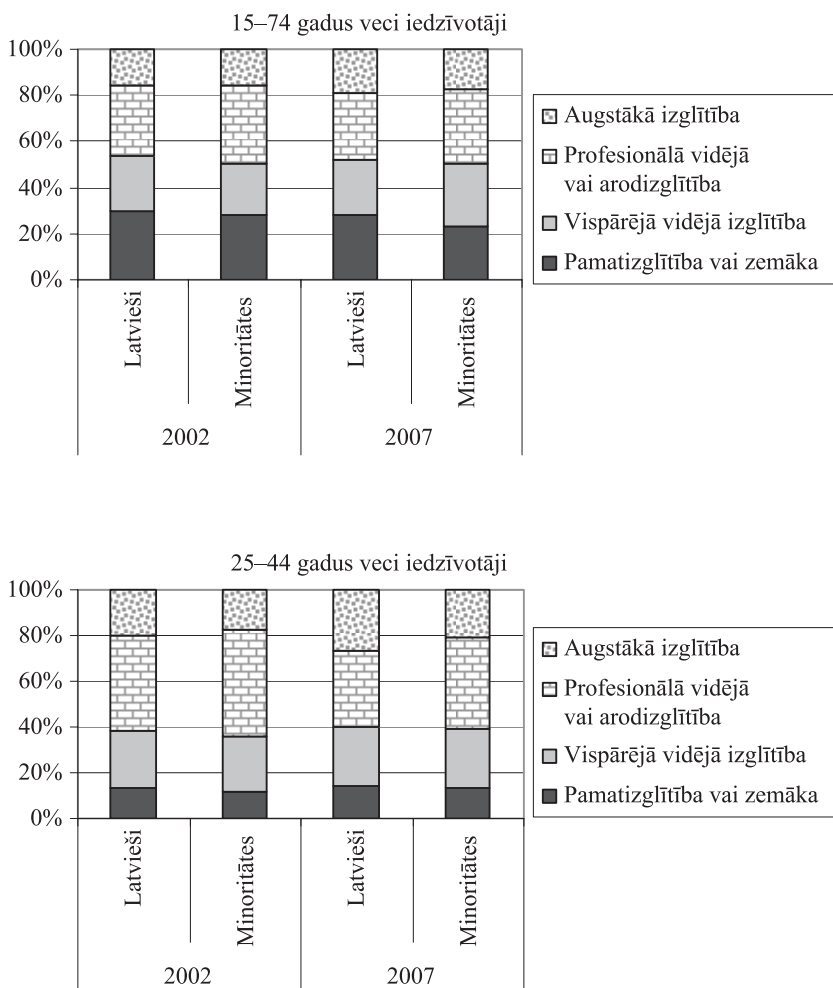
Faktori, kas veicinājuši mazākumtautību integrāciju darba tirgū 1997.–2007. gadā

Būtiskais indikators tam, cik lielā mērā noteikta iedzīvotāju grupa ir integrējusies darba tirgū, ir nodarbinātības līmenis, t. i., strādājošo īpatsvars darbspējas vecuma iedzīvotāju vidū. Raugoties no nodarbinātības perspektīvas, desmit gados, no 1997. līdz 2007. gadam, etnisko minoritāšu integrācija darba tirgū ievērojami uzlabojās. Vecuma grupā no 15 līdz 74 gadiem nodarbinātības plaša starp latviešiem un nelatviešiem 1997. gadā bija pat 8,5 procentpunktu liela, bet tad tā pakāpeniski samazinājās un pilnībā izzuda 2007. gadā (skat. A1 tabulu 156. lpp.). “Standarta” darbspējas vecumā (15 līdz 64 gadi) minoritātēm nodarbinātības līmenis 2007. gadā bija pat par vienu procentpunktu augstāks nekā latviešiem.

Izredzes būt nodarbinātam ir ļoti atkarīgas no indivīda cilvēkkapitāla, kā arī no situācijas vietējā darba tirgū. Piemēram, ja pārējie apstākļi ir vienādi, lielākas iespējas tikt nodarbinātam ir cilvēkam ar augstāko (universitātes) izglītību nekā cilvēkam ar vidējo vai zemāku izglītību; līdzīgi arī cilvēkam, kas dzīvo Rīgas reģionā, ir lielākas iespējas tikt nodarbinātam nekā cilvēkam Latgalē.⁸ Tādēļ, salīdzinot latviešu un minoritāšu nodarbinātības līmeni un tendences, jāņem vērā abu grupu sastāvs izglītības, vecuma, reģiona un urbanizācijas pakāpes ziņā.

Kā parādīts 1. attēlā (augšējā daļā), 15–74 gadus vecu latviešu un minoritāšu iedzīvotāju sadalījums pēc izglītības līmeņa bija diezgan līdzīgs 2002. un 2007. gadā. Tomēr 2007. gadā minoritāšu iedzīvotāju vidū mazizglītotu un augsti izglītotu cilvēku īpatsvars bija nedaudz mazāks nekā latviešu vidū. Vispārizglītojošo vidusskolu absolventu īpatsvars mazākumtautību iedzīvotāju vidū 2007. gadā palielinājās par 4,5 procentpunktiem salīdzinājumā ar 2002. gadu. Lielākas atšķirības starp šīm divām etniskajām grupām izglītības ziņā ir redzamas iedzīvotājiem vecumā no 25 līdz 44 gadiem, t. i., vecuma grupā, kas darba tirgū ir visaktīvākā (skat. 1. attēla apakšējo daļu). Piecu gadu laikā plaša starp latviešiem ar augstāko izglītību un minoritātēm ar augstāko izglītību palielinājās no 2,5 līdz 5,4 procentpunktiem. Mazizglītotu cilvēku īpatsvars ir palielinājies vairāk minoritāšu nekā latviešu vidū. Šīs pārmaiņas nevar raksturot kā labvēlīgas mazākumtautību iedzīvotāju nodarbinātībai.

⁸ Hazans (2007b) *Coping with growth and emigration: Latvian labour market before and after EU accession*. 1.3. tabula.

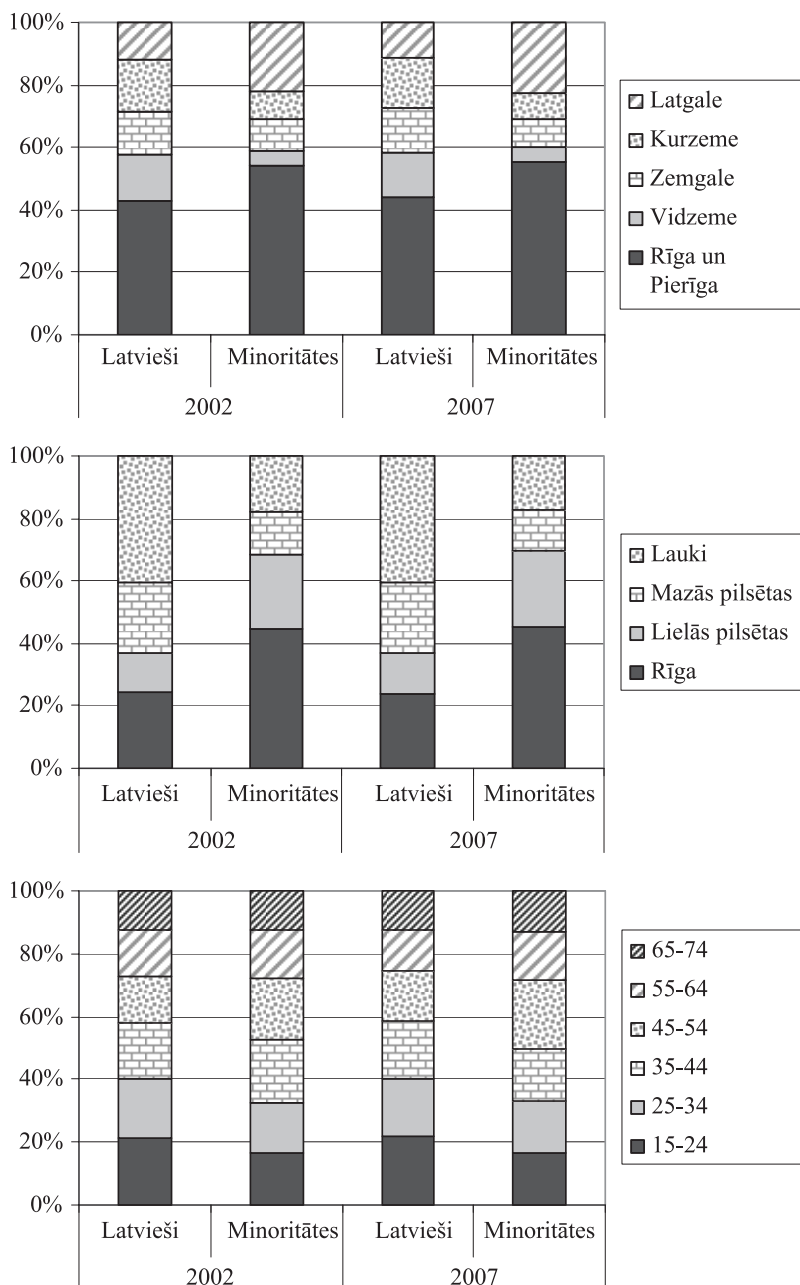


1. attēls. Latviešu un minoritāšu iedzīvotāju sadalījums pēc izglītības līmeņa (2002. un 2007. gads)

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

2. attēlā (augšējā daļā) ir salīdzināts latviešu un mazākumtautību iedzīvotāju sadalījums pēc reģiona un urbanizācijas pakāpes dzīvesvietā. Šajā ziņā atšķirības starp etniskajām grupām ir ļoti lielas, taču nevar teikt, ka tās ir labvēlīgas kādai no grupām, raugoties no nodarbinātības perspektīvas (šeit tiek ņemti vērā visi nodarbinātības veidi, ieskaitot pašnodarbinātību). Turklāt būtiski, ka no 2002. līdz 2007. gadam gandrīz nekas nav mainījies.

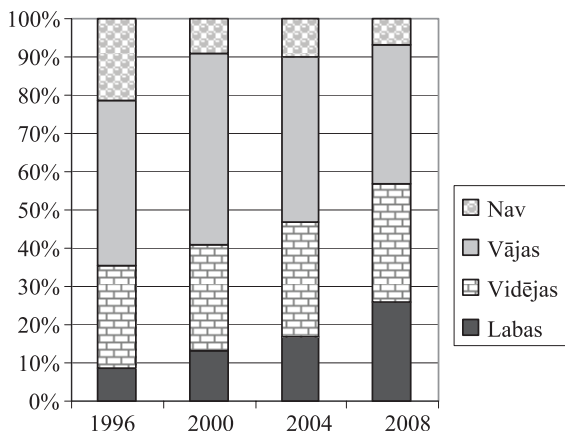
2. attēla apakšējā daļā redzams, ka šajā periodā abu etnisko grupu vecuma sastāvs nav mainījies tik ļoti, lai ietekmētu nodarbinātības rādītājus.



2. attēls. Latviešu un minoritāšu 15 līdz 74 gadu vecu iedzīvotāju sadalījums pēc reģiona, urbanizācijas pakāpes un vecuma grupas (2002. un 2007. gads)
Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

Var secināt, ka nav iemesla saistīt nodarbinātības etniskās plaisas izzušanu ar pārmaiņām latviešu un mazākumtautību iedzīvotāju sastāvā pēc izglītības līmeņa, reģiona vai urbanizācijas pakāpes (tas pats attiecas arī uz periodu no 1997. līdz 2002. gadam). Kuri tad bija tie faktori, kas veicināja minoritāšu integrāciju darba tirgū?

Pirmkārt, kā redzams 3. attēlā, mazākumtautību iedzīvotāju latviešu valodas prasme ir pamazām uzlabojusies. Otrkārt, nepilsoņu īpatsvars minoritāšu vidū ir samazinājies no 65% 1995. gadā līdz 45% 2008. gada vidū.⁹ Tādējādi neatbilstība starp mazākumtautību darbaspēka piedāvājumu un tirgus pieprasījumu ir būtiski samazinājusies.



3. attēls. Latviešu valodas zināšanu pašvērtējums 15 līdz 74 gadu veciem iedzīvotājiem, kuru dzimtā valoda nav latviešu (1996.–2008. gads)

Apskojumi tika veikti 1996. gada jūnijā, 2000. gada martā–aprīlī, 2004. gada novembrī–decembrī un 2008. gada martā–aprīlī (Zepa et al. (2008) *Valoda*. 5.1. attēls).

Treškārt, Latvijas ekonomikas straujā izaugsme no 2002. līdz 2007. gadam apvienojumā ar Latvijas darbaspēka aizplūšanu pēc pievienošanās Eiropas Savienībai 2004. gadā¹⁰ radīja darba vakanču skaita pakāpenisku palielinājumu, īpaši būvniecībā, rūpniecībā, mazumtirdzniecībā un individuālo pakalpojumu sfērā. Augošais darbaspēka pieprasījums apvienojumā ar krītošo piedāvājumu ietekmēja darba tirgu divos būtiskos veidos.

No vienas puses, pieauga reālās algas, kas pozitīvi ietekmēja iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes (darbaspēka līdzdalības) līmeni. Šī tendence bija spilgtāk izteikta to iedzīvotāju grupu vidū, kurām iepriekš bija salīdzinoši zems

⁹ Latvijas Iedzīvotāju reģistra dati.

¹⁰ Skat. sīkāk: Hazans, M., Philips, K. (2010) The Post-Enlargement Migration Experience in the Baltic Labor Markets. In: Martin Kahanec and Klaus F. Zimmermann (eds.). *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*. Berlin-Heidelberg, Germany, London, UK and New York, US: Springer, pp. 255–304.

darbaspēka līdzdalības līmenis. Ņemot vērā, ka gan bezdarba, gan neaktivitātes līmenis mazākumtautību iedzīvotājiem sākotnēji bija augstāks nekā latviešiem, jaunu darbinieku vidū minoritātes bija vairākumā (skat. sīkāk A1 un A2 tabulā 156. un 157. lpp.).

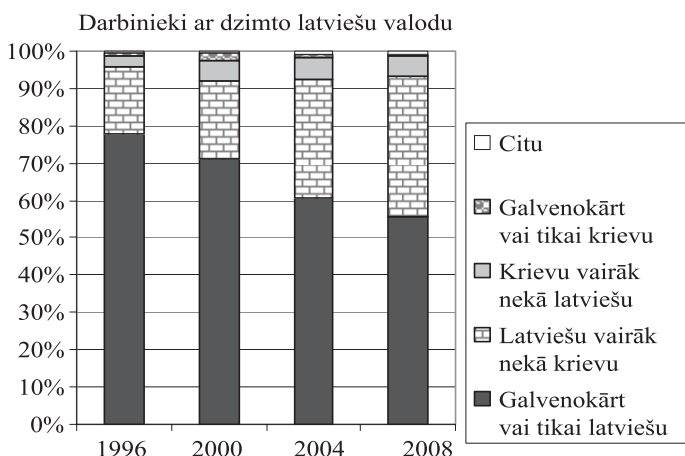
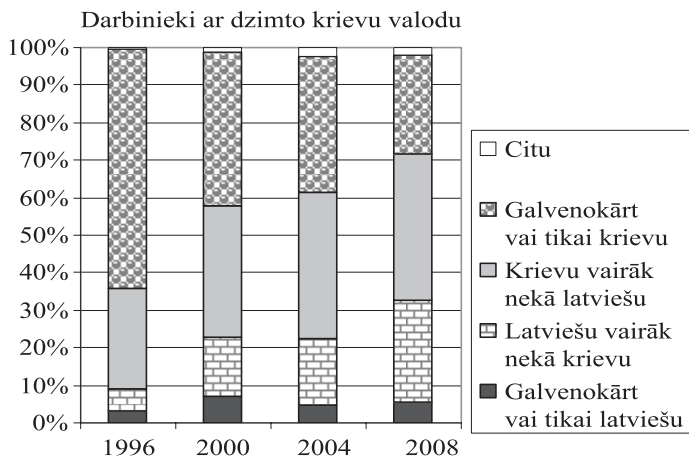
No otras puses, darba devēju faktiskās prasības jaunajiem darbiniekiem pazeminājās visos aspektos, arī attiecībā uz valsts valodas prasmi. Tas arī veicināja mazākumtautību nodarbinātību, īpaši ņemot vērā, ka pakalpojumu nozarē labas krievu valodas zināšanas tika uzskatītas par vērtīgām. Mazāk stingri darbā pieņemšanas noteikumi attiecībā uz latviešu valodas prasmi, protams, *uz laiku* pasliktināja latviešu valodas vidējo kvalitāti pakalpojumu nozarē, kas, savukārt, izraisīja jaunu starpetnisku saspīlējumu vilni gan publiskajā diskursā, gan ikdienas dzīvē. *Tomēr ir būtiski saprast, ka vidējā termiņā brīvāki darbā pieņemšanas noteikumi uzlaboja mazākumtautību iedzīvotāju latviešu valodas prasmi un lielāks nelatviešu skaits sāka aktīvi izmantot latviešu valodu ikdienā.*

3. attēlā redzams, ka no 2004. gada decembra līdz 2008. gada martam mazākumtautību latviešu valodas prasme uzlabojās daudz ātrāk nekā iepriekšējos četros gados. Šo pieaugumu nevar piedēvēt izglītības reformai, jo līdzīgs rezultāts ir redzams arī vecuma grupās no 35 līdz 49 gadiem un no 50 līdz 74 gadiem.¹¹

Faktiskā stingro prasību atvieglošana daudziem nelatviešiem, kam iepriekš nebija nekādu kontaktu ar latviešiem vai to bija ļoti maz, sniedza iespēju strādāt vidē, kurā intensīvi tika izmantota latviešu valoda. Tā kā darbavietās pieauga starpetnisko kontaktu skaits, gan krieviski, gan latviski runājošie varēja uzlabot “otrās” valodas zināšanas, turklāt netika apdraudēta latviešu valodas dominējošā loma.

Dati par valodas lietošanu darbavietā (4. attēls) liecina par labu šim argumentam. No 2004. līdz 2008. gadam visvairāk palielinājās to darbinieku īpatsvars, kas neatkarīgi no dzimtās valodas latviski runā vairāk nekā krieviski; vienlaikus samazinājās to cilvēku skaits, kas izmanto tikai dzimto valodu. Tas ļauj izteikt pieņēmumu – liberāli nosacījumi attiecībā uz minoritāšu iesaistīšanos darba tirgū var veicināt ne tikai darba tirgus integrāciju, bet arī kultūras (tostarp valodas) un sociālo integrāciju. Turpretī ar valodu saistīti ierobežojumi darba tirgū, visticamāk, neveicinās lielas minoritātes veiksmīgu integrāciju. Šādi ierobežojumi rada “noslēgšanās” efektu: daudzos gadījumos nepieciešamo latviešu valodas zināšanu pakāpi ir grūti iegūt, tikai mācoties klasē, bet darbavietā cilvēks ar nelielām valodas zināšanām varētu sasniegt vajadzīgo līmeni pēc gada vai īsākā laikā; problēma ir – kā dabūt darbu.

¹¹ Zepa et al. (2008) *Valoda*. 5.2. attēls.



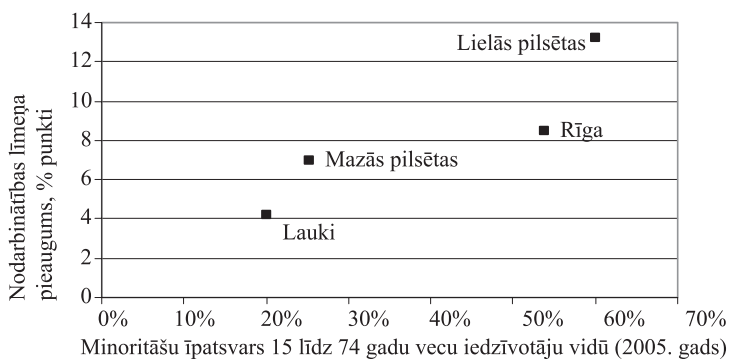
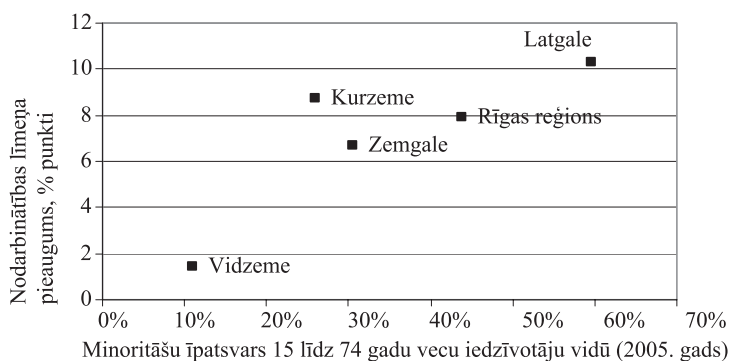
4. attēls. Valodu lietošana darbavietā atkarībā no darbinieku dzimtās valodas (1996.–2008. gads)

Iekļautas tikai nodarbinātas personas. Tie, kas nav atbildējuši (mazāk nekā 1%), ir izslēgti. Aprēķini veikti, izmantojot datus no Zepa et al. (2008) *Valoda*.

Šī analīze palīdz izskaidrot sabiedriskās domas polarizāciju jautājumā, cik stingrām jābūt likumos noteiktām valsts valodas zināšanu prasībām darbiniekiem (un kā šīs prasības jāīsteno). Viena daļa sabiedrības uzskata, ka augstāks nodarbinātības līmenis mazākumtautību vidū rada ekonomiskos ieguvumus, savukārt integrēšanās, kas norisinās saistībā ar darbavietu, kā arī latviešu valodas *aktīvu lietotāju lielāks skaits* rada sociālos ieguvumus. Otra daļa uzskata, ka šādos apstākļos latviešu valodas *vidējā kvalitāte* neizbēgami *uz laiku krītas* pakalpojumu nozarē, kas ir nopietna uzreiz risināma problēma un rada stratēģiskus draudus. Dabiski, ka pirmie aizstāv brīvāku pieeju valodas politikai darba tirgū, bet otrie – stingrākas prasības un to ieviešanu. Iedzīvotāju aptaujā iegūtie

dati par sabiedrības atbalstu abiem viedokļiem parādīti tālāk. Tomēr jāpiemin, ka tie, kam latviešu valoda ir dzimtā valoda un kas prasa stingrākas prasības valodas politikai darba tirgū, trūkumus un draudus uztver daudz personiskāk, nekā ieguvumus uztver tie, kas aizstāv brīvāku pieeju; līdz ar to viņi savu viedokli pauž daudz aktīvāk.

Arī nevienmērīga reģionālā attīstība veicināja mazākumtautību situācijas uzlabošanu darba tirgū. Nodarbinātības rādītāju pieaugums no 2002. līdz 2007. gadam pārsvarā bija lielāks reģionos, kur minoritāšu īpatsvars ir augstāks (5. attēls, augšējā daļa). Lielākais (vairāk nekā 10 procentpunktu) nodarbinātības līmeņa pieaugums bija novērojams Latgalē, kur nelatvieši veido vairāk nekā 60% iedzīvotāju, bet Vidzemē, kur tikai katrs desmitais iedzīvotājs ir nelatvietis, nodarbinātības līmenis pieauga par mazāk nekā 2 procentpunktiem. Arī Rīgā un citās lielās pilsētās, kur 55–60% iedzīvotāju ir nelatvieši, nodarbinātības pieaugums bija daudz izteiktāks nekā citur (5. attēls, apakšējā daļa).



5. attēls. Minoritāšu īpatsvars un nodarbinātības līmeņa pieaugums (2002. un 2007. gada salīdzinājums) atkarībā no reģiona un urbanizācijas pakāpes

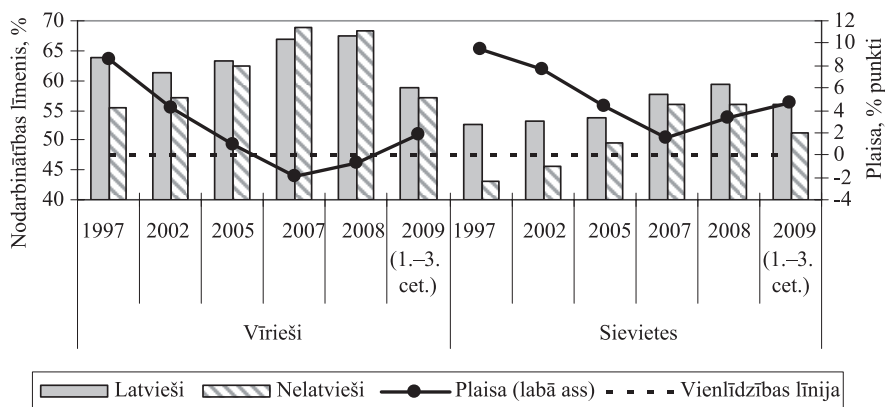
Attēlotie nodarbinātības rādītāji attiecas uz iedzīvotājiem vecumā no 15 līdz 74 gadiem, taču rezultāti kvalitatīvi nemainās, ja tiek izmantoti 15–64 gadu vecu iedzīvotāju rādītāji.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

Nodarbinātības rādītāju dinamika atkarībā no tautības

Šajā nodaļā analizēta nodarbinātības rādītāju dinamika latviešu un nelatviešu vidū dažādās demogrāfiskās grupās. 6. attēls ilustrē nodarbinātības rādītāju izmaiņas latviešu un nelatviešu vidū sadalījumā pēc dzimuma. 1997.–2007. gadā nodarbinātības etniskā plaisa abiem dzimumiem pakāpeniski samazinājās. Šī laikposma beigās mazākumtautību vīriešu nodarbinātības līmenis gandrīz par 2 procentpunktiem pārsniedza latviešu vīriešu nodarbinātību. Sieviešu vidū etniskā plaisa bija lielāka visā šajā periodā, un 2007. gadā tā joprojām bija pozitīva (1,5 procentpunkti). Tas, protams, ir saistīts ar faktu, ka sievietes koncentrējas pakalpojumu nozares profesijās, kurās būtiska ir valodas prasme. Tomēr starp darbspējas vecuma (no 15 līdz 64 gadiem) iedzīvotājiem nodarbinātības etniskā plaisa līdz 2007. gadam izzuda arī sievietēm (A1 tabula 156. lpp.).

Kad Latvijā 2008. gada vidū sākās ekonomiskā lejupslīde, nodarbinātības etniskā plaisa atkal sāka pieaugt. 2009. gada pirmajos ceturkšņos pastāvēja gandrīz 2 procentpunktu starpība par labu latviešu vīriešiem un gandrīz 5 procentpunktu starpība par labu latviešu sievietēm (6. attēls). Turklāt 2009. gada trešajā ceturksnī gan mazākumtautību vīriešu, gan sieviešu nodarbinātības līmenis bija par aptuveni 6 procentpunktiem zemāks nekā latviešu nodarbinātības līmenis.

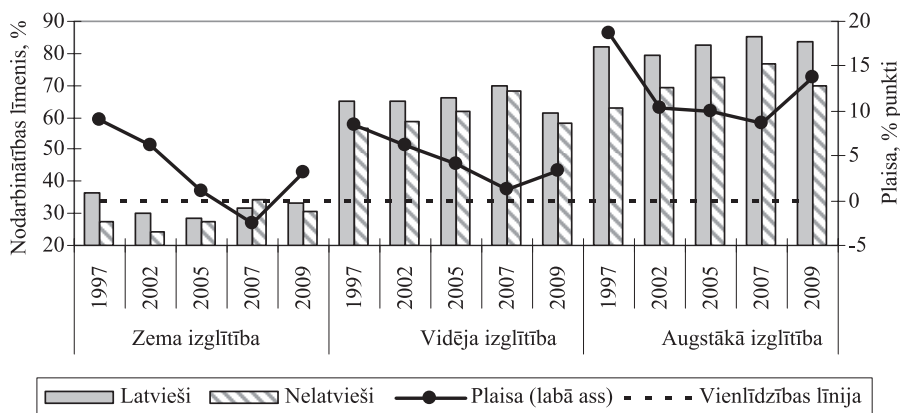


6. attēls. Nodarbinātības līmenis atkarībā no tautības un dzimuma iedzīvotājiem vecumā no 15 līdz 74 gadiem (1997.–2009. gads)

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus (pēc Hazans (2010) *Labour market integration of ethnic minorities in Latvia*).

Salīdzinājumam – Igaunijā 21. gs. pirmajā desmitgadē izmaiņas bija diezgan līdzīgas; vīriešu vidū lielākā plaisa (4 procentpunkti) tika novērota 2003. gadā, bet sieviešu vidū tā sasniedza 8 procentpunktus 2006. gadā; kopējā nodarbinātības etniskā plaisa iedzīvotāju vidū vecumā no 15 līdz 74 gadiem

2007.–2008. gadā bija 2 procentpunkti, bet iedzīvotājiem darbības vecumā (no 15 līdz 64 gadiem) tā izzuda līdz 2007. gadam.¹²



7. attēls. Nodarbinātības līmenis atkarībā no tautības un izglītības līmeņa iedzīvotājiem vecumā no 18 līdz 74 gadiem (1997.–2009. gads)

2009. gada dati attiecas uz pirmajiem trīs ceturkšņiem.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

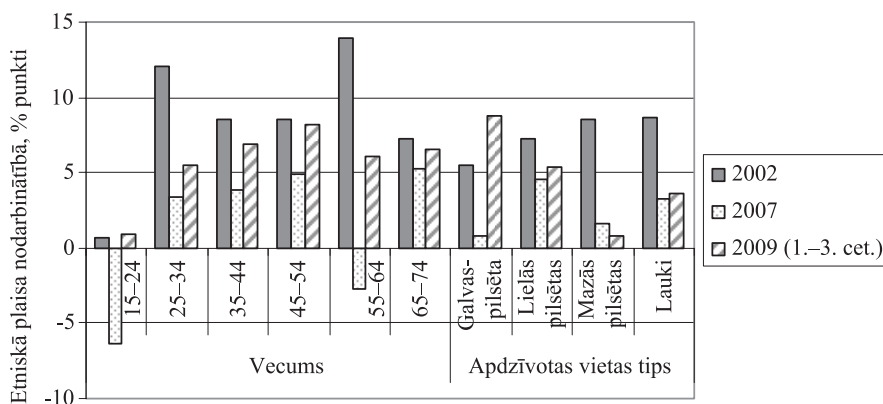
7. attēlā redzamas, kā mainās latviešu un nelatviešu nodarbinātības līmenis atkarībā no izglītības līmeņa.¹³ 90. gadu beigās būtiska etniskā plaisa nodarbinātībā ir vērojama visos izglītības līmeņos: gandrīz 19 procentpunkti cilvēkiem ar augstāko izglītību un 9 līdz 10 procentpunkti cilvēkiem ar vidējo vai zemāku izglītību. No 1997. līdz 2007. gadam iedzīvotāju ar augstāko un vidējo izglītību nodarbinātības līmenis abās etniskajās grupās pieauga, taču pieaugums bija straujāks mazākumtautību vidū. Līdz 2007. gadam etniskā plaisa nodarbinātības rādītājos starp vidējo izglītību ieguvušiem latviešiem un nelatviešiem tika samazināta tikai līdz 1,2 procentpunktiem, bet 2008.–2009. gada krīzes laikā tā atkal palielinājās un pārsniedza 5 procentpunktus 2009. gada trešajā ceturksnī; 2009. gada trīs ceturkšņu vidējais rādītājs bija 3,4 punkti. Arī cilvēkiem ar zemu izglītības līmeni nodarbinātības etniskā plaisa bija aptuveni 1 procentpunkts 2007. gadā, bet 2009. gada pirmajos trīs ceturkšņos – 3 procentpunkti, un

¹² Skat.: Statistics Estonia (2009) Labour status of population aged 15–74 by ethnic nationality, sex and age. Pieejams: http://pub.stat.ee/pxweb.2001/I_Databas/Social_Life/09Labour_market/08General_data_of_labour_market/02Annual_statistics/02Annual_statistics.asp.

¹³ Pusaudži vecumā no 15 līdz 17 gadiem (gandrīz visi no viņiem ar izglītību, kas zemāka par vidējo) netiek iekļauti, jo šajā vecuma grupā nodarbinātību nevar interpretēt viennozīmīgi. 1997. gadā nodarbinātības rādītāji šajā kategorijā bija 10% latviešu vidū un 4% nelatviešu vidū. No 2002. līdz 2007. gadam tikai 3–5% abu etnisko grupu pusaudžu vecumā no 15 līdz 17 gadiem tika nodarbināti, bet 2009. gada pirmajā ceturksnī šis rādītājs bija mazāks nekā 1%.

2009. gada trešajā ceturksnī šis rādītājs sasniedza 8 procentpunktus. Cilvēkiem ar augstāko izglītību nodarbinātības etniskā plaša, kas bija 19 procentpunktu liela 1997. gadā, svārstījās ap 10 procentpunktiem no 2002. līdz 2008. gadam, bet palielinājās līdz gandrīz 14 procentpunktiem 2009. gada pirmajos trīs ceturkšņos.

8. attēlā ir salīdzināta mazākumtautību darba tirgus integrācijas dinamika sadalījumā pēc vecuma grupām un apdzīvotās vietas tipa (sīkāk skat. A1 tabulā 156. lpp.). No 2002. līdz 2007. gadam nodarbinātības plaša starp latviešiem un minoritātēm strauji samazinājās visās vecuma grupās, izņemot vecos cilvēkus (65–74 gadi), un visos apdzīvoto vietu tipos, izņemot lielās pilsētās ārpus Rīgas, kur divos iepriekš minētajos izņēmuma gadījumos bija vērojams mērens samazinājums.



8. attēls. Etniskā plaša nodarbinātībā atkarībā no vecuma grupas un apdzīvotās vietas tipa (2002., 2007. gads un 2009. gads)

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

2007. gadā – ekonomiskās izaugsmes posma pēdējā gadā – būtiska (vidēji aptuveni 4 procentpunkti) nodarbinātības etniskā plaša ir vērojama vidēja vecuma grupā (25–54 gadi), vecu cilvēku vidū (65–74 gadi), lielās pilsētās ārpus Rīgas un laukos; mazākumtautību jauniešu un personu vecumā no 55 līdz 64 gadiem nodarbinātības līmenis bija augstāks nekā šo pašu grupu latviešiem. Turpinot aplūkot 8. attēlu, var konstatēt trīs mazākumtautību iedzīvotāju grupas, kuras nesamērīgi skāra nodarbinātības krīze ekonomiskās lejupslīdes pirmajos gados: jaunieši, cilvēki, kas vecāki par 54 gadiem, un galvaspilsētas iedzīvotāji. Tā rezultātā 2009. gada pirmajos trīs ceturkšņos nodarbinātības etniskā plaša bija pozitīva visās vecuma grupās un visu tipu apdzīvotās vietās. Rīgā un citās lielās pilsētās (kur dzīvo 70% minoritāšu iedzīvotāju) šī plaša bija attiecīgi 9 un 5 procentpunkti.

Par darba tirgus integrācijas šķēršļu pastāvēšanu liecina darba tirgus iznākuma rādītāju atšķirība, ko nevar izskaidrot ar atšķirībām minoritāšu un majoritātes iedzīvotāju demogrāfiskajā un cilvēkkapitāla raksturojumā. Šādu pieeju,

kas pazīstama kā *plaisu (jeb starpību) dekompozīcija*, piedāvāja A. S. Blinders (*A. S. Blinder*)¹⁴ un R. Oaksaka (*R. Oaxaca*)¹⁵, un to plaši izmanto darba ekonomisti, pētot dzimuma vai etnisko diskrimināciju un, vispārīgāk, darba tirgus iznākuma rādītāju atšķirības demogrāfiskajās grupās. Nesen veikts diezgan daudz pētījumu par etnisko piederību un imigranta statusu.¹⁶ Šī raksta pētījuma kontekstā *izskaidrotā nodarbinātības etniskā plaisa* ir daļa no latviešu un minoritāšu nodarbinātības rādītāju kopējās starpības, kas ir radusies abu grupu cilvēkkapitāla atšķirību, demogrāfisko un ģeogrāfisko īpatnību dēļ. Atlikušo daļu (*neizskaidrotā nodarbinātības etniskā plaisa*) var saistīt ar valodas prasmes, pilsonības statusa atšķirībām, citām starpetniskām atšķirībām un iespējamo diskrimināciju. *Izskaidrotās un neizskaidrotās darba samaksas (atalgojuma) etniskās plaisas* tiek definētas līdzīgā veidā, kaut arī šajā gadījumā kontroles mainīgie varētu ietvert arī dažas darba pazīmes.

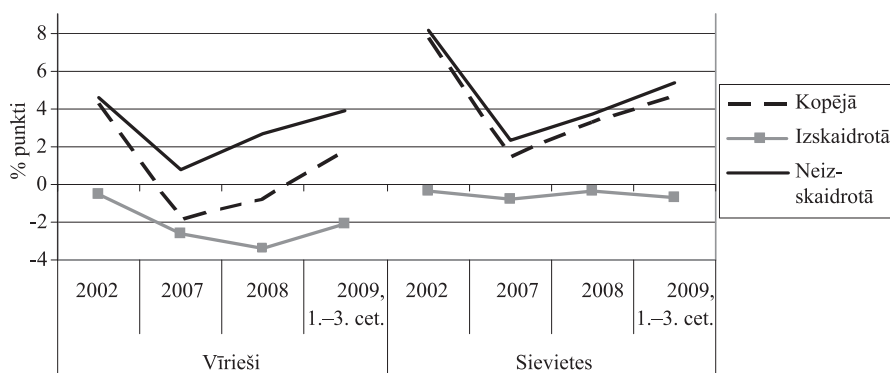
Nodarbinātības etniskās plaisas dekompozīcija izskaidrotajā un neizskaidrotajā daļā 2002., 2007., 2008. un 2009. gadā ir redzama (atsevišķi vīriešiem un sievietēm) 9. attēlā. Izskaidrotā plaisa abiem dzimumiem ir negatīva 2002. gadā, kā arī no 2007. līdz 2009. gadam. Tas nozīmē – ja nodarbinātības izredzes būtu atkarīgas tikai no dzimuma, vecuma, izglītības līmeņa, reģiona un apdzīvotās vietas tipa, tad nodarbinātības līmenis minoritāšu vidū būtu nedaudz augstāks nekā latviešu vidū. Tāpēc neizskaidrotā nodarbinātības etniskā plaisa pārsniedz vērojamo kopējo plaisu. 2002. gadā neizskaidrotā plaisa bija 4,6 procentpunkti sievietēm un 8,1 procentpunkti vīriešiem. Piecu gadu laikā šī tautības ietekme ir samazinājusies līdz 0,7 procentpunktiem vīriešiem un 2,4 procentpunktiem sievietēm.¹⁷ Var apgalvot, ka 2007. gadā tautības (arī valodas) ietekme uz nodarbinātību bija niecīga vīriešu vidū un diezgan maza sieviešu vidū. Tas, protams, neizslēdz diezgan lielu tās ietekmi dažās kategorijās (piemēram, sievietes ar vājām latviešu valodas zināšanām).

¹⁴ Blinder, A. S. (1973) Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. *The Journal of Human Resources*. 8, pp. 436–455.

¹⁵ Oaxaca, R. (1973) Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets. *International Economic Review*. 14, pp. 693–709.

¹⁶ Skat.: Constant, A., Kahanec, M., and Zimmermann, K. F. (2006) The Russian-Ukrainian Earnings Divide. *IZA Discussion Paper No. 2330*; Hazans, M. (2005) Unemployment and the Earnings Structure in Latvia. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3504*, 90 pp. Washington DC, World Bank. Pieejams SSRN: <http://ssrn.com/abstract=659103>; Hazans, M. (2007b) Coping with growth and emigration; Hazans, M. (2008) Post-enlargement return migrants' earnings premium: Evidence from Latvia. Pieejams SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1269728>; Hazans, et al. (2007) *Determinants of unemployment duration in Latvia*; Hazans, et al., (2008) *Ethnic and parental effects on schooling outcomes before and during the transition*; Leping and Toomet (2008) *Emerging ethnic wage gap*; Kahanec, and Zaiceva (2009) *Labour Market Outcomes of Immigrants and Non-Citizens in the EU*.

¹⁷ Izskaidrotās plaisas arī ir samazinājušās. Tas notika tāpēc, ka darba pieprasījuma palielinājums bija izteiktāks grupās ar lielāku minoritāšu īpatsvaru (skat., piemēram, 5. attēlu).



9. attēls. Izskaidrotā un neizskaidrotā nodarbinātības etniskā plaisa (2002.–2009. gads)

Izskaidrotā plaisa ir daļa no kopējās nodarbinātības līmeņu starpības, kas ir radusies abu grupu atšķirību dēļ cilvēkkapitāla, demogrāfisko un ģeogrāfisko iezīmju sadalījumā. Kontroles mainīgie ir vecuma grupa, izglītība (7 kategorijas), ģimenes stāvoklis, reģions, urbanizācijas pakāpe un ceturksnis. Atlikušo daļu (neizskaidroto plaisu) var saistīt ar valodas prasmes, pilsonības statusa atšķirībām, citām etniskām atšķirībām un iespējamo diskrimināciju. Neizskaidrotā plaisa ir statistiski nozīmīga 1% līmenī visus gadus sievietēm un 2002., 2008. un 2009. gadā vīriešiem.

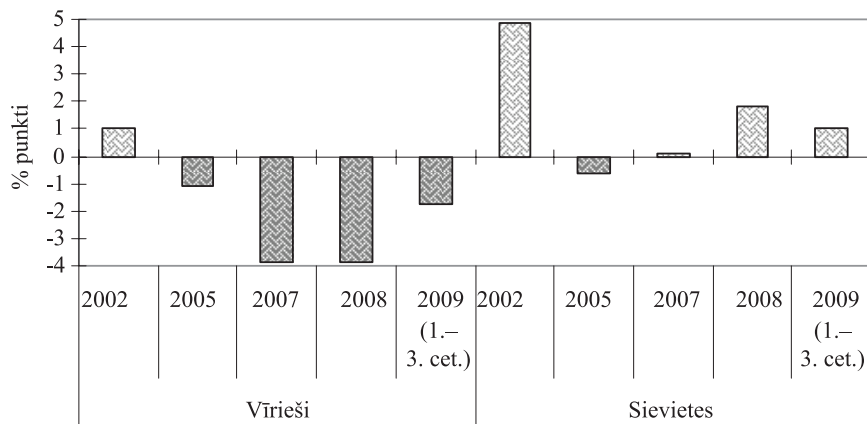
Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

No 9. attēla kopumā var secināt, ka latviešu un nelatviešu nodarbinātības līmeņu neizskaidrotā starpība ir būtiski samazinājusies no 2002. līdz 2007. gadam, savukārt būtiski palielinājusies atkal, sākoties ekonomiskai krīzei, kad tā sasniedza 4 procentpunktus vīriešiem un pārsniedza 5 punktus sievietēm.

Darbaspēka līdzdalība, darba nodrošinājums un bezdarbs

Analizējot darbaspēka līdzdalības rādītājus (skat. A2 tabulu), var konstatēt, ka kopš 2004. gada mazākumtautību vīrieši darba tirgū ir aktīvāki nekā latviešu vīrieši. Sieviešu aktivitātes plaisa par labu latvietēm sasniedza pat 5 procentpunktus 2002. gadā, tā izzuda līdz 2004. gadam un saglabājās tuvu nullei līdz 2007. gadam, bet palielinājās līdz 2 punktiem 2008. gadā (10. attēls). Lielākais etniskās plaisas samazinājums darbaspēka līdzdalībā bija vērojams iedzīvotājiem, kuru izglītība ir zemāka par vidējo, kā arī vecuma grupās no 55 līdz 64 gadiem un no 25 līdz 34 gadiem. Mazākumtautību jauniešu aktivitātes rādītāji ir augstāki nekā latviešu jauniešiem šajā periodā. Sīkāk izpētot datus (skat. A3 tabulu 158. lpp.), var konstatēt, ka, sākot no 2007. gada, šāda situācija ir gan studējošo, gan nestudējošo vidū. Turpretī cilvēku ar augstāko izglītību,

kā arī 65 līdz 74 gadus vecu un lielu pilsētu (izņemot Rīgu) iedzīvotāju vidū plaša tikai nedaudz samazinājās no 2002. līdz 2007. gadam, bet atkal palielinājās 2008. gadā.



10. attēls. Latviešu un minoritāšu darbaspēka līdzdalības plaista atkarībā no dzimuma (2002.–2009. gads)

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

Krīzes sākuma posmā mazākumtautību darbiniekiem bija augstāks darba zaudēšanas risks. 1. tabulā parādītas ikgadējās plūsmas no nodarbinātības uz bezdarbu un neaktivitāti sadalījumā pēc dzimuma un tautības. Piemēram, no 2007. līdz 2008. gadam plūsma no nodarbinātības uz bezdarbu mazākumtautību vīriešu vidū bija 1,8 reizes augstāka nekā latviešu vīriešu vidū, bet sievietēm šī attiecība bija 1,6. Lielāka neaizsargātība pret krīzi mazākumtautību darbinieku vidū ir zināmā mērā skaidrojama ar viņu koncentrēšanos ražošanā un būvniecībā (skat. tālāk) – nozarēs, kas cietušas visvairāk. Tomēr ekonometriskā analīze parāda, ka aizplūde no nodarbinātības bija nozīmīgi lielāka nelatviešu vidū, arī kad nozares, profesijas un reģiona efekti ir izslēgti (kontrolēti).

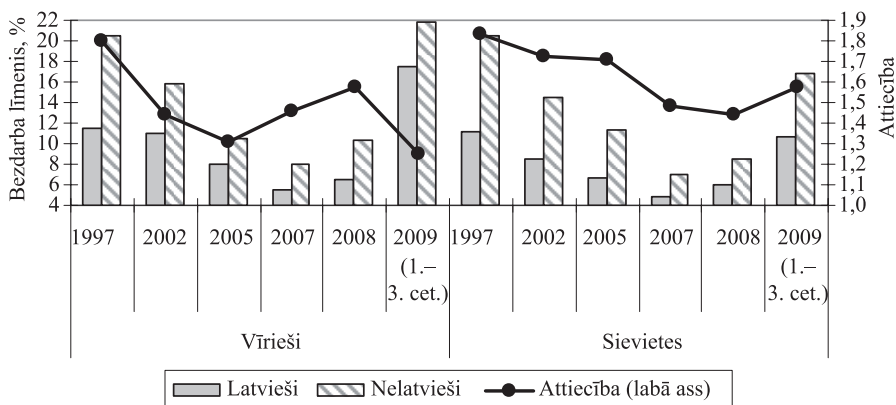
1. tabula. Pirms gada nodarbināto personu darba tirgus statuss atkarībā no dzimuma un tautības (2008. un 2009. gads)

| | Vīrieši | | | | Sievietes | | | |
|----------------------|----------|-------------|-------------------|-------------|-----------|-------------|-------------------|-------------|
| | 2008 | | 2009 (1.–3. cet.) | | 2008 | | 2009 (1.–3. cet.) | |
| | Latvieši | Minoritātes | Latvieši | Minoritātes | Latvieši | Minoritātes | Latvieši | Minoritātes |
| Nodarbinātie | 93,7 | 90,3 | 84,2 | 79,6 | 93,1 | 90,5 | 88,6 | 85,1 |
| Bezdarbnieki | 3,6 | 6,5 | 10,9 | 14,4 | 2,9 | 4,6 | 5,7 | 9,1 |
| Ekonomiski neaktīvie | 2,7 | 3,2 | 4,9 | 6,0 | 4,0 | 4,9 | 5,7 | 5,8 |
| Kopā | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

Gadu gaitā bezdarba rādītāji ir bijuši nemainīgi augstāki minoritātēm salīdzinājumā ar latviešiem. Tomēr minoritāšu bezdarba rādītāji ir krituši straujāk līdz 2005. gadam vīriešiem un līdz 2007. gadam sievietēm (11. attēls). 2007. gadā (ekonomiskās izaugsmes perioda beigās) gan vīriešu, gan sieviešu bezdarba rādītāji bija aptuveni 1,5 reizes augstāki minoritātēm.

Ar ekonomisko krīzi saistītais bezdarba pieaugums no 2007. gada līdz 2009. gada 3. ceturksnim bija lielāks latviešu vīriešiem nekā minoritāšu vīriešiem, taču tas bija pretēji sievietēm. Tāpēc bezdarba rādītāju etniskā attiecība sasniedza līdz šim zemāko punktu – 1,25 vīriešiem, bet bija 1,58 punktu augsta sievietēm.



11. attēls. Bezdarba līmenis atkarībā no tautības un dzimuma (1997.–2009. gads)

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus (pēc Hazans (2010) *Labour market integration of ethnic minorities in Latvia*).

Igaunijā bezdarba rādītājs mazākumtautību vidū 2007.–2008. gadā bija aptuveni divreiz augstāks nekā igauņu vidū, bet 2004.–2005. gadā šī attiecība bija aptuveni 2,4.¹⁸

Minoritāšu proporcija starp reģistrētajiem bezdarbniekiem 2008. gada sākumā bija aptuveni 46%, tā palielinājās līdz 47,5% 2008. gada 3. ceturksņa beigās, bet atgriezās pirmskrīzes līmenī pēc gada (skat. 2. tabulu). Ņemot vērā, ka saskaņā ar 2008. gada DSA mazākumtautību proporcija darbaspēkā bija tikai 40,4%, mazākumtautībām bija neliels augstāks bezdarba risks nekā latviešiem, un krīzes sākumposms bija īpaši nelabvēlīgs minoritātēm.

¹⁸ Statistics Estonia (2009) *Labour status of population aged 15–74 by ethnic nationality, sex and age*.

2. tabula. Reģistrētie bezdarbnieki atkarībā no tautības un latviešu valodas prasmes pirms krīzes un tās laikā

| | Kopā | | | Vīrieši | | Sievietes | |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| | Janv.'08 | Sept.'08 | Sept.'09 | Sept.'08 | Sept.'09 | Sept.'08 | Sept.'09 |
| Tautība | | | | | | | |
| Latviešu | 54,2 | 52,5 | 53,9 | 54,1 | 55,0 | 51,4 | 52,8 |
| Cita | 42,8 | 43,1 | 40,2 | 41,4 | 39,1 | 44,3 | 41,2 |
| Nav uzrādīta | 3,0 | 4,4 | 5,9 | 4,4 | 5,9 | 4,4 | 6,0 |
| Kopā | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Valsts valodas prasmes atestācija | | | | | | | |
| Izglītība iegūta latviešu valodā | 54,1 | 52,6 | 54,5 | 54,1 | 55,2 | 51,5 | 53,9 |
| Augstākā (3.) pakāpe | 5,9 | 6,1 | 6,2 | 4,1 | 4,2 | 7,5 | 8,1 |
| Vidējā (2.) pakāpe | 15,1 | 15,9 | 15,5 | 11,0 | 11,9 | 19,4 | 19,0 |
| Zemākā (1.) pakāpe | 12,0 | 12,4 | 11,5 | 13,9 | 13,0 | 11,3 | 10,1 |
| Nav valsts valodas atestācijas | 12,9 | 13,1 | 12,2 | 16,8 | 15,7 | 10,5 | 8,9 |
| Kopā | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Aprēķini veikti, izmantojot Nodarbinātības valsts aģentūras datus.

Darba samaksa

Saskaņā ar DSA datiem no 2002. līdz 2009. gadam mazākumtautību darbinieku darba samaksa ir vidēji par 8–9% mazāka nekā latviešiem (3. tabula). Šī atšķirība saglabājās diezgan stabila, kaut arī nedaudz samazinājās ekonomiskās izaugsmes perioda beigās 2007. gadā un palielinājās krīzes laikā 2008.–2009. gadā. Lielākā darba samaksas etniskā starpība (vidēji 21%) ir vērojama publiskajā sektorā strādājošām sievietēm. Detalizēta analīze¹⁹ parāda, ka darba samaksas etniskā plaisa faktiski nepastāv vīriešiem ar zemu un vidēju atalgojumu. Privātajā sektorā strādājošo sieviešu vidū plaisa pastāv tikai darba samaksas sadalījuma apakšējā galā, bet publiskajā sektorā strādājošo sieviešu vidū tā ir vizizteiktākā darbiniecēm ar vidēju atalgojumu.

Vidējā darba samaksas etniskā plaisa, ko neizskaidro darbinieku cilvēkkapitāla un demogrāfiskais raksturojums, kā arī līguma veids, darba attiecību ilgums pie konkrēta darba devēja (parasti nostrādāto stundu skaits nedēļā), īpašuma sektors, ekonomiskās darbības nozare un uzņēmuma atrašanās vieta, ir samazinājusies no 11 procentpunktiem 2002. gadā līdz 6 procentpunktiem 2007. gadā, bet palielinājusies līdz 8 procentpunktiem 2009. gadā. Līdzīgi kā kopējā plaisa, tā vizizteiktākā ir publiskajā sektorā strādājošām sievietēm: 9 procentpunkti, no kuriem 5 tāpat saglabājas, arī ja salīdzinājums tiek veikts šauras profesijas grupas ietvaros un ja tiek pieņemts, ka uzņēmumu vietējās vienībās ir vienāds

¹⁹ Skat.: Hazans, M. (2010) *Labour market integration of ethnic minorities in Latvia*.

darbinieku skaits. Neizskaidrotā plaisa gandrīz nepastāv privātajā sektorā un publiskajā sektorā strādājošo vīriešu vidū.

Starptautiski salīdzinājumi ļauj spriest, ka darba samaksas etniskā plaisa Latvijā ir mērena. K. O. Lepings (*K. O. Leping*) un O. Tomets (*O. Toomet*)²⁰ konstatē, ka Igaunijā minoritāšu un igauņu vīriešu darba samaksas proporcija svārstījās ap 90% 2002.–2004. gadā un palielinājās līdz 95% 2005. gadā, bet neizskaidrotā darba samaksas etniskā plaisa svārstījās ap 20% no 2000. līdz 2004. gadam, taču divreiz samazinājās 2005. gadā. Lepings un Tomets, kā arī Leijs (*M. van der Leij*) un viņa līdzautori²¹ ir nonākuši pie secinājuma, ka darba tirgus šķēršļi un segregēti sociālie tīkli ir galvenie faktori, kas saistāmi ar neizskaidroto atalgojuma etnisko plaisu Igaunijā.

3. tabula. Darba samaksas etniskās plaisas dinamika, 2002.–2009. gads

| Pilna laika darbinieki ^a | | | | Visi darbinieki | | Vīrieši | | Sievietes | |
|--|--------|--------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | | | | | | Privātais sektors | Publiskais sektors | Privātais sektors | Publiskais sektors |
| 2002 | 2007 | 2008 | 2009 (1.–3. cet.) | 2002 | 2009 (1.–3. cet.) | 2007 | 2007 | 2007 | 2007 |
| Vidējo darba samaksu attiecība (minoritātes pret latviešiem, %) | | | | | | | | | |
| 91,4 | 92,4 | 90,7 | 90,6 | 91,7 | 92,4 | 98,4 | 90,4 | 92,6 | 79,2 |
| Vidējā neizskaidrotā darba samaksas etniskā plaisa starp latviešiem un citādi līdzīgiem minoritāšu darbiniekiem (% no vidējās latviešu darba samaksas) | | | | | | | | | |
| ^b 11,3*** | 5,8*** | 7,2*** | 8,1*** | 11,1*** | 7,4*** | 0,1 | 1,8 | -1,2 | 8,9*** |
| ^c 7,8*** | 4,1*** | 5,5*** | 5,9*** | 7,7*** | 5,2** | -4,7 | 0,2 | -0,4 | 4,8** |

^a Par pilna laika darbinieka statusu informācija iegūta no darbiniekiem, bet tie, kas strādā mazāk nekā 35 stundas nedēļā, ir izslēgti.

^b Kontroles mainīgie (*controls*): dzimums, izglītības līmenis (7 kategorijas), studenta vai skolēna statuss, vecums un tā kvadrāts, ģimenes stāvoklis, urbanizācijas pakāpe dzīvesvietā (4 kategorijas), līguma veids, darba attiecību ilgums pie konkrēta darba devēja (parasti nostrādāto stundu skaits nedēļā), īpašuma sektors, ekonomiskās darbības nozare (12 kategorijas), darbavietas atrašanās vieta (5 reģioni un galvaspilsēta), atsaucies mēnesis.

^c Papildu kontroles mainīgie (*controls*): profesijas (27 divciparu ISCO grupas) un vietējās vienības darbinieku skaits (5 kategorijas).

***, ** – vērtējumi statistiski nozīmīgi 1% (un attiecīgi 5%) līmenī.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

²⁰ Leping and Toomet (2008) *Emerging ethnic wage gap*.

²¹ Leij et al. (2009) *On the Relationship between Unexplained Wage Gap and Social Network Connections*.

2000. gadā ASV abu dzimumu latīņamerikāņu izcelsmes darbinieki nopelnīja vidēji par 20% mazāk nekā baltie darbinieki, bet, kad tika kontrolēts izglītības līmenis, plaisa bija tikai 7%, un, kad tika kontrolēta arī profesija, plaisas nebija.²² Tomēr atalgojuma plaisai starp latīņamerikāņu izcelsmes darbiniekiem un baltajiem ir tendence palielināties; latīņamerikāņu izcelsmes darbinieku vidējā darba samaksa bija 74% no balto darba samaksas 2006. gadā un 72,6% no balto darba samaksas 2007. gadā.²³

Interesanta situācija ir Ukrainā, kur 90. gadu beigās un 2000. gadu sākumā abu dzimumu krieviski runājošie darbinieki saņēma daudz lielāku atalgojumu nekā ukraiņiski runājošie;²⁴ šī starpība vīriešiem bija lielāka, un tā palielinājās ilgāk nekā sievietēm, taču sāka samazināties attiecīgi kopš 2003. un 2000. gada.

Profesiju un nozaru segregācija

A4 tabulā (159. lpp.) salīdzināti nodarbinātie latviešu un minoritāšu pārstāvji pēc profesiju sadalījuma 2002. un 2007. gadā. Ir redzams, ka šajā periodā sadalījums abos gadījumos ir salīdzinoši stabils. Augsti kvalificētu darbinieku, kas neveic fizisku darbu, proporcija ir nedaudz palielinājusies abās etniskajās grupās (vairāk latviešu vidū), bet ir samazinājies kvalificētu darbinieku, kas neveic fizisku darbu, kā arī nekvalificētu fiziska darba darītāju skaits. Kopējā profesiju segregācijas pakāpe tiek mērīta ar nelīdzības indeksa (*dissimilarity index*) DI ²⁵ palīdzību. Minētajā kontekstā DI parāda to nelatviešu īpatsvaru (procentos), kuriem būtu jāmaina profesija, lai padarītu viņu sadalījumu pa profesiju grupām identisku latviešu sadalījumam. Šis mērījums parāda mērenu vertikālu segregāciju starp etniskām grupām: kad tiek analizētas četras "supergrupas" (augsti kvalificēts ar fizisku darbu nesaistīts darbs, kvalificēts ar fizisku darbu nesaistīts darbs, kvalificēts fizisks darbs un mazkvalificēts darbs), 2007. gadā $DI_4 = 12,0$ (gandrīz par diviem punktiem vairāk nekā 2002. gadā), bet deviņām profesiju pamatgrupām $DI_9 = 13,1$ (par 0,6 punktiem vairāk). Tas ir būtiski zemāks segregācijas līmenis nekā Igaunijā ($DI_4 = 15,9$ un $DI_9 = 18,4$ 2007. gadā²⁶). Vertikālā segregācija Latvijā ir izteiktāka sieviešu ($DI_4=13,6$) nekā vīriešu vidū ($DI_4=10,7$).

²² Reed, D., Cheng, J. (2003) *Racial and Ethnic Wage Gaps in the California Labour Market*. San Francisco, CA, The Public Policy Institute of California. Kopsavilkums pieejams: http://www.ppic.org/content/pubs/rb/RB_503DRRB.pdf.

²³ The Opportunity Agenda (2009) *Equality – State of Opportunity*, 2009. Pieejams: <http://opportunityagenda.org/stateofopportunity/indicators/equality/>

²⁴ Constant et al. (2006) *The Russian-Ukrainian Earnings Divide*.

²⁵ Skat.: Duncan, O. T., Duncan, B. (1955) A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*. 20, pp. 210–217.

²⁶ Autora aprēķinos izmantoti dati no: Statistics Estonia (2009) *Labour status of population aged 15–74 by ethnic nationality, sex and age*.

Latviešu īpatsvars ir lielāks darbos, kas ir augsti kvalificēti, bet nav saistīti ar fizisku darbu, bet nelatviešu īpatsvars – kvalificētos ar fizisku darbu saistītos, kā arī mazkvalificētos darbos. 2007. gadā 24,7% latviešu darbinieku bija augstākie ierēdņi, vadītāji vai vecākie speciālisti, bet nelatviešu vidū šī proporcija bija 15,2%. Tomēr jāatzīmē, ka cilvēku ar augstāko izglītību īpatsvars ir arī augstāks latviešu darba ņēmēju nekā mazākumtautību darba ņēmēju vidū: attiecīgi 27% salīdzinājumā ar 21% (tomēr šī atšķirība ir mazāka nekā 4 procentpunkti to darbinieku vidū, kuri ir jaunāki par 35 gadiem). Tātad augstākās izglītības iegūšanas veicināšanu etniskajām minoritātēm var uzskatīt par veidu, kā ilgtermiņā uzlabot gan viņu dzīves apstākļus, gan arī Latvijas darbaspēka produktivitātes potenciālu kopumā.

Latviešu tautības un mazākumtautību darbinieku sadalījums ekonomiskās darbības sektoros 2002. un 2007. gadā arī ir redzams A4 tabulā 159. lpp. Abu etnisko grupu sadalījums pēc nodarbinātības sektoriem ir krietni atšķirīgāks nekā to sadalījums pēc profesijām: četriem “lielajiem” sektoriem (lauksaimniecība, rūpniecība un būvniecība, komerciālie pakalpojumi un nekomerciālie pakalpojumi) aprēķinātais nelīdzības indekss 2007. gadā bija 16,4 (par vienu punktu zemāk nekā 2002. gada līmenis), taču tas bija tikai 12,0 četru “lielo” profesiju grupu gadījumā. Interesanti, ka pretēja situācija ir vērojama Igaunijā, kur četru minēto ekonomikas nozaru $DI_4 = 9,4$.

2007. gadā gandrīz trešdaļa latviešu un aptuveni katrs ceturtais nelatvietis strādāja nekomerciālo pakalpojumu nozarē; gandrīz 7% latviešu un tikai puse no šīs proporcijas minoritāšu strādājošo bija nodarbināti lauksaimniecībā (jāņem vērā, ka šeit ir runa tikai par algotiem darbiniekiem). Turpretī vairāk nekā trešdaļa mazākumtautību darbinieku un tikai katrs ceturtais latvietis strādāja rūpniecībā. 37% latviešu nodarbināto strādāja valsts pārvaldes vai pašvaldības iestādē, sabiedriskajā organizācijā vai valsts vai pašvaldības (ar vismaz 50% kapitāla) uzņēmumā, bet mazākumtautību darbiniekiem šī proporcija bija tikai 24%. Mazākumtautību īpatsvars valsts pārvaldē nodarbināto vidū ir mazāks nekā 20% jeb mazāk nekā puse no viņu īpatsvara iedzīvotāju vidū.

Latviešu valodas prasme un darba tirgus iznākuma rādītāji

4. tabulā redzams, ka gan minoritāšu darbinieku profesiju, gan nozaru segregācija lielā mērā ir skaidrojama ar latviešu valodas prasmi. Aptauja, kas veikta no 2005. gada novembra līdz 2006. gada janvārim, liecina, ka saskaņā ar klasifikāciju, kas balstīta uz pašu aptaujāto vērtējumu, 62% darbinieku vecumā no 18 līdz 64 gadiem latviešu valoda ir dzimtā, 20% ir labas latviešu valodas zināšanas, 12% – vidējs zināšanu līmenis un 6% – vājas zināšanas. Darbinieku vidū ar labām latviešu valodas zināšanām tikai 6% būtu jāmaina profesija, lai padarītu savas grupas sadalījumu pa profesijām identisku sadalījumam, kas ir novērots darbiniekiem ar dzimto latviešu valodu. Savukārt darbiniekiem

ar vidējām vai vājām latviešu valodas zināšanām šis rādītājs ir attiecīgi 24% un 49%.²⁷ Līdzīga aina ir vērojama attiecībā uz nozaru segregāciju: tikai 9% mazākumtautību darbinieku ar labām latviešu valodas zināšanām vajadzētu mainīt nodarbinātības sektoru, lai šīs grupas sadalījums starp lauksaimniecību, rūpniecību, komerciālo pakalpojumu un nekomerciālo pakalpojumu sektoriem būtu tāds pats, kā darbiniekiem ar dzimto latviešu valodu. Darbiniekiem ar vidējām un vājām latviešu valodas zināšanām nelīdzības indekss ir attiecīgi 15% un 22%.

4. tabula. Minoritāšu darbinieku profesiju un nozaru segregācija un darba samaksa atkarībā no pašu novērtētā latviešu valodas zināšanu līmeņa 18–64 gadus veciem pilna laika darbiniekiem (2005. gads)

| Latviešu valodas zināšanas | Darbinieku proporcija | Segregācijas nelīdzības indekss ^a salīdzinājumā ar tiem, kam latviešu valoda ir dzimtā | | Vidējās darba samaksas attiecība pret vidējo darba samaksu tiem, kam latviešu valoda ir dzimtā | Analizētās kategorijas un dzimtās latviešu valodas runātāju neizskaidrotā darba samaksas starpība | |
|----------------------------|-----------------------|---|---|--|---|--------|
| | | Pēc četrām profesiju "supergrupām" | Pēc četrām ekonomiskās darbības lielākajiem sektoriem | | b | c |
| Dzimtā valoda | 62,5 | – | – | – | b | c |
| Labas zināšanas | 19,9 | 5,9 | 9,1 | 102,1 | 4,0** | 3,7** |
| Vidējas zināšanas | 12,2 | 24,2 | 15,4 | 90,9 | 5,7*** | 6,4*** |
| Vājas zināšanas | 5,4 | 49,0 | 22,3 | 88,2 | 1,9 | 0,9 |

^a Nelīdzības indekss *DI* (pazīstams arī kā *Dunkanu indekss*) ir skaitlis starp 0 un 100%, kur 0 nozīmē etnisku (vai citu) grupu vienādu sadalījumu pēc profesijām (vai sektoriem) un 100% nozīmē pilnīgu segregāciju. Šajā kontekstā *DI* parāda minimālo darbinieku proporciju ar labām, vidējām un vājām latviešu valodas zināšanām, kuriem būtu jāmaina profesija (vai ekonomiskās darbības sektors), lai padarītu savas grupas sadalījumu pēc profesijām (sektoriem) identisku tam, kas ir novērots darbiniekiem ar dzimto latviešu valodu.

^b Nekontrolējot profesiju un uzņēmuma vietējās vienības darbinieku skaitu.

^c Kontrolējot profesiju un uzņēmuma vietējās vienības darbinieku skaitu.

***, ** – vērtējumi statistiski nozīmīgi 1% (un attiecīgi 5%) līmenī.

Aprēķinos izmantoti aptaujas dati, aptaujāti 4040 respondenti; skat.: Hazans (2007b) *Coping with growth and emigration*. 1.11., 1.13. un 2.7. tabula.

²⁷ Šie skaitļi attiecas uz sadalījumu četrās "supergrupās" – augsti kvalificēts ar fizisku darbu nesaistīts darbs, kvalificēts ar fizisku darbu nesaistīts darbs, kvalificēts fizisks darbs un vienkāršas profesijas, bet situācija ir gandrīz identiska, kad tiek analizētas 9 profesiju pamatgrupas.

Nelatviešu darba samaksa ir pozitīvi saistīta ar viņu latviešu valodas prasmi. 2005. gadā tie, kam bija labas latviešu valodas zināšanas, vidēji nopelnīja par 2% vairāk nekā tie, kam latviešu valoda ir dzimtā, savukārt tie, kam bija vidējas vai vājas latviešu valodas zināšanas, nopelnīja attiecīgi par 9% un 12% mazāk nekā tie, kam latviešu valoda ir dzimtā (4. tabula). Tomēr darbiniekiem ar vājām latviešu valodas zināšanām nav neizskaidrotas darba samaksas plaisas (iespējams, viņi strādā darbos, kur šis faktors netiek uzskatīts par svarīgu), savukārt darbinieki ar labām un vidējām latviešu valodas zināšanām vidēji nopelna par attiecīgi 4% un 6% mazāk nekā tie, kam latviešu valoda ir dzimtā, ja personu un darba raksturojums ir līdzīgs (4. tabula).

Kā liecina cita 2006.–2007. gadā veikta aptauja, kas satur informāciju par respondentu pašu novērtēto valodas prasmi salīdzinājumā ar attiecīgajā darbā nepieciešamo, mazākumtautību strādājošās sievietes, kuru darbā ir nepieciešama tikai viņu dzimtā valoda, nopelna par 8% mazāk nekā citas citādi līdzīgas strādājošās sievietes, kurām darbā ir nepieciešamas citas valodas (līdzīga situācija ir arī abu dzimumu latviešiem, bet mazākumtautību vīriešu vidū šāda ietekme nav vērojama). Turklāt mazākumtautību sievietes nopelna par 19% mazāk (kad citi apstākļi ir vienādi), ja viņu latviešu valodas prasme ir nepietiekama attiecīgā darba veikšanai.²⁸

Tagad aplūkosim valsts valodas prasmi kā būtisku šķēršļu pamatā esošo faktoru. 5. tabulā redzams, ka reģistrētiem bezdarbniekiem daudz retāk raksturīgas labas latviešu valodas zināšanas un daudz biežāk – sliktas zināšanas salīdzinājumā ar nodarbinātiem algotiem darbiniekiem. Turklāt, pat ja reģistrēto bezdarbnieku vidū kādam ir valsts valodas zināšanas, parasti tās nav atestētas. Gandrīz ceturtdaļai mazākumtautību bezdarbnieku, kas reģistrējušies 2005.–2006. gadā, nebija oficiālu pierādījumu viņu valsts valodas prasmei (7. tabula, 3. aile). 5. tabulas pēdējās trīs ailes parāda visu (nevis tikai mazākumtautību) reģistrēto bezdarbnieku sadalījumu pēc valsts valodas prasmes 2005.–2006. gadā (ekonomiskās izaugsmes periodā), kā arī pirms krīzes un tās laikā (2008. gada septembrī un 2009. gada septembrī). Neraugoties uz dažām svārstībām, sadalījums ir diezgan stabils; 12–13% no visiem bezdarbniekiem nav atestētas nekāda līmeņa latviešu valodas zināšanas.

Citā pētījumā²⁹ konstatēts, ka šai grupai varbūtība no reģistrētajiem bezdarbniekiem kļūt par nodarbinātajiem ir daudz zemāka nekā citiem reģistrētajiem bezdarbniekiem; turklāt šai kategorijai ir daudz lielāka tendence zaudēt bezdarbnieka statusu, kad viņi vēl nav atraduši darbu. Arī iesaistīšanās varbūtība

²⁸ Skat.: Hazans (2008) *Post-enlargement return migrants' earnings premium*. 3. nodaļa un 4. tabula.

²⁹ Hazans et al. (2007) *Determinants of unemployment duration in Latvia*.

Nodarbinātības valsts aģentūras profesionālo mācību programmās cilvēkiem ar neatestētām latviešu valodas zināšanām ir ļoti zema.³⁰

5. tabula. Algotu darbinieku un reģistrēto bezdarbnieku latviešu valodas zināšanas

| | Pašu novērtētās zināšanas | | Atestētās zināšanas | | | |
|----------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Pilna laika darbinieki | Reģistrētie bezdarbnieki | Reģistrētie bezdarbnieki | | | |
| | | | Minoritātes | Minoritātes | Minoritātes | Kopā |
| | 2006 (1.cet.) ^a | 2006 (1.cet.) ^b | 2005–2006 ^c | 2005–2006 ^c | 2008 (sept.) ^d | 2009 (sept.) ^d |
| Dzimtā valoda | 1,3 | 4,5 | NA | NA | NA | NA |
| Izglītība iegūta latviešu valodā | NA | NA | 12,6 | 54,5 | 52,6 | 54,5 |
| Labas/ļoti labas | 51,6 | 29,6 | 8,8 | 4,9 | 6,1 | 6,2 |
| Vidējas | 32,2 | 37,9 | 31 | 16,1 | 15,9 | 15,5 |
| Vājas/sliktas | 14,9 | 28,1 | 23,3 | 11,8 | 12,4 | 11,5 |
| Nav | NA | NA | 24,3 | 12,7 | 13,1 | 12,2 |
| Kopā | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

^a Aprēķinos izmantoti dati no algotu darbinieku aptaujas Nacionālajai programmai “Darba tirgus pētījumi”.

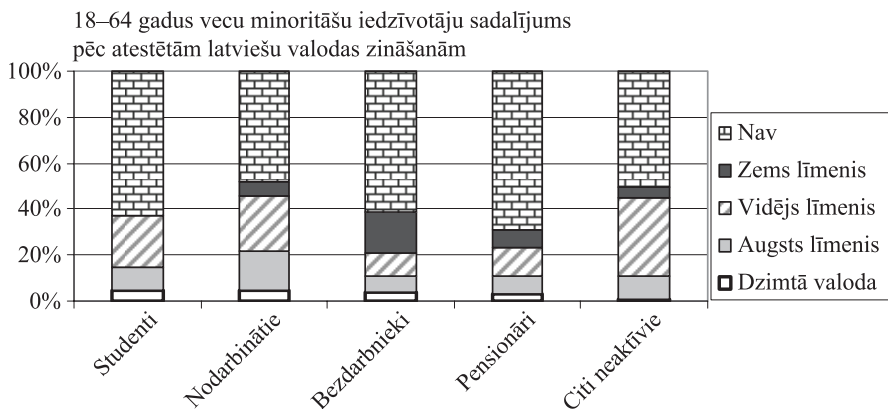
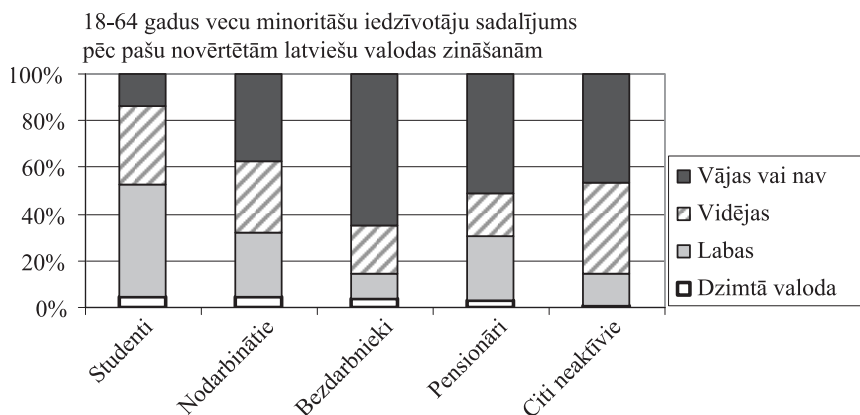
^b Aprēķinos izmantoti dati par reģistrētajiem bezdarbniekiem, skat. http://www.nva.lv/docs/1_45135dc4cb20b9.91339932.pdf

^c Aprēķinos izmantoti administratīvie dati.

^d Nodarbinātības valsts aģentūras dati.

12. attēlā salīdzinātas mazākumtautību iedzīvotāju pašu novērtētās un atestētās valsts valodas zināšanas piecās sociālajās grupās: studenti, nodarbinātie, bezdarbnieki (var būt arī neregistrēti), pensionāri un citi neaktīvie iedzīvotāji. Arī šajā gadījumā bezdarbniekiem un neaktīvajiem iedzīvotājiem (izņemot studentus) ir vājākas latviešu valodas zināšanas nekā nodarbinātajiem. Turklāt 50–60% mazākumtautību iedzīvotāju visās grupās (un pat vairāk pensionāru vidū) šīs zināšanas nav atestētas.

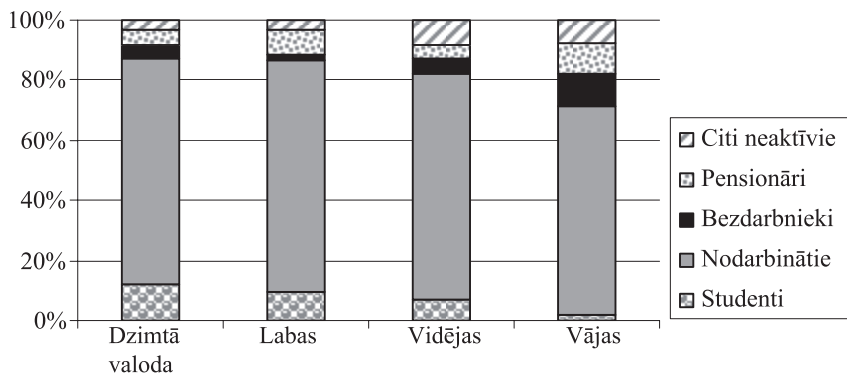
³⁰ Turpat. Jāatzīmē, ka valodas jautājuma risināšana aktīva darba tirgus politikās ir uzlabojusies. Līdz 2007. gadam reģistrētiem bezdarbniekiem tika piedāvāti latviešu valodas kursi, taču šo kursu pabeigšana nebija tieši saistīta ar latviešu valodas prasmes aplicības saņemšanu vai līmeņa paaugstināšanu. Tas tika labots pēc autora ieteikumiem pētījumā “Bezdarba un sociālās atstumtības iemesli un ilgums” (Rīga, LR LM, 2007). Turklāt, kaut arī līdz šim Nodarbinātības valsts aģentūra piedāvā kursus tikai latviešu valodā, kopš 2009. gada tā ir ieviesusi kuponus bez šāda ierobežojuma.



12. attēls. 18-64 gadus vecu minoritāšu iedzīvotāju sadalījums pēc darba tirgus statusa un valsts valodas zināšanām (2007. gada 3. ceturksnis – 2008. gada 1. ceturksnis)

Aprēķini veikti, izmantojot datus no Zepa et al. (2008) *Valoda*.

Visbeidzot, 13. attēlā redzams, kā iedzīvotāju darba tirgus iznākuma rādītāji ir saistīti ar valsts valodas prasmi. Mazākumtautību iedzīvotāji ar labām latviešu valodas zināšanām daudz neatšķiras no tiem, kam latviešu valoda ir dzimtā (kaut arī mazākumtautību iedzīvotāju vidū ir nedaudz zemāks studentu īpatsvars un augstāks pensionāru īpatsvars; šāda situācija ir saistīta ar atšķirībām vecuma struktūrā, skat. 2. attēlu). Mazākumtautību iedzīvotāju vidū ar vidējām vai vājām latviešu valodas zināšanām ir lielāks darbspējīgu neaktīvu cilvēku īpatsvars; turklāt to vidū, kam ir vājas latviešu valodas zināšanas, ir arī augstāks bezdarbnieku īpatsvars.



Latviešu valodas zināšanas

13. attēls. 18–64 gadus vecu iedzīvotāju sadalījums pēc pašu novērtētām valsts valodas zināšanām un darba tirgus statusa (2007. gada 3. ceturksnis – 2008. gada 1. ceturksnis)

Aprēķini veikti, izmantojot datus no Zepa et al. (2008) *Valoda*.

Valsts valodas zināšanu prasības

Saskaņā ar Valsts valodas likumu valsts valodas prasmes prasības attiecas uz šādām nodarbinātām personām:

- 1) nodarbinātie valsts un pašvaldību iestādēs, tiesās un tiesu sistēmai piederīgās iestādēs, kā arī citās iestādēs, valsts un privātajos uzņēmumos, kā arī uzņēmumos, kurās valstij vai pašvaldībai pieder lielākā kapitāla daļa;
- 2) nodarbinātie privātās iestādēs, organizācijās, uzņēmumos, kā arī pašnodarbinātās personas, ja to darbība skar likumīgas sabiedriskas intereses (sabiedrisko drošību, veselību, tikumību, veselības aizsardzību, patērētāju tiesību aizsardzību un darba tiesību aizsardzību, drošību darba vietā, sabiedriski administratīvu uzraudzību) vai viņi veic noteiktas sabiedriskas funkcijas.

Valsts valodas prasmes prasības konkrētām profesijām un amatiem ir sadalītas sešos līmeņos:

- pamata līmeņa zemākā un augstākā pakāpe (1A, 1B);
- vidējā līmeņa 1. un 2. pakāpe (2A, 2B);
- augstākā līmeņa 1. un 2. pakāpe (3A, 3B).

Katram darba devējam (trīs mēnešu laikā pēc darbības reģistrēšanas) ir jāizveido uzņēmuma profesiju un amatu saraksts, kurā norādīts attiecīgajam amatam un profesijai atbilstošais valsts valodas prasmes līmenis un pakāpe. Prasības nedrīkst būt zemākas par MK noteikumos minētajām; darbiniekiem, kuru profesija vai amats nav iekļauts noteikumos, bet kuri tieši strādā ar klientiem, jānodrošina klientiem nepieciešamā informācija par precēm un pakalpojumiem valsts valodā.

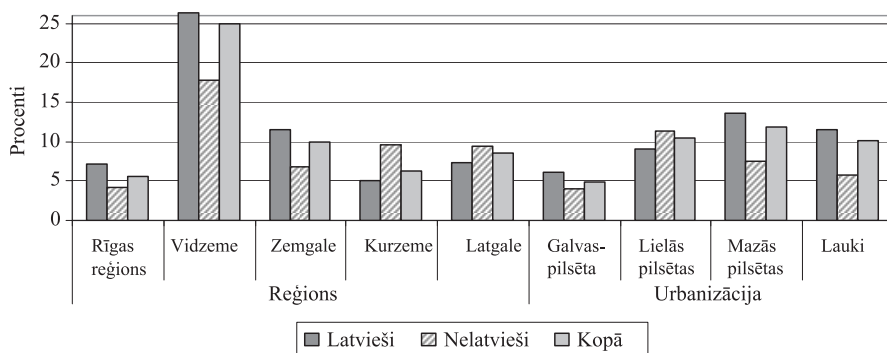
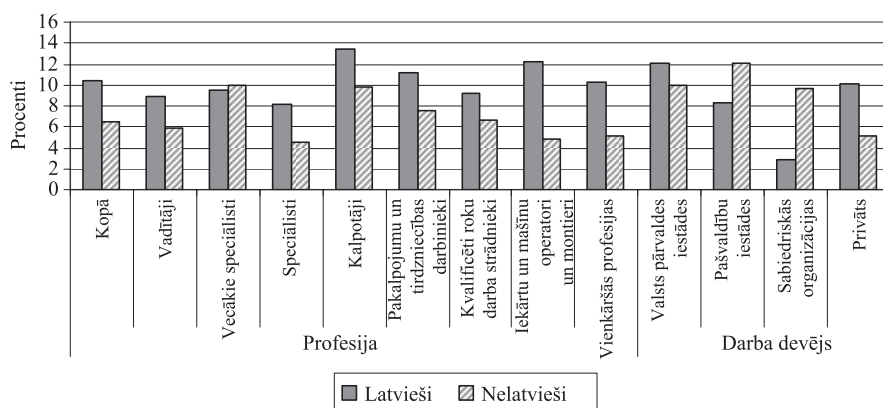
Noteikumu pirmais variants tika izdots 2000. gadā, bet profesiju un amatu saraksts no 2001. līdz 2008. gadam tika vairākas reizes papildināts. Aptaujā, kas veikta no 2006. gada 4. ceturkšņa līdz 2007. gada 1. ceturksnim,³¹ darbiniekiem tika lūgts salīdzināt savu latviešu valodas prasmi un darba devēju (vai likuma, ja bija attiecināms) valodas prasmes prasības ar līmeni, kurā viņu profesionālie pienākumi jāveic realitātē. Kopsummā 19% darbinieku nebija nekādu prasību, 71% uzskatīja, ka prasības saskan ar viņu profesionālajiem pienākumiem, 1% uzskatīja tās par nepietiekamām, bet gandrīz 9% domāja, ka prasības ir ievērojami augstākas nekā realitātē nepieciešamās zināšanas. Interesanti, ka šādu vērtējumu biežāk izsaka latvieši (10,4%) nekā nelatvieši (6,4%); tāpat tas ir arī visās profesiju pamatgrupās (izņemot vecākos speciālistus, kuru vērtējums aptuveni sakrīt abās etniskajās grupās), kā arī valsts pārvaldes iestādēs un privātajā sektorā (14. attēls, augšējā daļa). Salīdzinājumam – tajā pašā aptaujā tikai 4,4% latviešu atbildēja, ka darba devēja prasības attiecībā uz krievu valodu bija ievērojami augstākas, nekā tas reāli nepieciešams darba izpildei.

Nelatviešu darbinieku gadījumā lielākā daļa (12%) no tiem, kas domā, ka valodas prasības, pieņemot darbā, ir pārāk stingras, strādā pašvaldību iestādēs; nākamā lielākā grupa ir valsts pārvaldes institūcijas un sabiedriskās organizācijas, kā arī vecākie speciālisti un kalpotāji kopumā (10%). Palūkojoties sīkāk, uzskatu par valsts valodas prasmes prasībām kā pārāk stingrām visvairāk pārstāvēja stacionāro iekārtu operatori un montieri (20%), klientu apkalpotāji, kolektīvie vadītāji un iestāžu kalpotāji (12–13%), vecākie izglītības speciālisti (11%), dabaszinātņu un veselības aprūpes speciālisti, uzņēmējdarbības un sociālo zinātņu vecākie speciālisti, individuālo pakalpojumu un apsardzes darbinieki, pārtikas apstrādes un kokapstrādes, apģērbu izgatavošanas un citi amatnieki un radniecīgo profesiju strādnieki, modeļi, pārdevēji, tērpu un preču demonstrētāji, kā arī tirdzniecības un apkalpošanas jomas vienkāršo profesiju strādnieki (9–10%).

Viedoklis par valsts valodas prasmes prasību stingrību ļoti atšķiras atkarībā no reģiona un urbanizācijas līmeņa (14. attēls, apakšējā daļa): 18% no mazākumtautību darbiniekiem uzskata tās par pārāk stingrām galvenokārt latviešu apdzīvotajā Vidzemes reģionā, bet Rīgas reģionā šādi domā mazāk par 5%; lielās pilsētās, izņemot Rīgu, šis rādītājs mazākumtautību darbinieku vidū ir 11%, bet citur tas ir tikai 5%.

Šie rezultāti liecina, ka 2007. gada beigās valsts valodas zināšanu prasības lielā mērā saskanēja ar reālajām zināšanām, kas bija nepieciešamas profesionālo pienākumu veikšanai, tomēr neliela prasību atvieglošana varēja būt lietderīga attiecībā uz dažām profesijām, kā arī piemērojot šīs prasības ārpus Rīgas, īpaši Vidzemes reģionā. Turklāt, kā minēts iepriekš, darba tirgus pats rada stimulus atbilstoša latviešu valodas līmeņa apgūšanai.

³¹ Pētījumā “Latvijas un tas reģionu darba tirgus specifiskās problēmas” (2007) Jelgava, LLU.



14. attēls. Darbinieki, kas uzskata, ka darba devēju pieprasītās latviešu valodas zināšanu prasības, pieņemot darbā, bija ievērojami augstākas, nekā tas reāli nepieciešams darba izpildei.

Augšējā daļa: atkarībā no tautības, profesijas un nozares.

Apakšējā daļa: atkarībā no tautības, reģiona un urbanizācijas.

Aprēķinos izmantoti Latvijas Lauksaimniecības universitātes dati (2006.–2007. gadā Latvijas Lauksaimniecības universitātē veikto darbinieku un darba devēju aptauju datu kopas projektam “Latvijas un tās reģionu darba tirgus specifiskās problēmas”, kuru Nacionālās programmas “Darba tirgus pētījumi” ietvaros pasūtīja Labklājības ministrija. Aptaujāti 10 177 respondenti.

Tomēr otrajā MK noteikumu versijā (pieņemti 2009. gada jūlijā), kaut arī tās pamatā ir tā pati vispārējā pieeja, kas minēta iepriekš, ir būtiski paplašināts profesiju saraksts, uz kurām attiecas šie noteikumi, īpaši privātajā sektorā, un dažos gadījumos paaugstināts nepieciešamo zināšanu līmenis. Dažām profesijām prasības publiskajā sektorā pašlaik ir augstākas nekā privātajā sektorā. Viens no faktoriem, kas veicināja noteikumu lielāku stingrību, bija īslaicīga latviešu valodas kvalitātes pasliktināšanās pakalpojumu sektorā 2006.–2007. gadā,

kad darbaspēka trūkums piespieda darba devējus pazemināt faktiskās prasības jaunajiem darbiniekiem. Tomēr 2008. gadā veiktajā aptaujā³² atklājās, ka tikai 18% cilvēku, kuriem latviešu valoda ir dzimtā, kā latviešu valodas vides veicināšanas paņēmieni nelatviešiem atbalsta valodu lietošanas tiesisko regulējumu vai ierobežojumus tiem, kas nezina latviešu valodu.

Darbiniekiem, kam nav apliecības par nepieciešamo zināšanu līmeni, tiek dots laiks to iegūt līdz 2010. gada septembrim (zemākajam līmenim), 2011. gada martam (vidējam līmenim), 2011. gada septembrim (augstākajam līmenim). Tomēr jau tagad ir skaidrs, ka šie nosacījumi nav īstenojami. 2009. gadā intervētie eksperti uzskatīja, ka jaunie noteikumi neradīs masveida darbinieku atlaišanu, jo tie, iespējams, netiks īstenoti pārāk stingri un termiņi tiks pagarināti. Tomēr šiem noteikumiem būs spēcīga ietekme kā signālam. Tie, visticamāk, varētu palielināt emigrācijas līmeni mazākumtautību vidū un samazināt migrantu atgriešanos.

Vai pastāv etniskā diskriminācija, pieņemot cilvēkus darbā?

6. tabulā ir apkopoti dati par iespējamo etnisko diskrimināciju, pieņemot cilvēkus darbā. Dati iegūti no darbinieku un darba devēju reprezentatīvām plašām aptaujām, kas veiktas 2006.–2007. gadā Nacionālās programmas “Darba tirgus pētījumi” ietvaros. Darbinieku aptaujā aptuveni 5% latviešu respondentu un 2% mazākumtautību respondentu apgalvoja, ka uzņēmumā, kur viņi strādā, krievu vai citas slāvu izcelsmes kandidātiem būtu *maz iespēju tikt pieņemtiem darbā*, turpretī tikai aptuveni 1% respondentu domāja, ka šāda problēma būtu latviešu tautības kandidātiem. Vizuāli atšķirīgu mazākumtautību pārstāvji saskaras ar lielākiem šķēršļiem: tai pašā aptaujā 25% latviešu respondentu un 30% mazākumtautību respondentu apgalvoja, ka romu kandidāti, visticamāk, netiks pieņemti darbā; 9–10% latviešu un 6–7% nelatviešu domā, ka iespējas ir mazas ebrejiem un citām minoritātēm.

Darba devēju (kas, visticamāk, diskriminējošu gadījumu biežumu novērtē par zemu) aptaujas rezultāti ir diezgan līdzīgi: piemēram, 3,5% uzņēmumu, kuros darba valoda ir latviešu, nepieņemtu darbā krievu vai citas slāvu izcelsmes kandidātu, 8% nepieņemtu ebreju, 27% nepieņemtu romu un 7% – citas mazākumtautības kandidātu. Romiem atteikumu rādītājs ir 27% arī uzņēmumos, kur darba valoda ir tikai vai galvenokārt krievu, bet tas ir 17% uzņēmumos, kur galvenā, taču ne vienīgā darba valoda ir latviešu.

Var secināt – lai gan izskatās, ka krievi un citu slāvu tautību pārstāvji tiek diskriminēti, pieņemot viņus darbā, nekas neliecina, ka tas notiktu tādā līmenī, kurā diskriminācija ietekmētu nodarbinātības līmeni šo minoritāšu vidū. Tas saskan ar intervijās minēto, ka krieviski runājošie emigranti, kas dodas

³² Zepa et al. (2008) *Valoda*.

no Latvijas un Lietuvas uz Īriju, atšķirībā no šādiem krievvalodīgajiem no Igaunijas, migrē, lai izvairītos no zemajām algām un neregulārās nodarbinātības, nevis no diskriminējošas attieksmes darba tirgū savas etniskās izcelsmes dēļ.³³ Tomēr Latvijā varētu rasties monoetniski vai gandrīz monoetniski uzņēmumi, jo, pieņemot darbā, tiek plaši izmantota sociālā tīklošanās.³⁴ Turklāt redzamo mazākumtautību diskriminācijas biežums, pieņemot cilvēkus darbā, ir vērā ņemams, un romu gadījumā diskriminācija ir īpaši liela. Šie rādītāji saskan ar citu Centrālās un Austrumeiropas valstu datiem.³⁵

6. tabula. Etniskā diskriminācija saistībā ar cilvēku pieņemšanu darbā, 2006. gads

| Iespējamā darba kandidāta tautība | Darbinieku aptauja: mazas iespējas tikt pieņemtam darbā respondenta uzņēmumā (% no visām atbildēm) | | | Darba devēju aptauja: nekādu iespēju tikt pieņemtam darbā respondenta uzņēmumā (% no visām atbildēm) | | | | |
|-----------------------------------|--|------------|-------|--|----------------------|--------------------|--------------|------|
| | Respondenta tautība | | | Uzņēmumā izmantotā valoda | | | | |
| | Latviešu | Nelatviešu | Kopā | Tikai latviešu | Galvenokārt latviešu | Galvenokārt krievu | Tikai krievu | Kopā |
| Latvieši | 0,9 | 1,2 | 1,0 | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 |
| Krievi un citas slāvu tautības | 4,7 | 2,2 | 3,6 | 3,5 | 1,1 | 0,2 | 0,0 | 1,7 |
| Ebreji | 9,9 | 6,3 | 8,3 | 7,9 | 2,9 | 1,5 | 0,4 | 4,0 |
| Romi | 24,6 | 29,9 | 27,0 | 27,2 | 17,0 | 26,6 | 27,5 | 22,2 |
| Citas minoritātes | 9,5 | 6,8 | 8,3 | 6,9 | 3,4 | 2,4 | 4,5 | 4,3 |
| Novērojumu skaits | 6397 | 3780 | 10177 | 1815 | 2805 | 1172 | 245 | 6066 |

Aprēķinos izmantoti Latvijas Lauksaimniecības universitātes dati (2007), skat. sīkāk 14. attēla avotu.

Secinājumi

Neraugoties uz politikas veidošanas trūkumiem, no 1997. līdz 2008. gadam tika sasniegti iespaidīgi panākumi darba tirgus integrācijas jomā Latvijas mazākumtautību iedzīvotājiem. Tas bija iespējams tāpēc, ka spēcīgas ekonomiskās izaugsmes periods sakrita ar darbaspēka masveida aizplūšanu pēc ES paplašināšanās. Tomēr bezdarba risks minoritāšu vidū bija lielāks (gan vidēji, gan situācijā, kad citi apstākļi bija vienādi), un nodarbinātības rādītāju etniskā plaša

³³ Apteķar (2009) *Contexts of exit...*

³⁴ Hazans (2010) *Labour market integration of ethnic minorities in Latvia.*

³⁵ Skat., piem., Zimmermann et al (2008) *Study on the Social and Labour Market Integration of Ethnic Minorities.*

joprojām bija liela to iedzīvotāju vidū, kam ir augstākā izglītība. Kad Latvijā 2008. gada otrajā pusē sākās ekonomiskā lejupslīde, daži ieguvumi mazākumtautību salīdzinošajā situācijā attiecībā uz nodarbinātības rādītājiem un darba samaksu tika zaudēti; 2009. gada trešajā ceturksnī etniskā plaša nodarbinātībā sasniedza 6 procentpunktus.

Analīze parāda, ka ekonomiskās intereses veicina integrāciju un etniski jaukti uzņēmumi veicina integrāciju ar starpetniskas komunikācijas palīdzību darbavietā. Gan mazākumtautību darbinieku profesiju, gan nozaru segregācija lielā mērā ir skaidrojama ar latviešu valodas zināšanu trūkumu, kas tādējādi ir galvenais integrācijas šķērslis. Tomēr darba tirgus nodrošina stimulus, lai atbilstošā līmenī apgūtu latviešu valodu (un arī krievu valodu). Salīdzinoši brīva mazākumtautību pieeja darbam var veicināt ne tikai viņu darba tirgus integrāciju, bet arī kultūras, valodas un sociālo integrāciju. Turpretī ar valodu saistīti darba tirgus ierobežojumi rada “noslēgšanās” efektu. Virzība uz stingrāku valodas politiku mazākumtautību iedzīvotāju vidū, visticamāk, palielinās darba emigrāciju bez atgriešanās, tādējādi saasinot Latvijas demogrāfiskās problēmas.

Lielākais sasniegums

Lielākais darba tirgus integrācijas sasniegums bija nodarbinātības etniskās plašas likvidēšana līdz 2007. gadam. Diemžēl šis sasniegums nav pārdzīvojis krīzi: plaša atkal ir parādījusies, sasniedzot gandrīz sešus punktus 2009. gada 3. ceturksnī.

Būtiskā problēma

Svarīgākā problēma ir būtiski augstāks bezdarba risks mazākumtautībām, īpaši iedzīvotājiem ar augstāko izglītību.

Svarīgākais uzdevums

Svarīgākais uzdevums ir sasniegt atbilstošāku mazākumtautību iedzīvotāju pārstāvētību valsts pārvaldē – pašlaik tā ir mazāka par 20% jeb mazāk nekā puse no mazākumtautību procentuālā daudzuma iedzīvotāju vidū.

Pielikums

A1 tabula. Nodarbinātība atkarībā no tautības un demogrāfiskās grupas iedzīvotājiem vecumā no 15 līdz 74 gadiem (2002.–2008. gads)

| | Latvieši (%) | | | | Nelatvieši (%) | | | | Starpība (% punkti) | | | |
|---------------------------|--------------|------|------|------|----------------|------|------|------|---------------------|------|------|------|
| | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 |
| Izglītība | | | | | | | | | | | | |
| Zemāka par vidējo | 30,3 | 27,5 | 31,9 | 30,5 | 24,1 | 24,8 | 34,4 | 34,4 | 6,2 | 2,7 | -2,5 | -3,9 |
| Vidējā | 65,1 | 65,1 | 69,6 | 70,0 | 58,9 | 62,6 | 68,4 | 67,4 | 6,2 | 2,5 | 1,2 | 2,6 |
| Augstākā | 79,5 | 81,6 | 85,1 | 86,7 | 69,2 | 73,1 | 76,5 | 75,1 | 10,3 | 8,5 | 8,6 | 11,6 |
| Dzimums | | | | | | | | | | | | |
| Vīrieši | 61,3 | 62,2 | 67,1 | 67,4 | 57,1 | 60,3 | 68,9 | 68,2 | 4,2 | 1,9 | -1,9 | -0,8 |
| Sievietes | 53,3 | 52,6 | 57,6 | 59,3 | 45,6 | 49,5 | 56,1 | 56,1 | 7,7 | 3,1 | 1,5 | 3,3 |
| Vecums | | | | | | | | | | | | |
| 15–24 | 31,2 | 30,0 | 36,4 | 35,8 | 30,5 | 31,6 | 42,8 | 40,9 | 0,7 | -1,6 | -6,4 | -5,1 |
| 25–34 | 80,0 | 77,5 | 81,5 | 81,4 | 68,0 | 72,8 | 78,1 | 78,8 | 12,1 | 4,7 | 3,4 | 2,6 |
| 35–44 | 80,4 | 83,9 | 85,6 | 88,2 | 71,8 | 75,8 | 81,8 | 80,8 | 8,5 | 8,1 | 3,8 | 7,4 |
| 45–54 | 81,1 | 79,4 | 84,7 | 84,9 | 72,5 | 73,9 | 79,8 | 78,4 | 8,6 | 5,5 | 4,9 | 6,5 |
| 55–64 | 48,1 | 48,8 | 56,5 | 60,8 | 34,1 | 46,8 | 59,1 | 57,8 | 13,9 | 2,0 | -2,7 | 3,0 |
| 65–74 | 14,8 | 15,7 | 21,0 | 23,2 | 7,6 | 9,1 | 15,8 | 17,9 | 7,2 | 6,6 | 5,2 | 5,4 |
| 15–64 | 63,0 | 62,8 | 67,9 | 68,8 | 57,0 | 61,3 | 69,0 | 68,5 | 6,0 | 1,5 | -1,1 | 0,3 |
| Apdzīvotās vietas tips | | | | | | | | | | | | |
| Galvaspilsēta | 61,4 | 63,3 | 67,1 | 68,5 | 55,9 | 59,5 | 66,4 | 64,9 | 5,5 | 3,9 | 0,8 | 3,5 |
| Lielpilsētas ^a | 53,0 | 54,8 | 64,4 | 66,5 | 45,7 | 49,3 | 59,9 | 59,2 | 7,3 | 5,5 | 4,5 | 7,2 |
| Mazpilsētas | 56,3 | 55,6 | 61,1 | 62,2 | 47,7 | 54,0 | 59,5 | 60,0 | 8,6 | 1,5 | 1,6 | 2,2 |
| Lauki | 56,1 | 54,7 | 58,9 | 59,9 | 47,4 | 50,4 | 55,7 | 57,7 | 8,7 | 4,3 | 3,3 | 2,2 |
| Kopā ^a | 57,1 | 57,1 | 62,1 | 63,2 | 50,8 | 54,5 | 62,0 | 61,7 | 6,3 | 2,7 | 0,1 | 1,5 |

^a Daugavpils, Jūrmala, Jelgava, Liepāja, Rēzekne, Ventspils.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

A2 tabula. Darbaspēka līdzdalības līmenis atkarībā no tautības un demogrāfiskās grupas iedzīvotājiem vecumā no 15 līdz 74 gadiem (2002.–2008. gads)

| | Latvieši (%) | | | | Nelatvieši (%) | | | | Starpība (% punkti) | | | |
|---------------------------|--------------|------|------|------|----------------|------|------|------|---------------------|------|------|------|
| | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 | 2002 | 2004 | 2007 | 2008 |
| Izglītība | | | | | | | | | | | | |
| Zemāka par vidējo | 36,3 | 32,7 | 35,6 | 35,3 | 31,5 | 30,6 | 38,3 | 40,4 | 4,8 | 2,1 | -2,7 | -5,2 |
| Vidējā | 72,0 | 71,2 | 73,0 | 74,7 | 69,9 | 73,3 | 74,0 | 74,3 | 2,1 | -2,1 | -1,0 | 0,3 |
| Augstākā | 83,3 | 83,9 | 87,6 | 89,0 | 74,3 | 78,5 | 80,9 | 80,4 | 8,9 | 5,4 | 6,7 | 8,6 |
| Dzimums | | | | | | | | | | | | |
| Vīrieši | 68,8 | 68,3 | 70,9 | 72,1 | 67,8 | 69,4 | 74,8 | 76,0 | 1,0 | -1,1 | -3,9 | -3,9 |
| Sievietes | 58,2 | 57,0 | 60,5 | 63,1 | 53,3 | 57,6 | 60,4 | 61,3 | 4,9 | -0,6 | 0,1 | 1,8 |
| Vecums | | | | | | | | | | | | |
| 15–24 | 38,1 | 35,9 | 40,4 | 41,0 | 40,6 | 40,1 | 49,1 | 47,5 | -2,4 | -4,2 | -8,7 | -6,5 |
| 25–34 | 87,8 | 84,8 | 85,8 | 87,6 | 79,6 | 84,6 | 84,7 | 86,2 | 8,2 | 0,2 | 1,1 | 1,4 |
| 35–44 | 88,9 | 89,9 | 89,6 | 93,0 | 84,9 | 85,9 | 87,8 | 90,0 | 4,0 | 4,0 | 1,8 | 3,0 |
| 45–54 | 88,4 | 85,6 | 88,9 | 88,8 | 81,9 | 85,7 | 85,5 | 86,9 | 6,5 | -0,1 | 3,4 | 1,9 |
| 55–64 | 51,4 | 52,2 | 58,5 | 63,8 | 40,1 | 52,5 | 62,6 | 62,9 | 11,3 | -0,4 | -4,1 | 0,9 |
| 65–74 | 15,6 | 16,0 | 21,1 | 23,4 | 8,8 | 10,1 | 16,6 | 17,9 | 6,7 | 5,9 | 4,5 | 5,5 |
| 15–64 | | | | | | | | | | | | |
| Apdzīvotās vietas tips | | | | | | | | | | | | |
| Galvaspilsēta | 67,5 | 68,8 | 69,9 | 72,5 | 64,1 | 68,0 | 71,5 | 71,7 | 3,4 | 0,8 | -1,6 | 0,8 |
| Lielpilsētas ^a | 62,3 | 62,2 | 68,5 | 71,1 | 57,5 | 59,3 | 64,4 | 65,1 | 4,8 | 2,8 | 4,2 | 6,0 |
| Mazpilsētas | 62,9 | 60,7 | 64,6 | 66,8 | 58,0 | 62,4 | 64,9 | 67,3 | 5,0 | -1,7 | -0,3 | -0,6 |
| Lauki | 61,1 | 59,2 | 62,2 | 63,8 | 54,0 | 56,8 | 60,7 | 63,4 | 7,0 | 2,4 | 1,4 | 0,4 |
| Kopā ^a | 63,2 | 62,3 | 65,4 | 67,4 | 59,9 | 63,0 | 67,0 | 68,1 | 3,3 | -0,7 | -1,6 | -0,8 |

^a Daugavpils, Jūrmala, Jelgava, Liepāja, Rēzekne, Ventspils.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

A3 tabula. 15–24 gadus vecu iedzīvotāju iesaistīšanās izglītībā un darba tirgū (2002.–2008. gads)

| Statuss | Latvieši | | | | Nelatvieši | | | |
|---------------------------------------|----------|------|------|------|------------|------|------|------|
| | 2002 | 2005 | 2007 | 2008 | 2002 | 2005 | 2007 | 2008 |
| Studējošie, ekonomiski aktīvi | 13,6 | 13,5 | 12,4 | 12,8 | 9,4 | 11,0 | 17,4 | 15,6 |
| Studējošie, ekonomiski neaktīvi | 52,6 | 54,3 | 51,7 | 51,7 | 48,4 | 54,9 | 40,3 | 43,5 |
| Nestudējošie, ekonomiski aktīvi | 24,6 | 24,8 | 28,0 | 28,2 | 31,2 | 24,5 | 31,7 | 31,9 |
| Nestudējošie, ekonomiski neaktīvi | 9,3 | 7,5 | 8,0 | 7,3 | 11,0 | 9,6 | 10,6 | 9,1 |
| Studējošie, kopā | 66,2 | 67,8 | 64,1 | 64,5 | 57,8 | 65,9 | 57,7 | 59,0 |
| No tiem mācības notiek | | | | | | | | |
| augstākajā līmenī | 22,6 | 23,1 | 20,3 | 21,5 | 19,0 | 24,3 | 25,1 | 27,1 |
| vidusskolas līmenī | 31,6 | 32,5 | 30,8 | 30,1 | 27,8 | 33,1 | 26,2 | 24,7 |
| pamatizglītības līmenī | 11,3 | 12,2 | 13,0 | 12,9 | 10,9 | 8,5 | 6,4 | 7,2 |
| Iegūtais izglītības līmenis | | | | | | | | |
| Augstākā izglītība | 5,3 | 6,0 | 6,1 | 6,6 | 4,6 | 4,6 | 7,1 | 6,6 |
| Profesionālā vidējā vai arodizglītība | 13,6 | 12,0 | 11,2 | 10,4 | 15,6 | 12,3 | 12,5 | 12,2 |
| Vispārējā vidējā izglītība | 28,6 | 26,7 | 27,2 | 27,9 | 27,5 | 32,3 | 35,3 | 37,6 |
| Zemāka nekā vidējā izglītība | 52,5 | 55,3 | 55,5 | 55,1 | 52,3 | 50,8 | 45,1 | 43,6 |
| Respondentu skaits | 2480 | 2397 | 3930 | 4132 | 1353 | 1109 | 1612 | 1527 |

“Studējošie” ir visi respondenti, kas ir definējuši savu aktivitātes statusu *četrus nedēļus* laikā pirms aptaujas, un viņi studē vispārīzglītojošā vai profesionālā mācību iestādē, koledžā vai universitātē. Darba tirgus statuss ir noteikts attiecībā uz aptaujas nedēļu.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

A4 tabula. Ekonomiskās darbības profesija un sektors galvenajā darbā atkarībā no tautības nodarbinātajiem vecumā no 15 līdz 74 gadiem, % (2002. un 2007. gads)

| | Latvieši | | | | Nelatvieši | | | |
|---|---|-------|---------|-----------|------------|-------|---------|-----------|
| | 2002 | 2007 | | | 2002 | 2007 | | |
| | Kopā | Kopā | Vīrieši | Sievietes | Kopā | Kopā | Vīrieši | Sievietes |
| | Profesija | | | | | | | |
| Augsti kvalificēts intelektuāls darbs | 39,5 | 43,0 | 32,1 | 53,9 | 29,3 | 31,0 | 21,8 | 40,3 |
| Kvalificēts intelektuāls darbs | 19,9 | 18,0 | 8,0 | 27,9 | 20,6 | 19,6 | 10,4 | 28,9 |
| Kvalificēts roku darbs | 27,8 | 27,4 | 46,5 | 8,5 | 34,1 | 35,1 | 54,8 | 15,4 |
| Mazkvalificēts darbs | 12,9 | 11,6 | 13,4 | 9,8 | 16,0 | 14,2 | 12,9 | 15,5 |
| Kopā | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | Latviešu un nelatviešu profesiju segregācijas nelīdzības indekss | | | | | | | |
| Pēc četrām profesiju "supergrupām" (skat. iepriekš) | 10,2 | 12,0 | 10,7 | 13,6 | 10,2 | 12,0 | 10,7 | 13,6 |
| Pēc deviņām profesiju pamatgrupām | 12,5 | 13,1 | 13,0 | 15,2 | 12,5 | 13,1 | 13,0 | 15,2 |
| | Ekonomiskās darbības sektors | | | | | | | |
| Lauksaimniecība, mežsaimniecība un zvejniecība | 9,3 | 6,8 | 9,9 | 3,8 | 5,1 | 3,5 | 4,8 | 2,1 |
| Rūpniecība un būvniecība | 24,9 | 26,0 | 39,8 | 12,4 | 33,1 | 35,5 | 46,9 | 24,1 |
| Komerpc pakalpojumi | 29,5 | 35,8 | 31,1 | 40,4 | 38,7 | 42,7 | 38,0 | 47,3 |
| Nekomerciālie pakalpojumi | 36,3 | 31,3 | 19,2 | 43,4 | 23,2 | 18,3 | 10,2 | 26,5 |
| Kopā | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | Latviešu un nelatviešu segregācijas nelīdzības indekss pēc četriem galvenajiem ekonomiskās darbības sektoriem | | | | | | | |
| | 17,4 | 16,4 | 14,1 | 18,6 | 17,4 | 16,4 | 14,1 | 18,6 |
| Nodarbināti publiskajā sektorā, % | 42,9 | 36,9 | 26,2 | 47,5 | 34,2 | 24,0 | 19,7 | 28,4 |
| Respondentu skaits | 5107 | 9723 | 4651 | 5072 | 3452 | 5546 | 2692 | 2854 |

^a Nelīdzības indekss *DI* (pazīstams arī kā *Dunkanu indekss*, skat. Duncan and Duncan, 1955) ir skaitlis starp 0 un 100%, kur 0 nozīmē etnisku (vai citu) grupu vienādu sadalījumu pēc profesijām un 100% nozīmē pilnīgu segregāciju. Šajā kontekstā *DI* parāda minimālo nelatviešu proporciju, kuriem būtu jāmaina profesija, lai padarītu savas grupas sadalījumu pēc profesijām identisku latviešu sadalījumam.

Aprēķini veikti, izmantojot DSA datus.

Sociālā integrācija

Feliciana Rajevska, Dace Demme

Ievads

Sociālās integrācijas jēdziens tiek lietots līdzās tādiem jēdzieniem, kā sociālā iekļaušana un sociālā saliedētība. Sociālā saliedētība ir sabiedrības spēja nodrošināt labklājību visiem tās locekļiem, minimizējot būtiskās atšķirības un izvairoties no polarizācijas – tādu saliedētības definīciju sniedz Eiropas Padomes Sociālās saliedētības stratēģija, ko Eiropas Padomes Ministru komiteja apstiprināja 2004. gada 31. martā. Sociālā saliedētība ir kompleksa parādība, kuru var analizēt no trīs aspektiem. Tā var tikt uztverta kā

- ideāls, mērķis, kas tiek formulēts dažādās programmās, valdību deklarācijās;
- process, proti, visu iesaistīto pušu darbība, līdzekļu piešķiršana, institūciju izveidošana, kadru sagatavošana;
- ieguvums, ar to saprotot visu šo darbību reālo ietekmi uz būtisko atšķirību minimizēšanu sabiedrībā.

Šai rakstā ņemti vērā visi trīs aspekti, tomēr galvenā uzmanība pievērsta politikas gala rezultātam un ietekmei uz cilvēku dzīvi. Sociālā integrācija ir ļoti plašs darbības lauks, kuru nevar aptvert vienā grāmatas sadaļā. Tāpēc kā prioritāras tika izvēlētas tādas jomas kā nabadzības un atstumtības apkarošana, sociālā nodrošinājuma sistēmas darbība, veselības sistēmas darbība un veselības pakalpojumu pieejamība, valsts mājokļu politika un ieslodzīto integrācijas problēmas. Šādu izvēli noteica Latvijas sabiedrības nemainīga un stabila polarizācijas tendence.

Jau vairākus gadus pastāv un aizvien pieaug uztraukums par veselības sistēmas pakalpojumu pieejamību, lēta dzīvojamā fonda mazo (salīdzinājumā ar citām ES valstīm) īpatsvaru, kas apgrūtina realizēt tiesības uz mājokli. Par zināmu atskaites punktu apskatāmo jomu izvēlē mums kļuva dati, kas iekļauti 2003. gada pētījumā “Pārskats par tautas attīstību. Cilvēkdrošība”. Tajā tika ranžētas iedzīvotāju bažas un draudu izjūtas. Respondentiem bija lūgts apdraudētības izjūtu intensitāti apzīmēt šādi: 1 – nemaz nebaidos; 2 – drīzāk nebaidos; 3 – nedaudz baidos; 4 – ļoti baidos.

Arī SKDS 2008. gada novembrī veiktajā aptaujā, ko pasūtīja Tiesībsarga birojs, tieši šīs jomas par ļoti svarīgām atzina 74–83% respondentu. Savukārt ieslodzīto un no ieslodzījuma vietām atbrīvoto tiesības par svarīgām uzskatīja

attiecīgi 23% un 24% respondentu, bet par nesvarīgām 33% un 26%.¹ Sabiedrībā lēni veidojas izpratne par to, ka arī šī iedzīvotāju grupa ir mūsu sabiedrības daļa, bez kuras integrācijas neviens nevar justies drošs.

1. tabula. Savas dzīves apdraudētības izjūta: iespējamo draudu aktualitāte 2002. gada septembrī

| Drauds (ka kaut kas notiks, sāksies, turpināsies vai apstiprināsies) No kā Jūs baidāties savā personiskajā dzīvē? | Vidējā balle visiem respondentiem |
|--|--|
| Saslimšanas gadījumā nevarēšu samaksāt par ārstēšanos | 3,28 (1) |
| Saslimšanas gadījumā nesaņemšu pietiekami kvalitatīvus medicīniskos pakalpojumus | 3,27 (2) |
| Nopietni saslimšu | 3,26 (3) |
| Vecumdienās nesaņemšu izdzīvošanai pietiekami lielu pensiju | 3,08 (4) |
| Palikšu bez iztikas līdzekļiem | 3,08 (4) |
| Cietīšu nelaimes gadījumā | 3,08 (4) |
| Nevarēšu samaksāt par īri un komunālajiem pakalpojumiem | 3,03 (5) |

Avots: Sīmane, M. (red.) (2003) Latvija. Pārskats par tautas attīstību, 2002/2003: Cilvēkdrošība. Rīga, UNDP, 32.–33. lpp.

Sociālās politikas funkcijās ietilpst nodrošināt un stabilizēt normālus sabiedrības atražošanas procesus, garantējot sociālo aizsardzību tiem, kuri paši to nespēj nodrošināt dažādu iemeslu dēļ. Tāpat sociālajai politikai jāregulē sociālās noslāņošanas procesi, lai plaša starp turīgākajiem un trūcīgākajiem noturētos saprātīguma robežās un neveicinātu spriedzes pieaugumu, kā arī jāatbild par cilvēku izglītības, veselības pakalpojumu un elementāra mājokļa pieejamību. No sociālās politikas pasākumu īstenošanas labumu gūst visi sabiedrības slāņi bez izņēmuma. Taču ir tādas grupas, kurām valsts un pašvaldību palīdzība noteiktā dzīves posmā vai arī noteiktā jomā var kļūt izšķiroša.

Nabadzības mazināšana

LR politiskajos dokumentos nabadzība pirmoreiz nopietni ir aplūkota 2000. gada 29. augustā Ministru kabinetā pieņemtajā koncepcijā “Nabadzības novēršanas stratēģija”.

Nabadzība ir definēta kā situācija, kādā nokļūst indivīds vai noteikta sabiedrības daļa, kad materiālo un sociālo resursu nepietiekamības dēļ tiem ir ierobežota iespēja nodrošināt pamatvajadzības (pārtiku, mājokli, apģērbu un atsevišķos gadījumos arī aprūpi) un piedalīties sabiedrības dzīvē tādā apjomā, kas uzskatāms par pieņemamu konkrētajā sabiedrībā. Ministru kabinets (MK), gatavojoties iestāšanai Eiropas Savienībā, ir izstrādājis un pieņēmis Kopējo sociālās iekļaušanas memorandu, ko Latvijas Republikas labklājības ministre

¹ Informētība par cilvēktiesībām Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja [tiešsaiste]. 2008. g. novembris. SKDS dati. Pieejams: http://www.tiesibsargs.lv/lat/petijumi_un_viedokli/petijumi/?doc=444.

parakstīja 2003. gada 18. decembrī Briselē. Tam sekoja vairākas programmas sociālās atstumtības un nabadzības apkarošanai: 2004.–2006. gadam, 2006.–2008. gadam, 2008.–2013. gadam. 2003. gadā tika ieviests garantētais minimālais ienākums (GMI), 2005. gadā – bērnu kopšanas pabalsta sistēma un citi pasākumi.

Minēto programmu realizācijā ir iesaistītas vairākas ministrijas, aģentūras, kā arī pašvaldības un nevalstiskais sektors. 2009. gada 3. marta Ministru kabineta noteikumi Nr. 214 “Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu” nosaka, ka ģimene, kas sastāv no laulātajiem, personām, kurām ir kopēji izdevumi par uzturu un kuras mitinās vienā mājoklī, tiek atzīta par *trūcīgu*, ja tās ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 50% no attiecīgā gada 1. janvāra spēkā esošās minimālās darba algas valstī (2009. gadā – Ls 90). Tam sekoja krīzes apstākļos ļoti svarīga piebilde, proti, “un ja: tai nepieder naudas līdzekļu uzkrājumi kredītiestādēs; tai nepieder vērtspapīri (izņemot privatizācijas un kompensācijas sertifikātus); tai nav parādsaistību; tai nepieder īpašums, kuru var izmantot ienākumu gūšanai; tā nav noslēgusi uztura līgumu; tā neatrodas pilnā valsts un pašvaldības apgādībā; tā nav izsniegusi aizdevumu”. Dzīve parādīja – ja ir parāds, krīzes situācijā nereti nav iespējams nodrošināt ģimenes pamatvajadzības. Tāpēc 2009. gada 29. oktobrī Saeimā pieņemtie grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā atļauj arī kredītņēmējiem pretendēt uz sociālās palīdzības pabalstiem. Likuma grozījumi liedz vērst parādu piedziņu uz personai piešķirtajiem sociālajiem pabalstiem. Parādsaistības netiks ņemtas vērā uz laiku līdz 2011. gada beigām.

Labklājības ministrs Uldis Augulis ziņojumā ārkārtējā MK sēdē 2009. gada 15. septembrī norādīja uz trūcīgo personu skaita straujo pieaugumu no 120 tūkstošiem 2008. gadā līdz 144 tūkstošiem 2009. gadā un 200 tūkstošiem 2010. gadā.

Nabadzība Latvijā tiek mērīta pēc Eiropas Savienības Statistikas biroja (EUROSTAT) izstrādātās metodoloģijas. Par nabadzības riska sliekšni tiek uzskatīti 60% no rīcībā esošo ienākumu mediānas, pārrēķinātas uz ekvivalento patērētāju.² Ja ES-25 vidēji nabadzības riska grupā atradās 16% iedzīvotāju un šis indikators ir stabils, tad Latvijā tam bija tendence augt: 2005. gadā – 19%, 2006. gadā – pat 23% un 2007. gadā – 21%.

Nabadzība, tās izplatība, dziļums pastāvīgi atradās pētnieku uzmanības lokā. 1998. gadā tika realizēts ANO Attīstības programmas un Pasaules Bankas sponsorētais projekts, kura galvenais mērķis bija sniegt ieteikumus Nacionālās nabadzības izskaušanas stratēģijas izstrādei Latvijā. Projekta rezultātā tapa

² Ekvivalentā ienākuma aprēķināšanā izmanto modificēto Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas ekvivalences skalu (1,0; 0,5; 0,3) – kur pirmais pieaugušais tiek pielīdzināts 1,0, katrs nākamais mājsaimniecības loceklis vecumā no 14 gadiem un vecāks – 0,5, bet katrs bērns, kas jaunāks par 14 gadiem, – 0,3.

virkne publikāciju,³ kurās tika analizēti dažādi nabadzības aspekti. Ņemot vērā mūsu valsts etnisko struktūru, svarīgi ir pieminēt Ā. Āslanda secinājumu, ka “etniskajai piederībai nav noteicošā nozīme, ja ir jāraksturo un jāanalizē nabadzība Latvijā. Pie pārējiem vienādiem nosacījumiem etniskie latvieši materiālajā ziņā dzīvo nedaudz labāk nekā etniskie krievi un pārējo etnisku grupu locekļi, taču atšķirības nav tik nozīmīgas, lai būtu statistiski vērā ņemamas”. Autors atzīmē arī dažas jomas, kur tika konstatētas būtiskas atšķirības: nodarbinātība un sociālās palīdzības saņemšana. Darbaspēka tirgū “līdzdalības līmenis ir samēra līdzīgs, bezdarba līmenis .. etnisko krievu un pārējo etnisko grupu vidū ir augstāks nekā etniskajiem latviešiem .. Kaut gan sociālās palīdzības dienestu apmeklējumu biežums visām etniskajām grupām Latvijā ir līdzīgs, etniskie latvieši biežāk saņem palīdzību, pēc kuras tie ir griezušies, un visumā viņi ir arī labāk informēti par to, kāda veida palīdzība viņiem pienākas”⁴ (skat. arī Mihaila Hazana sadaļu).

Visai ievērojama atšķirība starp latviešiem un krieviem iedzīvotāju informētībā par savām tiesībām un to aizstāvēšanas mehānismu saglabājās arī pēc 10 gadiem. Tā uz jautājumu, vai zināt/esat dzirdējis par Tiesībsarga biroju, atbildi “jā” sniedza 39,3% latviešu, 20,5% krievu, 28,6% citu tautību respondentu.

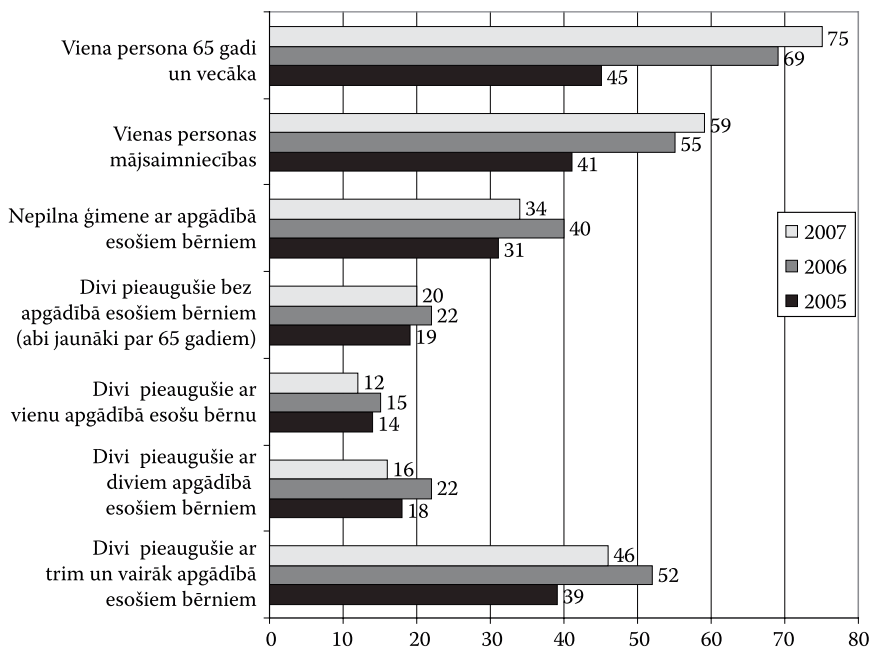
Norvēģijas, Igaunijas un Latvijas kopprojekta “Nabadzība, sociālā palīdzība un sociālā iekļaušana” (2003–2006) ietvaros tika veikta aptauja 2005. gada maijā (tātad bija pagājis viens gads kopš iestāšanās ES), lai uzzinātu iedzīvotāju vērtējumu par nabadzības cēloņiem un ienākumu atšķirību. Vairākums respondentu netaisnību sabiedrībā uzskatīja par galveno nabadzības iemeslu,⁵ tikai pēc tam sekoja slinkums, gribasspēka trūkums, neveiksme.

LR Statistikas pārvalde veic nabadzības monitoringu, lai izvērtētu nabadzības dinamiku dažāda tipa saimniecības (skat. 1. attēlu). 2005.–2007. gada dati liecina, ka tā saukto “trekno gadu” labumi dažām mājsaimniecību grupām netika. Pat vēl vairāk, krasi, par 30 punktiem (jeb sasniedzot 75% robežu), pieauga nabadzības riska indekss mājsaimniecībām, kurās dzīvo viena persona 65 gadu vecumā un vecāka. Tāpēc 2008. gadā pirms referenduma par grozījumu likumā “Par valsts pensijām” bija absolūti nepieciešami valdības pasākumi pensionāru situācijas uzlabošanai, lai mazinātu strauji augošo starpību starp vidējo darba algu un vidējo pensiju. Tas, ka nabadzības riska zonā bija relatīvi zems mājsaimniecību ar bērniem īpatsvars, noteica faktu, ka pabalsts bērnu kopšanai līdz viena gada vecumam tika piešķirts devīgi.

³ Āslands, Ā. (2000) *Etniskā piederība un nabadzība Latvijā*. Rīga, UNDP; Gasmane, F. (2000) *Kas un kur Latvijā ir nabadzīgs?* Rīga, UNDP; Gasmane, F., de Neiburgs, K. (2000) *Kā izdzīvot ar niecīgiem līdzekļiem Latvijā*. Rīga, UNDP; Trapenciēre, I., Rungule, R., Pranka, M., Lāce, T., Dudwick, N. (2000) *Nabadzīgo cilvēku viedokļi: nabadzības sociālās vērtējums Latvijā*. Rīga, UNDP.

⁴ Āslands (2000) *Etniskā piederība un nabadzība Latvijā*, 47.–49. lpp.

⁵ Rajevska, F. (red) (2006) *Sociālā atstumtība un sociālā iekļaušana: situācijas izvērtējums Latvijā*. Rīga, LU, 86.–87. lpp.



1. attēls. Nabadzības riska indekss dažāda demogrāfiskā tipa mājsaimniecībās 2005.–2007. gadā (procentos)

Būt trūcīgam nozīmē ne tikai naudas trūkumu vai dzīves līmeni, kas ir zemāks par sabiedrībā esošo. Visai bieži tam seko arī sociālo tīklu sašaurināšanās, un līdz ar to arī mazinās iespējas saņemt emocionālo atbalstu. Trūcīgi ļaudis ir visās ES valstīs, taču sociālās dezintegrācijas pakāpe tajās ir visai atšķirīga. Trūcīguma un sabiedrības dezintegrācijas savstarpējās attiecības nosaka vispārējais iedzīvotāju dzīves līmenis. Latvija pieder to valstu grupai, kurās trūcīgo iedzīvotāju daļa ir virs vidējā rādītāja ES, un tai ir tendence palielināties.

Sabiedrības atbalsta kultūru trūcīgajiem veido ne tikai valsts sociālā politika un pašvaldība, bet arī ģimene, baznīca, draugi utt. Ģimenes institūcijas atbalsts krīzes situācijās iedzīvotāju aptaujās tiek minēts kā viens no svarīgākajiem. 2008. gada rudenī Tautas attīstības pārskata projekta laikā respondentiem tika uzdots jautājums, vai krīzes situācijā viņi galvenokārt paļautos uz sevi vai arī grieztos pie kāda pēc palīdzības. Personas un institūcijas, pie kurām būtu iespējams griezties pēc palīdzības, tika piedāvātas visai plaši, pēc analoga 2003. gadā: radnieki, draugi, kolēģi, valsts un pašvaldību institūcijas, nevalstiskās organizācijas un starptautiskās organizācijas. 2003. gadā dominēja to cilvēku grupa, kas bija orientēti galvenokārt paļauties uz saviem spēkiem un tikai pēc tam griezties pie radiem un draugiem. Faktiski, lielais emigrācijas vilnis no Latvijas, tiklīdz tā pievienojās ES, arī apstiprināja šīs nostājas realizāciju cilvēku darbībā. Cilvēki, kas ir pieraduši paļauties uz saviem spēkiem, ir daudz

mobilāki. Liela iedzīvotāju daļa ir atstājusi Latviju, un līdz ar to samazinājās viņu īpatsvars sabiedrībā. Tāpēc likumsakarīgi, ka 2008. gada aptaujā dominēja tie cilvēki, kas grūtākajā brīdī atbalstu meklētu pie radniekiem, tad sekoja tie, kas paļautos uz saviem spēkiem un grieztos pie draugiem.

2. tabula. Atbalsta meklēšanas ranžējums atkarībā no atbalsta sniedzēja 2003. un 2008. gadā (pie kā grieztos pēc atbalsta: 1 – stipri paļaujas, 7 – vāji paļaujas)

| Visdrošāko atbalstu sniegtu | 2003 | 2008 |
|-----------------------------------|------|------|
| Es pats | 1,88 | 2,21 |
| Radnieki | 2,24 | 2,09 |
| Draugi | 2,90 | 2,80 |
| Kolēģi darbā | 4,52 | 4,37 |
| Valsts un pašvaldību institūcijas | 4,73 | 4,75 |
| Nevalstiskās organizācijas | 5,26 | 5,34 |
| Starptautiskās organizācijas | 6,38 | 6,24 |

Avots: Pārskats par tautas attīstību, 2003, 2008. gada rudens SKDS aptaujas dati.

Paļaušanos uz ģimenes palīdzību veicina arī sociālās palīdzības sniegšanas institucionālais mehānisms, kad materiālās situācijas izvērtēšanā tiek ņemts vērā ne tik vien indivīda (kā tas ir ierasts Skandināvijas valstīs), bet visas ģimenes materiālais stāvoklis. Lai arī fokusēšanās uz ģimeni sola drošu atbalsta avotu, taču reizē tā kavē daudzveidīgu tīklu attīstību un iet roku rokā ar neuzticēšanos citiem, kā arī ierobežo kontaktus ārpus ģimenes.

Sociālās attiecības tiek uzskatītas par ļoti vērtīgu gan indivīda, gan sabiedrības resursu. Ģimene, draugu loks, organizētie tīkli sniedz emocionālu atbalstu un kļūst par dažādu uzmanības izrādīšanas veidu, noderīgas informācijas un finansiālas palīdzības avotu. Tā realizējas indivīda vajadzība pēc sociālās iekļaušanas un piederības. Sociālā dezintegrācija, savukārt, izsauc trauksmi un depresiju, pazemina kopējo labklājību, pasliktina veselību. Dalība tīklos ir svarīga sociālā kapitāla forma. Vajadzības gadījumā sociālais kapitāls var būt aktivizēts un pie noteiktiem nosacījumiem transformēts ekonomiskajā kapitālā. Iesaistīšanās veido uzticēšanos, dod pamatu ekspektācijām un darbojas kā sabiedriskās dzīves normu veidošanas stūrakmens. Skandināvijas labklājības valstīm ar to universālajām sociālās apdrošināšanas sistēmām piemīt sociālo kontaktu plurālisms un sociālo tīklu dažādība, un tas palielina atbalsta saņemšanas iespējas un stiprina sociālo kapitālu. Sociālās attiecības ir īpaši svarīgas ekstraordināros apstākļos un var kļūt par drošības avotu, kas mīkstina nedrošu materiālo apstākļu negatīvās sekas.

Berlīnes Sociālo zinātņu pētnieciskā centra pētniece Petra Bēnke (*Petra Böhnke*) savā rakstā "Vai trūcīgie ir sociāli integrēti? Saikne starp nabadzību un sociālo atbalstu dažādos labklājības režīmos"⁶ izvirza divas alternatīvas

⁶ Boehnke, P. (2008) Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, Vol. 18(2).

hipotēzes par sasaisti starp trūcīgumu un sociālo dezintegrāciju: kompensācijas hipotēzi un akumulācijas hipotēzi.

Saskaņā ar kompensācijas hipotēzi, ja valsts nenodrošina adekvātu sociālo palīdzību un nevar garantēt minimālo iztikas minimumu, tad valsts sociālās drošības deficīts tiek kompensēts ar personiskās adaptācijas stratēģijas izmantošanu un aizvien pieaugušo vēršanos pie sociālajiem tīkliem. Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs to veicina gan kultūras un reliģijas tradīcijas, kas izceļ ģimenes solidaritāti un saliedētību, gan tikai minimālās vajadzības sedzoša sociālās drošības sistēma.

Savukārt akumulācijas hipotēze uzskata sociālo dezintegrāciju par nabadzības kompanjonu, pavadoni. Šo tēzi formulēja franču pētnieks Pjērs Burdjē (*Pierre Bourdieu*), izejot no pieņēmuma, ka dalība sociālajos tīklos prasa tā sauktos ekspluatācijas izdevumus. Ja ģimenē darbojas solidaritātes princips, kas nav balstīts uz tiešo savstarpējo apmaiņu, tad vairums sociālo sakaru ārpus ģimenes loka balstās uz apmaiņas un savstarpēji noderīga atbalsta loģiku. Līdz ar trūcīguma situācijas iestāšanos, personai trūkst līdzekļu, lai pieturētos pie savstarpēji noderīgas apmaiņas principiem. Tādi nelabvēlīgi apstākļi kā trūcīgums un nabadzība visai bieži asociējas ar kaunu un stigmatizāciju. Tādā situācijā gan bijušie paziņas vairās no kontaktiem, gan pašas personas atturas no tiem. Rezultātā tiek sarautas aktualitāti zaudējušās iepriekšējās attiecības un trūcīgo cilvēku sociālie kontakti fokusējas ģimenes lokā, bet ārpus ģimenes sociālie kontakti tiek nogriezti.

2009. gada lielā krīze gan aktivizē pašu cilvēku apņemšanos izturēt grūto posmu, gan no jauna izceļ valsts atbildību par sociāli vājākām grupām. Tā saukto trekno gadu labklājības ilūzija, viegla lielo kredītu pieejamība, kredītu izsniegšanas un saņemšanas “bums” veicināja individuālisma gara stiprināšanos. Interesanta liecība tam ir atšķirības tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centra SKDS respondentu atbildēs 2005. gada maijā un 2008. gada oktobrī par to, vai esošā ienākumu starpība sabiedrībā ir pieņemama un kādas ir proporcijas starp paša indivīda vainu un sabiedrības vainu par cilvēku nabadzību.

2008. gadā jūtami (salīdzinājumā ar 2005. gada maiju) samazinājās to cilvēku skaits, kas uzskata, ka ienākumu starpībai sabiedrībā ir jābūt “daudz mazākai” un “mazākai”; pieauga arī to cilvēku īpatsvars, kuri uzskata, ka nabadzība lielā mērā ir pašu cilvēku gribasspēka trūkuma rezultāts. To varētu traktēt tā, ka līdz ar Latvijas iestāšanos ES paveras plašākas iespējas. Tas stiprināja viedokli, ka veiksmē un līdz ar to arī lielāki ienākumi ir lielā mērā atkarīgi no paša cilvēka apņēmības, uzņēmības, gatavības sevi pilnveidot, neatlaidīgi strādāt, uzņemties atbildību un risku. Patiesības labad piebūsim, ka arī tad liela daļa aptaujāto uzskatīja, ka sabiedrība ir atbildīga par to, ka Latvijā ir nabadzīgi cilvēki.

2008. gada rudens aptauja notika pirms Parex bankas nacionalizācijas, kas ievadīja Latvijā tā saukto “dižķibeli”. Krīze izraisa ne tikai negatīvas iezīmes, tām piemīt arī plusi: krīze veicina sabiedrības saliedētību izdzīvošanas interesēs, stimulē izprast un meklēt kopīgas intereses. Tieši no Lielās depresijas “izauga”

20. gadsimta vispopulārākā ASV prezidenta Franklina Rūzvelta (*Franklin Roosevelt*) jaunais kurss (*New Deal*), kas veicināja daudz lielāku valsts iesaistīšanos ienākumu pārdalīšanas procesos. No kara apstākļu uzspiesta askētisma un kopīgi pārdzīvotām Otrā pasaules kara briesmām izauga britu universālā labklājības valsts. Uzdrošinos izteikt pieņēmumu, ka jautājumā par sabiedrības un indivīda vainu par nabadzību 2009.–2010. gadā jūtami mazinājusies indivīda vainas sajūta par apstākļiem, kas ir ārpus viņa kontroles.

Pensionāru integrācija

Tradicionāli par vienu no sociālā riska grupām tiek uzskatīti pensionāri, it īpaši vientuļie pensionāri. Nacionālajā sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģijā 2008.–2010. gadam ir ietverts mērķis: uzlabot resursu un pakalpojumu pieejamību nabadzības riskam pakļautajiem pensionāriem, īpaši tiem, kuri dzīvo vieni.⁷ Tika noteikta piemaksa pie vecuma pensijas par darbu līdz 1995. gada 31. decembrim Latvijā dzīvojošiem pensijas saņēmējiem. Sākumā piemaksas lielums par katru gadu bija pavisam niecīgs, tikai 19 santīmi. Pēc tam tas tika palielināts līdz 30 santīmiem, un to bija tiesīgi saņemt tikai tie, kuru vecuma pensijas apmērs nepārsniedza 2006. gadā – 105 latus; 2007. gadā – 135 latus, 2008. gadā – 225 latus. Līdz 2008. gada 1. jūnijam piemaksas noteikšanai bija nepieciešams vismaz 30 gadu vai 25 gadu (tiem, kuriem pensija piešķirta ar atvieglotiem noteikumiem par darbu kaitīgos un smagos vai sevišķi kaitīgos un smagos darba apstākļos) apdrošināšanas stāžs. Vidējais piemaksas apmērs 2008. gada jūnijā bija 13,88 lati. 2008. gadā iniciētā referenduma (par grozījumu likumā “Par valsts pensijām”) rezultātā piemaksas par darbu līdz 1995. gada 31. decembrim tika paaugstinātas līdz 70 santīmiem par gadu un tās tika piešķirtas visiem pensionāriem neatkarīgi no pensijas lieluma. Līdz ar to vidējā piemaksa pie pensijas pamatsummas bija 24,4 lati 2009. gadā, un tas ir reāls ieguvums visiem pensionāriem, kurš palika spēkā pat pēc krīzes laika “apcirpšanas”. Ar 2009. gada 1. jūliju spēkā stājās solidārais pensijas samazinājums par 10% visiem pensionāriem. Tas nozīmēja vidējās izmaksājamās vecuma pensijas summas samazinājumu par 28 latiem (no Ls 173 jūnijā līdz Ls 145 jūlijā), kā arī zemo pensiju (līdz Ls 135) saņēmēju skaita pieaugumu par 10%. Satversmes tiesa 2009. gada decembrī atzina tādu valdības un Saeimas lēmumu par Satversmei neatbilstošu, un pensijas tiek izmaksātas pilnā apjomā jau kopš 2010. gada februāra. Ieturētās starpības atlīdzināšana noteikta jau 2010. gada aprīlī.

⁷ Ziņojums par nacionālo sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2008.–2010. gadam.

Latvijā nav atraitņu pensijas, kāda ir daudzās ES valstīs. Taču kopš 2007. gada sākuma pensionāra nāves gadījumā pārdzīvojušajam laulātajam piešķir un izmaksā vienreizēju pabalstu mirušā laulātā divu pensiju apmērā. Tiesības uz vienreizējo pabalstu ir tad, ja mirušā laulātā nāves dienā pārdzīvojušais laulātais arī ir pensijas saņēmējs. Saeimas lēmums noteica, ka ar 2007. gadu tiek paaugstināts arī pensijas neapliekamais minimums (no Ls 110 līdz Ls 165). 2008. gadā tika pagarināta (līdz 2011. gada 31. decembrim) iespēja pieprasīt vecuma pensiju priekšlaikus, t. i., 60 gadus, divus gadus pirms vecuma pensijas piešķiršanai nepieciešamā vecuma (62 gadi), ja ir 30 gadu apdrošināšanas stāžs. Priekšlaicīga pensija tika maksāta 80% apmērā no pilnas pensijas. Saskaņā ar krīzes laikā pieņemtajiem grozījumiem priekšlaicīgās pensijas apmērs ar 2009. gada 1. jūliju tika reducēts līdz 50% no pensijas pamatsummas, lai mazinātu cilvēku vēlmi priekšlaicīgi pensionēties un ietaupītu sociālā budžeta līdzekļus.

Taču, neskatoties uz tik drastisku priekšlaicīgas pensijas apmēra samazinājumu, pensijas saņēmēju skaits jūlijā salīdzinājumā ar jūniju pieauga par 2 tūkstošiem. Strauji (no 60,8 tūkstošiem jūnijā līdz 35 tūkstošiem jūlijā) saruka strādājošo pensionāru skaits, tādā veidā daļēji piebremzējot augošo bezdarbu darbaspējīgā vecuma iedzīvotāju grupā.

Sociāli apdrošinātajām personām, kuras aizgājušas pensijā likumā noteiktajā vecumā vai vēlāk, aprēķinātās vecuma pensijas apmērs nedrīkst būt mazāks par valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmēru, kurš tā arī netika grozīts kopš 2005. gada, neskatoties uz lielo inflāciju un algu izaugsmi. Atkarībā no darba stāža pabalstam tiek piemērots koeficients (1,1; 1,3; 1,5; 1,7), bet pati izejas summa Ls 45 paliek neadekvāti niecīga un neatbilst nosaukumam. Tādā veidā Latvijas valsts taupa līdzekļus uz vismazāk nodrošināto iedzīvotāju rēķina, vienlaikus izmaksājot dažiem ierēdņiem algas, kas pārsniedz šo summu 100 reizes.

Atšķirības pilsoņu un nepilsoņu situācijā attiecas ne tikai uz politiskajām tiesībām. Tās skar arī sociālo jomu. 1995. gadā pieņemtais likums "Par valsts pensijām" paredz līdz 1991. gadam ārpus Latvijas nostrādātos gadus ieskaitīt tikai LR pilsoņu stāžā. Nepilsoņiem atšķirībā no pilsoņiem pensija pienākas tikai par Latvijā nostrādāto laiku, ja nav līguma ar attiecīgo valsti. Šī diskriminējošā norma attiecas uz vairākiem tūkstošiem Latvijas nepilsoņu. Viena no viņiem – Natālija Andrejeva – panāca, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa izskatīja lietu par pensijas aprēķinu Latvijas nepilsoņiem.

Lietas faktiskie apstākļi ir šādi: pēc Rīgas Politehniskā institūta beigšanas N. Andrejeva no 1973. līdz 1990. gadam strādāja ķīmiskajā rūpnīcā Olainē, bet darba algu viņa pa pastu saņēma no Kijevas un Maskavas, jo kā vides aizsardzības speciāliste bija pakļauta priekšniecībai šajās pilsētās. Kad N. Andrejeva aizgāja pensijā, šie gadi netika ieskaitīti viņas apdrošināšanas stāžā. Latvijas tiesas nosprieda, ka N. Andrejevas apdrošināšanas stāžs aprēķināts pareizi. Eiropas Cilvēktiesību tiesā (ECT) sūdzība tika iesniegta 2000. gadā un pieņemta izskatīšanai 2006. gadā. 2007. gadā lieta tika nodota ECT Lielajai palātai. 2008. gadā notika tiesas sēde. 2009. gada februārī ECT secināja, ka Latvijā ir

noteikti diskriminējoši ierobežojumi pensionāriem, kas nav Latvijas pilsoņi, aprēķinot viņiem darba stāžu, kas uzkrāts līdz 1991. gadam ārpus Latvijas. N. Andrejevai tika piespriesta kompensācija 6500 eiro apmērā. Latvijas un Krievijas līgums par sadarbību sociālās drošības jomā ratificēts 2008. gadā oktobrī. Tas paredz, ka Latvijas iestādes atzīst darba stāžu, kas nostrādāts Krievijā, bet Krievijā tiek atzīts darba stāžs, kas nostrādāts Latvijā.⁸

ECT pieņemtā sprieduma rezultātā Saeimai ir jāpārskata likums par valsts pensijām. Ir pat izskanējis viedoklis – lai pret visiem būtu vienāda pieeja, arī pilsoņiem neieskaitīt darba stāžā to laiku, kas ir nostrādāts ārpus Latvijas līdz 1991. gadam. Globālās krīzes situācija pārbauda katras valsts sociālās drošības sistēmas dzīvotspēju, iedzīvotāju uzticēšanos tai. 2008. gada beigās veiktā aptauja liecina, ka cilvēki maz paļaujas uz sociālās drošības sistēmu riska iestāšanās gadījumā.

**3. tabula. Paļaušanās uz sociālās drošības sistēmu
risku iestāšanās gadījumā**

| | Nesvērts skaits | % no kopskaita |
|---|-----------------|----------------|
| Vairāk vai mazāk pietiekami, lai nodrošinātu esošos dzīves standartus | 50 | 5 |
| Varēs iztikt | 171 | 17,2 |
| Neatbilstoši vajadzībām | 552 | 54,8 |
| Nezinu | 227 | 23,1 |
| Kopā | 1000 | 100 |

Avots: SKDS aptauja 2008. gada novembrī.

Kā liecina tabula, sociālā riska iestāšanās gadījumā cilvēki izjūt nedrošību par savu nākotni. Tikai 5% respondentu atbild, ka, zaudējot galvenos ienākumus, varētu saglabāt esošos dzīves standartus ar sociālo pabalstu palīdzību. Savukārt vairāk nekā puse (54,8%) apgalvo, ka sociālās apdrošināšanas sistēma nav atbilstoša vajadzībām. Mulsinošs ir ļoti augstais to cilvēku īpatsvars, kuri nevar atbildēt uz šo jautājumu (23,1%). Tas liecina, ka cilvēki nav informēti par sociālās apdrošināšanas darbības principiem. Tāda neinformētība palielina baiļu sajūtu cilvēkos un neliecina par atbildīgu politiku. Iedzīvotāji kopumā uzskata, ka politiķi un birokrāti sabiedrības interešu ievērošanu nenodrošina (vidējā vērtība 3,64). Savukārt 43,7% iedzīvotāju uzskata, ka politiķi un birokrāti sabiedrības interešu ievērošanu nenodrošina nemaz vai ļoti vāji.

⁸ Dimitrovs, A. Tiesības uz izvītrotajiem gadiem [tiešsaiste]. Portāls www.politika.lv, 2009. g. 24. febr. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/cilvektiesibas/tiesibas_uz_izvitrotajiem_gadiem.

Veselības aprūpes pieejamība kā sabiedrību integrējošs faktors

“Veselība ir centrālā cilvēku dzīves vajadzība, kuru Eiropas kopienas un globālā līmenī ES dalībvalstīm ir jāatbalsta ar efektīvām politikām un rīcībām,”⁹ – ir uzsvērts Eiropas Komisijas Baltajā grāmatā. Arī Lisabonā pieņemtajā Reformu līgumā (2007) ir uzsvērtā dalībvalstu atbildība veselības aprūpes attīstībā.¹⁰

Latvijas Kopējā sociālās iekļaušanas memorandā (2003) definēti galvenie uzdevumi veselības aprūpes uzlabošanai:

- 1) palielināt sociāli atstumto iedzīvotāju informētību par viņu tiesībām, valsts garantētajiem veselības aprūpes pakalpojumiem un atvieglojumiem to saņemšanai;
- 2) stiprināt primārās veselības aprūpes sistēmu, samazinot pie viena ģimenes ārsta pierakstāmo pacientu skaitu, palielinot ģimenes ārstu skaitu, uzlabojot pacientu informētību un sadarbību ar ģimenes ārstiem, īpaši ekonomiski vāji attīstītajos reģionos;
- 3) atbilstoši piešķirtajam finansējumam papildināt valsts kompensējamo zāļu un medicīnas preču iegādes izdevumu sarakstu ar jaunām slimību diagnozēm un attiecīgajām medicīnas precēm, tādējādi palielinot to smago un hronisko pacientu skaitu, kam tiek nodrošināta regulāra pieejamība nepieciešamajiem medikamentiem;
- 4) attīstīt neatliekamās medicīniskās palīdzības iestāžu sistēmu, izveidot vienotas informācijas un komunikācijas sistēmu, uzlabot neatliekamās medicīniskās palīdzības sniegšanu lauku iedzīvotājiem.¹¹

Latvijas sabiedrības veselības stratēģijā norādīts, ka Latvijas veselības aprūpes sistēma balstās uz sociālās solidaritātes principiem – visiem Latvijas Republikas iedzīvotājiem ir tiesības saņemt valsts obligātās veselības apdrošināšanas apmaksātos veselības aprūpes pakalpojumus, maksājot ienākumiem proporcionālus nodokļus. Arī LR Satversmes 111. pants sludina, ka valsts aizsargā cilvēku veselību un garantē ikvienam medicīniskās palīdzības minimumu.

Reformu posmā kā viens no veselības politikas mērķiem tika izvirzīta pakalpojumu pieejamības palielināšana. Tomēr statistiskie rādītāji liecina, ka pieejamība šo gadu laikā ir mazinājusies. Pētījumā, kas veikts 2003. gadā, noskaidrots, ka trešdaļai (33,4%) respondentu dažādu iemeslu dēļ ir nācies atteikties no veselības aprūpes pakalpojumiem. No tiem 10,6% respondentu nav

⁹ Commission of the European Communities. White paper: Together for health: a strategic approach for the EU 2008–2013 [online]. Available: http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf.

¹⁰ Turpat.

¹¹ Latvijas Kopējais sociālās iekļaušanas memorands [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv, 2003. g. 18. dec. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=90818>.

bijis pieejams vairāk nekā viens pakalpojums. Dominējošie iemesli ir naudas vai veselības apdrošināšanas trūkums – 23,1% gadījumu, laika trūkums (9,4%), garās rindas (3,7%) un pārāk liels attālums līdz ārstniecības iestādei (3,4%).¹²

Līdzīgi kā citās jomās, arī veselības aprūpes pieejamībā ir vērojamas atšķirības dažādos Latvijas reģionos. Rīgā ir mazākā nepieejamība jeb 23,5%, jo galvaspilsētā ir koncentrētas Latvijas lielākās ārstniecības iestādes. Kurzemē nepieejamība ir augstāka nekā vidējais rādītājs valstī, un 2003. gadā tas bija 36,4%. Dienvidlatgalē šis rādītājs bija 35%.¹³ Arī 2005. gada apsekojumi neliecina par situācijas uzlabošanu. Kopumā 35% Latvijas iedzīvotāju atzīst, ka 2005. gadā viņiem ir pietrūcis līdzekļu, lai aizietu pie ārsta. Visvairāk šādu cilvēku (50%) ir vecuma grupā virs 60 gadiem.¹⁴

Formāli vērtējot, veselības aprūpes pakalpojumi ir pieejami visiem iedzīvotājiem. Pirms pacients var saņemt valsts apmaksātos pakalpojumus, tam ir jāiemaksā pacienta nodeva. Lai vairotu pakalpojumu pieejamību, no pacienta iemaksas ir atbrīvotas dažādas riska grupas: bērni līdz 18 gadiem; trūcīgas personas; politiski represētās personas; Černobiļas atomelektrostacijas avārijas seku likvidācijā cietušās personas; tuberkulozes slimnieki; psihiski slimas personas; valsts sociālās aprūpes centru un pašvaldību pansionātu aprūpē esošas personas. No 2010. gada 30. janvāra no pacientu iemaksām pilnā apmērā ir atbrīvoti iedzīvotāji un viņu ģimenes locekļi, ja ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo triju mēnešu laikā nepārsniedz 120 latus mēnesī. Savukārt iedzīvotājiem, kuru ienākumi ir līdz 150 latiem mēnesī, tiek segtas pacienta iemaksas 50% apmērā un līdzmaksājums par vienā stacionēšanās reizē veiktu ķirurģisku operāciju nepārsniedz 15 latus. Tāpat iemaksas nav jāmaksā, ja tiek sniegta neatliekamā medicīniskā palīdzība, ja dzīvībai ir draudējušas briesmas. Sarežģītākus medicīniskos pakalpojumus sekundārās un terciārās veselības ietvaros valsts atmaksā tikai tad, ja ir ģimenes ārsta nosūtījums pie speciālista.

Nodrošinot bezmaksas medikamentus, valstī tiek piemēroti universāli taisnīguma principi. Zāles tiek nodrošinātas cilvēkiem, kas sirgst ar konkrētu slimību, neatkarīgi no viņu sociālā stāvokļa. Vidējais finansējuma apjoms uz vienu iedzīvotāju zāļu kompensēšanai 2007. gadā bija 38 eiro.¹⁵

Latvijā ir viens no mazākajiem veselības jomas budžetiem ES valstu vidū, gan rēķinot % no IKP, gan absolūtajos skaitļos. Šie skaitļi liecina, ka kopš neatkarības atjaunošanas iedzīvotāju veselība nekad nav bijusi valsts prioritāte. Tā vienmēr bija atstāta pašu iedzīvotāju un viņu ģimenes ārstu ziņā. Tāpēc nav brīnums, ka pat “treknajos” gados valsts finansējums uz vienu iedzīvotāju

¹² Boronenko, V. (2003) *Veselības aprūpes pakalpojumu pieejamība* [tiešsaiste]. Rīga, 43.–45. lpp. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=4879>.

¹³ Turpat, 46.–48. lpp.

¹⁴ *Pārskats par tautas attīstību 2004/2005. Rīcībspēja reģionos* [tiešsaiste]. Portāls *politika.lv*, 2005. g. 13. nov. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=3377>.

¹⁵ *Ziņojums par nacionālo sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2008.–2010. gadam*. Rīga, Labklājības ministrija, 2008, 57–59. lpp.

Latvijā sastādīja 70% no Lietuvā iedalītas summas, 54% – no Igaunijas un 30% no Čehijas attiecīgā finansējuma.

4. tabula. Līdzekļu summa veselības aprūpei no Latvijas valsts kopbudžeta % no IKP

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| % no IKP | 3,46 | 3,58 | 3,46 | 3,08 | 3,03 | 3,10 | 3,20 | 3,23 | 3,43 | 3,63 | 3,51 | 3,50 |

Avots: LR Veselības ministrija. Pieejams: <http://www.vm.gov.lv/index.php?id=246&top=129>

5. tabula. Veselības nozares budžets uz vienu iedzīvotāju 2006. gadā (eiro)

| Valsts | Latvija | Lietuva | Polija | Igaunija | Čehija | Somija |
|--------|---------|---------|--------|----------|--------|--------|
| Euro | 194,8 | 279,2 | 289,2 | 362,2 | 645,4 | 1845,9 |

Avots: Eurostat datu bāze, aizgūts no veselības ministres Baibas Rozentāles prezentācijas Ārkārtējā Ministru kabineta sēdē 2009. gada 15. septembrī.

Latvijā ir viens no augstākajiem mirstības rādītājiem ES valstu vidū. Īpašu uztraukumu rada apstākļi, ka dramatiski ir pieaugusi cilvēku mirstība darb-spējas vecumā, tā sasniedz vienu no augstākajiem rādītājiem: 2000. gadā 218 mirušie uz 1000 iedzīvotājiem, bet 2006. gadā – 223.¹⁶ Bērnu mirstība Latvijā ir samazinājusies no 11 mirušajiem uz 1000 iedzīvotājiem 2001. gadā līdz 7,6 – 2006. gadā. Taču tendence ir nestabila, jo 2007. gadā bērnu mirstība sasniedza visaugstāko rādītāju Baltijas reģionā – 8,7.¹⁷

Ekonomiskās situācijas uzlabojums jūtami atspoguļojas pašnāvību skaita kritumā no 30,8 mirušajiem uz 100 000 iedzīvotājiem 2000. gadā līdz 17,8 – 2007. gadā.¹⁸ Iestājusies krīze neizbēgami palielina šo rādītāju, it īpaši vīriešu vidū. Vidējais mūža ilgums Latvijā pieauga par 5 mēnešiem – no 70,4 gadiem 2002. gadā līdz 70,9 – 2006. gadā.¹⁹ Taču tas joprojām saglabājas zemākais Baltijas valstu reģionā. Ir saglabājusies ievērojama plaša vīriešu un sieviešu vidējā mūža ilgumā – 10,9 gadi.²⁰

6. tabula. Mirušo skaits Baltijas valstīs uz 1000 iedzīvotājiem

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ES-27 | 9,98 | 9,89 | 9,97 | 10,12 | 9,65 | 9,84 | 9,61 | 9,67 | 9,69 |
| Igaunija | 13,44 | 13,57 | 13,51 | 13,41 | 13,11 | 12,86 | 12,89 | 12,98 | 12,76 |
| Latvija | 13,57 | 14,01 | 13,90 | 13,95 | 13,85 | 14,25 | 14,47 | 14,52 | 13,95 |
| Lietuva | 11,21 | 11,61 | 11,84 | 11,87 | 12,03 | 12,83 | 13,20 | 13,52 | 13,15 |

Avots: Eurostat datu bāze. Pieejams: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

¹⁶ Pasaules Veselības organizācijas datu bāze [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.who.int/whosis/data/Search.jsp>.

¹⁷ Eurostat datu bāze. Pieejams: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹⁸ Turpat.

¹⁹ Turpat.

²⁰ Turpat.

Dzimumstība Latvijā ir salīdzinoši zema, lai gan šim rādītājam ir tendence pieaugt: 8,53 dzimušie uz 1000 iedzīvotājiem 2000. gadā, 9,03 – 2003. gadā, 9,73 – 2006. gadā, 10,23 – 2007. gadā, 10,77 – 2008. gadā.²¹

HIV un AIDS saslimstības gadījumu skaits Latvijā ir četrkārtšajies no 958 gadījumiem 2000. gadā līdz 3981 gadījumiem 2007. gadā.²² No HIV un AIDS mirušo skaits absolūtos skaitļos arī ir dramatiski pieaudzis (no 24 mirušajiem 2000. gadā līdz 273 mirušajiem 2007. gadā),²³ turklāt uz 100 000 iedzīvotāju tas ir par 0,1 mirušiem vairāk nekā Eiropas Savienībā 2006. gadā (Latvijā – 1,3; ES-27 – 1,2), un šim rādītājam ir tendence pieaugt (Latvijā 2007. gadā – 1,8).²⁴

Par nelabvēlīgu situāciju sabiedrības veselībā liecina arī ārstniecības iestāžu uzskaitē esošo alkoholisma slimnieku skaita pieaugums uz 100 000 iedzīvotājiem: no 986 slimniekiem 2000. gadā līdz 1308 – 2007. gadā,²⁵ un tas nozīmē, ka slimnīcu uzskaitē ir 30 084 personas, un tas ir ap 1,3% no visiem Latvijas iedzīvotājiem.

Atkarība no narkotiskajām un psihotropajām vielām Latvijā uz 100 000 iedzīvotājiem ir reģistrēta 94 gadījumos 2000. gadā, un šis rādītājs ir pieaudzis līdz 126 gadījumiem 2006. gadā.²⁶ Latvijā smēķētāju skaits (par 15 gadiem vecākām personām) procentuāli no iedzīvotāju skaita ir nedaudz samazinājies no 33% 2000. gadā līdz 30,4% 2006. gadā.²⁷ Pēdējos gadus Latvijā ir izplatījusies smēķēšana jauniešu vidū: no 34,2% smēķējošu jauniešu (13–15 gadu veci) 2002. gadā līdz 37,6% smēķējošu jauniešu 2007. gadā, un tas ir augstākais rādītājs salīdzinājumā ar Igauniju, Lietuvu, Poliju un Slovākiju.²⁸

7. tabula. **Tabakas smēķētāju skaits (vecāki par 15 gadiem) % no iedzīvotājiem**

| | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| Igaunija | 29,4 | 28,9 | 28,0 | 29,9 |
| Latvija | 33,0 | 33,2 | 30,1 | 30,4 |
| Lietuva | 32,0 | 28,25 | 27,0 | 24,5 |
| ES | 29,27 | 28,38 | 27,49 | 26,96 |

Avots: Pasaules Veselības organizācijas datubāze. Pieejams: <http://www.who.int/whosis/data/Search.jsp>

Latvijā uz 100 000 iedzīvotāju ir nedaudz samazinājies gultas vietu skaits slimnīcās: no 773,4 gultām 2002. gadā līdz 755,4 gultām 2007. gadā, un tas

²¹ Turpat.

²² LR Centrālā statistikas pārvalde. Pieejams: <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp>.

²³ Turpat.

²⁴ Eurostat datu bāze. Pieejams: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

²⁵ LR Centrālā statistikas pārvalde. Pieejams: <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp>.

²⁶ Turpat.

²⁷ Pasaules Veselības organizācijas datu bāze "European health for all database (HFA-DB)" [tiešsaiste]. Pieejams: [WHO/Europe //http://data.euro.who.int/hfadb](http://data.euro.who.int/hfadb).

²⁸ Pasaules Veselības organizācijas datu bāze [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.who.int/whosis/data/Search.jsp>.

ir ievērojami vairāk nekā vidēji Eiropas Savienības valstīs (no 628,6 gultām 2002. gadā līdz 590,4 gultām 2007. gadā).²⁹

Praktizējošo ārstu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem pēdējos gadus Latvijā nav būtiski mainījies: no 286,3 ārstiem 2000. gadā līdz 286,1 ārstiem 2007. gadā.³⁰

8. tabula. Praktizējošo ārstu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem Baltijas valstīs

| | 2000 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Igaunija | 309,7 | 314,7 | 321,7 | 320,2 | 328,9 | – |
| Latvija | 286,3 | 274,7 | 284,7 | 291,9 | 291,5 | 286,1 |
| Lietuva | 364,0 | 3648,2 | 355,6 | 363,2 | 364,8 | – |

Avots: Eurostat datubāze. Pieejams: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Primārās veselības aprūpe ir balstīta uz komandas modeļa ģimenes ārstu praksi, t. i., ģimenes ārsta praksē ietilpst ģimenes ārsts un medmāsa vai ārsta asistents (feldšeris).³¹ Primārās veselības aprūpe sastāv no primārās aprūpes praktiķiem (to lielākā daļa ir ģimenes ārsti), kuri galvenokārt strādā kā pašnodarbinātas personas. Katram primārās aprūpes praktiķim neatkarīgi no tā, kādā institūcijā viņš praktizē, jānoslēdz līgums ar Valsts obligāto veselības apdrošināšanas aģentūru.³²

Ģimenes ārsti nodrošina primāro veselības aprūpi bērniem, pieaugušajiem un veciem cilvēkiem (akūtu un hronisku slimību ārstēšanu), ieskaitot ambulatoro slimnieku ķirurģiskas procedūras, rehabilitāciju, aprūpi grūtniecības laikā, pirmsdzemdību aprūpi un neatliekamo palīdzību. Ģimenes ārsti izraksta medikamentus, veic diagnostiskos testus un sāk veselības profilakses un veselības veicināšanas pasākumus.³³ Primārās veselības aprūpes medmāsu un feldšeru (ārstu asistentu) pienākumi ir šādi:

- nodrošināt primārās veselības aprūpes pieejamību astoņas stundas dienā piecas dienas nedēļā ārstu praksē;
- asistēt ģimenes ārstiem ārstniecības un profilakses darbā ar visām pacientu grupām;
- nodrošināt neatliekamo palīdzību;
- nodrošināt vienkāršos diagnostikas testus (piemēram, asins paraugu ņemšanu);
- nodrošināt veselības veicināšanas aktivitātes.³⁴

²⁹ Eurostat datubāze. Pieejams: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

³⁰ Turpat.

³¹ Tragakes, E. et al. (2008) Latvia: Health System Review [online]. In: *Health Systems in Transition*, Vol. 10, No. 2. European Observatory on Health Systems and Policies, p. 171. Available: <http://www.euro.who.int/Document/E91375.pdf>.

³² Turpat, 172. lpp.

³³ Turpat, 176. lpp.

³⁴ Turpat.

Diennakts (24 stundu) pieejamība pie ģimenes ārstiem netiek garantēta. Ārkārtējos gadījumos pacients var saņemt neatliekamo palīdzību pie neatliekamās medicīniskās palīdzības personāla, kā arī slimnīcas neatliekamās palīdzības nodaļā.³⁵

Latvijā sociālā un veselības aprūpe ir slikti integrētas savā starpā, tāpat kā primārā, sekundārā un terciārā veselības aprūpe. Primārās veselības aprūpē ir vērojams ārstu un medmāsu trūkums. Tas ir saistīts ar personāla trūkumu veselības aprūpē un radies demogrāfisku un ekonomisku faktoru dēļ. Reformas bija drīzāk uzsāktas pakāpeniski un eksperimentālā veidā. Tās progresēja gadu laikā, izejot cauri izpētes un kļūdu procesiem, ievadot vairākas pārmaiņas, kas pakāpeniski noveda līdz šodienas sistēmai atvērtā procesā.³⁶

2009. gada 27. janvāra MK noteikumi Nr. 91 paredzēja, ka 13 mazajās slimnīcās pacientu veselības aprūpe no valsts budžeta vairs netiek finansēta ar 2009. gada 1. aprīli. Aknīstes, Auces, Ādažu novada, Dagdas, Ērgļu novada, Jūrmalas, Kārsavas, Olaines, Rēzeknes rajona, Saulkrastu novada, Varakļānu, Viesītes, Viļakas pašvaldību vadītāji un šo slimnīcu vadītāji uzskata, ka ar šādu lēmumu valsts ir novērsusies no slimiem cilvēkiem lauku teritorijās, kā arī no trūcīgiem un mazuļiem iedzīvotājiem. Likvidējot diennakts stacionāru nodaļas 13 mazajās slimnīcās un vienlaicīgi paaugstinot pacienta iemaksu lielajās slimnīcās no 5 latiem uz 12 latiem par diennakti, aizvien vairāk slimo cilvēku nevēršas pie ārsta, bet mēģina ārstēties paši. Tādējādi viņi var kļūt par hroniskiem slimniekiem, kuru ārstēšana valstij izmaksās daudz vairāk nekā līdz šim.

Jāpiemin, ka šo pašvaldību vadītāji un šo mazo slimnīcu vadītāji 2009. gadā divas reizes tikās ar Veselības ministrijas un Veselības obligātās apdrošināšanas valsts aģentūras (VOAVA) vadību, lai pārliecinātu par šo noteikumu neatbilstību sabiedrības vajadzībām un interesēm. Viņuprāt, krīzes apstākļos Veselības ministrijai vajag veidot tādu slimnīcu tīklu, kas sniegtu dažādas intensitātes, dažādas sarežģītības pakāpes un arī dažādu izmaksu līmeņu ārstniecības pakalpojumus, lai tādējādi efektīvi izlietotu valsts budžeta līdzekļus, ievērotu pacientu dažādās vajadzības pēc atšķirīgas sarežģītības pakāpes pakalpojumiem, kā arī viņu finansiālās iespējas maksāt par šiem pakalpojumiem.³⁷

Vienlīdzīga pakalpojuma pieejamība saistās ar tā saukto horizontālo vienlīdzību, kas veselības aprūpes jomā tiek interpretēta kā vienlīdzīga pieeja vienlīdzīgām vajadzībām. Pieejamības pakāpe pakalpojumiem ir atkarīga no vairākiem faktoriem, to skaitā šādiem:

- pakalpojumu pieejamība laikā, kad tas ir vajadzīgs (nevis garas rindas, kas aizkavē pakalpojuma pieejamību);
- likumā noteikto pieejamo pakalpojumu apmērs;

³⁵ Turpat.

³⁶ Turpat, 229. lpp.

³⁷ 13 pašvaldības un 13 mazās slimnīcas: Atklāta vēstule Valsts prezidentam un Saeimai, LETA, 2009. g. 16. martā.

- atvieglota pieeja indivīdiem ar speciālām vajadzībām;
- ģeogrāfiskie ierobežojumi;
- pacienta maksājumi, kas ietekmē pieeju veselības aprūpes pakalpojumiem cilvēkiem ar zemiem ienākumiem;
- vispārējais nabadzības līmenis, kas ietekmē spēju maksāt pacienta maksas.³⁸

Vienlīdzīga pakalpojuma pieejamība ir viens no būtiskiem jautājumiem Latvijas veselības aprūpes sistēmā. Pozitīvi ir tas, ka pieeja veselības aprūpes pakalpojumiem ir universāla un ar likumu noteiktie finansētie pakalpojumi ir visaptveroši.

Latvijā sarežģījumi veselības pakalpojumu pieejamībā radušies veselības aprūpei paredzētā trūcīgā budžeta dēļ. Arī ģeogrāfiskais attālums mazina veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību. Tā kā speciālisti ir pieejami pilsētās, bet daži pat – tikai reģiona centros vai galvaspilsētā, vizīte pie ārsta īpaši palielina izmaksas lauku iedzīvotājiem. Jāatzīmē, ka Latvijā veselības jomā pastāv arī aplokšņu maksājumi.

Sabiedrības spiediens 2009. gadā bija ievērojams un plašs, arī medicīniskās iestādes, nemainot finansēšanas kārtību, riskēja palikt bez pacientiem un nonākt tikai līdz neatliekamās ārstnieciskās palīdzības sniegšanai. MK 2006. gada 19. decembra noteikumi Nr. 1046 “Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība” 2009. gadā tika grozīti sešas reizes, gan palielinot vienas samaksas summas, gan samazinot citas. Līdz ar to samaksa par stacionārā pavadīto dienu, kas bija no pacelta no 5 latiem uz 12 latiem, ar 2010. gada sākumu tika pazemināta uz 9,50 latiem, lai paplašinātu veselības aprūpes pieejamību iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Un, kā jau tika minēts, no 2010. gada 30. janvāra no pacientu iemaksām pilnā apmērā ir atbrīvoti tie iedzīvotāji un viņu ģimenes locekļi, kuru ienākumi uz katru ģimenes locekli pēdējo trīs mēnešu laikā nepārsniedz 120 latus mēnesī. Savukārt iedzīvotājiem, kuru ienākumi ir līdz 150 latiem mēnesī, tiek segtas pacienta iemaksas 50% apmērā, kā arī līdzmaksājums par vienā stacionēšanās reizē veiktu ķirurģisku operāciju nepārsniegs 15 latus.³⁹

Tā kā ilgstoša ārstēšanās var pacientam radīt nabadzības draudus, valsts ir noteikusi pacienta iemaksu “griestus”, kurus sasniedzot, pacienta maksa nav jāmaksā. Arī tie 2009. gadā ievērojami pieauga. Proti, kopējais pacienta iemaksas apjoms par katru stacionēšanās reizi nedrīkst pārsniegt 250 latus (iepriekšējā summa – 80 lati), savukārt pacienta iemaksu kopsumma par ambulatorajiem un stacionārajiem veselības aprūpes pakalpojumiem kalendārā gadā nedrīkst pārsniegt 400 latus (agrāk – 150 latus).⁴⁰ Būtisks atvieglojums veciem cilvēkiem

³⁸ Tragakes et al. (2008) *Latvia: Health System Review*, p. 232.

³⁹ MK 2006. gada 19. decembra noteikumi Nr. 1046 “Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība” un grozījumi.

⁴⁰ Tragakes et al. (2008) *Latvia: Health System Review*, p. 237.

ir tas, ka zāļu un medicīnisko ierīču iegādes kompensācijas sistēmas ietvaros pacientiem ar noteiktām diagnozēm tiek kompensēti zāļu iegādes izdevumi 100%, 90%, 75% un 50% apmērā. Turklāt 2005. gadā tika sākta zāļu kompensācija atbilstoši references cenas principam. Tas nozīmē, ka valsts apmaksā lētākās no vienādas iedarbības zālēm, piemērojot kompensācijas procentu, kas ļauj nodrošināt zāļu kompensāciju lielākam pacientu skaitam. Tomēr, salīdzinot zāļu kompensācijai piešķirto līdzekļu apjomu ar citām Baltijas valstīm, Latvija zāļu kompensācijai atvēl vismazāk līdzekļu.⁴¹

Latvijas veselības aprūpes sistēma ir orientēta uz to, lai daļa resursu, kas sākotnēji tika paredzēti slimnieku aprūpei stacionāros, tiktu novirzīta uz primārās veselības aprūpi un uz ģimenes ārstu sistēmu, līdz ar to mazās lauku slimnīcas tiek pārveidotas par dienas stacionāriem un ilglaicīgiem aprūpes centriem.⁴²

Veselības stāvokļa uzlabošana ir viens no sarežģītāk vērtētajiem jautājumiem, jo veselības stāvoklis ir saistīts un atkarīgs no daudziem faktoriem: veselības pakalpojumu sniegšanas, ienākumu līmeņa, dzīvesveida un vides.⁴³

Latvijā ir plaši pierādījumi tam, ka iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem finansiālo barjeru dēļ ir zemāks veselības aprūpes pakalpojumu izmantošanas rādītājs. Bet tieši šiem iedzīvotājiem veselības aprūpe ir vairāk vajadzīga. Īpaši tas ir novērojams pensionāriem: viņiem ir salīdzinoši zemi ienākumi un daudz biežāk nekā citiem nepieciešami veselības aprūpes pakalpojumi. Līdzīgi ir ar bezdarbniekiem un bērniem, kuri nāk no ģimenēm ar zemiem ienākumiem.

Mājokļu politika

Mājokļu (dzīvokļu) politika ir ļoti svarīga visai sabiedrībai, jo tā izsaka cilvēka primāro vajadzību – nepieciešamību pēc mājokļa. Mājokļu politikas veidošana dažādās valstīs balstās uz konkrētiem modeļiem, kā arī pastāv dažādas īpašuma formas – gan sociālās, gan publiskās, privātās un kooperatīvās. Gandrīz visās Rietumeiropas valstīs sociālā mājokļu politika ir neatņemama politikas daļa.

Galvenās iesaistītās puses mājokļu sfērā ir valsts, pašvaldības un tirgus. Mājokļu politikas mērķis ir izveidot un radīt tādus apstākļus, lai katrs cilvēks varētu izvēlēties savām vajadzībām atbilstošu mājokli. Čehu autors Mārtins Lukss publiskās dzīvokļu politikas būtību saista ar pieņemumu, ka gan valstij, gan pašvaldībai, īstenojot mājokļu politiku, ir jārēķinās ar iedzīvotāju atšķirīgo pirktspēju, lai varētu garantēt mājokli dažādām sabiedrības grupām. Valstij ir jāapzinās sava sociālā atbildība mājokļu jautājumā, jāveido mājokļu sociālais

⁴¹ Labklājības ministrija. Plānošanas dokumenti un tiesību akti. Nacionālais ziņojums par sociālās aizsardzības un sociālās iekļaušanas stratēģiju 2006–2008. gadam [tiešsaiste]. MK. 2006. g. 26. sept., 41. lpp. Pieejams: <http://www.lm.gov.lv/text/549>

⁴² Tragakes (2008) Latvia: Health System Review, p. 234.

⁴³ Turpat, 238. lpp.

fonds un jāizmanto iespēja iejaukties dzīvokļu tirgū, izmantojot likumus, noteikumus, lai nodrošinātu mājokļu tirgus liberalizāciju.⁴⁴

M. Lukss savā darba “Mājokļu politika: gals vai jaunais sākums?” secina, ka pašvaldību loma mājokļu politikas veidošanā Eiropas Savienības valstīs aizvien pieaug. Šīs sfēras decentralizācija kļuva īpaši populāra, un tai piemīt divi veidi: absolūta un relatīva decentralizācija. Absolūtajā formā vara un kompetence tiek nodota pašvaldībām un stiprina to ietekmi šī jautājuma risināšanā (pašvaldības pieņem savus noteikumus, nosaka īres griestus, reģionālo plānošanu). Relatīvajā formā pašvaldībai ir ierobežojoša loma attiecībā uz brīvām mājokļu tirgus attiecībām.⁴⁵ ES valstīs pašvaldību pienākums ir aizsargāt sabiedrības grupas, kas nevar iegādāties sev mājokli brīvajā tirgū.

Austrumeiropas valstīs sociālo mājokļu piedāvājums maznodrošinātiem cilvēkiem ir zems gan finanšu līdzekļu trūkuma dēļ, gan likumdošanas nepilnību dēļ; pašvaldībām ir ierobežots darbības lauks, un tās nespēj aktīvi realizēt vietējo dzīvokļu politiku.

Latvijas mājokļu politiku pēc neatkarības atjaunošanas noteica 1991. gada likumi par namīpašumu denacionalizāciju, kas turpinājās vismaz desmit gadus. Likums “Par dzīvojamo telpu īri” (pieņemts 1993. gadā, piedzīvoja astoņus grozījumus) reglamentē dzīvojamo telpu izīrēšanas nosacījumus neatkarīgi no tā, kā īpašumā ir dzīvojamās telpas, kā arī tas nosaka tiesiskās attiecības, kas veidojas starp izīrētāju un īrnieku, viņu prasības un pienākumus, reglamentē dzīvojamās telpas īres līguma slēgšanas, grozīšanas un izbeigšanas kārtību.⁴⁶ Šajā likumā ir definēts, kāda dzīvojamā telpa tiek uzskatīta par dzīvošanai derīgu: “Dzīvošanai derīga dzīvojamā telpa ir apgaismojama, apkurināma telpa, kas piemērota cilvēka ilglaicīgam patvērumam un sadzīves priekšmetu izvietojumam un atbilst Ministru kabineta noteikumos paredzētajām būvniecības un higiēnas prasībām.”⁴⁷

9. tabula. Dzīvokļu privatizācija Latvijas reģionos, republikas pilsētās un rajonos gada beigās. Privatizēto dzīvokļu skaits % no privatizācijai piedāvāto dzīvokļu kopskaita

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3 | 10 | 21 | 48 | 63 | 72 | 76 | 79 | 81 | 83 | 85 |

Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati.

⁴⁴ Lux, M. (2003) *Housing Policy: an end or a new beginning?* Budapest, Open Society Institute, p. 11.

⁴⁵ Turpat, 23.–26. lpp.

⁴⁶ Par dzīvojamo telpu īri [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=56863>.

⁴⁷ Turpat.

10. tabula. Uzbūvētie dzīvokļi Latvijā

| | Pavisam | % pret iepriekšējo gadu | Par iedzīvotāju līdzekļiem | % par iedzīvotāju līdzekļiem, |
|------|---------|-------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1990 | 13 325 | – | 1200 | 9,0% |
| 1991 | 7210 | 54,1% | 856 | 11,8% |
| 1992 | 4876 | 67,6% | 890 | 18,2% |
| 1993 | 3753 | 76,9% | 928 | 24,7% |
| 1994 | 3369 | 89,8% | 798 | 23,7% |
| 1995 | 1776 | 52,7% | 1068 | 60,1% |
| 1996 | 1483 | 83,5% | 1331 | 89,7% |
| 1997 | 1480 | 99,8% | 1332 | 90,0% |
| 1998 | 1351 | 91,3% | 1251 | 92,6% |
| 1999 | 1063 | 78,7% | 1048 | 98,6% |
| 2000 | 899 | 84,6% | 836 | 93,0% |
| 2001 | 800 | 88,9% | 784 | 98,0% |
| 2002 | 794 | 99,2% | 726 | 91,4% |
| 2003 | 830 | 104,5% | 828 | 99,8% |
| 2004 | 2821 | 340,0% | 1137 | 40,3% |
| 2005 | 3807 | 134,9% | 1371 | 36,0% |
| 2006 | 5865 | 154,0% | 1762 | 30,0% |
| 2007 | 9319 | 158,9% | 2032 | 21,8% |
| 2008 | 8084 | 86,7% | 1988 | 24,6% |

Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati, autores aprēķini.

Šī likuma 36. panta otrajā daļā tika iestrādātas normas, kas nepieļauj par komunālo maksājumu un īres parādiem no dzīvokļa izlikt ģimenes ar bērniem, pensijas vecuma cilvēkus un darbspējīgus cilvēkus ar invaliditāti, neierādāt viņiem citu dzīvojamo platību.

Līdz 2007. gadam par sociālo mājokļu politiku atbildīga bija Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, taču kopš 2007. gada sākuma mājokļu politika ir Ekonomikas ministrijas kompetencē, un tai ir jāizstrādā sociālo mājokļu politika, jākoordinē tās īstenošana. Savukārt pašvaldību teritorijā sociālo mājokļu politiku izstrādā un realizē vietējās pašvaldības.

2008. gadā notika intensīvs darbs pie Sociālo mājokļu koncepcijas projekta, kurš diemžēl palika projekta statusā un netika apstiprināts valdībā. Tomēr ir svarīgi izcelt mājokļu politikas trīs principus, kuri ir formulēti koncepcijas projektā: līdzdalības, palīdzības un integrācijas princips.

1. *Līdzdalības princips* paredz, ka persona cenšas pati sevi nodrošināt ar mājokli, izvēlas dzīvesvietu atbilstoši savam ienākumu līmenim, cenšas pati paaugstināt savu ienākumu līmeni, līdz ar to – arī labklājības līmeni.
2. *Palīdzības princips* darbojas situācijā, ja persona pati nespēj sevi nodrošināt ar mājokli, respektīvi, tā ir maznodrošināta vai trūcīga. Pašvaldībai jāsniedz palīdzība, izīrējot sociālo mājokli līdz krīzes situācijas novēršanai. Koncepcija gan paredz, ka to var atrisināt visai ātri, jo īres

līgums tiek parakstīts tikai uz sešiem mēnešiem, un pēc tam tas ir jāslēdz no jauna. Ja pašvaldība nespēj veikt savu autonomo funkciju – sniegt palīdzību iedzīvotājiem dzīvokļa jautājumu risināšanā, izīrējot sociālo mājokli, – tad pašvaldībai budžeta ietvaros dotāciju veidā palīdz valsts.

3. *Integrācijas princips* paredz, ka sociālo mājokļu attīstība notiek kompleksu teritoriju veidā, kur pieejamas darba vietas, sociālā infrastruktūra un citi pakalpojumi, lai gan lielākajās, gan mazākajās apdzīvotajās teritorijās neveidotos segregācijas reģioni.

“Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības” likuma 35. pants nosaka to, ka dzīvokļa pabalstu, garantētā minimālā ienākuma pabalstu un citus pabalstus pašvaldība izmaksā no sava pamatbudžeta.⁴⁸ Dzīvokļa pabalsta apmēru un izmaksas kārtību reglamentē pašvaldības saistošie noteikumi. Likumā “Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” noteiktie pašvaldības palīdzības veidi ir dažādi:

- pašvaldībai piederošas dzīvojamās telpas izīrēšana;
- sociālā dzīvokļa izīrēšana;
- nodrošināšana ar pagaidu dzīvojamo telpu;
- palīdzība īrētās dzīvojamās telpas apmaiņā pret citu īrējamu dzīvojamo telpu;
- pabalsta piešķiršana, lai segtu dzīvojamās telpas īres maksu un maksu par pakalpojumiem, kas saistīti ar dzīvojamās telpas lietošanu (dzīvokļa pabalsts);
- vienreizēja pabalsta piešķiršana dzīvojamās telpas vai dzīvojamās mājas remontam;
- dzīvojamās telpas remonts;
- palīdzība dzīvojamās telpas iegādei vai būvniecībai.⁴⁹

Šai likumā ir noteikts, kādām personām palīdzība tiek sniegta, un minētas situācijas, kad palīdzība sniedzama neatliekami. Saskaņā ar pastāvošo likumdošanu palīdzība jāsniedz tikai tiem sabiedrības locekļiem, kas ir bezizejas situācijā. Tā nav pieejama vairumam mazaizsargāto grupu: ģimenēm ar bērniem, pensionāriem, jaunām ģimenēm u. c., kuru ienākumi pārsniedz maznodrošinātai personai noteikto minimumu, bet nav pietiekami uzkrājumu veidošanai, mājokļa apstākļu uzlabošanai vai mājokļa iegādei/īrei privātā sektorā, maksājot tirgus cenu.⁵⁰

⁴⁸ Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=68488>.

⁴⁹ Par palīdzību dzīvokļu jautājumu risināšanā [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=56812>.

⁵⁰ Rajevska, F., Vanags, A. (2005) Ekonomiskās un sociālās tiesības. No: J. Rozenvalds (red.). *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 69. lpp.

Latvijas Kopējā sociālās iekļaušanas memorandā ir norādīts, ka zemie iedzīvotāju ienākumi un salīdzinoši augstie maksājumi par ūri un komunālajiem pakalpojumiem ir galvenā ar mājokli saistītā problēma.⁵¹ Šī situācija piecu gadu laikā nav mainījies, bet klāt vēl nākušas problēmas, kas saistītas ar nespēju savlaikus samaksāt saņemto kredītu daļu un procentus. Šo jautājumu risināšanu apgrūtina tas, ka valsts un pašvaldības kopš neatkarības atjaunošanas nepiedalījās vai piedalījās minimāli jaunu dzīvojamo ēku būvniecībā. Līdz 2002. gadam par pašvaldību līdzekļiem uzbūvēto namu un dzīvokļu skaits ir niecīgs. Pašvaldību dzīvokļu celtniecība Latvijā 1996.–2003. gadā tikpat kā nenotika. Pozitīva tendence, faktiski – “bums”, dzīvokļu celtniecībā iezīmējās, sākot ar 2004. gadu, kad par iedzīvotāju līdzekļiem uzbūvētās dzīvojamās platības īpatsvars nokritās no 99% 2003. gadā uz 57% 2004. gadā un 42% 2008. gadā. Tomēr kopumā ekonomiski lēto mazgabarīta dzīvokļu īpatsvars bija visai niecīgs. Dzīvokļi tika celti topošajai vidusšķirai.

Kā iemeslu zemajam valsts un pašvaldību dzīvokļu skaitam jāmin namīpašumu denacionalizācija un valsts un pašvaldību māju privatizācija. Valsts un pašvaldību dzīvojamo māju privatizācijas rezultātā mainījās dzīvojamā fonda īpašuma struktūra.

*11. tabula. Uzbūvētās dzīvojamās ēkas
(tūkst. m² kopējās platības)*

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Pavisam | 200,5 | 191,1 | 188,5 | 187,6 | 194,2 | 452,3 | 552,2 | 812,6 | 1188,4 | 1153,2 |
| T. sk. par iedzīvotāju līdzekļiem | 199,6 | 181,0 | 187,1 | 177,0 | 193,9 | 257,0 | 324,7 | 388,9 | 474,1 | 479,0 |
| % par iedzīvotāju līdzekļiem | 99,6% | 94,7% | 99,3% | 94,4% | 99,8% | 56,8% | 58,8% | 47,9% | 39,9% | 41,5% |

Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati.

Dzīvojamā fonda privātā sektora īpatsvars palielinājies no 76% 2000. gada beigās līdz 87% 2007. gada beigās.⁵² Tas arī izskaidro to, kāpēc pieprasījums pēc pašvaldību dzīvokļiem 2005. gada 1. pusgadā bija 16 767 dzīvokļi, savukārt pašvaldību rīcībā esošais dzīvojamais fonds bija 1726 dzīvokļi.⁵³ Tātad

⁵¹ Latvijas kopējais sociālās iekļaušanas memorands [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv, 2003. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=90818,18.03.2009>.

⁵² Par Latvijas dzīvojamo fondu 2007. gadā [tiešsaiste]. LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. Pieejams: http://www.csb.lv/csp/events/csp/events/?mode=arh&period=06.2008&cc_cat=472&id=5667.

⁵³ LR Ekonomikas ministrija. Statistika. Pašvaldību palīdzība dzīvokļu jautājumu risināšanā [tiešsaiste]. Sociālais dzīvojamais fonds. Pieejams: <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=15879>.

pieprasījums pēc pašvaldību dzīvokļiem gandrīz desmit reizes pārsniedz piedāvājumu.

Eiropas Savienības ziņojumā par mājokļu statistiku 2005. gadā norādīts, ka Latvija ieņem vienu no zemākajām vietām attiecībā uz mājokļu celtniecību, aprēķinot uzcelto mājokļu skaitu uz 1000 iedzīvotājiem. Latvijā, pēc 2005. gada datiem, tika uzcelti 2,8 mājokļi uz 1000 iedzīvotājiem.⁵⁴ Augstākie rādītāji mājokļu celtniecībā uz 1000 iedzīvotājiem ES valstīs bija Īrijai (19), Spānijai (12,6), Kiprai (8,6), Francijai (6) un Somijai (5,8).⁵⁵

Pēdējo gadu laikā Latvijā pieaug sociālo māju skaits, kas, no vienas puses, liecina par pievēršanos šai problēmai, taču, no otras puses, tas norāda, ka zināma iedzīvotāju daļa mūsdienu ekonomiskajos apstākļos nav spējīga patstāvīgi sevi uzturēt. Sociālo māju skaits pieauga no 56 namiem 2001. gadā līdz 74 namiem 2003. gadā. Turklāt jāņem vērā arī lielais to personu skaits, kas ir uzskaitē dzīvokļa apstākļu uzlabošanai – 2003. gadā šādu personu bija 10 449.

Meklētie risinājumi ir dažādi. Grozījumi likumā “Par pašvaldību palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā”, kuri stājās spēkā ar 2005. gada 25. janvāri, paredz, ka papildus jau esošajām tiesībām ar dzīvokli pirmām kārtām jānodrošina arī denacionalizēto namu īrnieki. Pašvaldībām ir piešķirtas tiesības sniegt palīdzību denacionalizēto namu īrniekiem dzīvojamās telpas iegādei vai būvniecībai, sedzot pilnībā vai daļēji kredītprocenta maksājumus. Savukārt valsts var sniegt palīdzību minētajai riska grupai, izsniedzot galvojumu dzīvojamās telpas iegādei vai būvniecībai (likuma “Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 27.¹ pants). Ar minētajiem likuma grozījumiem pašvaldība ir tiesīga domes (padomes) saistošajos noteikumos paredzētajā kārtībā un apmērā piešķirt vienreizēju dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalstu denacionalizēto namu līdzšinējiem īrniekiem, ja tiem jāatstāj dzīvojamā telpa (likuma “Par palīdzību dzīvokļa jautājumu risināšanā” 26.¹ pants). Valsts piedalās dzīvojamās telpas atbrīvošanas pabalsta finansēšanā nodrošināšanā 50% apmērā no pašvaldības piešķirtajiem līdzekļiem.

2005. gada 5. aprīlī pieņemtie MK noteikumi Nr. 237 “Kārtība, kādā pašvaldībām piešķiramas valsts mērķdotācijas dzīvokļa jautājumu risināšanai” paredz arī iespēju saņemt dotāciju denacionalizēta dzīvojamā fonda iegādei no īpašnieka 30% apmērā no iegādes vērtības, bet ne vairāk kā piecus tūkstošus latu. Diemžēl šī norma darbojās tikai 2006.–2008. gadā. 2009. gadā krīze faktiski apturēja tās darbību.

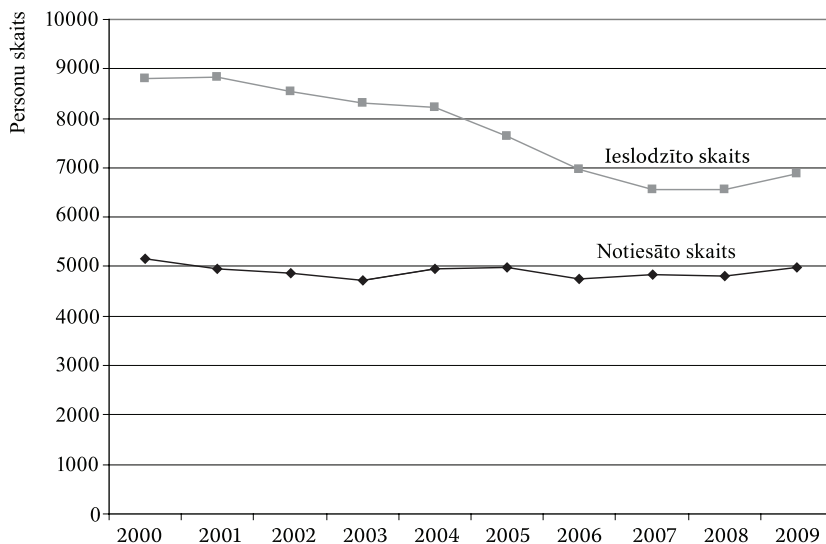
Nobeigumā vēl jāpiebilst, ka Latvijā etniskās un nacionālās minoritātes un imigranti nav dzīvojuši kompakti, nav notikusi to segregācija un nekad nav bijis geto. Tomēr ar šo tēmu saistītie jautājumi būtu vēl jāpēta.

⁵⁴ Turpat, 11. lpp.

⁵⁵ Turpat.

Ieslodzīto integrācija⁵⁶

Latvijā ieslodzīto skaits mērāms tūkstošos, un pēdējo gadu laikā tas ir samazinājies no 8815 ieslodzītajiem 2000. gada 1. janvārī līdz 6873 ieslodzītajiem 2009. gada 1. janvārī. Savukārt notiesāto skaits pēdējos gadus ir svārstījies ap 5000 tūkstošiem.⁵⁷ Taču salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm ieslodzīto koeficients Latvijā joprojām ir augsts.⁵⁸

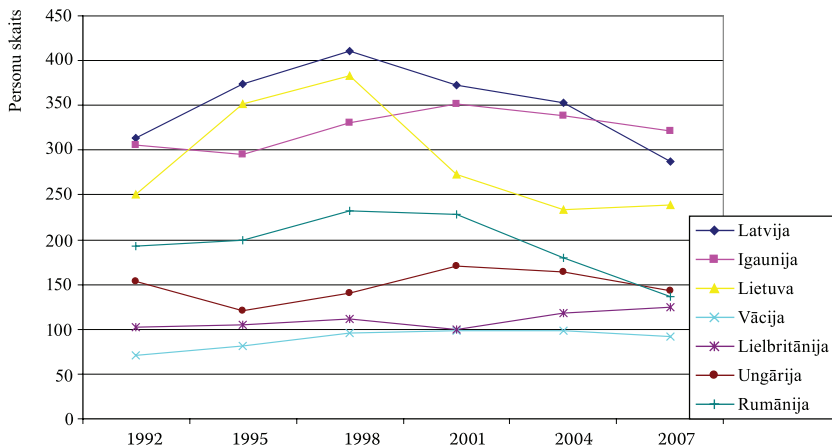


2. attēls. Ieslodzīto un notiesāto personu skaits Latvijā

⁵⁶ Šīs apakšsadaļas autore ir Vidzemes Augstskolas maģistratūras programmas “Pārvaldība un komunikācija” 2008. gada absolvente Dace Demme.

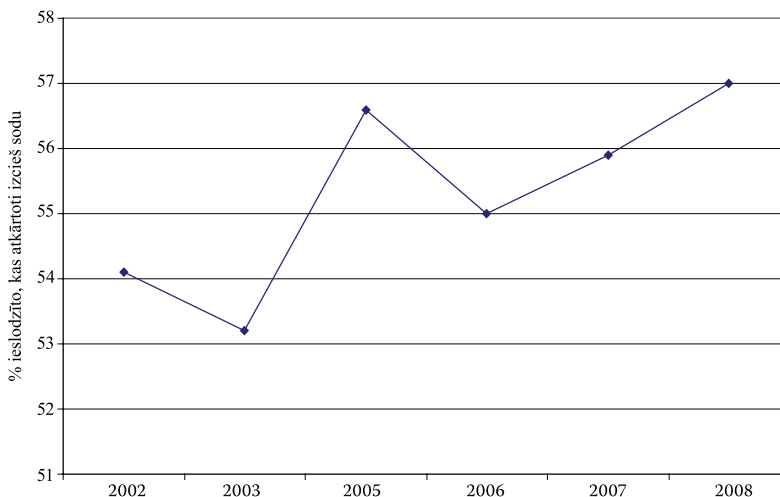
⁵⁷ LR Tieslietu ministrijas Ieslodzījuma vietu pārvaldes 2008. gada publiskais pārskats [tiešsaiste], 9. lpp. Pieejams: <http://www.ievp.gov.lv/?sadala=92>.

⁵⁸ World Prison Brief [online]. King’s College London. Available: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/?search=europe&x=Europe>.



3. attēls. Ieslodzīto personu skaits uz 100 000 iedzīvotāju

Recidīva līmenis – notiesāto skaits attiecībā pret visiem notiesātajiem, kuri sodu brīvības atņemšanas vietā izcieš ne pirmo reizi, – saglabājas vairāk nekā 50% un turpina pieaugt.⁵⁹



4. attēls. To notiesāto personu skaits (% no visiem notiesātajiem), kuras sodu brīvības atņemšanas iestādēs izcieš vairāk nekā vienu reizi

⁵⁹ Ieslodzījuma vietu pārvaldes 2008., 2007., 2006., 2005., 2004., 2003. gada publiskie pārskati.

Ieslodzīto integrācijas strukturālās un regulatorās īpašības

Ieslodzīto integrācijas uzdevums ir soda izciešanas laikā īstenot tādu pasākumu kopumu, kas veicina notiesāto spēju iekļauties sabiedrības noteiktajās normās un neizdarīt noziedzīgus nodarījumus pēc atgriešanās no soda izciešanas vietas.⁶⁰ Šo pasākumu kopumu sauc par resocializāciju, un tā ietver izglītošanos, sociālo rehabilitāciju un nodarbinātību.

Pēc Latvijas valsts neatkarības atjaunošanas 90. gadu sākumā Latvijā darbojās 15 ieslodzījumu vietas, bet kopš 2008. gada beigām – 12 ieslodzījumu vietas (četras ieslodzījumu vietas tika apvienotas, viena – likvidēta). Pēc Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā 2004. gadā valdību deklarācijās tika iekļauti uzdevumi, kas bija saistīti ar ieslodzījumu vietu pilnveidošanu un ieslodzīto iesaistīšanu dažādās aktivitātēs.

Kopš 2006. gada 11. janvāra Latvijai kā Eiropas Padomes dalībvalstij ir saistoši Eiropas cietumu noteikumi (“Eiropas Padomes Ministru komitejas Ieteikums Rec(2006)2 dalībvalstīm par Eiropas cietumu noteikumiem”). Tajos minēts, ka ieslodzījuma vietu darbiniekiem būtu jāveic ne tikai apsargu funkcijas, bet arī jāveicina ieslodzīto reintegrācija sabiedrībā pēc soda izciešanas, piedāvājot tiem konstruktīvas aprūpes un palīdzības programmas. Cietuma administrācijai būtu jāveicina to struktūrvienību darbība, kas gan ieslodzījuma vietās, gan ārpus tām sniedz aprūpes un reintegrācijas pakalpojumus ieslodzītajiem.

Šobrīd var šaubīties par Latvijas ieslodzījuma vietu personāla spējām izpildīt Eiropas cietumu noteikumus. Mūsu valstī ir nepieciešama speciālā augstākā pedagoģiskā izglītība, lai strādātu bērnudārzos un mācību iestādēs, bet saskaņā ar likumu par Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitu par apsargu – personu, kas strādā cietumā līdzās ieslodzītajiem plecu pie pleca katru dienu – var strādāt Latvijas pilsonis ar vidējo izglītību, kas prot latviešu valodu.

Bērnudārzā un skolā diplomētu speciālistu audzināšanas un izglītošanas pūles izrādījās neveiksmīgas, cilvēks noslīdēja uz noziedzīga ceļa, bet mēs naivi ceram, ka uzraugs bez speciālas sagatavošanas izrādīsies pārāks un tiks galā ar personu, kam ir kriminālas un recidīvu noslieces, audzināšanu, pāraudzīšanu un sociālo korekciju!⁶¹

2009. gada sākumā Ministru kabinets pieņēma Tieslietu ministrijas ilgi izstrādāto dokumentu “Ar brīvības atņemšanas sodu notiesāto personu reso-

⁶⁰ Ministru kabineta rīkojums Nr. 7 “Par “Ar brīvības atņemšanas sodu notiesāto personu resocializācijas koncepciju””, 2009. g. 9. janv. Rīga, Latvijas Vēstnesis, 6 (3992), 2009. g. 13. janv.

⁶¹ Makuševs, A. (2008) Roku dzelžu vietā – profesionālisms un autoritāte (I) [tiešsaiste]. *Diena*, 2008. g. 11. apr. Pieejams arī: <http://www.politika.lv/temas/cilvektiesibas/15519>.

cializācijas koncepcija”, kas ir ievērojams solis tuvāk ieslodzīto integrācijai sabiedrībā pēc viņu atbrīvošanas. Koncepcija paredz veikt notiesāto risku un vajadzību novērtēšanu, plānošanu un resocializācijas līdzekļu piemērošanu. Tas ļaus izslēgt līdzekļu ieguldīšanu pasākumos, kuriem nav pozitīvas ietekmes uz notiesātā noziedzīgo uzvedību.⁶² Taču jāmin, ka taupības režīmā ieslodzīto resocializācijai naudas nebūs pietiekami.⁶³ Tas nozīmē – minētās koncepcijas īstenošanai valsts finansējuma tomēr nepietiks.

Notiesāto nodarbinātība

Lielākā daļa no ieslodzītajām personām brīvības atņemšanas iestādēs ir notiesātie. Vairums no tiem ieslodzījumā pavada divus un vairāk gadus. Tas ir pietiekami ilgs laiks, lai nestrādājot aizmirstu darba iemaņas, specifiskas darba prasmes un attālinātos no pienākumu apziņas. Notiesāto personu nodarbinātības mērķis ir resocializācija, kas ļauj nodrošināt likumpaklausīgu dzīvi pēc atbrīvošanas. Ienākumu gūšana ir papildu motivācija notiesātajiem iesaistīties vienā no resocializācijas procesa sastāvdaļām – nodarbinātībā.⁶⁴ Nodarbināto notiesāto skaits pēdējos gados ir pieaudzis.⁶⁵

No 2003. līdz 2007. gadam bija vērojams visaugstākais līmenis notiesāto nodarbinātībai. Tas varētu būt izskaidrojams ar to, ka šajos gados pieauga iedzīvotāju pārceļšanās uz Rietumeiropu darba meklējumos. Tā rezultātā Latvijā trūka darba ņēmēju un tika plašāk izmantots ieslodzīto darbaspēks.

2007. gada 29. novembrī Valsts sekretāru sanāksmē tika izsludināts Tieslietu ministrijas izstrādātais “Ar brīvības atņemšanu notiesāto personu nodarbinātības koncepcijas” projekts, kas līdz tam bija pirmais politikas plānošanas dokuments par notiesāto nodarbinātību. Attiecībā uz nodarbināto notiesātā statusa regulējumu koncepcija paredz, ka notiesātie, kas tiek nodarbināti par samaksu, ir īpaša nodarbināto personu kategorija, kam noteikts atsevišķs normatīvais regulējums. Un koncepcija paredz, ka notiesāto darba samaksas jautājumi tiek risināti pēc tiem pašiem principiem, kas sabiedrībā kopumā.⁶⁶

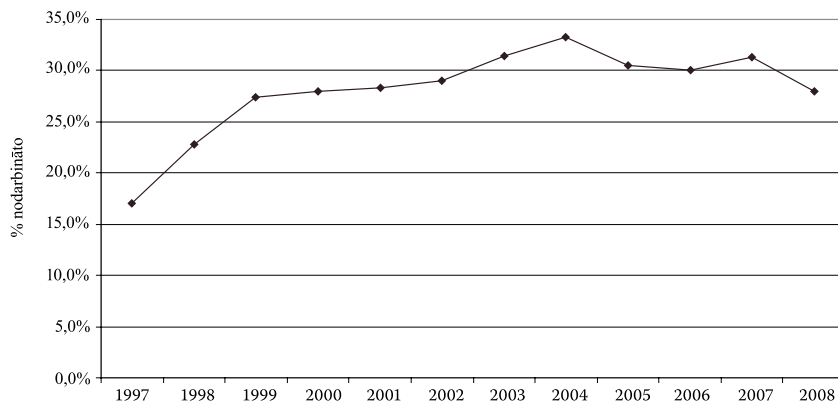
⁶² Luste, M. (2009) Notiesāto personu resocializācija – solis pareizajā virzienā [tiešsaiste]. Portāls LV.LV, 2009. g. 29. janv. Pieejams: <http://www.lv.lv/?menu=doc&id=187017>.

⁶³ BNS (2009) Bezdarbs sāk valdīt arī aiz cietuma mūriem [tiešsaiste]. *Diena*, 2009. g. 9. janv. Pieejams: <http://www.diena.lv/lat/politics/sabiedriba/bezdarbs-sak-valdit-ari-aiz-cietuma-murim>.

⁶⁴ Purviņa, H. (2008) Notiesāto personu darbs: panaceja vai utopija. *Jurista Vārds*, 2008. g. 12. maijā.

⁶⁵ Ieslodzījuma vietu pārvaldes 2008., 2007., 2006., 2005., 2004., 2003. gada publiskie pārskati.

⁶⁶ Ar brīvības atņemšanu notiesāto personu nodarbinātības koncepcija [tiešsaiste]. LR Tieslietu ministrija. Pieejams: http://www.mk.gov.lv/doc/2005/TMkonc_081107.doc



5. attēls. Nodarbinātie notiesātie % no visiem darbaspējīgajiem notiesātajiem

Britu profesore un pētniece Ursula Smarta vizītes laikā Latvijā 2006. gadā skaidroja, ka Eiropā 21. gs. sākumā galvenais vairs nav vienkārši likt ieslodzītajiem darīt jebkuru darbu, bet gan pilnveidot viņu profesionālās iemaņas, tādējādi palielinot viņu potenciālās nodarbinātības iespējas. Kaut arī ieslodzīto darbs var būt potenciāls peļņas avots, tomēr var droši teikt, ka vairums cietumu ražošanas jaudu strādā ar zaudējumiem.⁶⁷

Notiesāto nodarbinātību nevar tieši pielīdzināt brīvībā esoša cilvēka nodarbinātībai. Ikviens no mums strādā, lai pilnveidotu savas spējas un bagātinātu savu pieredzi, kas nākotnē var novest pie karjeras izaugsmes iespējām un lielāka atalgojuma. Taču notiesāto nodarbinātībai ir atšķirīgi uzdevumi: pirmkārt, lietderīgi pavadīt laiku; otrkārt, saglabāt notiesātā darba spējas; tikai treškārt – iespēju robežās attīstīt viņa darba spējas un bagātināt pieredzi, lai pēc atbrīvošanās varētu atrast darbu; ceturtkārt, piešķirt atalgojumu, kas visbiežāk ir minimāls, un to nav iespējams iztērēt ieslodzījumā, jo ieslodzījumu vietās ir aizliegta skaidras naudas aprīte.

Notiesāto nodarbinātība nav iespējama bez darba devējiem. Taču, lai nodarbinātu ar brīvības atņemšanu notiesātas personas, darba devējam ir jārēķinās gan ar sava uzņēmuma izvietojumu ieslodzījuma vietā, gan specifisku darbaspēku. Tas nozīmē zināmas neērtības un risku.

1995. gada 9. februārī tika pieņemts un ar 1995. gada 1. aprīli spēkā stājās likums “Par uzņēmumu ienākuma nodokli”.⁶⁸ Šī likuma 19. panta pirmā daļa paredzēja uzņēmumus (uzņēmējsabiedrības), kas izmanto kā darbaspēku notiesātos, atbrīvot no nodokļa maksāšanas, t. i., – no uzņēmumu ienākuma nodokļa maksāšanas. Tas bija pirmais valdības spertais solis pretī uzņēmēju

⁶⁷ Latvijas Cilvēktiesību centrs. Ieteikumi ieslodzīto nodarbinātības veicināšanai : seminārs “Nodarbinātības modeļi cietumos”. Rīga, 2006. g. 20. apr.

⁶⁸ Likums “Par uzņēmumu ienākuma nodokli” [tiešsaiste]. Laikraksta “Latvijas Vēstnesis” tiesību aktu vortāls www.likumi.lv, 1995. g. 9. dec. Pieejams: <http://www.likumi.lv>.

ieinteresētībai un atbalstam nodarbināt notiesātos brīvības atņemšanas iestādēs. Pēc gada – 1996. gada 5. jūlijā – tika grozīts likuma “Par uzņēmumu ienākuma nodokli” 19. pants par nodokļu atlaidēm.⁶⁹ Grozījumi turpmāk paredzēja uzņēmumiem (uzņēmējsabiedrībām), kas kā darbaspēku izmanto notiesātos, 20% uzņēmuma ienākuma nodokļu atlaidi. Tādējādi tika samazināts atbalsts uzņēmējiem notiesāto nodarbināšanai ieslodzījumu vietās. Savukārt 2005. gada 20. oktobrī tika pieņemti grozījumi likumā “Par uzņēmumu ienākuma nodokli”, kas izslēdza likuma 19. pantu par nodokļu atlaidēm.⁷⁰ Kopš tā brīža uzņēmēji, nodarbinot ar brīvības atņemšanu notiesātos, nesaņem uzņēmumu ienākuma nodokļu atlaides.

Valsts probācijas dienesta attīstība

2003. gadā, t. i., pirms iestāšanās Eiropas Savienībā, Tieslietu ministrijas pārraudzībā tika izveidots Valsts probācijas dienests (tālāk – VPD). Tas bija ļoti būtisks notikums ieslodzīto integrācijas nodrošināšanai. Šī dienesta uzdevums ir īstenot valsts politiku kriminālsoda – piespiedu darbs – un audzinoša rakstura piespiedu līdzekļa – sabiedriskais darbs – izpildē, kā arī probācijas klientu uzraudzībā un sociālās uzvedības korekcijā.⁷¹ Laikā no 2003. līdz 2007. gadam VPD ir strukturāli paplašinājies – no pārvaldes un 6 teritoriālām struktūrvienībām līdz pārvaldes un 28 teritoriālām struktūrvienībām, un 10 teritoriālo struktūrvienību filiālēm.

Ir ne tikai palielinājies pats dienests, bet arī paplašinājušās tā funkcijas. VPD jāveic astoņi pamatuzdevumi, no kuriem ar ieslodzīto un bijušo ieslodzīto integrāciju visvairāk saistīti ir šādi:

- probācijas programmu izstrāde un licencētu programmu īstenošana, iesaistot tajās esošos un bijušos notiesātos;
- personu, kuras nosacīti notiesātas vai nosacīti pirms termiņa atbrīvotas no brīvības atņemšanas iestādēm, uzraudzīšana;
- postpenitenciārās palīdzības sniegšana personām, kuras tiek sagatavotas atbrīvošanai vai ir atbrīvotas no brīvības atņemšanas iestādēm.⁷²

Ieslodzīto un bijušo ieslodzīto integrācija Latvijā šobrīd skar aptuveni 10 000 personas (ieskaitot apcietināto un notiesāto personu ģimenes un ieslodzījumu vietu personālu).⁷³ Taču šis skaits varētu būt daudz mazāks, ja veiktu izmaiņas sodu sistēmā. Esošā situācija pieļauj, ka tiesībsargājošās iestādes nepārdomāti bieži uzliek sodu – ieslodzījums. Ņemot vērā ieslodzījuma vietu sadzīves un sociālos apstākļus (piemēram, 20–50 ieslodzītī vienā kamerā) un

⁶⁹ Grozījumi likumā “Par uzņēmumu ienākuma nodokli”, 1996. g. 5. jūn. *Latvijas Vēstnesis* Nr. 108(593), 1996. g. 21. jūn.

⁷⁰ Grozījumi likumā “Par uzņēmumu ienākuma nodokli”, 2005. g. 20. okt. *Latvijas Vēstnesis*, 179(3337), 2005. g. 9. nov.

⁷¹ Valsts probācijas dienesta likums, 2003. g. 18. dec., ar grozījumiem 2006. g. 26. okt.

⁷² Turpat.

⁷³ Valsts probācijas dienesta 2008. gada publiskais pārskats, 14. lpp.

izglītības, rehabilitācijas, nodarbinātībasniecīgās iespējas, pat jauns zaglēns pēc divu gadu ieslodzījuma drīzāk kļūs par laupītāju, nevis likumam paklausīgu valsts pilsoni. Samazinot ieslodzīto skaitu, būtu nepieciešams mazāk resursu viņu integrācijai.

Secinājumi

Latvijas politiķiem ir zema izpratne par to, ka attīstīta sociālā politika ir svarīga ekonomiskai izaugsmei, ka sociālā un ekonomiskā politika ir savstarpēji saistītas un atkarīgas viena no otras. Dominē vienkāršots pieņēmums, ka ekonomikas izaugsme un lielāks darbavietu skaits ir pietiekami nosacījumi sociālās iekļaušanas nodrošināšanai.

Dokumentos sociālās integrācijas mērķi ir formulēti; institucionālais ietvars sociālās integrācijas politikas īstenošanai pamatā ir izveidots, taču politikas process nenodrošina adekvātu reakciju uz sabiedrības vajadzībām un polarizācijas pieaugumu sabiedrībā.

Pozitīva tendence ir, ka nedaudz samazinājusies nabadzība ģimenēs ar bērniem. Pie varas esošie politiķi rēķinās, ka liela sabiedrības daļa ļoti aktīvi protestēs, ja ģimenes pabalsti tiks radikāli “apcirpti”. Par to liecina apstākļi, ka pat krīzes apstākļos netika samazināta ar nodokļiem neapliekamā summa par apgādībā esošiem bērniem un ka valdība visai saudzīgi izturas jautājumos, kas saistīti ar bērnu kopšanas pabalstiem. Kopš iestāšanās ES bija iezīmējusies pozitīva virzība attiecībā uz neapliekamo minimumu: no 21 lata 2004. gadā līdz pat 90 latiem 2009. gada pirmajā pusē. Ieguvēji no tā bija zemas algas saņēmēji. Viņi arī ir lielāko zaudētāju vidū, kad ar 2009. gada 1. jūliju ar nodokļiem neapliekamā summa tika drastiski samazināta no 90 uz 35 latiem, katram strādājošajam valsts budžetā mēnesī papildus jāsamaksā 12,65 lati.

Pensiju politikā galvenā kļūda bija valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta iesaldēšana 45 latu apmērā lielās inflācijas un ievērojamā algu pieauguma gados (2006–2008). Tas jūtami pasliktināja pensionāru situāciju uz strādājošo fona un iniciēja 2008. gada referendumu. Pirmsreferenduma gaisotnē gūtos pielikumus 2009. gada krīze ievērojami devalvēja. Lielu gandarījumu pensionāru vidū radīja Satversmes tiesas 2009. gada decembra spriedums, ar kuru valdības izdarītā pensiju samazināšana tika atzīta par netaisnīgu un Satversmei neatbilstošu. Individualizēta pieeja pensiju apmēra noteikšanai saskaņā ar izdarītajām iemaksām aizvien vairāk diferencē pensijas atkarībā no iepriekšējām algām.

Mājokļu jautājumā valsts ilgu laiku īstenoja neiejaukšanās politiku un paļāvās uz neredzamu tirgus “roku” un pašvaldību dzīvokļu pabalstiem. Pozitīva tendence iezīmējās līdz ar iestāšanos ES, taču pūles un darbība nav samērojama ar problēmas mērogiem. Valstī trūkst lēto dzīvokļu un ir ļoti zems (zemākais ES) sociālo dzīvokļu īpatsvars.

Veselības politikā lēmumu pieņemšana tika ilgu laiku atlikta. Lielā mērā ir notikusi nozares privatizācija, kas kopā ar iedzīvotāju zemu pirktspēju

pasliktina pakalpojumu pieejamību, veicina iedzīvotāju veselības stāvokļa pasliktināšanos un haosu pašā sistēmā. Nozares stiprā puse joprojām ir medicīnu kvalifikācija.

Nesamērojami pieaug sociālās palīdzības dienestu slogs. Sistēmā ir notikuši uzlabojumi gan kadru nokomplektēšanas, gan to sagatavošanas ziņā. Negatīvi ir tas, ka pašvaldību iespējas palīdzēt ir nevienlīdzīgas, un vairākas pašvaldības jau ir gandrīz izsmēlušas savus resursus pirmajā pusgadā. Tāpēc valsts apņemšanās 2010. gadā segt pašvaldībām pusi no garantētā minimālā ienākuma izmaksātās naudas un 20% no summas, kas ir izmaksātas dzīvokļu pabalstiem, ir vismaz daļējs risinājums.

Bezdarbnieku pabalsta ilguma samazināšana atkarībā no darba stāža ilguma līdz 4 vai 6 mēnešiem, sākot ar 2008. gadu, bija kļūda, kuras rezultātā daudzi cilvēki darbspējīgā vecumā palika bez jebkādiem eksistences līdzekļiem. Likumdevējs ar 2009. gada 1. jūliju noteica visiem bezdarbniekiem vienādu bezdarbnieka pabalsta izmaksas laiku – 9 mēneši. Kopš 2009. gada 1. septembra darbojas bezdarbnieku stipendijas (Ls 100) sistēma. Kopumā investīcijas cilvēkkapitālā ir izteikti zemas.

Penitenciārā sistēma netiek galā ar ieslodzīto resocializāciju, ir ļoti augsts recidīvisma līmenis.

Galvenie sasniegumi

Latvija ir iekļāvusies Eiropas Savienības kopējā sociālās iekļaušanas politikā, kas prasa veikt ne tikai atstumtības un nabadzības mērījumus, bet arī reālus soļus problēmu risināšanai. Sociālās drošības sistēmā ir notikuši uzlabojumi gan kadru nokomplektēšanas, gan to sagatavošanas ziņā. 2003. gadā Tieslietu ministrijas pārraudzībā tika izveidots Valsts probācijas dienests, kas vērtējams kā nozīmīgs notikums ieslodzīto integrācijai.

Nopietnākās problēmas

Valstī trūkst lēto dzīvokļu un ir ļoti zems sociālo dzīvokļu īpatsvars. Valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta apmērs netika grozīts kopš 2005. gada, neskatoties uz lielo inflāciju un algu izaugsmi. Tā apjoms (Ls 45) ir neadekvāts un neatbilst nosaukumam. Veselības aprūpes komercializēšana, slimnīcu slēgšana un apvienošana samazināja veselības pakalpojumu pieejamību. Latvijā ir viens no mazākajiem veselības jomas budžetiem ES valstu vidū, gan rēķinot % no IKP, gan absolūtajos skaitļos. Salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm ieslodzīto koeficients ir augsts.

Galvenie uzdevumi

Galveno uzdevumu vidū ir minimālo garantiju regulāra revidēšana un palielināšana līdz līmenim, kas ļauj reāli izdzīvot, kā arī sociālās un veselības aprūpes integrēšana un lēta dzīvojama fonda izveidošana. Eiropas Cilvēktiesību tiesā 2009. gada februārī pieņemtā sprieduma rezultātā Latvijas Saeimai ir jāpārskata likums par valsts pensijām, lai pielīdzinātu Latvijas pilsoņu un nepilsoņu tiesības uz pensijas summas aprēķināšanu par tādu darba stāžu līdz 1991. gadam, kas ir iegūts ārpus Latvijas robežām. Latvijai steidzami jāievieš alternatīvu soda piemērošanas forma, lai nevaikotu jaunus noziedzniekus. Pensionēšanas vecuma paaugstināšana ir neizbēgama, bet tas jādara pakāpeniski, un sabiedrība par to ir jāinformē pēc iespējas ātrāk.

Izglītība sabiedrības integrācijai

Brigita Zepa

Ievads

Sabiedrības integrācijas kontekstā izglītības sistēmu var uzlūkot divos aspektos: no vienas puses, tie ir jautājumi par to, kā izglītības sistēma iekļauj/izstumj no mācību procesa individuus, kas izglītojas, un, no otras puses, cik veiksmīgi izglītības sistēma sagatavo viņus profesionālajai un sabiedriskajai dzīvei, sniedzot nepieciešamās zināšanas un prasmes un tādējādi nodrošinot indivīda integrāciju sabiedrībā. Šīs abas problēmas ir cieši saistītas, jo izstumšana no izglītības apguves šodienas apstākļos ir viens no galvenajiem nosacījumiem, kas palielina cilvēka sociālās izstumtības risku, liedz pieeju resursiem, kas ir sabiedrības rīcībā.

Tādējādi šajā nodaļā tiek aplūkoti divi problēmu loki. Pirmais jautājumu loks skar izglītības sistēmas stratēģijas, kas sekmē demokrātiskai sabiedrībai nepieciešamo zināšanu un prasmju izveidi jaunajā paaudzē. Sabiedrības integrācijas kontekstā tā ir sabiedrības daudzveidības atzīšana, tolerance pret atšķirīgo, kritiska domāšana, kas ļauj uztvert sociālās realitātes sarežģītību un darboties adekvāti tai. Otrais ir jautājums par to, kā izglītības sistēma nodrošina iekļaujošo funkciju attiecībā pret apmācāmo kontingentu, kādas ir izglītība sistēmas stratēģijas attiecībā pret tādām “skolu kļūdām” kā zems akadēmiskais rezultāts un agrīna skolu pamešana.

Nodaļā tiks aplūkots, kā izglītības sistēma īsteno šādus integrējošas izglītības politikas uzdevumus:

- 1) nodrošina vienlīdzīgas tiesības uz izglītību, sekmē iekļaujošu izglītību, mazinot sociālās atstumtības risku;
- 2) veicina aktīvas demokrātiskas līdzdalības iemaņas un sociālo atbildību, sekmē jaunajā paaudzē sabiedrības daudzveidības atzīšanu;
- 3) veido grupu savstarpējo kontaktu iemaņas un sadarbību.

20. gs. 70. gadu sākumā izglītības sistēmas uzdevums tika fokusēts uz akadēmiskajiem rezultātiem, neitrālu lomu ieturot attiecībā pret tās sociālajiem aspektiem. Taču šodienas Eiropas politika izglītības sistēmai izvirza arī citu svarīgu uzdevumu – mazināt sociālo nevienlīdzību, sekmēt dažādu sabiedrības grupu sociālo iekļaušanos, integrāciju sabiedrībā. Izpētes kontekstā tas nosaka nepieciešamību, no vienas puses, izzināt, kādas izglītības prakses palielina

sociālo izstumšanu, un, no otras puses, atklāt, kādas prakses sekmē sociālo iekļaušanos.¹

Diskusija par vienotas izglītības sistēmas izveidi

Jau kopš 20. gs. 90. gadiem, kad tika veidota sabiedrības integrācijas politika, tās uzdevums tika definēts kā vienkopienas sabiedrības veidošana, par tās pamatu izvirzot latviešu valodas apguvi. Kā loģisks turpinājums šai politikai sekoja 90. gados izstrādātā bilingvālās izglītības politika. Viens no tās mērķiem bija vienotas izglītības sistēmas izveide. Pašlaik izglītības politikas dokumentos šāda tēze nav atrodama. Tai pašā laikā ļabi saprotams, ka pēc valodu principa dalīta skolu sistēma sekmē sociolingvistisko kopienu saglabāšanu, ko neizbēgami pavada “pašu” pozitīvās un “citu” negatīvās identitātes konstruēšana, un tas starp šīm kopienām rada un uztur spriedzi.

Par pašlaik pastāvošajām stratēģijām, kas varētu sekmēt vienotas izglītības sistēmas izveidi, varētu uzskatīt šādus izglītības politikas soļus:

- 1) bilingvālās izglītības ieviešana mazākumtautību skolās;
- 2) divplūsmu skolas.

Vienotas izglītības sistēmas izveidi sekmē arī mazākumtautību bērnu vecāku stratēģija sūtīt savus bērnus latviešu skolās.

No daudzajiem izglītības pētniekiem vienīgi Marija Golubeva ir pievērsusies jautājumam par vienotas skolas izveidi. Savā pētījumā “Dažādības integrācija valsts vispārējās izglītības sistēmā”² viņa izmanto I. Amira un S. Šarana analīzes modeli, kas skolu segregācijas pārvarēšanai piedāvā izvērtēt virkni mainīgo lielumu. Tie ir strukturālie mainīgie lielumi (juridiskais pamats, sabiedrības nostādnes), kultūras konteksts un veids, kā lomas tiek īstenotas (skolu attieksmes, reakcija uz politiku izvirzītajiem mērķiem). Golubeva norāda – šādi pētot pastāvošo izglītības sistēmu, varētu noteikt, kuri no aspektiem satur vairāk risku, kuros gadījumos būtu nepieciešamas noteiktas programmas, kas sekmētu vienotas izglītības sistēmas izveidi, utt.

Uz jautājumu, kas kavē latviešu un krievu skolu integrāciju, zināmā mērā atbild pētījuma “Minoritātes bērni latviešu mācībvalodas skolās” autore I. Druviete un M. Gavriļina.³ Savā pētījumā viņas atklāj virkni problēmu, kas atklājas etniski un lingvistiski neviendabīgās klasēs:

- 1) mentalitātes dažādu aspektu neizpratne;
- 2) metodiskās sagatavotības trūkums;

¹ *Revised Strategy for Social Cohesion* (2004) European Committee for Social Cohesion (CDCS), Strasbourg, Council of Europe.

² Golubeva, M. (2005) *Dažādības integrācija valsts vispārējās izglītības sistēmā* [tiešsaiste]. Rīga, Sabiedriskās politikas centrs Providus, 31. lpp. Pieejams: <http://www.providus.lv/public/26462.html>.

³ Druviete, I., Gavriļina, M. (2003) *Minoritātes bērni latviešu mācībvalodas skolās*. Rīga, Puse, 31.–37. lpp.

- 3) speciālu mācību grāmatu un citu mācību materiālu trūkums;
- 4) grūtības saziņā ar vecākiem.⁴

Savukārt Marija Golubeva, izvērtējot šo pētījumu, saskata centienus izcelt latviešu un cittautiešu mentalitāšu atšķirības kā vēl lielāku problēmu nekā skolotāju metodiskās izglītības trūkums.⁵ Golubeva uzsāk diskusiju ar pētījuma autorēm par to, cik pamatota ir nostādne, ka “minoritātes skolēns latviešu mācībvalodas skolā tikai daļēji apgūs tā saukto izglītības etnisko elementu vai arī to nemaz neapgūs”.⁶ Golubeva norāda, ka neatlaidīgā prasība – katra skolēna pienākums ir “apzināties un justies piederīgam kādai etniskai grupai” – ir pretrunā ar vienu no Džeimsa Benksa formulētajiem mērķiem par pilsoņu izglītošanu multikulturālā sabiedrībā: izglītībai ne tikai jāsniedz skolēniem iespēja brīvi apliecināt savu kultūras (vai rases, etnisko) identitāti, bet arī jānodrošina skolēniem brīvība darboties ārpus savas etniskās identitātes un kultūras robežām.⁷ Golubeva arī norāda, ka Druvietes un Gavriļinas pieejai raksturīgi “trūkumu teorijas” (*deficiency theories*) argumenti, proti, minoritāšu bērnu situācija latviešu mācībvalodas skolās tiek aplūkota, atsaucoties uz bērnu nespēju iekļauties šajās skolās, tai pašā laikā mazāk tiek akcentētas pašas izglītības sistēmas nepilnības kā problēmas cēlonis.

Šajā diskusijā redzams, ka Marija Golubeva vadās no izglītības vērtībām multikulturālā sabiedrībā (kultūras, etniskas piederības u. c. izvēles brīvība), savukārt Ina Druvieta un Marija Gavriļina vadās pēc Latvijas politikā pastāvošajām etniskā nacionālisma pozīcijām. Minēto autoru viedokļu konfrontāciju ļoti spilgti raksturo pozīcija jautājumā par izglītības sistēmas dalījumu pēc valodas principa un politikas dokumentu “klusēšana” par to. Tas mudina domāt, ka vismaz tuvākajā laikā nav paredzami ne politikas soļi, ne atklātas diskusijas sabiedrībā, kas varētu mainīt valdošos diskursus šai jautājumā. Taču tai pašā laikā lietderīgi ir pārlūkot tās prakses, kuru pastāvēšana zināmā mērā paver ceļu vienotas izglītības sistēmas izveidei.

Pēc Golubevas domām, nepieciešams pieņemt politikas vadlīnijas vai stratēģiju, kas vedinātu pie dažādības integrācijas Latvijas skolu sistēmā. Šādas stratēģijas pamatā jābūt zināmai vienprātībai starp skolas sistēmā iesaistītajām personām (vecāki, skolotāji, skolēni, skolas administrācija, vietējās izglītības pārvaldes, valdības un politikas veidotāji), un tā jāpieņem pēc plašām konsultācijām ar visām iesaistītajām pusēm.⁸

⁴ Golubeva, M. (2005) *Dažādības integrācija valsts vispārējās izglītības sistēmā* [tiešaiste]. Rīga, Sabiedriskās politikas centrs Providus, 37. lpp. Pieejams: <http://www.providus.lv/public/26462.html>.

⁵ Turpat.

⁶ Turpat.

⁷ Banks, J. (1997) *Educating Citizens in a Multicultural Society*. [Citēts pēc Golubevas.]

⁸ Golubeva (2005) *Dažādības integrācija valsts vispārējās izglītības sistēmā*, 44. lpp.

Starptautiskajā pētījumā “Divided Education, Divided Citizens?”⁹, kurā līdzdarbojās arī Latvijas pētniece Marija Golubeva, konstatēts, ka, no vienas puses, pēc valodas principa dalītā skolu sistēma ietekmē atšķirīgas politiskās kultūras veidošanos attiecīgo grupu jauniešos, bet, no otras puses, pētījums arī parāda, ka zināma daļa skolu jauniešu un pedagogu atbalsta dalītu skolu sistēmu. Pētījumā atklājās, ka minoritāšu jaunieši ir mazāk pārliecināti par savām politiskās ietekmes iespējām nekā vairākuma pārstāvji. Attiecībā uz skolu dalījumu pētījums parādīja, ka 39% krievvalodīgo un 23% latviešu skolēnu un 29% krievvalodīgo un 14% latviešu skolotāju atsevišķu skolu pastāvēšanu ir novērtējuši ar izteikumu – “ļoti labi”. Vēl lielāks ir to skolēnu skaits, kas atzinuši, ka nevēlētos mācīties vienā klasē ar citas grupas piederīgajiem, attiecīgi no latviešiem 42% nevēlētos vienā klasē mācīties ar krievvalodīgajiem, bet no krievvalodīgajiem 56% negribētu būt vienā klasē ar latviešiem. Šie dati nepārprotami liecina, ka dalīta skolu sistēma veicina norobežošanos attiecībā pret otru sociolingvistisko grupu, kā arī negatīvi ietekmē politiskās līdzdalības motivāciju.

Bilingvālā izglītība kā integrējoša stratēģija

Viens no bilingvālās izglītības ieviešanas mērķiem bija veicināt minoritāšu jauniešu iekļaušanos darba tirgū un arī iespēju studēt Latvijas augstskolās, kur studiju valoda valsts finansētajās programmās kopš 1992. gada ir latviešu valoda. Latvijā tika veikti pētījumi par bilingvālās izglītības ieviešanas procesu, taču līdz šim nav veikti pētījumi par tās ietekmi uz mācību rezultātu, kas ļautu novērtēt šo politiku izvirzīto mērķu sasniegšanas aspektā.

Ne tikai pētījumu trūkums, bet arī IZM publiski pieejamie dati neļauj izvērtēt to, kā priekšmetu apguve bilingvāli ietekmē skolēnu sekmes. Šai situācijā interesanti šķiet aplūkot krievu kultūras, izglītības un zinātnes asociācijas “ARKONA” pārstāvju Aleksandra Malašonoka un Ņikitas Haļavina¹⁰ veikto visu Rīgas valsts un pašvaldību vidusskolu skolēnu vidējo centralizēto eksāmenu atzīmju analīzi. Autori izvērtējuši Rīgas skolu skolēnu centralizēto eksāmenu atzīmes, kas iegūtas laikā no 2004. līdz 2007. gadam, salīdzinot sekmes atkarībā no mācību valodas. Analīzei viņi nav izvēlējušies priekšmetus, kurus kārtājuši mazāk nekā 20% skolu absolventu. Malašonoks un Haļavins salīdzinājuši krievu un latviešu skolu absolventu vidējās atzīmes matemātikā, angļu valodā un vēsturē. Iegūtie rezultāti parāda, ka krievu skolēni gūst sliktāku vērtējumu angļu

⁹ Golubeva, M., Powell, S., Kazimzade, E., Nedelcu, A. (2009) *Divided Education, Divided Citizens? A comparative study of the effects of separate schooling on civil enculturation* [tiešaiste]. Rīga, Sabiedriskās politikas centrs Providus. Pieejams: <http://www2.providus.lv/public/27199.html>.

¹⁰ Малашонов, А., Халявин, Н. *Подробнее об исследовании результатов реформы образования в русских школах*. Ассоциация русской культуры образования и науки “АРКОНА”. Pieejams: <http://www.svoi.lv/userfiles/File/memorandum-svoi.doc>.

valodā, taču nav vērojama rezultātu pasliktināšanās aplūkotajā laika posmā (no 2005. līdz 2007. gadam), kas varētu būt kā atskaites punkts salīdzinājumam ar rezultātiem priekšmetos, kuru apguve notiek bilingvāli.

Salīdzinājumā ar 2005. gadu 2006. un 2007. gadā matemātikas eksāmena rezultāti ir pasliktinājušies par dažām simtdaļām. Kas attiecas uz vēstures eksāmeniem, redzams, ka to rezultāti pēdējo triju gadu laikā ir ļoti nevienmērīgi gan latviešu, gan krievu absolventu vidū, tomēr kopējā iezīme – krievu absolventu vidējā atzīme ir par trim desmitdaļām zemāka (2007. gadā pat par septiņām desmitdaļām) salīdzinājumā ar latviešiem. No šiem datiem var secināt, ka eksāmenos, kur lielāka nozīme ir valodas prasmēm, piemēram, vēsturē, krievu skolēnu sekmes ir zemākas salīdzinājumā ar latviešu skolēniem.

Tai pašā laikā IZM 2007. gada publiskajā pārskatā minēts, ka “2006./2007. mācību gadā eksāmenu rezultāti ir līdzīgi izglītības iestādēs, kas īsteno izglītības programmas latviešu valodā, un izglītības iestādēs, kas īsteno mazākumtautību izglītības programmas”. Šie divi aplūkoti materiāli liecina, ka bez izvērstā novērtējuma par bilingvālās izglītības ietekmi uz skolēnu mācību rezultātiem nav iespējams izdarīt secinājumus par izglītības reformas iekļaujošo ietekmi attiecībā uz minoritāšu jauniešiem.

1. tabula. Visu Rīgas valsts un pašvaldību vidusskolu skolēnu vidējā centralizēto eksāmenu atzīme atkarībā no mācību valodas

| Priekšmets | Gads | Krievu mācību valoda | Latviešu mācību valoda | Starpība | % |
|--------------|------|----------------------|------------------------|----------|--------|
| Matemātika | 2004 | 2,88 | 3,00 | -0,12 | -4,0% |
| | 2005 | 2,68 | 2,82 | -0,14 | -5,0% |
| | 2006 | 2,73 | 2,97 | -0,24 | -8,1% |
| | 2007 | 2,71 | 2,99 | -0,28 | -9,4% |
| Angļu valoda | 2005 | 2,73 | 3,26 | -0,53 | -16,3% |
| | 2006 | 2,74 | 3,22 | -0,48 | -14,9% |
| | 2007 | 2,86 | 3,38 | -0,52 | -15,4% |
| Vēsture | 2005 | 2,62 | 2,91 | -0,29 | -10,0% |
| | 2006 | 3,01 | 3,37 | -0,36 | -10,7% |
| | 2007 | 2,66 | 3,36 | -0,70 | -20,8% |

Zināmu akadēmisko rezultātu salīdzinājumu varam iegūt arī, aplūkojot Starptautiskās skolēnu novērtēšanas programmas (SSNP 2006) ietvaros veiktā pētījuma rezultātus. SSNP 2006 pētījuma autori atzīst, ka vidējie sasniegumi skolēniem, kuri mācās skolās ar krievu mācībvalodu (skolas, kas īsteno mazākumtautību izglītības programmas), praktiski neatšķiras no to skolēnu sasniegumiem, kuri mācās skolās ar latviešu mācībvalodu (491 un 494 punkti).¹¹ Ja 2000. un 2003. gadā nedaudz augstāki vidējie sasniegumi bija skolēniem skolās

¹¹ Geske, A., Grīnfelds, A., Kangro, A., Kiseļova, R. (2007) *Kompetence dabaszinātnēs, matemātikā un lasīšanā – ieguldījums nākotnei*. Latvija OECD valstu Starptautiskajā skolēnu novērtēšanas programmā 2006. Rīga, 127. lpp.

ar latviešu mācībvalodu, tad 2006. gadā šī atšķirība vairs nepastāv – sasniegumi ir izlīdzinājušies. Salīdzinājumā ar 2003. gada rezultātiem vidējie sasniegumi 2006. gadā ir samazinājušies skolēniem, kuri mācās skolās ar latviešu mācību valodu, kā arī divplūsmu skolās. Skolēnu ar krievu mācībvalodu (skolās, kas īsteno mazākumtautību izglītības programmas) sasniegumi nav mainījušies kopš iepriekšējā pētījumu cikla 2003. gadā.¹² Kā latviešu, tā krievu skolu skolēnu sasniegumi ievērojami zemāki ir nelielās lauku skolās salīdzinājumā ar pilsētu skolām, īpaši Rīgas skolām.

Jautājumu par to, cik iekļaujoša bijusi izglītības sistēma augstākās izglītības līmenī attiecībā pret minoritātēm, izvirza M. Hazans, I. Trapeznikova, O. Rastrigina savā rakstā¹³ par minoritāšu izglītības līmeni Baltijas valstīs. Autori uzsver, ka latviešu vidū vecuma grupā no 21 līdz 45 gadiem cilvēku ar augstāko izglītību ir par 7–8% vairāk nekā attiecīgajā minoritāšu grupā. Tomēr minētajā rakstā nebija iespējams izpētīt minoritāšu jaunatnes atšķirīgā izglītības līmeņa cēloņus. Ņemot vērā, ka valsts finansētajās augstskolās kopš 1992. gada pakāpeniski tika veikta pāreja uz latviešu valodu, pamatots ir pieņēmums, ka daļa krievvalodīgo jauniešu ir devušies uz Krieviju, lai augstāko izglītību iegūtu savā dzimtajā valodā. Tas, savukārt, ļauj secināt, ka studiju pāreja uz studijām latviski ir vājinājusi augsti izglītotu cilvēkresursu atjaunošanos Latvijā.

IZM dati par skolēnu skaita dinamiku latviešu un krievu mācību valodas skolās norāda uz krievu plūsmas skolēnu skaita samazināšanos: saskaņā ar IZM datiem latviešu plūsmas dienas skolās skolēnu skaits laikā no 1998./1999. m. g. līdz 2005./2006. m. g. ir samazinājies par 11 944 skolēniem, bet krievu plūsmas dienas skolās – par 37 728.

2. tabula. Latvijas Republikas vispārizglītojošo dienas skolu audzēkņu skaits

| Mācību gads | Skolēni LR vispārizglītojošajās latviešu plūsmas dienas skolās | Skolēni LR vispārizglītojošajās krievu plūsmas dienas skolās |
|-------------|--|--|
| 2005/2006 | 186 409 | 68 078 |
| 2004/2005 | 193 665 | 73 711 |
| 2003/2004 | 198 295 | 79 302 |
| 2002/2003 | 204 348 | 83 201 |
| 2001/2002 | 208 454 | 89 718 |
| 2000/2001 | 208 185 | 95 850 |
| 1999/2000 | 205 885 | 101 506 |
| 1998/1999 | 198 353 | 105 806 |

Avots: IZM mājaslapa.

¹² Turpat, 129. lpp.

¹³ Hazans M., Trapeznikova I., Rastrigina O. (2008) Ethnic and parental effects on schooling outcomes before and during the transition: evidence from the Baltic countries. *Journal of Population Economics*, 21(3) 2008, pp. 719–749.

Izglītības reformas ietekmes izpēte uz skolēnu politiskajām nostādnēm veikta Baltijas Sociālo zinātņu institūta (turpmāk – BSZI) pētījumā “Cittautiešu jauniešu integrācija Latvijas sabiedrībā izglītības reformas kontekstā”.¹⁴ Tajā secināts, ka izglītības reforma pastiprina latviešu un krievu valodā runājošo kopienu nošķirtības un savstarpējās izolēšanās tendenci. Par izglītības reformas ietekmi uz latviešu valodas lietošanu liecina arī pētījums “Valoda”, kas tika regulāri veikts no 1996. gada līdz 2008. gadam.

Ikgadējie pētījumi par valsts valodas apguvi un tās lietošanu krievvalodīgo vidū ļauj vērot jauniešu uzvedības un attieksmju dinamiku vairāk nekā desmit gadu gaitā. Pētījuma rezultāti parāda, ka pakāpeniski palielinās to jauniešu skaits, kam ir labas latviešu valodas prasmes: 1996. gadā ap 40% krievvalodīgo jauniešu bija labas latviešu valodas prasmes, bet 2008. gadā – 73%, taču tajā pašā laikā tieši 2004. gadā, aktīvākajā izglītības reformas īstenošanas laikā, negatīvāka bija kļuvusi attieksme pret latviešu valoda lietošanu: 2003. gadā par runāšanu latviski pozitīvi izteicās 38% krievvalodīgo, bet 2004. gadā – 27%.

Divplūsmu skolas sociolingvistiski iekļaujoša stratēģija

Kā liecina IZM dati, pēdējo desmit gadu laikā ir ievērojami samazinājis divplūsmu skolu skaits: 1998./1999. m. g. bija 145 šādas skolas, bet 2007./2008. m. g. vairs tikai 88, un tas ir 9,2% no visām dienas vispārīgizglītojošajām skolām. Aptuveni 40% no visām divplūsmu skolām atrodas Latgalē.

3. tabula. Divplūsmu skolu skaita dinamika 1998.–2008. gadā

| Mācību gads | Kopā | Latviešu | Krievu | Divplūsmu (latviešu/krievu) | Poļu | Ukrainu | Baltkrievu | Angļu |
|-------------|-------|----------|--------|-----------------------------|------|---------|------------|-------|
| 2007/2008 | 958 | 722 | 141 | 88 | 5 | 1 | 1 | 0 |
| 2006/2007 | 974 | 727 | 148 | 92 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| 2005/2006 | 983 | 727 | 152 | 97 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| 2004/2005 | 993 | 724 | 155 | 108 | 4 | 1 | 1 | x |
| 2003/2004 | 1009 | 729 | 159 | 115 | 4 | 1 | 1 | x |
| 2002/2003 | 1017 | 720 | 166 | 124 | 5 | 1 | 1 | x |
| 2001/2002 | 1029 | 725 | 175 | 122 | 5 | 1 | 1 | x |
| 2000/2001 | 1037 | 724 | 178 | 128 | 5 | 1 | 1 | x |
| 1999/2000 | 1057* | 727 | 189 | 133 | 5 | 1 | 2* | x |
| 1998/1999 | 1074 | 728 | 195 | 145 | 5 | 1 | – | x |

* t. sk. viena lietuviešu skola.

Avots: IZM mājaslapa. Pieejams: http://izm.izm.gov.lv/upload_file/Izglitiba/Vispareja_izglitiba/Statistika/2007/skolu_sk_07.xls.

¹⁴ Zepa, B., Kļave, E. et al. (2004) *Cittautiešu jauniešu integrācija Latvijas sabiedrībā izglītības reformas kontekstā*. Rīga, BSZI.

Divplūsmu skolas Latvijā izveidojās 20. gs. 60. gados. Šajās skolās atsevišķās plūsmās – krievu un latviešu – mācījās divām Latvijā dominējošām valodu grupām piederīgi skolēni. Termins “divplūsmu skola” joprojām tiek lietots, lai gan šobrīd ir uzsvērts skolu dalījums atbilstoši mācību programmām, kuras tās īsteno. Līdz ar to šis termins nākotnē varētu tikt aizstāts ar citu, ņemot vērā, ka mācību process ir kļuvis atvērtāks un sabiedrības integrācijas politika ir vērsta uz to, lai sadarbība dažādu valodas grupu pārstāvju starpā būtu intensīva.¹⁵

80. gadu beigās un 90. gadu sākumā daļa divplūsmu skolu tika likvidētas. It īpaši šis process bija raksturīgs Rīgai. Savukārt 90. gadu vidū un otrajā pusē divplūsmu skolu skaits palielinājās. Pamatā šīs skolas tika veidotas uz krievu skolu bāzes. 2003. gadā BSZI veiktajā pētījumā autori konstatē, ka pamatā pastāv divu tipu divplūsmu skolas.

Pirmajā grupā ietilpst tās skolas, kurām pievienoja latviešu plūsmu, – skolā atsevišķās klasēs sāka mācīties arī bērni, kuru dzimtā valoda ir latviešu. Šajā gadījumā divplūsmu skola izveidojās saistībā ar konkrētajā pašvaldībā īstenoto skolu optimizācijas stratēģiju, ņemot vērā gan demogrāfisko situāciju pašvaldības teritorijā, gan pašvaldības iespējas nodrošināt efektīvu izglītībai iedalīto finanšu resursu izmantošanu (pašvaldību kompetencē ir vispārējo izglītības iestāžu atvēršana vai slēgšana, kā arī finansējuma piešķiršana, jo no valsts budžeta tiek segti tikai izdevumi pedagogu algu samaksai).

Otrajā grupā ierindojamas skolas, kurās mācās bērni, kam dzimtā ir krievu valoda, bet skola līdzās mazākumtautību izglītības programmām ir licencējusi arī mācību programmas latviešu valodā. Skolēni, kas mācās atbilstoši latviešu programmām, veido tā sauktās latviešu klases (latviešu plūsmu). Šādu divplūsmu skolu veidošanās modeli var raksturot kā iniciatīvu “no apakšas”, un to pamatā ir vecāku izteiktie lūgumi un vēlēšanās, lai viņu bērni jau no pirmās klases mācītos latviešu valodā.

2003. gadā veiktais BSZI pētījums norāda uz sociālajiem ieguvumiem, ko dažādām mērķa grupām (skolēniem, skolotājiem, pašvaldībām) sniedz divplūsmu skolas. Fokusa grupās ar skolēniem, skolotājiem un pašvaldību pārstāvjiem iegūtās informācijas analīze ļauj izdarīt vairākus secinājumus. Pirmkārt, divplūsmu skolas palielina mazākumtautību skolēnu izvēles iespējas vispārējās izglītības laukā. Divu lingvistisko grupu līdzāspastāvēšana paver starpterniskās komunikācijas iespējas un gan latviešu, gan mazākumtautību skolēnos attīsta izpratni par kultūru daudzveidību, veido starpkultūru saskarsmes pieredzi. Otrkārt, divplūsmu skolās veidojas multikulturālas pedagogu komandas, kas sekmē latviešu un krievu skolotāju savstarpējo sadarbību bilingvālās izglītības īstenošanā. Divplūsmu skolas vide, mācību darbs un tā organizācija sekmē latviešu valodas apguvi krievvalodīgo skolotāju vidū. Divplūsmu skolas sociālā

¹⁵ Šajā rakstā termins “divplūsmu skola” tiek attiecināts uz visām vispārīzglītojošajām dienas vidusskolām, kas īsteno gan vispārējās izglītības programmas latviešu valodā, gan mazākumtautību izglītības programmas. Nepieciešamības gadījumā tiks precizēts divplūsmu skolas tips.

un pedagoģiskā vide veicina ne tikai skolēnu, bet arī pedagogu starpetnisko dialogu. Treškārt, Latvijā institucionāli par skolu atvēršanu, slēgšanu un līdz ar to arī par apvienošanu atbildīgas ir pašvaldības. Divplūsmu skolas, īpaši mazajās pašvaldībās, ir veids, kā risināt izglītībai iedalīto finanšu resursu efektīvu sadali, ņemot vērā gan demogrāfisko situāciju gadījumos, kad nav iespējams komplektēt veselu skolu, gan izglītības ieguvēju vēlmi iegūt izglītību latviešu valodā skolā, kurā ir ne tikai latviešu, bet arī krievu kultūrvide.

Lai gan vērojami pozitīvi sociālie ieguvumi, šo skolu akadēmiskie sasniegumi caurmērā ir zemāki salīdzinājumā ar citām skolām. Kā liecina SSNP 2006 pētījuma rezultāti, skolēnu sasniegumi Rīgas un lielo pilsētu divplūsmu skolās ir ievērojami zemāki nekā citās Rīgas un lielo pilsētu skolās. Lauku skolu ar latviešu mācībvalodu un lauku divplūsmu skolu skolēnu sasniegumi ir līdzīgi.¹⁶ Nav veikta analīze, kas ļautu izskaidrot Rīgas un lielo pilsētu divplūsmu skolu salīdzinoši vājos akadēmiskos rezultātus. Tai pašā laikā jāatzīst, ka BSZI pētījuma rezultāti liecina par divplūsmu skolu iekļaujošo sociālo ietekmi, kas ir interesanti no tā viedokļa, ka šo skolu izveidošanā izšķiroši ir bijuši ekonomiskie apsvērumi.

Iekļaujošās stratēģijas izglītības iestādēs

Iekļaujošās skolu politikas īstenošana nozīmē arī tādu skolēnu sagatavošanu, kam raksturīga ir sociāli iekļaujoša orientācija un iecietība attiecībā uz dažādu sabiedrības grupu pārstāvjiem. Kaut arī Latvijā, līdzīgi kā citās valstīs, arvien biežāk izskan bažas par tolerances trūkumu skolotāju un skolēnu saskarsmē, nav daudz pētījumu par tolerances jautājumu skolā. Piemēram, par iekļaujošās vides veidošanas nepieciešamību liecina pētījums “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi”, kurā eksperti atklāj gadījumus par skolotāja ļoti neiecietīgu attieksmi pret skolēnu un viņa ģimeni – “tu esi no tādas ģimenes, un tu nemāki neko”. Gala rezultātā:

.. viņiem [skolēniem] ir paniskas bailes no pedagogiem, jo ir ļoti negatīva pieredze no iepriekšējām skolām – “vai tu stulbs, vai tu idiots, vai tu netiec citiem līdzi”. Viņš sajūtas absolūti melns. Viņiem tas ir kā uzspiests, un viņi iet ar tādu pārliedību “es esmu stulbs, esmu idiots”.
(Sociālais pedagogs)¹⁷

Savukārt pētījuma “Skolotāju tolerances barometrs” autori I. Austers, M. Golubeva un I. Strode¹⁸ parāda, ka pastāv noteikta neatbilstība starp

¹⁶ Geske, Grīnfelds, Kangro, Kiseļova (2007) *Kompetence dabaszinātnēs, matemātikā un lasīšanā – ieguldījums nākotnei*, 128. lpp.

¹⁷ Bebriša, I., Ieviņa, I., Krastiņa, L.; zin. red. B. Zepa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi* [tiešsaiste]. Rīga, BZSI, 60. lpp. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedrības_integrācija/14892.

¹⁸ Austers, I., Golubeva, M., Strode, I. (2007) *Skolotāju tolerances barometrs*. Rīga, Providus.

skolotāju nostādnēm par tolerances audzināšanas nepieciešamību skolēnos un praksi, kā tas tiek īstenots. No vienas puses, skolotāji atzīst, ka svarīgi ir ieaudzināt iecietību. Taču, no otras puses, skolotāji nereti tolerances izpausmes saprot visai šauri, attiecinot to uz iecietīgu attieksmi pret atsevišķām cilvēku grupām. Pamatā skolotāji tolerances nepieciešamību saista ar citas kultūras cilvēku iebraukšanu Latvijā, kas varētu notikt “kaut kad nākotnē”. Skolotāji neredz tolerances izpausmes ikdienas situācijās, tai skaitā skolēnu attieksmē pret trūcīgākiem klasesbiedriem vai pret fiziski vai garīgi vājāk attīstītiem bērniem.

Pētījums liecina, skolotāji diskusijās ar skolēniem jautājumus par toleranci balsta uz savu pieredzi, neizmanto kursus un metodiskajos materiālos pieejamās atziņas, politikas dokumentus, tostarp Nacionālo programmu iecietības veicināšanai. Skolotājiem trūkst izpratnes par toleranci kā cieņu pret dažādību, un tā tiek izprasta šauri, nesaskatot to ikdienas situācijās. Skolotājiem raksturīgā paļaušanās tikai uz savu pieredzi ierobežo viņu iespējas sagatavot jauniešus dzīves situācijām, kas, iespējams, ievērojami atšķirsies no skolotāju pašu pieredzētā. Tai pašā laikā skolotāji atzīst, ka nezinātu, kā rīkoties, ja viņu klasē vairāk sāktu mācīties dažādu kultūru bērni. Pētījums arī parāda, ka skolotāji galvenokārt paļaujas uz savu autoritāti, bet mazāk – uz sadarbību ar skolēniem un savstarpēju cieņu. Ieaudzīnot šādas vērtības jauniešos, skolotāji atjauno autoritārai komunikācijai raksturīgas vērtības, tas mazina jauniešu uzticēšanos sev, savām iespējām ar demokrātiskas komunikācijas palīdzību risināt gan sabiedrības, gan personīgos jautājumus.

Savā promocijas darbā “Skolotāju pedagoģiskās darbības salīdzinoša analīze latviešu un mazākumtautību sākumskolu klasēs”¹⁹ Liesma Ose secina:

*Skolās ar latviešu mācībvalodu, kurās mācās daudz skolēnu ar atšķirīgu dzimto valodu, skolotāju pedagoģiskajā darbībā bieži pietrūkst iecietības pret skolēnu atšķirīgo sociālkultūras pieredzi un tās izpausmēm mācību procesā. Satiekoties divām sociālkultūras pieredzēm, skolotājs cenšas dominēt, jo neuzticas skolēnu sociālkultūras pieredzei: līdz ar to nav iespējama pedagoģiskajā darbībā nākotnes dimensija – tagadnes kultūras pāraugšana un iekšējas demokrātijas veidošanās klasēs.*²⁰

Starpkultūru izglītības un iekļaujošas izglītības modeļu ietveršana skolotāju izglītībā ir veids, kā nodrošināt, lai skolotāji apzinātos ierosmes un nepieciešamību veidot skolā iekļaujošu vidi.²¹

¹⁹ Ose, L. (2007) *Skolotāju pedagoģiskās darbības salīdzinoša analīze latviešu un mazākumtautību sākumskolu klasēs* : promocijas darbs. Rīga.

²⁰ Turpat, 8. lpp.

²¹ Golubeva (2005) *Dažādības integrācija valsts vispārējās izglītības sistēmā*, 26. lpp.

Vecāku un skolas dialogs

No salīdzinošajā pētījumā (SSNP 2006) aptaujātajiem Latvijas skolu direktoriem 54% gandrīz neizjūt vecāku interesi un vēlmi, lai skola nodrošinātu augstu izglītības kvalitāti. Tas ir relatīvi augsts rādītājs citu pētījuma dalībvalstu vidū. Pētījuma autori secina, ka daudzās citās valstīs vecāki aktīvāk izrāda savu interesi par izglītības iestādēm un izvirza tām prasības. Šie dati arī ļauj secināt, ka vecāku pasivitāte attiecībā uz izglītības kvalitāti nestimulē skolas to uzlabot.²²

Arī Kārlis Boldiševics un Maija Upmane savā rakstā “Vecāku un skolas dialoga atziņas un perspektīvas” uzsver nepieciešamību iesaistīt sociālos partnerus izglītības attīstībā un kvalitātes celšanā. Viņi secina, ka mūsdienu sabiedrībā ir nepieciešama vecāku līdzdalība izglītības politikā.²³ Tomēr pašlaik skolas, pašvaldības un valsts līmenī tā ir ļoti zema. Autori to skaidro ar centralizēto izglītības sistēmu, kas rada lielu distanci starp vecākiem un izglītības politiku. Vainojama arī likumdošana, kas paredz vecāku iniciatīvu un līdzdalību tikai saimnieciskos jautājumos.²⁴ Tai pašā laikā sabiedrībā trūkst priekšstata par līdzdalību, savukārt skolām nav pietiekami attīstītu prasmju darbam ar dažādu viedokļu paudējiem. Nereti tās neuzskata vecākus kā sociālus partnerus un mēģinājumus ietekmēt skolas dzīvi uztver negatīvi.

Autori uzsver, ka vecāki nav apmierināti ar līdzšinējo līdzdalības pieredzi nedz skolā, nedz ārpus skolas, norādot, ka jautājumi, kas skar izglītības procesu un kvalitāti, šobrīd praktiski nav ietekmējami. Vecāki par galvenajiem sadarbības partneriem uzskata citus vecākus, bērnus un dažkārt arī pedagogus, retāk min arī nevalstiskās organizācijas. Par sabiedrotajiem vecāki nav atzinuši valsts institūciju pārstāvjus, un tikai atsevišķās intervijās minēta sadarbība ar pašvaldības pārstāvjiem un Saeimas deputātiem. Pašvaldību kā sadarbības partneri galvenokārt minējuši ārpus Rīgas dzīvojošie vecāki.²⁵ Vecāki norāda, ka skolas padome pamatā palīdz skolas administrācijai risināt saimnieciska un organizatoriska rakstura jautājumus, piemēram, lemjot par vecāku ziedoto līdzekļu izlietojumu, risinot jautājumus, kas saistīti ar bērnu ēdināšanu vai drošību skolā. Taču padomes ietekme citos būtiskos jautājumos (piemēram, mācību kvalitātes izvērtēšana, priekšlikumu izstrādāšana mācību darba pilnveidošanai) ir ļoti ierobežota un atkarīga no skolas padomes sastāva un tās vadītāja.

BSZI 2002. gada pētījums “Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze” liecina, ka vecāki netiek iesaistīti nozīmīgu izglītības reformu sagatavošanā. Šī pētījuma autori konstatē, ka vecāki nav iesaistīti diskusijās par izglītības

²² Geske, Grīnfelds, Kangro, Kiseļova (2007) *Kompetence dabaszinātnēs, matemātikā un lasīšanā – ieguldījums nākotnei*, 130.–131. lpp.

²³ Boldiševics, K., Upmane, M. (2007) Vecāku un skolas dialoga atziņas un perspektīvas. No: *Izglītība zināšanu sabiedrības attīstībai Latvijā*. SAK, 108.–121. lpp

²⁴ Turpat, 111. lpp.

²⁵ Turpat, 112. lpp.

reformu tās sagatavošanas procesā. Vecāki par bilingvālās izglītības reformu tikuši informēti, tikai uzsākot tās īstenošanu skolās, taču diskusijas nav notikušas. Tiesa, atsevišķi skolu direktori norāda, ka ir gatavi rēķināties ar vecāku viedokli, organizējot mācību procesu:

Mēs esam gatavi pēc vecāku pieprasījuma ņemt citu modeli, kurš sek-mētu skolēnu zināšanas. (Zemgales skolas direktors)²⁶

Daudzveidība Latvijas mācību grāmatās

Mācību grāmatu saturs uzskatāms par vienu no elementiem, kas veido skoleņu priekšstatu par apkārtējo sabiedrību. M. Krupņikovas raksts “Daudzveidība Latvijas mācību grāmatās”²⁷ atklāj, ka sabiedrības dzīves attēlojums mācību grāmatās latviešu un krievu valodā nereti ir visai atšķirīgs. Autore konstatē, ka analizētajās mācību grāmatās gandrīz nemaz nav pārstāvētas Latvijas citas mazākumtautības, izņemot krievus, vāji ir atspoguļots mazākumtautību ieguldījums Latvijas kultūrā un vēsturē.²⁸ Krievi galvenokārt pārstāvēti mācību grāmatās krievu valodā, savukārt tajās tikpat kā nav pieminēti latvieši un Latvijas pārējās mazākumtautības. Autore secina, ka mācību grāmatas gan latviešu, gan krievu valodā ir etnocentriskas attieksmē pret Latvijas citām tautībām, kā arī attiecībā uz to sociālo un kultūras ieguldījumu, tās ir atvērtākas “Rietumu kultūrai”, lai arī tajās atšķiras “populārākās valstis”.

Mācību grāmatās nav atspoguļota sociālā saskarsme starp etniskajiem latviešiem un etniskajiem krieviem. Turklāt, tulkojot latviešu mācību grāmatas krievu valodā, latviešu personvārdi galvenokārt nomainīti ar krievu personvārdiem, taču mācību grāmatu latviešu valodas oriģinālos krievu personvārdu vispār nav. Mācību grāmatas latviešu valodā rada monokultūras informācijas telpu, kurā nav pārstāvētas mazākumtautības, savukārt mācību grāmatās krievu valodā krievu personāži ir atrauti no Latvijas sociālās kopainas. Mazākumtautības galvenokārt minētas nodaļās, kas tieši saistītas ar specifiskām mazākumtautību tēmām (iedzīvotāju etniskais sastāvs, pilsonība, naturalizācijas process), un tās nav minētas mācību grāmatas citās nodaļās. Mazākumtautību pārstāvji netiek iesaistīti, lai ilustrētu lojalitāti pret valsti, demonstrētu pilsonisku līdzdalību u. c. pozitīvos piemērus, – šīs lomas rezervētas vienīgi etniskajiem latviešiem. Saskarsme starp etniskajiem latviešiem un Latvijas mazākumtautību pārstāvjiem tikpat kā nav atainota, un reizēm “lomu sadalījums” ir subjektīvs. Maz uzmanības pievērsts pārējām Baltijas valstīm – Igaunijai un Lietuvai, to

²⁶ Baltijas Sociālo zinātņu institūts (2002) *Bilingvālās izglītības ieviešanas analīze*. Rīga, BSZI, 73. lpp.

²⁷ Krupņikova, M. (2004) *Daudzveidība Latvijas mācību grāmatās* [tiešsaiste]. Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centrs. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/izglitiba_un_nodarbinatiba/6125.

²⁸ Turpat, 80.–81. lpp.

kultūrai un tradīcijām, ignorējot ciešās vēsturiskās, politiskās un ekonomiskās saites Baltijas jūras reģionā.

Kritiskās domāšanas pieejas ieguvumi un iespējas – skolēnu motivācijas stratēģija

BSZI 2008. gadā veiktais pētījums “Kritiskās domāšanas pieejas izmantošana izglītības sistēmā Latvijā” atklāj, ka kritiskās domāšanas pieeja ir viena no veiksmīgākajām mācību procesa organizēšanas alternatīvām mūsdienu skolā. Tā pozitīvi ietekmē skolēnu motivāciju mācīties, attīsta prasmi analizēt, strukturēt informāciju, salīdzināt dažādus viedokļus un argumentus, strādāt grupā, sadarboties problēmu risināšanā u. c. Līdz ar kritiskās domāšanas pieejas izmantošanu skolotāji ir novērojuši pozitīvas pārmaiņas arī skolotāja un skolēnu savstarpējās saskarsmes modeļos. Skolotāju un skolēnu saskarsme gan klasē, gan ārpus tās ir kļuvusi atvērtāka, tajā mazāk jaušamas hierarhisks attiecības. Skolotājs ir domubiedrs, sabiedrotais, palīgs, nevis “absolūtās patiesības nesējs”.

Ieguvums ir arī saskarsmes modeļu dažādošanās. Klasiskie modeļi (skolotājs–skolēns; skolēns–skolotājs–skolēns), kā skolotāji ir novērojuši savā praksē, papildinās ar citiem modeļiem (skolēns–skolēns; skolotājs–skolēns–skolēns–skolotājs). Skolotāji minēja dažādas situācijas, kad, piemēram, skolēns skolēnam palīdz izskaidrot un izprast jauno vielu vai arī skolotājs iepazīstina skolēnus ar vienu noteiktas problēmas risināšanas stratēģiju, savukārt skolēni kopīgi izstrādā vēl citas stratēģijas.

Kā liecina pētījuma ietvaros veiktās skolēnu aptaujas rezultāti, arī skolēni atbalsta šādu modeļu iekļaušanu mācību darbā. Skolēniem patīk, ka mācību procesā tiek izmantotas dažādas sadarbības un saskarsmes formas, piemēram, 73% patīk piedalīties diskusijā ar klasesbiedriem, 67% labprāt kopā ar citiem skolēniem pēta skolotāja iedotus materiālus, un 56% min, ka viņiem patīk kopā ar citiem apspriest problēmas, kurām nav viena labākā risinājuma. Tās visas ir kritiskajai domāšanai raksturīgas mācību darba formas, taču vienlaikus skolēnu viedokļi dalās par to, vai viņiem patīk tādas situācijas, kurās tiem ir iespēja izmantot kritiskās domāšanas prasmes.

Kritiskās domāšanas pieeja skolotāju vērtējumā ļauj pilnveidot saskarsmes veidošanas prasmes visiem skolēniem neatkarīgi no viņu psiholoģiskajām īpatnībām. Skolotāju pieredze rāda, ka spēja iesaistīties diskusijā un paust savu viedokli ne tikai veido un attīsta bērnu pašapziņu, bet arī izkopj viņos toleranci pret dažādību, atšķirīgām attieksmēm, kas ir ļoti svarīga mūsdienu sabiedrības locekļa spēja. Skolotāju novērojumi liecina, ka kritiskās domāšanas pieejas stratēģiju izmantošana palīdz veidot un saliedēt klases kolektīvu, skolēniem dodot iespēju iepazīt citam citu un sadarboties ar klasesbiedriem, ar kuriem viņam citās situācijās (ārpus mācību darba) neveidotos saskarsme.

Iekļaujošās stratēģijas skolās: Eiropas valstu labo prakšu piemēri

Projekta “Jaunieši un etniski neviendabīgas skolas”²⁹ autori ir izpētījuši četrus valstu skolas un iepazīstina ar labās prakses piemēriem, kas piedāvā dažādas konfliktu risināšanas stratēģijas multikulturālā vidē skolās. Šo stratēģiju mērķis ir palīdzēt skolēniem labāk risināt konfliktu situācijas, veicināt skolēnos prasmi paust, pārrunāt un saskaņot savas intereses. Pētījuma autori izstrādātajām stratēģijām ir piešķīruši nosaukumus, kas raksturo konflikta risināšanas galvenos principus.

Vidutāju apmācība, piemēram, paredz skolēnu apmācību, kā viņiem konfliktsituācijās kļūt par vidutājiem sarunās starp citiem skolēniem un skolotājiem. Apmācību procesa dalībnieki apgūst efektīvus konfliktu risināšanas veidus, kā arī labāk izprot jautājumus par kultūru atšķirībām.

Klases līgumi – vienošanās, kas novērš nepieņemamu skolēnu uzvedību skolā. Klasē tiek noslēgta vienošanās “līguma” formā ar nolūku novērst rasismu un konfliktus kultūru atšķirību dēļ. Skolēni paši mēģina veidot noteikumus, kuri palīdzētu izvairīties no šādām problēmām un uzlabot vidi klasē. Skolēni diskutējās runā par atstumtību, vardarbību, rasismu un konfliktiem kultūras atšķirību dēļ.

Skaidri, zināmi un piedalīšanos veicinoši noteikumi – skolas iekšējās kārtības noteikumos tiek formulēti, kas ir un kas nav pieņemami skolā un ko darīt tad, kad noteikumi tiek pārkāpti. Vardarbība, it īpaši etniska vardarbība, ir viens no galvenajiem jautājumiem šajos noteikumos.

Rīcībspējas paaugstināšanas stratēģija – tās mērķis ir stiprināt skolēna pašcieņu un celt viņa pārliecību par savām spējām. Lai to īstenotu, pirmkārt, ir nepieciešams uztvert skolēnu kā personību. Šī stratēģija ir balstīta gan uz individuālo mācību plānu izstrādi atbilstoši skolēnu valodas prasmēm, gan arī uz socializācijas aktivitātēm, lai stiprinātu skolēna pašapziņu.

Piederības sajūtas radīšanas stratēģija. Šīs stratēģijas mērķis ir veicināt skolēnu piederības sajūtu divos dažādos līmeņos. Individuālā līmenī stratēģija saistās ar katra skolēna individuālās pieredzes, dzīves gājuma izpratni. Sociālajā līmenī stratēģijas būtība ir veidot piederību grupai, kas balstīta uz kopīgiem mērķiem, nevis etnisko piederību (dažādas darba grupas vai klases kolektīvs skolā). Šīs stratēģijas mērķis ir apzināties, ka cilvēka dzīve ir ļoti daudzveidīga un cilvēka identitāti (religīzisko, nacionālo, kultūras, politisko un dzimuma identitāti) veido piederība ļoti daudzām dažādām grupām. Šī stratēģija tiek īstenota galvenokārt ārpusklases nodarbībās, un tās mērķis ir veicināt skolēnu piederības sajūtu gan savai klasei, gan arī visai skolai.

Apmācība atsevišķi meiteņu un zēnu grupās. Šīs stratēģijas ietvaros notiek atsevišķas diskusijas zēnu un meiteņu grupās, lai pārrunātu personiski un sociāli

²⁹ *Jaunieši un etniski neviendabīgas skolas. Pasākumi pret etnisku vardarbību skolēnu vidū* : rokasgrāmata praktiķiem (2006) Rīga, BSZI.

svarīgus jautājumus: vardarbības novēršanu, dažādas atkarības, narkotiku lietošanu, konfliktu risināšanas veidus, kā arī personiskās dzīves jautājumus, nākotnes plānus profesijas un darba izvēlē, runātu par draudzību, mīlestību un seksualitāti. Šīs apmācības mērķis nav veidot statistisku “vīrieša” vai “sievietes” identitāti, bet gan pārdomāt un izvērtēt priekšstatus, kas saistās ar noteiktām lomām un ekspektācijām, jo jautājumi par dzimuma un kultūras atšķirībām ir cieši saistīti. Kultūras normas nosaka dzimuma lomas, un bērniem ir jāapgūst, kā apvienot tos daudzveidīgos priekšstatus par dzimumu, kādi ir vecākiem, draugiem, cilvēkiem skolā un apkārtējā sabiedrībā.

Multikulturāla izglītība. Vispārējās pamatizglītības mācību programmas ietvaros skolās nodarbību laikā tiek pārrunāti dažādi ar multikultūru saistīti jautājumi.

Abstrakta mācība par kultūru daudzveidību. Par kultūras atšķirībām runājot abstrakti, galvenā priekšrocība ir tā, ka visi skolēni tiek uzrunāti līdzīgā veidā: skolēni problēmu vērtē no vienādām pozīcijām – kā novērotāji. Vērtējot situāciju un izstrādājot konflikta risināšanas stratēģijas, katra atsevišķa skolēna izcelsmei netiek pievērsta īpaša uzmanība.

Skolu sadarbība kultūru dažādības apmācībā. Šīs stratēģijas pamatā ir skolu sadarbības tīklu veidošana, un tās mērķis ir – apmainīties ar metodoloģiskiem materiāliem un praktisku pieredzi.

Skolu kļūdas

Kaut arī Latvijas izglītības politika ir definējusi iekļaujošas izglītības ceļu, un viens no izglītības attīstības politikas pamatprincipiem ir “pieejamība” – visiem sabiedrības locekļiem vienlīdzīgas iespējas iegūt izglītību³⁰ –, pētnieki pievērš uzmanību tam, ka daudzi jaunieši Latvijā neiegūst pat pamatizglītību un ka vidējo izglītību ieguvušo jauniešu skaits Latvijā ir viens no zemākajiem Eiropas Savienībā.

Izglītības sistēmas iekļaujošo vai izstumjošo prakšu efektivitātes raksturošanai kā akadēmiskajā literatūrā, tā politikas dokumentos tiek lietots termins “skolu kļūdas”. Skolu kļūdu izpēte paver specifisku konceptuālu jautājumu loku, kas ļauj atklāt izglītības sistēmas ietekmi uz jauniešu integrāciju sabiedrībā, iekļaujot integrācijas gan sociālos, gan etniskos aspektus.

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas jeb OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dokumentos skolu kļūdu³¹ raksturojumā norādīti trīs virzieni:

- 1) zems akadēmiskais rezultāts;
- 2) agrīna skolu pamešana;
- 3) vāja sagatavotība darba tirgum.

³⁰ *Izglītības attīstības pamatnostādnes 2007.–2013. gadam* (2007) Rīga, IZM, 23. lpp.

³¹ *Overcoming Failure at School* (1998) Paris, OECD.

Pasaulē un Latvijā veikto pētījumu pieredze atklāj, ka jautājumu par skolu kļūdām parasti aplūko divos aspektos: kā izglītības sistēmas veicina skolu kļūdas un kāda loma un iespējas ir izglītības praksēm sociālās iekļaušanās veicināšanai.

Akadēmiskos rezultātus raksturo šādi indikatori:

- 1) iedzīvotāju sasniegtais izglītības līmenis sabiedrībā;
- 2) skolu akadēmiskie rezultāti salīdzinājumā ar citu valstu skolu rezultātiem.

Agrīnu skolu pamešanu raksturo

- 1) institucionālie un individuālie skolu pamešanas iemesli;
- 2) stratēģijas, kas vecina sociālo iekļaušanos.

Vāja sagatavotība darba tirgum tiek analizēta saistībā ar profesionālo izglītību kā iekļaujošu stratēģiju darba tirgū.

Izglītības sistēmu veido izglītības līmeņi (pamata, vidējā un augstākā līmeņa izglītība) un programmas (speciālās, profesionālās programmas), kā arī citi dalībnieki (skolēni, ģimenes, skolotāji, administratori, politikas veidotāji, kopienas un NVO). Būtiski ir atklāt struktūras un sociālos faktorus (darbības), kas mazina skolu kļūdas un pārvar sociālo izslēgšanu, kā arī atklāt stratēģijas, kas sekmē iekļaujošu izglītību, sekmē sociālo kohēziju un veicina uz zināšanām balstītas sabiedrības veidošanos.

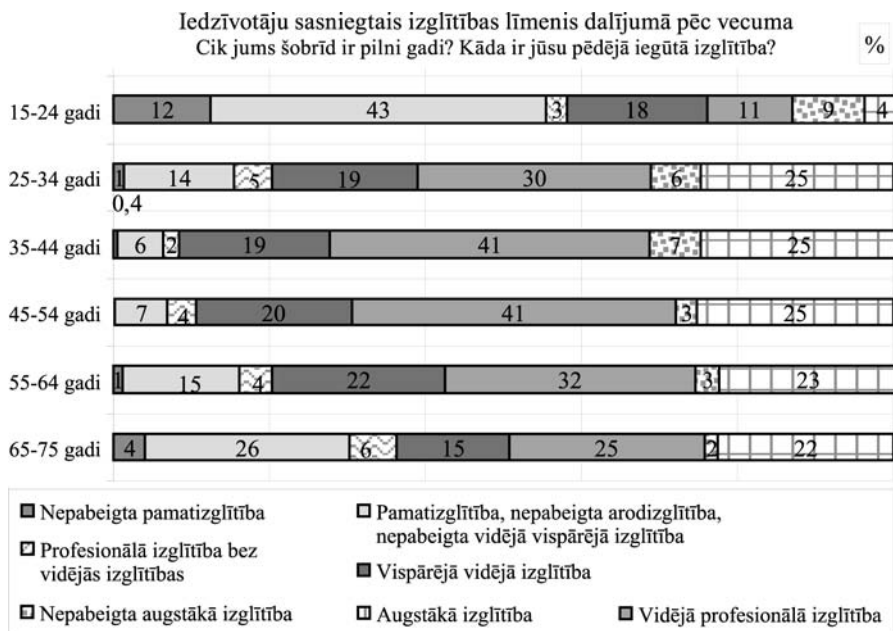
Iedzīvotāju sasniegtais izglītības līmenis sabiedrībā

2006. gadā BSZI veiktā mūžizglītības pētījuma³² dati liecina par izglītības līmeņa pazemināšanās tendenci jauniešu vidū; runa ir par jauniešiem, kas izglītību ieguvuši pēc Latvijas valstiskās neatkarības atgūšanas. Pētījums atklāj, ka vecuma grupā no 15 līdz 24 gadiem daļa jauniešu mācības vairs neturpina, kaut arī to izglītības līmenis ir visai zems. No tiem, kas nav ieguvuši pamatizglītību, piemēram, mācības neturpina 10% aptaujāto, un no tiem, kas ieguvuši tikai pamatizglītību, mācības neturpina 15% (sk. 1. att.).

25–34 gadu vecumā lielākā daļa iedzīvotāju parasti jau ir ieguvuši pamata un vidējo izglītību. Aptaujāto 25–34 gadus veco iedzīvotāju vidū 1% nav pabeidzis pamatizglītību, bet 14% ir ieguvuši tikai pamatskolas izglītību. Katram piektajam jauniešiem šajā vecuma grupā (20%) nav vidējās izglītības. Savukārt vecuma grupā no 35 līdz 44 gadiem un arī no 45 līdz 64 gadiem ir mazāk mazizglītoto cilvēku: tikai pamatizglītību ir ieguvuši 6% aptaujāto 35–44 gadu vecumā un 7% aptaujāto 45–54 gadu vecumā. Tā kā no 25 līdz 34 gadus veciem respondentiem, kam ir pamatizglītība, mācīties turpina tikai 10%, paredzams, ka lielākajai daļai no viņiem izglītības līmenis paliks nemainīgs.

³² *Mūžizglītības pieejamība un iespējas izglītoties Latvijā* [tiešsaiste] (2006) Rīga, BSZI. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/10145.

Kaut arī mazizglītotie jaunieši agri iesaistās darba tirgū, tomēr izglītības līmenis pazemina viņu konkurētspēju. Mūžizglītības pētījuma (2006) dati liecina, ka 22% no 25–34 gadus veciem respondentiem, kam nav vidējās izglītības, ir bezdarbnieki (vidēji šajā vecuma grupā aptaujāto vidū bezdarba līmenis ir 9%), bet nodarbināti ir 30% respondentu bez vidējās izglītības salīdzinājumā ar 60% nodarbinātības līmeni šajā vecuma grupā kopumā.



Bāze: visi respondenti, n = 4012

1. attēls. Iedzīvotāju sasniegtais izglītības līmenis dalījumā pēc vecuma

Avots: Mūžizglītības pieejamība un iespējas izglītoties Latvijā. BSZI, 2006.

Aptaujāto 35–54 gadus veco iedzīvotāju vidū sasniegtais izglītības līmenis salīdzinājumā ar citām grupām ir visaugstākais. Šajā vecuma grupā vismazāk ir tādu, kas ieguvuši tikai pamatzglītību (6% aptaujāto 35–44 gadu vecumā un 7% aptaujāto 45–54 gadus vecu respondentu vidū), bet aptaujāto, kuri nav pabeiguši pamatzglītību, īpatsvars nesasniedz 1%. Šo faktu var skaidrot ar obligātās vidējās izglītības atcelšanu (1992), jo jaunieši, kas izglītību guvuši laikā, kad vidējā izglītība vairs nebija obligāta un pamatskolu bija iespējams beigt arī ar licību, nesāņemot atestātu, šobrīd ir vidēji 29–30 gadus veci vai jaunāki. Aplūkojot šajā laukā veiktos pētījumus, rodas plašāks skatījums par apstākļiem, kas sekmē mazizglītības pieaugumu valstī.

Raksturīgi, ka atsevišķās vecuma grupās (no 35 līdz 44 gadiem un no 45 līdz 54 gadiem) ir vairāk cilvēku ar vidējo profesionālo izglītību nekā vecuma grupā no 25 līdz 34 gadiem. Tas liecina, ka kādreiz jaunieši pēc obligātās vidējās izglītības iegūšanas centās arī iegūt augstāku profesionālās izglītības līmeni

atšķirībā no pēdējiem gadu desmitiem, kad darba tirgū iekļaujas jaunieši, kas sasnieguši tikai pamatskolas līmeni.

Latvijā veiktie pētījumi par mazizglītoto problēmām vērš uzmanību gan uz apstākļiem, kas sekmē mazizglītības cēloņus (mācību kavēšana, nesekmība, otrgadniecība un agrīna skolu pamešana³³), gan arī uz šo jauniešu ierobežotajām iespējām iekļauties darba tirgū.³⁴

Latvijas skolu akadēmiskie rezultāti salīdzinošajos pētījumos

Kopš 1998. gada kopumā jau trīs reizes Latvija ir piedalījies Starptautiskajā skolēnu novērtēšanas programmā (SSNP) “OECD Starptautiskās skolēnu novērtēšanas programmas 2006 pirmie rezultāti, secinājumi un ieteikumi Latvijā”, kas Latvijas skolu mācību procesa efektivitāti ļauj salīdzināt ar citām pasaules valstīm.³⁵

Starptautiskās skolēnu novērtēšanas programmas 2006 (SSNP 2006) pamatpētījumā Latvijā piedalījās 4719 piecpadsmitgadīgi skolēni no 177 izglītības iestādēm (pamatskolām, vidusskolām, ģimnāzijām, arodskolām, tehnikumiem, mākslas skolām u. c.) un šo iestāžu vadītāji.³⁶ Pētījuma autori atzīst, ka Latvijā, pēc SSNP datiem, kopumā izglītības efektivitāte ir apmierinoša, jo gandrīz sasniedz vidējos rādītājus 30 OECD valstu vidū. Latvijā 17,4% skolēnu nav sasnieguši 2. līmeni – SSNP noteikto pamatlīmeni, kurā skolēni sāk demonstrēt dabaszinātņu kompetenci, kas ļautu viņiem aktīvi iesaistīties ar dabaszinātnēm un tehnoloģijām saistītās dzīves situācijās un nākotnē pilnībā piedalīties sabiedrības dzīvē un darba tirgū. Vidējais rādītājs 30 OECD valstu vidū bija – 19,2%. Tomēr tas, cik šie rādītāji atšķiras mūsu kaimiņvalstīs, piemēram, Igaunijā, liecina, ka ir lielas iespējas mācību rezultātus uzlabot: Lietuvā šis līmenis ir 20,3%, Krievijā – 22,2%, bet Igaunijā – tikai 7,7% skolēnu.³⁷ 2006. gada pētījums atklāj dažādu skolu tipu ļoti atšķirīgu sniegumu.

Visaugstākie sasniegumi ir Rīgas skolu skolēniem, bet viszemākie – lauku skolu skolēniem (starpība – 23 punkti). Lielo pilsētu (Daugavpils, Jelgavas, Jūrmalas, Liepājas, Rēzeknes un Ventspils) un pārējo Latvijas pilsētu skolu skolēnu sasniegumi ir līdzīgi un no Rīgas skolēnu sasniegumiem atšķiras par

³³ Dedze, I., Krūzmētra, M., Mikiško, I. (2004) *Savlaicīgu pamatzglītības apguvi traucējošo faktoru kopums* [tiešsaiste]. Rīga, Providus. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/pilsoniska_sabiedriba/6122/; Zepa (red.) (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*.

³⁴ Zepa, B. (red.) (2006) *Mazizglītoto mazākumtautību jauniešu integrācija darba tirgū*. BSZI.

³⁵ Geske, Grīnfelds, Kangro, Kiseļova (2007) *Kompetence dabaszinātnēs, matemātikā un lasīšanā – ieguldījums nākotnei*.

³⁶ Turpat, 125. lpp.

³⁷ Turpat, 126. lpp.

11 punktiem.³⁸ 7.–9. klašu skolēniem, kas mācās ģimnāzijās, vidējie sasniegumi ir par 54 punktiem augstāki nekā skolēniem, kas mācās pamatskolās, un par 36 punktiem augstāki par vidusskolu skolēnu sasniegumiem. Šo sasniegumu atšķirības ir ievērojamas. Salīdzinājumā ar 2003. gada rezultātiem skolēnu sasniegumu sadalījums dabaszinātnēs atkarībā no skolas tipa praktiski nav mainījies.³⁹ Savukārt skolēniem no lielo pilsētu pamatskolām ir ļoti zemi sasniegumi, kas rada bažas par nevienlīdzīgām izglītības iespējām – jau pamatizglītības līmenī veidojas elitāras un zema līmeņa skolas, kuru skolēniem ir ierobežotas tālākās izglītības iespējas.⁴⁰

Ievērojamas atšķirības ir lauku un pilsētu skolēnu sasniegumos lasīšanas kompetencē: joprojām lauku skolas atpaliek no Rīgas un citu pilsētu skolēnu sasniegumiem. Vairs nav novērojama iepriekš fiksētā izlīdzināšanās tendence.⁴¹ Meiteņu un zēnu sasniegumu vidējā starpība lasīšanas kompetencē Latvijā ir ļoti augsta – 50 punkti. Lielas atšķirības ir arī vairākās citās valstīs, bet, ņemot vērā mūsu skolēnu kopējos sasniegumus (zem OECD vidējā), zēnu zemā lasītprasme izsauc lielas bažas. Sasniegumu grupā zem 1. līmeņa ir gandrīz desmitā daļa zēnu. Viņu sekmīga tālākā izglītība vidējās izglītības pakāpē ir apdraudēta.⁴² Zīmīgi, ka Latvijas pamatskolu beigu vecuma skolēnu kompetence dabaszinātnēs matemātikā un lasīšanā ir gandrīz vidējā līmenī pasaules attīstītāko valstu vidū.⁴³ Tai pašā laikā Latvijā ir maz pamatskolas vecuma skolēnu ar labiem un izciliem sasniegumiem matemātikā un dabaszinātnēs, kas var būtiski kavēt valsts attīstības dokumentos paredzēto mērķu sasniegšanu zinātnes, tehnoloģiju un citās jomās. Vairāk ir vērojama tendence pastiprināti strādāt ar vājākajiem skolēniem, kas, protams, arī ir svarīgi.⁴⁴ SSNP parāda, ka Latvijā 15 gadus veco skolēnu sasniegumi nav pārāk atkarīgi no ģimenes labklājības, mājās pieejamiem izglītības un kultūras resursiem salīdzinājumā ar daudzām citām pasaules valstīm un OECD valstu vidējo līmeni. Pēc pētījuma autoru domām, Latvijas izglītības iestādes zināmā mērā spēj kompensēt nelabvēlīgo faktoru ietekmi.⁴⁵

2007. gadā veiktā BSZI pētījuma “Izglītības izmaksu ietekme uz skolēnu atbiršanu pamatskolās” rezultāti nesakrīt ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas Starptautiskajā skolēnu novērtēšanas programmā (SSNP) 2006. gadā veiktā pētījuma secinājumu, ka “skolēnu ģimenes ekonomiskais un sociālais statuss būtiski neietekmē viņu sasniegumus mācībās, kas nozīmē, ka skolas pilda arī sociālās funkcijas, izlīdzinot atšķirības trūcīgo un turīgo bērnu starpā”.

³⁸ Turpat, 127. lpp.

³⁹ Turpat.

⁴⁰ Turpat, 130. lpp.

⁴¹ Turpat, 129. lpp.

⁴² Turpat.

⁴³ Turpat, 131. lpp.

⁴⁴ Turpat.

⁴⁵ Turpat.

Atšķirīgie secinājumi skaidrojami vismaz ar diviem apstākļiem:

- 1) starptautiskajā skolēnu novērtēšanā neietver mācības pametušos skolēnus vai tos, kam ir daudz kavējumu un kas ir uz skolas pamešanas robežas;
- 2) mācību maksa ietekmē skolēnu sekmību pastarpināti – atkarībā no tā, cik lielā mērā pašvaldības spēj atbalstīt vecākus, sedzot skolas izmaksas.

Pētījums “Izglītības izmaksu ietekme uz skolēnu atbiršanu pamatskolās” parāda, ka maznodrošināto vecāku nespēja segt izglītības izmaksas (mācību grāmatu, darba burtņīcu, kancelejas piederumu, apģērba un citu skolai nepieciešamo lietu iegāde un pakalpojumu izdevumu segšana) negatīvi ietekmē skolēnu akadēmisko sniegumu un palielina atbiršanas risku pamatskolās.

Pašreizējā situācijā pašvaldības sociālajai palīdzībai ir būtiska loma mazu rīgo ģimeņu bērnu integrēšanā izglītības sistēmā. Tomēr jāatzīst, ka pašvaldību spēja segt skolas izdevumus ir atkarīga no finansiālajām iespējām: jo pašvaldības ir trūcīgākas, jo mazāk iespēju tām ir sniegt sociālo palīdzību skolēnu ģimenēm. Šāda situācija vēl vairāk palielina sociālo nevienlīdzību, jo trūcīgākajās pašvaldībās dzīvojošo un strādājošo ienākumi ir salīdzinoši zemāki nekā turīgākajās pašvaldībās dzīvojošiem cilvēkiem.

Skolu agrinā pamešana

Saskaņā ar *Eurostat* datiem,⁴⁶ 2006. gadā Latvijā bija 19% jauniešu, kas vecumā no 18 līdz 24 gadiem ir ieguvuši tikai pamatskolas izglītību un mācības neturpina. Tas ir lielākais rādītājs salīdzinājumā ar citām Baltijas valstīm (Lietuvā – 10,3%, Igaunijā – 13,2%). Tai pašā laikā jāuzsver, ka Eiropas Padome 2004. gadā noteikusi izglītības nozares mērķus,⁴⁷ kas paredz līdz 2010. gadam līdz 10% robežai samazināt to 18–24 gadus veco jauniešu skaitu, kuri ieguvuši tikai pamatizglītību, kā arī samazināt to jauniešu skaitu, kas pamatskolu pametuši, to nebeidzot.

Neprecīzās uzskaites dēļ ir grūti noteikt jauniešu daļu, kas agri pamet mācības un tā arī neiegūst pamatizglītību. Jānis Eglītis savā rakstā⁴⁸ secina, ka aptuveni 10% ir tādu jauniešu, kas neiegūst pamatizglītību. Arī 2007. gadā BSZI veiktā pētījuma “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi”⁴⁹ autori secina, ka īstas skaidrības par skolēnu atbiršanas problēmas mērogu

⁴⁶ *Early school leavers* [tiešsaiste]. Eurostat, 2007. Pieejams: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_SOCOHE&root=STRIND_SOCOHE/socohe/sc051.

⁴⁷ *Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks* (2004) Commission of the European Communities. Pieejams: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress_towards_common_objectives_en.pdf.

⁴⁸ Eglītis, J. (2007) Izglītība zināšanu ekonomikai. No: *Izglītība zināšanu sabiedrības attīstībai Latvijā*. SAK, 142.–163. lpp.

⁴⁹ Bebrīša, Ieviņa, Krastiņa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*, 50. lpp.

nav, jo trūkst precīzas statistikas par skolu pametušajiem, neprecīza ir obligātā izglītības vecuma bērnu uzskaitē. Pētījuma autori atsaucas uz skolas ekspertu teikto, kuri min gadījumus no savas pieredzes, kad saskārušies ar bērniem, kas palikuši ārpus šīs uzskaites:

Pašreiz parādās bērni, kas ir analfabēti pusaudža gados. Parādās bērni, kam tagad ir septiņpadsmit gadu, viņiem nav .. ģimenes ārsta, viņiem nav izglītības, jo viņi nav deklarēti nekur, viņi nav uzskaitē, viņi migrē pa valsti. (Sabiedriskās organizācijas pārstāvis)⁵⁰

Par agrīnas skolu pamešanas problēmas nozīmīgumu liecina daudzi pētījumi, kas norāda, ka zema izglītība profesionālās karjeras sākumā palielina bezdarba, maznodrošinātības un arī antisociālas uzvedības risku.⁵¹ Tai pašā laikā jāatzīst, ka nereti darba tirgū ir liels pieprasījums pēc strādniekiem, bet tas rada iespaidu par izglītības maznozīmību (tas bija vērojams arī Latvijā pēc iestāšanās ES, kad radās darbaspēka emigrācijas iespēja un palielinājās pieprasījums pēc darbaspēka šeit, Latvijā).

Latvijā veikti vairāki pētījumi par skolēnu agrīnu atbiršanu no skolām. Parasti šajos pētījumos tiek izmantota institucionālā pieeja, kas skaidro dažādo institūciju – skolas, ģimenes, sabiedrības – radīto negatīvo faktoru ietekmi uz skolēnu uzvedību. BSZI veiktajā pētījumā “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi” institucionālā pieeja tiek apvienota ar individuālo perspektīvu, kas, no vienas puses, aplūko dažādu institūciju (skolas, ģimenes, sabiedrības) ietekmi uz skolu pamešanu, bet, no otras puses, skata arī skolēnu iesaistīšanos skolas dzīvē, akcentējot uzmanību uz skolēna resursiem, viņa akadēmiskajiem rezultātiem. Pētījums arī sniedz šo abu perspektīvu faktoru mijiedarbes analīzi un kopumā atklāj plašu agrīnas skolu pamešanas apstākļu skaidrojumu.

Pētījums parāda, ka mainījušies daudzi apstākļi, kas prasa atbilstošus rīcības modeļus: ja plānveida ekonomika un totalitārais režīms paredzēja stingru kontroli pār iedzīvotājiem, tai skaitā skolu apmeklēšanu, tad jaunie apstākļi dod lielāku izvēles iespēju, bet arī prasa lielāku atbildību no indivīda (tas attiecas gan uz pašiem skolēniem, gan viņu vecākiem, piem., dzīves vietas reģistrēšana, atbildība par savu bērnu izglītošanu).

Man gribas pieminēt vecos labos krievu laikus, ko gan daudzi noliegtu. Tad, manuprāt, bija mazāk bērnu, kas negāja skolā. Konkrēti manā klasē bija bērni, kuri slikti mācījās, bet viņus tomēr pārcēla, un uz skolu viņi nāca. Tagad vairāk ir tā – ja bērnam ir slikti mācībās, ja viņš uzskata, ka nesaprot, tad viņš nenāk uz skolu. (Sociālais pedagogs)⁵²

⁵⁰ Turpat, 23. lpp.

⁵¹ Piemēram – Eemer, E. et al. (2000) *Characteristics of Early School Leavers: Results of the Research Strand of the 8- to 15- Year Old Early School Leavers Initiative*. Educational Research Centre of St. Patrick's College, Dublin, pp. 4–7.

⁵² Bebriša, Ieviņa, Krastiņa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*, 54. lpp.

Kāds no ekspertiem atzīmē, ka skolēnu atbiršanas problēma pakāpeniski aktualizējusies pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas. Pēc viņa domām, to veicinājusi gan sabiedrības vērtību maiņa, gan izglītības sistēmas nepietiekama uzmanība problemātiskajiem skolēniem, kā rezultātā ir zaudēta kontrole pār dažādiem sistēmā noritošiem procesiem. Eksperti vērš uzmanību, ka pašreizējā izglītības sistēma vairāk orientēta uz sekmīgo skolēnu iekļaušanu, taču nepietiekami vērsta uz to, lai mazinātu nesekmību, kavējumus, agrīnu skolu pamešanu:

.. skaits ir pieaudzis pēdējos 15 gados, jo 90. gadu sākumā, kad vecā sistēma tika sagrauta un jaunā vēl netika izveidota, ļoti mainījās sabiedrības vērtības. Un lielā mērā izglītības sistēma tika tendēta (..) uz talantīgiem bērniem, novārtā atstājot bērnus, kuriem ir sociālas vai ģimenes problēmas. Šo gadu laikā tā sistēma kļuva nevadāma un kaut kādā mērā izslīdēja no jebkādas kontroles attiecībā uz šiem skolas apmeklējumiem, sekmju vērtējumiem un tādām lietām. (Pašvaldības sociālais darbinieks)⁵³

No teiktā ir redzams, ka gan izglītības darbinieki, gan pašvaldību pārstāvji redz un saprot lejupejošo kāpņu efektu, kas, apstākļiem summējoties, noved skolēnu pie agrīnas skolas pamešanas, tomēr, pēc cita eksperta teiktā:

Šobrīd [skola] nedara neko. Vārdiski viņi saka, ka integrē šos bērnus, bet īstenībā skolas no viņiem grib tikt vaļā, jo, tikko skolai būs slikti nesekmības rādītāji, direktoru lamās vai teiks "redzi, cik tā ir sliktā skola". Formāli vārdos esam par iekļaujošu skolu, ka mēs visus integrēsim, reāli ir pilnīgi otrādi – mēs izstumjam. Jā, mēs varbūt integrēsim bērnu ratiņkrēslā, kurš mierīgi, kārtīgi un klusi sēž stundā, bet nekādā gadījumā ne riska grupas pusaudzi, kuram ir problēmas, kurš ir skaļš un kurš nemācās. Skolas tomēr ļoti cenšas no tā atbrīvoties. (Skolas psihologs)⁵⁴

Eksperti norāda uz to, ka skolu darbība ir pretrunā ar ideju par iekļaujošu skolu, jo, tā kā skolas darbs tiek vērtēts pēc skolēnu akadēmiskā snieguma, tās nav ieinteresētas integrēt jauniešus ar mācīšanās un uzvedības grūtībām, kas pirmām kārtām atspoguļojas viņu snieguma nesekmīgajā vērtējumā:

Skolas to problēmu nerisina. Vienkārši nepievērš tai uzmanību. Zina, ka tādi bērni ir, kaut kā viņi kuļas tai klasē. Ja viņš nāk uz skolu un tur sēž, kaut ko dara vai nedara, tad labi. (Skolas direktors)⁵⁵

Līdzīgi arī izskan attieksme pret korekcijas klasi skolā, kas specializējas vācu valodas padziļinātā apgūvē:

Mums nav korekcijas klases, un tāda ir skolas politika. Mums ir padziļināta vācu valodas apguve, un līdz ar to skolai ir tāda nostāja, ka

⁵³ Turpat, 55. lpp.

⁵⁴ Turpat, 79. lpp.

⁵⁵ Turpat, 79. lpp.

otru svešvalodu, kura tiek mācīta tikpat daudz kā latviešu valoda, nevar mācīties bērni, kuriem ir problēmas ar valodām. Līdz ar to nevar būt runa par korekciju. (Sociālais pedagogs)⁵⁶

Ekspertu intervijās izskanējušie argumenti un izteikumi atklāj, ka valoda, kuru lieto eksperti, ietver sevī objekta sociālo konstruēšanu. Tas atklājas gan tieši sniegtajā tekstā, gan arī netieši stāstījumā par interakcijām, kurās iesaistīti skolēni: kā viņu attiecībās ar vecākiem ar skolotājiem veidojas negatīvo pieredžu ķēde, kas noved pie nesekmības, negatīvām attieksmēm pret saskarsmi ar skolotājiem un rezultātā – pie negatīvas attieksmes pret skolu, agrīnu tās pamešanu, neiegūstot pat pamatizglītību. “Birku” piekāršana un galēji liberālas prasības pret skolēnu sākumskolā rada situācijas, kad, pārejot no sākumskolas uz klasēm ar sazarotu priekšmetu apguvi, skolēns ir nesagatavots šādam mācību līmenim.

Sākumskolīnā bērns vienkārši tiek pārcelts – “ej tik, kur es tevi likšu, vienalga ar tevi problēmas ..”. Viņš tiek vienkārši stumts uz priekšu. Viņš atnāk tai piektajā klasē gatavs pīpētājs, dzērājs, klejotājs. Bet tā problēma jau sākās no pirmajām klasēm. Viņš nenāca uz skolu sen. Tas viss licies normāli, jo – ko tur ar viņu, ģimene ir nelabvēlīga, jālaiž tikai uz priekšu, lai tik iet. (Sabiedriskās organizācijas pārstāvis)⁵⁷

Nereti skolotāji konstruē negatīvu scenāriju, izsaka pārmetumus skolēnam par viņa ģimeni. Gala rezultātā skolēniem ir negatīva pieredze un rodas mazvērtības sajūta, kā arī bailes no pedagogiem.

Izglītības attīstības pamatnostādnes 2007.–2013. gadam deklarē, ka “informācijas sabiedrībai cilvēku zināšanām un prasmēm ir izšķiroša nozīme augsta labklājības līmeņa sasniegšanai”.⁵⁸ Tajā pašā laikā statistikas analīze un veikto pētījumu rezultāti liecina, ka vidējo izglītību ieguvušo jauniešu skaits Latvijā šobrīd ir viens no zemākajiem ES. Vera Boroņenko savā rakstā “Skolas paradokss: augsta izglītības vērtība un zema motivācija mācīties”⁵⁹ norāda uz pretrunu starp to, ka sabiedrība un izglītības procesā iesaistītie indivīdi atzīst izglītības vērtību un ka pastāv zema motivācija mācīties.

Savukārt BSZI veiktais pētījums “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi” atklāj izglītības vērtības krišanos ģimenēs, noteiktā sabiedrības daļā. Mazāk izglītoto vecāku konstruētajā bērna nākotnes “mājā” ir ļoti zemi izglītības “griesti”.

⁵⁶ Turpat, 62. lpp.

⁵⁷ Bebrīša, Ievīņa, Krastiņa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*, 30. lpp.

⁵⁸ Izglītības attīstības pamatnostādnes 2007.–2013. gadam [tiešsaiste]. Pieejams: <http://izm.izm.gov.lv/normativie-akti/politikas-planosana/1016.html>.

⁵⁹ Boroņenko, V. (2007) Skolas paradokss: augsta izglītības vērtība un zema motivācija mācīties. No: *Izglītība zināšanu sabiedrības attīstībai Latvijā*. Rīga, SAK, 77. lpp.

Vecāki pasaka: "Mūsu dēls strādās, jo ģimenei ir vajadzīgs finansiāls atbalsts. Pats esmu beidzis astoņas klases, un vai es slikti pelnu tagad celtniecībā 500 latus mēnesī?" (Sociālais pedagogs) ⁶⁰

Zemais izglītības līmenis tiek pastāvīgi atkārtots, mazizglītotie vecāki nespēj iztēloties augstākas izglītības iespējas saviem bērniem, neizprot savu bērnu problēmas. No sociālā darbinieka teiktā: "Bieži vecākiem pašnovērtējums ir ļoti zems – ja jau mums nav izglītības, ko tad tas mūsu bērns varēs." Tāpēc nepārsteidz skolēnu aptaujas rezultāti, kas parāda, ka par tēva izglītību nezina 38%, bet par mātes izglītību – 24% jauniešu.

Atkārtota mācīšanās tajā pašā klasē

Viena no stratēģijām, ko skolas izmanto nesekmīgo skolēnu sekmības uzlabošanai un skolu pamešanas novēršanai, ir atkārtota mācīšanās tajā pašā klasē. IZM mājaslapā atrodama statistika par otrgadnieku daudzumu vispārizglītojošajās dienās skolās atklāj, ka pēdējo gadu laikā palielinās otrgadnieku skaits. Turklāt atklājas jauna tendence – palielinās otrgadnieku skaits ne tika zēnu, bet arī meiteņu grupā. Otrgadnieku daudzums ievērojami palielinājies kopš 2003./2004. m. g.: meiteņu vidū tas ir palielinājies divas reizes, bet zēnu vidū 2,7 reizes. 2003./2004. mācību gads bija laiks, kad 1999./2000. gadā mācības uzsākušie bērni mācījās piektajā klasē. IZM mājaslapā nav datu par otrgadnieku skaitu latviešu un krievu plūsmās, kas ļautu pārbaudīt hipotēzi par to, cik lielā mērā priekšmetu mācīšana bilingvāli krievu skolās ir ietekmējusi otrgadniecību.

IZM 2007. gada publiskajā pārskatā minēts, ka 2005./2006. mācību gadā salīdzinājumā ar 2004./2005. mācību gadu no pirmās līdz devītajai klasei bija vērojams otrgadnieku skaita samazinājums, savukārt 2006./2007. mācību gadā tas atkal pieaudzis par 1,68% no kopējā 2005./2006. mācību gada otrgadnieku skaita. Šie dati liecina, ka salīdzinājumā ar 20. gs. 90. gadu beigām joprojām vērojama tendence palielināties otrgadnieku skaitam. Salīdzinot otrgadnieku skaitu pa klasēm, redzams, ka to bērnu skaits, kas mācās atkārtoti tajā pašā klasē, samazinājies no pirmās līdz trešajai klasei, taču ievērojami pieaudzis no piektās līdz devītajai klasei, sevišķi 2003./2004. mācību gadā. Otrgadnieku skaits pieaug klasēs, kurās pieaug mācību stundu skaits, priekšmeti diferencējas pa zinātņu nozarēm, mācību viela kļūst sarežģītāka un krievu plūsmas skolēni priekšmetus apgūst bilingvāli. Pirmklasnieku snieguma uzlabošanas, iespējams, sekmējusi par obligātu noteiktā piecgadīgo un sešgadīgo bērnu sagatavošana.⁶¹

⁶⁰ Bebrīša, Ieviņa, Krastiņa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*, 58. lpp.

⁶¹ Turpat, 30. lpp.

Analizējot otrgadniecības pozitīvos un negatīvos aspektus, pētījuma “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi” autori norāda uz ekspertu atšķirīgo vērtējumu par likumā iestrādāto normu, kas nosaka – nākamajā klasē nevar pārcelt ar vairāk nekā trīs nesekmīgām atzīmēm. Vieni uzskata, ka atkārtotas mācības tajā pašā klasē neko nemaina skolēna sniegunā, ja nav papildu darba ar otrgadnieku. Savukārt citi norāda, ka šobrīd lielais otrgadnieku skaits ir likumdošanā radīto izmaiņu sekas, jo skolēni bija pieņēmuši kā normu, ka, arī nemācoties un neiegūstot pozitīvu vērtējumu, var tikt nākamajā klasē un pabeigt skolu. Taču perspektīvā, sekojot jaunajām prasībām, otrgadnieku skaitam vajadzētu samazināties.

Pieļauju, ka paies pāris gadi un tie, kas tagad ir skolā, jau zina, ka tā neies uz priekšu un viņi netiks. (Sociālais pedagogs)⁶²

Eksperti uzskata, ka atkārtotas mācības tajā pašā klasē nav pieņemama prakse pamatskolā, kur, visticamāk, mācīšanās grūtības ir laikus (jau sākumskolā) nekonstatētu un ielaistu mācību programmu tēmu neizpratne, ko nevar izlabot atkārtotas mācības tajā pašā klasē:

Tas robs jau neizveidojas sestajā klasē. (..) Septītajā, astotajā klasē viņam robi ir tādi, ka viņš vienkārši nespēj tikt līdz. (..) Piemēram, viņš nevar izlasīt! Lieku risināt un uzķeru, ka problēma ir tajā, ka viņš ne-lasa, bet boksterē. Viņš koncentrējas uz lasīšanu, nevis uz teksta jēgu. Kad problēma ir sākusies? Ne jau septītajā. Un ko tas dos, ja viņu atstāšu septītajā klasē? (Sociālais pedagogs)⁶³

Atstāšana uz otru gadu vecākās klasēs pārsvarā veicina arī papildu problēmu rašanos – pasliktinās skolēnu uzvedība, rodas konflikti ar skolotājiem. Pēc ekspertu domām, tā pamatā ir mākslīgi veidotais pārrāvums skolēna dzīves ritmā. Šī pārrāvuma dēļ viņš ir ne tikai spiests mācīties vienā klasē ar jaunākiem bērniem, bet arī noskatīties, kā vienaudži ir aizsteigušies viņam priekšā. Iespējams, ka daļai tas kļūst par motivāciju, tomēr liela daļa zaudē interesi par mācībām:

Ļoti bieži ir tā, ka tieši otrajā gadā pasliktinās bērna uzvedība, viņš jūtas pārāks par saviem klasesbiedriem. Ja skolotājs nav atradis kontaktu (..) ir konflikti. (..) vienam bērnam bija jābūt devītajā klasē, bet viņš tagad ir sestajā klasē, viņam ir 16 gadi. Skolotājiem ir grūti atrast ar viņu kontaktu, viņš visādi cenšas provocēt, jauc stundu ārā, viņš jūtas pārāks par visiem. (Sociālais pedagogs)⁶⁴

Pēc ekspertu domām, atkārtotas mācības tajā pašā klasē pozitīvi ietekmē skolēna sniegunu, ja apkārt esošo attieksme ir labvēlīga un atbalstoša un saskarsme ir pozitīva. Tomēr prakse biežāk apstiprina šīs stratēģijas mazefektivitāti.

⁶² Turpat, 66. lpp.

⁶³ Turpat, 66. lpp.

⁶⁴ Turpat, 67. lpp.

4. tabula. Otrgadnieku un trešgadnieku skaits (%) LR vispārizglītojošajās dienas skolās atkarībā no dzimuma attiecīgā mācību gada beigās

| Mācību gads | Otrgadnieku un trešgadnieku skaits | | | Otrgadnieku un trešgadnieku skaits (%) | | |
|-------------|------------------------------------|----------|------|--|----------|------|
| | Kopā | Meitenes | Zēni | Kopā | Meitenes | Zēni |
| 2004/2005 | 8348 | 2377 | 5971 | 2,79 | 1,59 | 3,98 |
| 2003/2004 | 10 246 | 2807 | 7439 | 3,28 | 1,81 | 4,74 |
| 2001/2002 | 3932 | 1228 | 2704 | 1,17 | 0,73 | 1,61 |
| 2000/2001 | 4239 | 1266 | 2973 | 1,24 | 0,74 | 1,74 |
| 1999/2000 | 4444 | 1325 | 3119 | 1,28 | 0,76 | 1,81 |
| 1998/1999 | 4398 | 1306 | 3092 | 1,27 | 0,75 | 1,80 |
| 1997/1998 | 4870 | 1381 | 3489 | 1,41 | 0,80 | 2,04 |

Avots. IZM mājaslapa.

5. tabula. Otrgadnieku un trešgadnieku skaits LR vispārizglītojošajās dienas skolās no 1. līdz 12. klasei attiecīgā mācību gada beigās

| Mācību gads | 1. kl. | 2. kl. | 3. kl. | 4. kl. | 5. kl. | 6. kl. | 7. kl. | 8. kl. | 9. kl. | 10. kl. | 11. kl. | 12. kl. |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 2004/2005 | 934 | 401 | 381 | 527 | 643 | 930 | 1346 | 1665 | 1261 | 132 | 101 | 27 |
| 2003/2004 | 1100 | 407 | 460 | 605 | 799 | 1126 | 1592 | 1953 | 1875 | 172 | 105 | 52 |
| 2002/2003 | 1107 | 437 | 426 | 533 | 593 | 906 | 1146 | 1266 | 303 | 99 | 68 | 36 |
| 2001/2002 | 1096 | 433 | 351 | 361 | 326 | 373 | 334 | 327 | 228 | 52 | 40 | 11 |
| 2000/2001 | 1252 | 457 | 372 | 373 | 315 | 361 | 394 | 345 | 243 | 55 | 38 | 34 |
| 1999/2000 | 1421 | 456 | 432 | 418 | 319 | 377 | 346 | 334 | 265 | 33 | 29 | 14 |
| 1998/1999 | 1642 | 507 | 471 | 413 | 303 | 295 | 294 | 244 | 161 | 34 | 22 | 12 |
| 1997/1998 | 1683 | 586 | 504 | 527 | 371 | 326 | 342 | 280 | 176 | 35 | 22 | 18 |

Korekcijas klases kā iekļaujoša stratēģija

Eksperti atzīst, ka efektīvāks līdzeklis skolēnu akadēmiskā snieguma uzlabošanai ir mācības pedagoģiskās korekcijas klasē. Korekcijas klasē skolēnu skaits ir divreiz mazāks un ir iespējams strādāt ar katru individuāli, izvēršot arī lielāku sociālo kontroli. Bet tajā pašā laikā, pēc cita respondenta domām, ne vienmēr pats skolēns vēlas mācības turpināt korekcijas klasē, jo tā viņam izraisa negatīvas asociācijas:

Klasē ir ļoti maz bērnu, skolotāji var vairāk pievērst uzmanību. (..) Skolotāja ar viņiem strādā, atlaides nav nekādas, lielāka kontrole. Ja vienu dienu nav skolā, tad skolotājs zvina uz mājām un interesējas, kādēļ nav skolā, nevis kā parastā klasē, kad uzticas, ka šis bērns ir slimis. (Sabiedriskās organizācijas pārstāvis)⁶⁵

⁶⁵ Turpat, 69. lpp.

Tomēr ne vienmēr korekcijas klase pilda savu uzdevumu – “izlabot robus zināšanās”, dot iespēju atgriezties “normālajā klasē”. Eksperti novēro gadījumus, kad nereti paši skolēni nevēlas atgriezties un korekcijas klase nevis veicina iekļaušanos, bet savā ziņā sekmē segregāciju:

Tie bērni nonāk jau stipri novēloti šajā klasē, un, nonākot šajā programmā, .. ir samērā līdzvērtīgi, viņi ir no vienas grupas. Tā izveidojas samērā izolēta vide, kad ir .. grūti viņus atkal ieplūdināt atpakaļ tajā kopējā masu skolā. (Skolas direktors)⁶⁶

Vakarskolas kā iekļaujošas stratēģijas īstenošanas

Kā liecina IZM dati, vakarskolu skaists valstī samazinās, tiesa, izmaiņas dažādās skolu grupās ir atšķirīgas. No 27 skolām 1999./2000. m. g. uz 16 skolām 2006./2007. m. g. ir samazinājušās latviešu/krievu skolas, savukārt latviešu vakarskolu skaits ir audzis. Jāuzsver, ka piecos Latvijas rajonos (Dobeles, Kuldīgas, Ventspils, Rēzeknes, Daugavpils) vakarskolu vispār nav.

6. tabula. LR vispārizglītojošo vakara (maiņu) skolu skaits

| | Kopā | Latviešu | Krievu | Latviešu/krievu |
|-------------|------|----------|--------|-----------------|
| Valstī kopā | 34 | 18 | 0 | 16 |
| 2006/2007 | 34 | 16 | 0 | 18 |
| 2005/2006 | 34 | 14 | 0 | 20 |
| 2004/2005 | 33 | 13 | 0 | 20 |
| 2003/2004 | 35 | 12 | 0 | 23 |
| 2002/2003 | 35 | 11 | 0 | 24 |
| 2001/2002 | 37 | 10 | 0 | 27 |
| 2000/2001 | 37 | 10 | 1 | 26 |
| 1999/2000 | 38 | 10 | 1 | 27 |

No vienas puses, jāatzīst, ka vakarskolu mācību sniegums ir visai zems, jo aptuveni ceturtdaļa skolu pabeidz ar liecību, kas liecina par nesekmību virknē priekšmetu. Turklāt vērojama tendence šim skaitam pieaugt: ja 1997./1998. m. g. vakarskolu ar liecību beidza 15% audzēkņu, tad 2005./2006. m. g. – 26% audzēkņu. No otras puses, nav noliedzama vakarskolu nepieciešamība, jo tā ir iespēja turpināt izglītību tiem, kas dažādu iemeslu dēļ skolas agrīni pametuši.

⁶⁶ Turpat, 70. lpp.

7. tabula. Skolēnu skaits, kuri beidza LR vispārizglītojošo vakara (maiņu) skolu 9. klasi ar latviešu mācību valodu

| Mācību gads | Kopā | Ar atestātu | Eksternātā | Ar licību | % ar licību no kopējā skaita |
|-------------|------|-------------|------------|-----------|------------------------------|
| 2005/2006 | 863 | 634 | 0 | 229 | 26 |
| 2004/2005 | 790 | 579 | 1 | 210 | 26 |
| 2002/2003 | 679 | 504 | 4 | 171 | 25 |
| 2001/2002 | 636 | 473 | 8 | 155 | 24 |
| 2000/2001 | 845 | 621 | 2 | 222 | 26 |
| 1999/2000 | 905 | 696 | 2 | 207 | 23 |
| 1998/1999 | 966 | 804 | 1 | 161 | 17 |
| 1997/1998 | 1053 | 889 | 5 | 159 | 15 |

8. tabula. Skolēnu skaits, kuri beidza LR vispārizglītojošo vakara (maiņu) skolu 9. klasi ar krievu mācību valodu

| Mācību gads | Kopā | Ar atestātu | Eksternātā | Ar licību | % ar licību no kopējā skaita |
|-------------|------|-------------|------------|-----------|------------------------------|
| 2005/2006 | 199 | 152 | 0 | 47 | 24 |
| 2004/2005 | 222 | 150 | 0 | 72 | 32 |
| 2003/2004 | 189 | 120 | 0 | 69 | 36 |
| 2002/2003 | 243 | 173 | 6 | 64 | 26 |
| 2001/2002 | 282 | 216 | 0 | 66 | 23 |
| 2000/2001 | 301 | 223 | 2 | 76 | 25 |
| 1999/2000 | 446 | 296 | 9 | 141 | 32 |
| 1998/1999 | 532 | 455 | 1 | 76 | 14 |
| 1997/1998 | 584 | 483 | 4 | 97 | 17 |

Iekļaujošās stratēģijas motivētākajiem skolēniem

IZM 2006. gada publiskais pārskats, atspoguļojot centralizēto eksāmenu rezultātus vidējās izglītības programmās, norāda, ka valsts ģimnāzijās eksāmenu rezultāti ir ievērojami labāki, bet vidusskolās un pašvaldību ģimnāzijās – nedaudz labāki par vidējiem rezultātiem. Tehnikumos un koledžās, kā arī vakarskolās centralizēto eksāmenu rezultāti ir līdzīgi, bet zemāki par vidējiem rezultātiem valstī. Vājāki rezultāti centralizētajos eksāmenos ir vidējo profesionālo izglītības iestāžu absolventiem, jo šajās izglītības programmās vispārizglītojošiem mācību priekšmetiem ir atvēlēti tikai 40% no mācību laika salīdzinājumā ar vispārējās vidējās izglītības programmām. Tādējādi redzams, ka izglītības sistēma Latvijā atkārtoti rada atšķirīgu akadēmisko rezultātu līmeni dažādās izglītības iestādēs, un tas ierobežo šo audzēkņu mobilitātes iespējas pa izglītības līmeņiem. Pamatskolā izdarītā izvēle vai arī zemi akadēmiskie rādītāji acīmredzami ierobežo turpmāko izglītošanās ceļu.

IZM 2007. gada publiskajā pārskatā minēts: “Kopumā Valsts ģimnāzijās mācību sasniegumi ir augstāki nekā citās skolās. Tas liecina par atbilstošu mācību vidi talantīgo skolēnu atbalstam.” Redzams, ka Latvijā ir izveidots mācību

iestāžu tīkls, kas spēj integrēt spējīgākos jauniešus un paver tiem sekmīgu tālāko izglītības ceļu. Šobrīd Latvijā darbojas 16 valsts ģimnāzijas. Tiesa, valsts papildu finansējums šīm valsts ģimnāzijām ir visai simbolisks: “Saskaņā ar Izglītības un zinātnes ministrijas 2007. gada 12. septembra rīkojumu Nr. 820 “Par papildu valsts budžeta finansējumu valsts ģimnāzijām 2007. gadā” 15 valsts ģimnāzijām tika piešķirts finansējums – 30 000 Ls (katrai 2 000 Ls) apmērā.”⁶⁷

Tas mudina domāt, ka skolas pārvaldība, pedagogu kvalifikācija un skolēnu atlases kritēriji, skolas iestrādes un tradīcijas ir panākušas augstu mācību kvalitāti, ko izglītības sistēma ir leģitimizējusi, nosaucot attiecīgās skolas par valsts ģimnāzijām. Tai pašā laikā ministrijas ieguldījums te vērtējams kā minimāls.

Profesionālā izglītība kā iekļaujoša stratēģija darba tirgū

Mazizglītoto jauniešu integrāciju darba tirgū apgrūtina tas, ka valstī ir vāji organizēta profesionālā izglītība. 2005./2006. mācību gadā Latvijā bija 96 profesionālās skolas, kurās mācījās ap 43 tūkstošiem cilvēku. Vairāk nekā puse skolu atrodas Rīgā. IZM pakļautībā ir lielākā daļa šo skolu – 80. Deviņas ir privātskolas. Profesionālās izglītības likuma (1999) mērķis ir nodrošināt valsts profesionālās izglītības politikas īstenošanu un profesionālās izglītības sistēmas darbību, vadību un attīstību.⁶⁸ Lai gan likuma mērķis ir “nodrošināt Latvijas profesionālās izglītības un profesionālās kvalifikācijas salīdzināmību ar ārvalstīs iegūstamo profesionālo izglītību un profesionālo kvalifikāciju, radot iespējas izglītojamajiem turpināt izglītību ārvalstīs un konkurēt starptautiskajā darba tirgū”,⁶⁹ eksperti ir visai kritiski par profesionālās izglītības kvalitāti Latvijā un norāda uz tās neatbilstību tirgus ekonomikas prasībām.

Vērtējot profesionālās izglītības efektivitāti, M. Krieviņš un M. Lesiņš uzsver, ka viena trešdaļa no profesionālās izglītības iestāžu absolventiem nestrādā izvēlētajā profesijā, bet vairāk nekā pusei beidzēju nepieciešama papildu apmācība. Kā iemesli tiek minēti, pirmkārt, tehniskās bāzes novecošanās, mācībspēku kvalifikācijas neatbilstība darba tirgus prasībām (to nosaka viņu zemās algas), kā arī mācību priekšmetu plānu un satura neatbilstība šodienas prasībām.⁷⁰ No sabiedrības integrācijas aspekta un no integrācijas darba tirgū aspekta jāuzsver, ka tikai nelielai daļai profesionālo skolu beidzēju izdodas turpināt izglītību augstākā izglītības līmenī, lai gan profesionālā izglītība kā noteikta pakāpe iekļaujas izglītības struktūrā. It īpaši tas attiecas uz arodskolu

⁶⁷ IZM 2007. gada publiskais pārskats [tiešsaiste]. Pieejams: http://izm.izm.gov.lv/upload_file/Parskats.pdf.

⁶⁸ Profesionālās izglītības likums [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=20244>.

⁶⁹ Turpat.

⁷⁰ Brunner, J. J. (2003) *Latvia. Higher Education: Changing Conditions, Problems, Challenges and Policy Options*. World Bank, January, p. 19. Pieejams: <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPEDUCATION/Resources/LatviaHigherEdReportFebruary2003.pdf>.

beidzējiem, no kuriem 76% neturpina izglītību. Var teikt, ka šī izglītība ne visai sekmīgi integrē jauniešus darba tirgū un arī nepaver ceļ augstākam izglītības līmenim. Šīs skolas nereti ir “iezīmētas” sabiedrībā, audzēkņu skaits tajās samazinās, jo vecāki cenšas sūtīt savus bērnus vispārējā vidusskolā un valda uzskats, ka arodskolās ir zema apmācību kvalitāte, kas ierobežo jauniešu iespējas turpināt izglītību augstskolā, kā arī liedz pretendēt uz labi apmaksātu darbu. Tiek uzskatīts, ka šajās skolās tehniskais nodrošinājums ir vājš, mācību spēki – zemas kvalifikācijas, nav sadarbības ar uzņēmējiem. Šo skolu beidzēji vajadzīgās prasmes parasti iegūst darba procesā.

9. tabula. Profesionālo izglītības iestāžu audzēkņu skaits

| Mācību gads | Audzēkņu skaits |
|-------------|-----------------|
| 2007/2008 | 37 667 |
| 2006/2007 | 40 439 |
| 2005/2006 | 42 727 |
| 2004/2005 | 44 651 |
| 2003/2004 | 46 789 |
| 2002/2003 | 46 533 |
| 2001/2002 | 47 627 |

Nereti profesionālā izglītība tiek uzlūkota ne kā mērķtiecīgi izvēlēta profesija, bet gan kā agrīnas skolu pamešanas problēmas risināšana. Pētījuma “Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi” aptaujātie eksperti kā risinājumu skolēnu atbiršanas problēmai uzskata orientēšanos uz profesionālo izglītību. Tai pašā laikā viņi norāda uz vairākiem būtiskiem šķēršļiem, kas var kavēt riska grupas bērniem un skolēniem, kas pametuši mācības, integrēties izglītības sistēmā ar profesionālās izglītības starpniecību.

Pirmkārt, parasti arodskolās, līdzīgi kā vakarskolās, mācības var uzsākt, ja pabeigtas deviņas klases, tādējādi, ja skolēns skolu ir pametis ātrāk, arodizglītības apguve nav iespējama:

Man ir informācija, ka ir rajoni, kur vakarskolas un arodskolas ir, tikai sākot no astotās klases. Ja viņš izkritis no aprites sestajā klasē, tad faktiski viņam iespēju atgriezties nav. Es domāju, ka varbūt šo sistēmu vajadzētu sakārtot, lai viņš pēc septītās klases var iet apgūt arodu un pabeigt pamatizglītību. (Sociālais pedagogs)⁷¹

Otrkārt, pēc ekspertu domām, arodizglītības apguvi kavē arī nepilnīgais profesionālās izglītības iestāžu tīkls. Proti, ne visos rajonos ir šādas iestādes, un, ja ir, tad tās parasti atrodas rajona centros. Līdz ar to jauniešiem vispirms jau materiālu apsvērumu dēļ arodizglītība nav pieejama.

Jauniešu profesionālās orientācijas un profesionālo skolu tīkla atbilstība darba tirgus prasībām ir problēma, kuru akcentē eksperti:

⁷¹ Bebrīša, Ieviņa, Krastiņa (2007) *Skolēnu atbiršana pamatskolās. Problēmas risinājumi*, 101.–102. lpp.

Profesionālajai orientācijai ir jābūt ļoti spēcīgai. (..) cik mums te ir tās profesionālās skolas? Kur tad viņi pēc devītās klases liksies, brauks uz Īriju vai ies strādāt par pārdevējām? (..) Tas ir ļoti komplicēts jautājums – profesionālā orientācija, profesionālo skolu tīkla attīstība un kādi vispār šie speciālisti būs vajadzīgi. (Pašvaldības pārstāvis)”⁷²

Nobeigums

Izglītības stratēģiju analīze sabiedrības integrācijas kontekstā ļauj izdarīt virkni secinājumu.

- Dalīta skolu sistēma atkārtoti rada sociolingvistisko grupu norobežošanu, kā arī negatīvi ietekmē minoritāšu jauniešu motivāciju politiski līdzdarboties sabiedriskajos procesos. Publiskajā diskursā ietekmīgākais ir nacionālās norobežošanās diskurss, kas nosaka dalīto skolu sistēmas pastāvēšanu, un tikai akadēmiskajos pētījumos tiek minēts arī pilsoniskais diskurss, kas vērsts uz vienotas skolu sistēmas vērtībām. Taču tai pašā laikā tiek īstenotas dažādas stratēģijas, kas zināmā mērā paver ceļu vienotas izglītības sistēmas izveidei nākotnē.
- Bilingvālās izglītības ieviešana ir sekmējusi latviešu valodas prasmju uzlabošanu minoritāšu jauniešiem, un tas sekmē šo jauniešu integrāciju darba tirgū, taču tai pašā laikā izglītības reforma ir veicinājusi sociolingvistisko kopienu norobežošanu.
- Jauniešu integrācijas labās prakses piemērs ir divplūsmu skolas; interesanti, ka pamatā tās izveidotas ekonomisku apsvērumu rezultātā.
- Skolās veidotā izpratne par dzīvi daudz kultūru sabiedrībā un uzvedības modeļi neatbilst mūsdienu dzīves straujajām pārmaiņām. Skolotāji nereti tolerances izpausmes saprot visai šauri, viņu pedagoģiskajā darbībā bieži pietrūkst iecietības pret skolēnu atšķirīgo sociālkultūras pieredzi un tās izpausmēm mācību procesā, savukārt mācību grāmatas neatspoguļo sociālo grupu daudzveidību, ir etnocentriskas attieksmē pret minoritātēm un to kultūras ieguldījumu.
- Tai pašā laikā jaunas mācību pieejas, piemēram, kritiskās domāšanas veidošanas paņēmieni ieviešana, paver lielas iespējas gan skolēnu mācību motivācijas stiprināšanā, gan arī tolerances veidošanā attiecībā uz dažādu sociālo un etnisko grupu piederīgo dažādību izpausmēm. Arī citu Eiropas valstu skolās ieviesto labo prakšu piemēri par tolerances veidošanu skolēnu vidū liecina, ka ir daudz neizmeltu rezervju, kas ļautu sekmēt vairāk iekļaujošu izglītības politiku Latvijā.
- Atzīstot sadarbības nepieciešamību starp visiem izglītības sistēmā iesaistītajiem un institūcijām, vecāki parasti par galvenajiem sadarbības

⁷² Turpat, 88. lpp.

partneriem uzskata citus vecākus un bērnus, taču partneru vidū “neredz” nevalstiskās organizācijas, valsts institūcijas.

- Iekļaujošas, visiem pieejamas izglītības politikas laukā vērojami būtiski trūkumi. Par to liecina gan lielais to bērnu skaits, kas pametuši skolu, neiegūstot pat pamatizglītību, gan arī fakts, ka Latvijā salīdzinājumā ar citām Baltijas valstīm ir zemākais vidējo izglītību ieguvušo skaits, kā arī novecojušas un jauniešiem nepievilcīgas, darba tirgus prasībām neatbilstošas profesionālās izglītības iestādes.
- Daļa iekļaujošo stratēģiju, kas pašlaik tiek īstenotas Latvijas skolās (piemēram, atstāšana uz otru gadu, korekcijas klases, skolas nomaīņa), nesniedz vēlamo rezultātu. Mazinās vakarskolu ieļaujošā ietekme: vakarskolu skaita samazināšanās negatīvi ietekmē izglītības pieejamību dažādos valsts reģionos, savukārt tas, ka straujāk samazinās krievu vakarskolu skaits, negatīvi ietekmē minoritāšu pieejamību izglītībai.

Lielākais sasniegums

Lielākais sasniegums izglītības reformas kontekstā ir tas, ka centralizēto eksāmenu rezultāti eksaktajos priekšmetos neatšķiras skolās/klasēs, kurās mācības notiek latviski un bilingvāli. Tas ir principiālākais iebildums reformas kritiķiem un pretiniekiem, jo ar faktiem pierāda bilingvālās izglītības efektivitāti eksakto priekšmetu apguvē. Centralizēto rezultātu atšķirības ir priekšmetos, kuru apguvē nepieciešamas plašākas valodas zināšanas, piemēram, vēsturē.

Nopietnākā problēma

Nopietnākā problēma izglītības jautājumu risināšanā sabiedrības integrācijas kontekstā ir šķēršļi tādās vienotas izglītības sistēmas izveidei, kas balstītos uz vienotu mācību saturu, mācību grāmatu, mācību valodu. Šķēršļus rada aizspriedumi par šādas sistēmas izveides nepieciešamību gan sabiedrības, gan pētnieku līmenī. Savukārt nacionāli radikāli politiskie spēki iestājas par pilnīgu pāreju uz mācībām latviski visās no budžeta finansētajās skolās, tai pašā laikā nepiedāvājot stratēģiju, kā šo pāreju īstenot.

Svarīgākais uzdevums

Svarīgākais uzdevums izglītības laukā sabiedrības integrācijas kontekstā ir vienotas izglītības sistēmas izveide, vienlaikus paredzot arī konkrētu stratēģiju un veidu, kā šo pāreju īstenot. Viens no soļiem šai virzienā ir vienota latviešu valodas eksāmena ieviešana, pie kā pašlaik strādā LR Izglītības un zinātnes ministrija. Ļoti svarīgs uzdevums ir panākt plašu sabiedrības atbalstu un izpratni par šādas izglītības sistēmas nepieciešamību.

Mediji un integrācija

Ilze Šulmane

Mediju, politikas un ekonomikas lauku mijiedarbība

Lai varētu analizēt un novērtēt mediju sistēmas un mediju satura lomu sabiedrības integrācijas procesu veicināšanā vai bremsēšanā, svarīgi ir saprast faktorus, kas tos ietekmē. Žurnālistika atrodas dažādu ārējo un iekšējo ietekmju un spiedienu laukā. Šo mijiedarbību var aplūkot makrolīmenī, parādot, kā žurnālistikas lauks mijiedarbojas ar citiem laukiem, piemēram, politiku un ekonomiku, izdalot ārējās ietekmes pārstāvjus – valsti, īpašniekus, reklāmdevējus, informācijas avotus, auditorijas. Izskaidrojot dažādās ietekmes uz žurnālistu radīto produktu, jāmin arī iekšējās ietekmes pārstāvji – mediju organizāciju galvenie vadītāji un ierindas žurnālisti.

Mūsdienās, analizējot mediju un varas attiecības, pētnieki konstatējuši pret-runīgas tendences. Novērojama politiskās elites un žurnālistu elites tuvināšanās, jo tām ir kopīgs *habitus*. Mediju komercializācija, no vienas puses, daudzās mediju organizācijās ir veicinājusi konservatīvismu un tendenci aizstāvēt eliti, bet, no otras puses, veicinājusi mediju naidīgumu pret varu: kad mediji izjūt elites varas spiedienu, žurnālisti no vienkāršas informēšanas, interpretēšanas un komentēšanas pārorientējas uz atmaskošānu, kritizēšanu un aizstāvēšanu, tādējādi kļūstot par patstāvīgiem politiskajiem aktoriem.¹

Mediju sistēmas veido valsts sociāli politiskie un kultūras apstākļi. Mediju sistēmas attīstības procesus, mediju struktūru, konkrētu izdevumu saturu – dienaskārtību, reprezentētos tēlus, stereotipus, mītus, sadalījumu savējos un svešos – ietekmē gan esošā politiskā kultūra un partiju etniskais dalījums, vēsturiskā un aktuālā sabiedriski politiskā situācija un tiesiskais regulējums, gan ciešās saites ar ekonomiskajiem grupējumiem, tātad arī reklāmas tirgus sadalījums.

Tas, ka valsts finansiāli neregulē un neuztur presi, medijus var ietekmēt pozitīvi – nodrošināt izteiksmes brīvību. Tomēr, visu atstājot privātās iniciatīvas un tirgus regulācijas ziņā, var rasties arī, iespējams, dažas nevēlamas sekas – nekādas valsts deklarētas vērtības, piemēram, integrācijas programma, nevar

¹ Šādu tendenci atzīmējis mediju pētnieks Makneirs: McNair, B. (2006) *Cultural Chaos: Journalism, News and Power in a Globalised World*. London and New York, Routledge, p. 57.

privātiem medijiem uzlikt pienākumu ievērot kādas šīs programmas nostādnes vai rūpēties par kādām sabiedrības grupām, ja tas nav finansiāli izdevīgi. Tādējādi var beigt eksistēt nelielām sabiedrības grupām domāti mediji, var trivializēties kāda izdevuma vai programmas saturs nolūkā piesaistīt pēc iespējas plašāku auditoriju un izdzīvot tirgus konkurencē.

Konkurence nelielajā mediju tirgū nereti liek izmantot lētāku, lielās valstīs radītu saturu, jo oriģinālrādījumi ir dārgi un ar pasaulē radītiem un aprobētiem raidījumu formātiem tiem grūti konkurēt. Tas, no vienas puses, var radīt bažas par nacionālās, etniskās kultūras saglabāšanu, no otras, – vairot citu valstu informatīvās telpas ietekmi un dominēšanu. Pēdējā laikā politikā notikušas izmaiņas pozīcijas–opozīcijas attiecībās: agrāk samērā skaidro par–pret dalījumu nomainījusi opozīcija, kurā bez tradicionālajiem opozicionārajiem spēkiem (t. s. slāvu partijām) ir arī partijas, kas programmatiskā ziņā ir tuvas pozīcijas partijām. Tas liek gan medijiem pozicionēties pret citas valodas politiķiem un medijiem, gan dažādiem vienas valodas laikrakstiem skaidrāk iezīmēt savas politiskās simpātijas vai antipātijas. No vienas puses, tas, iespējams, vairo naidīgo, apkarujošo diskursu (un rada problēmas pozīcijas pārstāvjiem, jo viņi saņem kritikas “dubultdevu” no abiem opozīcijas spēkiem). No otras puses, šāda situācija var sarežģīt primitīvo identifikāciju pēc etniskās pazīmes un likt medijiem un to patērētājiem vairāk sekot argumentiem, nevis to izteicēju politiskai, etniskai piederībai, tādējādi veicinot integrācijas procesus.

Divējāda ietekme realitātē un mediju telpā var būt arī ekonomiskajai krīzei. Tā var konsolidēt sabiedrību, vairāk liekot apspriest izdzīvošanas, sociālos un ekonomiskos jautājumus, uz laiku aizmirst vēsturiskās un ideoloģiskas nesaskaņas. Taču var notikt arī šķelšanās – vainīgā meklējumi, kad visbiežāk grēkāža lomā nonāk “svešais”, cits, kuru ērti padarīt par atbildīgo visās nelaimēs.

Liela, spēcīga, aktīva un ieinteresēta kaimiņa – Krievijas klātbūtne un tās informatīvās telpas pieejamība, savukārt, nodrošina konfrontējošu viedokļu uzturēšanu un saasināšanos tad, kad tas ir politiski izdevīgi. Publiskajā telpā tas veicina Latvijas krievu, kaimiņvalsts tautiešu, attieksmi pret šo lielvalsti kā īsto dzimteni un nostiprina pārliecību par viņu apspiestību Latvijā.

Viss minētais nodrošina viedokļu un attieksmju plurālismu medijos, taču, iespējams, veicina arī sabiedrību destabilizējošus procesus, kad kritika piedāvā nevis kritiskus viedokļus un konstruktīvus risinājumus, bet ironizē un no citas valsts vai svešinieka pozīcijām apšaubā valsts pastāvēšanai svarīgas vērtības vai pilsonisku sabiedrību konsolidējošu mērķu reprezentāciju publiskajā telpā. Tas, savukārt, liek latviešu medijiem vēl vairāk norobežoties no šiem “svešajiem”, publiski neapspriest viņu problēmas un pašiem justies apdraudētiem. Tādējādi jāsecina, ka sabiedriski politiskie un kultūrvēsturiskie apstākļi un ārējās ietekmes uz Latvijas mediju sistēmu objektīvi veicina dezintegrējošu diskursu veidošanos un pastāvēšanu mediju telpā.

Mediju pieejamība: valodu aspekts

Pēc neatkarības atgūšanas politiskās sistēmas transformācija skāra arī mediju sistēmu, ne tikai paverot ceļu tās demokratizācijai, bet arī nostiprinot divas mediju apakšsistēmas – latviešu un krievu medijus. Tie no padomju laika informācijas līdzekļiem, kas pamatā propagandēja vienas un tās pašas idejas divās valodās, atšķīrās (un atšķiras) ar mijiedarbīgu, tomēr nošķirtu informatīvo telpu radošu saturu. Aplūkojot kvantitatīvi, jāuzsver, ka abas apakšsistēmas ir pašpietiekamas; sākotnēji nestabilā krievu prese ir nostiprinājusies, abu valodu auditorijām pieejami vairāki dienas un nedēļas nacionālie laikraksti, TV programmas, reklāmas izdevumi, daudzveidīgi ir nedēļas un mēneša žurnāli, kas apmierina gan vispārpolitiskās intereses, gan specifisku auditoriju vajadzības. Tāpēc jāsecina, ka krievu prese Latvijā nav tipiska minoritātes prese, kas apmierina tikai kādas specifiskas kultūras vajadzības un eksistē papildus nacionālajai presei, ko parasti patērē iedzīvotāju vairākums un kas tiek adresēta visam pilsoņu kopumam.

Nav izdevušies mēģinājumi tuvināt abas informatīvās telpas, piedāvājot tulkotos preses izdevumus (laikraksta “Diena” un “Rīgas Balss” krievu versijas gals) vai divvalodu laikrakstus (lokālie laikraksti ar tekstiem abās valodās). Vienīgais veiksmīgais projekts – preses izdevums, kas abās valodās piegādā vienu un to pašu informāciju, – ir bezmaksas laikraksts “5 min”.

Krievu preses nostabilizēšanās un iespēja to lasīt arī citām mazākumtautībām (baltkrieviem, ukraiņiem) nav veicinājusi citu etnisko grupu preses attīstību.² Tas ir izdevīgi no krievu preses attīstības viedokļa (palielinās tās auditorija), bet šāda prakse samazina citu minoritāšu valodu lietojumu un kultūras daudzveidību izpausmi publiskajā telpā dažādajās valodās. Tas attiecas arī uz grāmatu pieejamību.

Ir atsevišķi centieni veidot programmas latgaliski vai uzrunāt līvus un to pēctečus, eksistē dažādu etnisko minoritāšu kultūras biedrības, bet to darbība plaši patērētos medijos ir samērā vāji atspoguļota, saites uz to interneta mājaslapām nav padarītas redzamas. Arī dažādu nacionālo kultūras biedrību pārstāvji pētnieciskās intervijās apliecina, ka, izņemot radio, nav pamanījuši TV raidījumus vai preses izdevumus, kuri būtu veltīti mazākumtautībām.³

Tādējādi secināms, ka iespējas latviešiem un krieviem lietot medijus dzimtajā valodā ir vienlīdzīgas, bet krievvalodīgajiem iedzīvotājiem tās jāvērtē kā daudzveidīgākas, jo viņiem pieejami arī milzīgi mediju resursi no Krievijas – gan elektroniskie mediji, gan internets, gan prese, gan grāmatas un kinofilmas. Divu valodu mediju telpu eksistence saasina konkurenci tirgū starp reklāmdevējiem un katras valodas grupā starp medijiem. Demokrātiskas

² Tiek izdots, piemēram, laikraksts “Latvijas Lietuvis”, poļu “Polak”, armēņu kopienas laikraksts armēņu, latviešu un krievu valodā, un šo laikrakstu eksemplāri pieejami arī LNB.

³ Zepa, B. (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*. Rīga, BSZI, 210. lpp.

prasības ievērošana – valodas proporciju prasības noņemšana elektroniskajos medijos veicina krievu valodas izplatību, bet samazina iespēju iegūt informāciju un izklaidi vairākos TV kanālos latviešu valodā.⁴

ES darba grupas daudzvalodības stratēģijas veidošanas ziņojumā ir uzsvērtā televīzijas pārraižu un seriālu nozīme, tas ļauj attīstīt cilvēku interesi par citām kultūrām, stiprinot motivāciju apgūt valodas vai atsākt mācīties agrāk apgūtās.⁵ Īpaša uzmanība dokumentā pievērsta titru veidošanas nozīmei, skaidrojot, ka TV pārraides ar subtitriem var būt efektīvs valodu apguves līdzeklis, veicinot funkcionālu rakstītprasmi un daudzvalodīgu uztveri, jo skatītājiem vai klausītājiem ir iespēja dzirdēt, kā attiecīgo valodu izmanto kāds, kurš to prot. Tādēļ televīzijas kanālus, kas parasti izmanto dublāžu vai aizkadra balsi, jārosina papildus tradicionālai dublēšanai piedāvāt subtitrus, lai skatītāji varētu tos izvēlēties.⁶

2003. gadā ES vadlīniju norādījumos par minoritāšu valodu izmantošanu elektroniskajos medijos minēts, ka dalībvalstīm jāveido politika, kas vērsta uz minoritāšu valodu izmantošanu. Tas nozīmē, ka sabiedriskās apraides pakalpojumu atbalstam jābūt tādām, kas redzami rūpējas par nacionālo minoritāšu lingvistiskām vajadzībām.⁷ Šādas tiesības Latvijā varētu būt ne tikai krieviem, bet arī baltkrieviem, ukraiņiem, poļiem, lietuviešiem, latgaliešiem Latvijā.⁸

Demokrātiska prasība pēc daudzveidības, regulējošu normu noņemšana un krievu valodas plašāks lietojums, no vienas puses, var piesaistīt šo lingvistisko grupu Latvijas medijiem, no otras puses, – var radīt spriedzi un nedrošību otrā sabiedrības daļā, liekot novērtēt to kā apdraudējumu daudzveidīgam piedāvājumam un pieejamībai medijiem latviešu valodā. Divu līdzvērtīgu apakšsistēmu attīstība neveicina latviešu valodas apguvi un tās lietojuma paplašināšanos, bet gan veicina norobežošanas katras valodas lietotājiem savas valodas mediju telpā.

Mediju pieejamība: reģioni un īpašās vajadzības

Mediju pieejamības ziņā joprojām vērojamas atšķirības starp laukiem un galvaspilsētu. Kaut arī salīdzinošie dati par lietojuma iespējām Rīgā un Latvijas reģionos ir uzlabojušies, interneta pieejamību vēl joprojām ir aktuāli pilnveidot. Svarīgi ir arī nodrošināt TV un radio pārklājumu attālākajās Latvijas

⁴ Te pieminami protesti, kas 2008. gadā parādījušies izdevuma “Dienas Izklaide” publicētajos skatītāju vērtējumos par TV raidījumiem.

⁵ Augsta līmeņa darba grupa daudzvalodības jautājumos. *Galīgais ziņojums*. Pieejams: http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/multishort_lv.pdf.

⁶ Turpat.

⁷ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (2005) *Thematic Comment N3: The Protection of Minorities in the European Union* [online]. 25 April 2005. Available: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/thematic_comments_2005_en.pdf.

⁸ Valsts valodas komisija (2007) *Latviešu valoda 15 neatkarības gados*. Rīga, Zinātne, 125. lpp.

vietās, lai pierobežas iedzīvotāju daļa nejustos izolēta. Diemžēl ekonomiskās krīzes apstākļos tiek runāts par dārgu, bet lauku iedzīvotājiem svarīgu kultūras programmu un translāciju samazinājumu, LTV7 analogās apraides likvidēšanu, "Radio Klasika" raidīšanu ierobežotā teritorijā.

Aprūtināta pieejamība internetam (laukos) rada plaisas zināšanās, nevienlīdzīgas iespējas darba meklējumos; mazturīgiem iedzīvotājiem bez interneta pieslēguma vai daudzfunkcionāliem mobilajiem tālruniem ir mazāk iespēju nekā lielpilsētu un bagātiem iedzīvotājiem. Arī preses piegādes sadārdzināšanās, Dienas Abonēšanas centra lokālo pakalpojumu sašaurināšanās un konkurences zudums Latvijas Pasta pakalpojumiem pasliktina iespējas regulāri un savlaicīgi nogādāt presi attālās lauku sētās un pagastos.

Latvijas iedzīvotāji ar īpašām vajadzībām atzīmējuši grūtības iegūt informāciju, kas palīdzētu samazināt barjeras viņu integrācijai sabiedrībā. Piemēram, pētījumā "Datu bāze par nedzirdīgo cilvēku dzīves situāciju četrās Eiropas valstīs (Latvijas, Vācijas, Čehijas un Slovākijas organizācijas)", kurā apkopota informācija par 2007. gadu, tieši respondenti no Latvijas atzīmējuši, ka viņiem ir problēmas ar informācijas iegūvi un komunikācijas problēmas ar "dzirdīgo pasauli".⁹ Šīs pašas problēmas izgaismojās arī integrācijas projektā "Klusās rokas". Arī 2004. gadā diskusijā Latvijas Nedzirdīgo savienībā teikts, ka nepārtraukti tiek pārkāptas nedzirdīgo cilvēku pamattiesības piedalīties valsts politiskajā dzīvē – Latvijas TV nav notikusi neviena politiska diskusija, kura būtu tulkota zīmju valodā, vēlēšanu iecirkņos nestrādā tulki, Jaungada apsveikumi no valsts vadītājiem nav redzēti zīmju valodā. Uzsvērts, ka LTV nedzirdīgajiem ir pieejama tikai 3% apjomā.¹⁰

Medijos tiek diskutēts arī par ideju nedublēt filmas svešvalodās, bet gan veidot titrus. Cilvēki ar dzirdes problēmām dotu priekšroku nevis dublēšanai vai balss tulkojumam, bet titru lasīšanai, tas palielinātu auditoriju un padarītu produktu pieejamu nedzirdīgajiem. Šī ideja iekļauta Nacionālā radio un televīzijas padomes (NRTP) attīstības koncepcijas projektā 2009.–2011. gadam, taču kā galvenā motivācija te minēta iespēja apgūt svešvalodas, nevis nedzirdīgo integrācija.

No 2009. gada NRTP nacionālajā pasūtījumā ietvērusi raidlaika palielinājumu (uz 26 minūtēm) vakara ziņu programmai, kurai nodrošina surdotulkojumu. Šī programma piedāvā dienas notikumu apskatu, kā arī tajā ietvertas ziņas no reģioniem. Diemžēl sakarā ar ekonomiskās krīzes un neekonomiskas saimnieciskās izraisītajām finansiālajām problēmām nav prognozējams, kas no iecerētā un pašreizējā piedāvājuma tiks saglabāts nākotnē.

⁹ Datu bāze par nedzirdīgo cilvēku dzīves situāciju, tās analīze [tiešsaiste]. EQUAL Starptautiskā partnerība "Beyond Silence". Publikācija Latvijas Nedzirdīgo savienības mājaslapā. Pieejams: http://www.lns.lv/public/userimages/Beyond%20Silence_datu%20baze.pdf.

¹⁰ Publikācija Latvijas Nedzirdīgo savienības mājaslapā. Pieejams: http://www.lns.lv/public/?id=33&ln=lv&news_id=140.

Cilvēki ar dzirdes traucējumiem sūdzas arī par TV teksta un attēla nesakrītību, tekstuālā rinda un attēls eksistē autonomi, titri, kas parādās ziņu raidījumu apkopojumos dažādos kanālos (piemēram, LTV, LNT, PBK), ir tikai īss, skrejošs informācijas pieteikums, kas neatspoguļo ziņas būtību.

Organizācijas, kas domātas cilvēkiem ar īpašām vajadzībām, izdod arī savus specializētos preses izdevumus. Kurlmēmiem cilvēkiem radītais laikraksts "Kopsoli"¹¹ iznāk reizi mēnesī, tā arhīvs pieejams arī internetā. Latvijas neredzīgo biedrība izdeva savu žurnālu "Rosme". Neredzīgo vajadzības labāk par masu medijiem apmierina neredzīgo bibliotēkas – Latvijas Centrālā bibliotēka un tās filiāles Balvos, Daugavpilī, Cēsīs, Rēzeknē, Liepājā, Ventspilī. Bez grāmatām Braila rakstā neredzīgo vajadzības apmierina arī audiogrāmatas, kas pieejamas ne tikai latviešu, bet arī krievu valodā, tiek piedāvāti arī žurnāli angļu, latviešu, krievu, vācu valodā, un par piedāvātajiem jauniešiem var uzzināt internetā.

Dažas pozitīvi vērtējamās tendences iezīmējušās masu kultūras sfērā. Piemēram, parādījusies speciāla aparatūra, kas cilvēkiem ar dzirdes problēmām nodrošina satura uztveri teātros. Pirmā šajā jomā bija LNO, bet kopš 2007. gada novembra arī Dailes teātris izmanto titru iekārtu.¹² Latvijas kinoteātros ārzemju filmu demonstrēšanā vispārpieņemta prakse ir tulkotu titru izmantošana.

Uzticēšanās un mediju loma kopīgu vērtību veidošanā

2008. gadā Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta (ĪUMSILS) pasūtītajā pētījumā "Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem" secināts, ka salīdzinājumā ar 2000. gadu Latvijā ir mazinājusies uzticība masu medijiem. Tomēr kopumā, salīdzinot to ar ļoti zemu uzticēšanās līmeni citām institūcijām, tā vērtējama kā samērā augsta. Turgus un sabiedriskās domas pētījumu centra SKDS 2008. gada novembrī veiktajā aptaujā apstiprinājās, ka informācijas ieguvei iedzīvotāji kā svarīgus informācijas sniedzējus atzīmējuši plašsaziņas līdzekļus (94%). Salīdzinot latviešu un krievu, pilsoņu un nepilsoņu vērtējumus, atbildes, kas sniegtas mediju kā svarīgu avotu kopējā novērtējumā, ir samērā līdzīgas, nedaudz atšķiras vienīgi izmantotie veidi – latviešu un krievu respondentu vērtējumos TV kā informācijas avots ir pieminēts līdzīgā mērā, bet krievu respondentiem radio, laikraksti un žurnāli ir nedaudz mazāk svarīgi avoti nekā latviešiem.

¹¹ Publikācija Latvijas Nездzirdīgo savienības mājaslapā. Pieejams: <http://www.lns.lv/public/?id=108&ln=lv>.

¹² Bagātais, J. Nacionālajā teātrī izrādes kļūst pieejamas arī cilvēkiem ar dzirdes traucējumiem [tiešsaiste]. Portāls LETA, 2007. g. 10. nov. Pieejams: [http://www.leta.lv/archive_item.php?id=153CF77C-996C-4C5B-A613-28A75AF5F8AA&phase=Nездzird%C4%ABg%2A+&sd=1&sm=1&sy=1993&ed=10&em=1&ey=2009&t\[\]=t0&t\[\]=t1&t\[\]=t2&t\[\]=t10&t\[\]=t3&t\[\]=t6&t\[\]=t9&t\[\]=t11&t\[\]=t5&t\[\]=t4&t\[\]=t8&t\[\]=t7&more=true&moreid=0](http://www.leta.lv/archive_item.php?id=153CF77C-996C-4C5B-A613-28A75AF5F8AA&phase=Nездzird%C4%ABg%2A+&sd=1&sm=1&sy=1993&ed=10&em=1&ey=2009&t[]=t0&t[]=t1&t[]=t2&t[]=t10&t[]=t3&t[]=t6&t[]=t9&t[]=t11&t[]=t5&t[]=t4&t[]=t8&t[]=t7&more=true&moreid=0).

Tāpēc svarīgi ir noskaidrot, par cik uzticamiem šos informācijas ieguves avotus vērtē dažādās sabiedrības grupas. Atšķirības ir diezgan nozīmīgas. Piemēram, Latvijas sabiedriskajai televīzijai uzticas 88% latviešu, 58% krievu un 80,5% pilsoņu un 54,6% nepilsoņu, savukārt neuzticas 5% latviešu un 18% krievu; 9% pilsoņu un 17% nepilsoņu. Komerckanāliem šī atšķirība uzticēšanās pakāpē nav tik izteikta, savukārt atšķirības palielinās Pirmā Baltijas kanāla (PBK) vērtējumā: šim kanālam uzticas 27,6% latviešu un 62% krievu; 39% pilsoņu un 58% nepilsoņu. Citiem Latvijā pieejamiem TV kanāliem no Krievijas uzticas 33% latviešu, 73% krievu; 45% pilsoņu, 77% nepilsoņu. Sabiedriskajam radio uzticas 73% latviešu un 49,5% krievu, 67% pilsoņu un 42% nepilsoņu. Komerčiālajām radiostacijām uzticēšanās pakāpe ir diezgan līdzīga.

Prese tradicionāli tiek vērtēta kā dezintegrējošs faktors, jo dažādie laikraksti orientējas uz nelielām, diferencētām mērķauditorijām. Te arī reljefi parādās uzticēšanās “saviem” un neuzticēšanās “svešiem” preses izdevumiem. Presei latviešu valodā uzticas 80% latviešu un 41% krievu; 71% pilsoņu un tikai 26% nepilsoņu, presei krievu valodā uzticas 27% latviešu un 72% krievu, 41% pilsoņu un 74% nepilsoņu. Uzticēšanās interneta ziņu portāliem nav tik atšķirīga, vienīgi nepilsoņu, kuri uzticas portāliem, ir salīdzinoši mazāk.

Apmēram trešdaļa minēto respondentu grupu uzskata, ka zina, kādas intereses aizstāv konkrēti preses izdevumi Latvijā, un vairāk nekā puse respondentu abu tautību grupās apzinās gan to, ka ekonomisko interešu dēļ mediju piedāvātā informācija mēdz būt vienpusīga, gan to, ka politisko simpātiju dēļ mediju sniegtā informācija mēdz būt tendencioza.

Interesanti ir palūkoties, kā šīs zināšanas ietekmē konkrētu mediju lietojumu. Atbildes uz spriedumu “Ja medijs aizstāv pozīciju, kam nepiekrītu, es to pārstāju lasīt/skatīties/klaustīties” sadalās diezgan vienmērīgi: no visiem respondentiem 38% piekrīt šim spriedumam, 34% – ne piekrīt, ne nepiekrīt, 28% – nepiekrīt. Krievu respondenti un nepilsoņi lielākā mērā nekā latvieši un pilsoņi izmanto tikai tos medijus, kas apstiprina viņu uzskatus, tomēr atšķirības nav ļoti nozīmīgas (spriedumam piekrīt 35% latviešu, 40% krievu, 37% pilsoņu, 42% nepilsoņu).

Uzticēšanās konkrētiem laikrakstiem tika noskaidrota arī 2006. gada Baltijas Sociālo zinātņu institūta (BSZI) pētījumā. Arī šī aptauja apliecinājusi, ka latvieši ievērojami vairāk lasa un uzticas laikrakstiem latviešu valodā, savukārt krievu un citas tautības pārstāvji galvenokārt lasa un uzticas laikrakstiem krievu valodā. Krievu uzticēšanās līmenis laikrakstam “Diena” ir nedaudz augstāks (un mazāks nelasītāju procents) nekā viņu uzticēšanās laikrakstiem “Neatkarīgā Rīta Avīze” un “Latvijas Avīze”.¹³ Latvieši pret visiem krievu laikrakstiem izturas ar lielāku neuzticēšanos nekā krievi pret latviešu laikrakstiem (uzticas 3–5% latviešu). Krievi visvairāk uzticas laikrakstam “Вести Сегодня”, tad – “Час”, mazāk uzticas un lasa laikrakstu “Телеграф”.

¹³ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 88.–89. lpp.

Minētie dati liek secināt, ka uzticēšanās medijiem ir samērā izteikti saistīta ar medija valodu, viskrasāk tas izpaužas saistībā ar presi, taču parādās arī attieksmē pret citiem medijiem. Uzticēšanās vien ir samērā subjektīvs vērtējums, kas var nebūt balstīts uz lietošanas pieredzi, bet saistīts ar “svešā” medija tēlu. Tāpēc jāaplūko mediju politika un dažādo auditoriju rīcība.

Elektroniskie mediji

LTV un NRTP pieeja, kā arī raidījumu trūkums krievu valodā 20. gs. 90. gados veicinājis skatītāju interesi par Krievijas TV programmām, kuras retranslē kabeļtelevīzijas. Piemēram, kabeļtelevīzijas abonentu skaits sāka strauji pieaugt pēc Krievijas kanāla ORT translācijas izbeigšanas Latvijas ēterā: no 28% pieslēgumiem 1998. gadā līdz 47% 2003. gadā. Šajā laikā kanāla krievvalodīgo auditorijas daļa sasniedza 20%.

Latvijas raidorganizācijas konkurēja ar Krievijas televīziju par vietējo krievvalodīgo auditoriju. LTV “Panorāmas” skatītāju vidū cittautiešu auditorijas daļa nedaudz palielinājās no 7% līdz 10% laika posmā no 2000. līdz 2003. gadam. Raidījumu “Kas notiek Latvijā?” skatījās arī 11% nelatviešu. Latvijas Radio 1 cittautiešu auditorija svārstījās no 7% līdz 10%. Taču vairāk krievu auditorijas spēja piesaistīt komerciālie kanāli – gan LNT, gan TV3 skatījās 11% nelatviešu.¹⁴

Sabiedriskie elektroniskie mediji nav mēģinājuši iesaistīties diskusijās par jautājumiem, kas izraisa domstarpības sabiedrībā. Lai gan valsts programmā “Sabiedrības integrācija Latvijā” noteikts, ka medijiem jāizplata informācija galvenokārt par “etnisko kultūru”, tajā nav minēts, ka arī raidījumi krievu valodā varētu kļūt par sociālās saliedētības instrumentu, kas ir būtiski, ņemot vērā Latvijas etnisko sastāvu. Sabiedrības integrācijas mediju politikā līdz šim dominējis vienvirziena komunikācijas modelis, lai gan mūsdienās sabiedriskajām raidorganizācijām vajadzētu atbalstīt programmas, ar kuru palīdzību varētu paust alternatīvas, minoritāšu identitātes un iepazīt svešākas kultūras vai parādīt pozitīvu mijiedarbības praksi. Diemžēl ir piemirsta neatkarības pirmo gadu pieredze, kad tika pārraidītas dažas latviešu valodas apguves programmas, kā arī seriāls, kura varoņi runā abās valodās un veido nozīmīgas attiecības.

2008. gada pētījumā “Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem”, jautājot par trim skatītākajiem TV kanāliem, trim visbiežāk lietotajiem preses izdevumiem, radiostacijām un interneta vietnēm, apstiprinājās tēze, ka Latvijas nepilsoņi dzīvo citā informatīvajā telpā, uzrādot lielas atšķirības mediju lietojumā salīdzinājumā ar pilsoņiem: atbildēs par TV, ko kopumā lieto 95% respondentu, kā pilsoņu

¹⁴ Kruks, S., Šulmane, I. (2005) Plašsaziņas līdzekļi demokrātiskā sabiedrībā. No: J. Rozenvalds (zin. red.) *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 137.–151. lpp.

skatītākie kanāli minēti LNT, TV3, LTV1, savukārt TV5, TV3+, ORT, PBK lietojumā dominē nepilsoņi.

Līdzīga aina ir, aplūkojot datus par radio: ir raidstacijas, kuras vairāk klausās pilsoņi (LR-2, SWH, Skonto), savukārt nepilsoņu vidū vispopulārākais ir "Ruskoje Radio" (18%), SWH+ un MixFM. Potenciāls piesaistīt nepilsoņus ir LR-4 programmai "Doma Laukums", ko nevajadzētu aizmirst arī krīzes apstākļos, kad daudzas programmas tiek likvidētas.

Integrācijas procesus var ietekmēt tas, cik lielā mērā Latvijas cittautieši, kuri galvenokārt saziņā izmanto krievu valodu, lieto vietējos vai ārvalstu medijus krievu valodā. Te svarīgi ir noskaidrot gan kanāla popularitāti kopumā, gan to, no kādiem kanāliem krievu auditorija iegūst ziņas par pasauli un Latviju. Kā parādījuši SKDS aptaujas dati, vispopulārākais kanāls ir PBK (lieto 60% ģimeņu ar krievu valodu kā ģimenes valodu).¹⁵ Šis kanāls galvenokārt retranslē Krievijas pirmā kanāla raidījumus, taču programmā iekļauti arī vietējie produkti – gan rīta ziņu bloks, gan vakara ziņu programma "Latvijas laiks" (*Латвийское время*) un programma "No otras puses" (*С другой стороны*).

Tomēr jāatzīmē, ka otro vietu popularitātes ziņā ieņem vietējais kanāls – LNT (35,4%). Acīmredzot, lai piesaistītu šo auditoriju, kanālā notikušas izmaiņas, tajā parādās arvien vairāk seriālu no Krievijas, piemēram, "Likvidācija". Šie seriāli tiek raidīti ar titriem latviešu valodā, un oriģinālo skaņu neslāpē tulkojuma balss. Kanālā tiek translēti arī koncerti. Komerciālie TV kanāli raidīja arī latviešu sabiedrībā pretrunīgi vērtēto "Jauno vilni". Savukārt, lai kanālam piesaistītu cittautiešus, subtitri krievu valodā ir arī oriģinālajam latviešu seriālam "Cerību iela". Medijos (laikraksta "Diena" interneta versijā, arī "TV Izklaide" lasītāju atsauksmēs) atrodamas diskusijas,¹⁶ kurās šāda prakse tiek arī nosodīta. Pēdējā laikā diskusijās iezīmējas argumenti par vai pret lielo krievu valodas TV produkciju no latviešu valodas kā dzimtās valodas lietotāju pozīcijām, kā arī vērojamas raizes par piedāvātās produkcijas kvalitāti un vērtībām, ko šie seriāli piedāvā.

Aiz LNT tālāk popularitātes ziņā seko RTR Planēta (35%), taču šī kanāla saturā nav Latvijas produkcijas.¹⁷ Populārs ir arī kanāls NTV Mir (skatās 30,5% respondentu, kuri ģimenē runā krievu valodā), TV3 (25,6%), retāk skatās

¹⁵ Lerhis, A., Kudors, A., Indāns, I. (2007) *Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā*. Rīga, APPC, 55. lpp.

¹⁶ Blūms, J. (2008. g. 25. nov.) Kāpēc Latvijas televīzijās prevalē lēti Krievijas seriāli? [tiešsaiste]. Portāls www.diena.lv. Pieejams: http://www.diena.lv/lat/tautas_balss/lasitaji_raksta/kapec-latvijas-televizijas-prevale-leti-krievijas-seriali; Šupstika, L. (2008. g. 26. nov.) Kleckins: Krievijas seriālu popularitāte Latvijā ir modes lieta [tiešsaiste]. Portāls www.diena.lv. Pieejams: <http://www.diena.lv/lat/politics/sabiedriba/nrtp-krievu-serialu-popularitate-ir-modes-lieta>.

¹⁷ Lerhis, Kudors, Indāns (2007) *Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā*, 54. lpp.; Blūms, J. (2008. g. 29. nov.). Pēc publikācijas. Krievu seriāli [tiešsaiste]. Portāls www.diena.lv. Pieejams: http://www.diena.lv/lat/tautas_balss/lasitaji_raksta/pec-publikācijas-krievu-seriali.

Latvijas TV1 (19%) un TV7 kanālu (21%). Latvieši visvairāk skatās LNT (78%), tam seko LTV1 (70%), TV3 (61,5%).¹⁸

Arī BSZI 2006. gada veiktajā pētījumā konstatēts, ka krievu auditorija dod priekšroku Krievijas TV, bet latvieši – Latvijas televīzijas kanāliem. Turklāt novērojams – lai gan nelatviešu auditorija arī skatās Latvijas kanālus, viņi neizvēlas programmas latviešu valodā. Svarīgs ir šajā pētījumā konstatētais fakts, ka latviešu jaunieši izmanto arī Krievijas telekanālus, savukārt krievu jaunieši tos skatās visvairāk salīdzinājumā ar citām vecuma grupām.¹⁹ Ģimenēs, kurās runā latviešu valodā, skatās arī Krievijas televīzijas kanālus, bet priekšroka, protams, ir Latvijas kanāliem, starp kuriem visvairāk skatītais ir LNT, tikai tad seko LTV. Ir konstatēts, ka latvieši skatās arī LTV7 ziņas krievu valodā.

Starp ziņu programmām krievu valodā neapšaubāms līderis ir “Latvijas laiks” Pirmajā Baltijas kanālā. Ziņu programmu salīdzinoša kontentanālie parādījusi konkrētu politisko organizāciju, ekspertu, tēmu izvēles un pozitīvo/negatīvo ziņu īpatsvaru atšķirības vairākos ziņu kanālos. Konstatēts, ka ziņās krievu valodā strīdīgo vēstures jautājumu tēmām un to noteiktām interpretācijām atvēlēts daudz raidlaika. Arī TV5 ziņu programmā 9. maijā žurnālisti lasa kara gadu padomju dzeju, sveic veterānus u. tml.²⁰

Visilgāk eksistē LTV7 ziņu programma krievu valodā; gan šī kanāla, gan TV5 ziņu programmu reitingi ir līdzīgi. LTV7 ziņu programma samērā bieži mainījusi pārraides ilgumu, kā arī formātu, taču jāatzīst, ka šīs programmas saturs un ietekme, īpaši no integrācijas viedokļa, ir maz pētīti.

Sabiedrisko raidorganizāciju žurnālisti nav pieraduši pie sava darba kvalitātes vērtēšanas, to reakcija mēdz būt saasināta, jo NRTP tiek uztverta kā politiskus un varu pārstāvoša, nevis pašregulācijas institūcija. Visa fonā ir TV vadības un Padomes nesaskaņas ar ziņu dienesta kolektīvu; vadības un žurnālistu kadru izmaiņas rada iespaidu par politisku ietekmēšanu, nevis profesionālu kritiku.

Tomēr ziņu programmu analīzes parādījušas konkrētas kļūdas un trūkumus, piemēram, vienvēidīgu avotu izmantošanu un viedokļu nesabalansētību.²¹ Ziņu programmu analīzē, kas tika veikta pēc NRTP pasūtījuma, atklājās, ka ziņu saturā trūkst analītisku sižetu, bet informācijai ir noteikta politiska ievirze.²²

¹⁸ Lerhis, Kudors, Indāns (2007) *Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā*, 54. lpp. Tomēr jāatzīmē, ka šie dati ir ļoti mainīgi, jo TV3 un LNT kanāli izteikti konkurē.

¹⁹ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 87.–88. lpp.

²⁰ Sīkāk skat.: Kruks, S., Juzefovičs, J., Kikuste, E., Kikusts, G. (2007) *Ziņas Latvijas televīzijās. LTV1, LTV7, TV3, LNT, TV5 un PBK ziņu raidījumu satura analīze. 2007. gada 16.–27. aprīlis*. NRTP pasūtījums, Rīga. Pieejams arī: www.nrtp.lv/web/uploads/Kruka_petijums.doc.

²¹ Sīkāk skat. Šulmane, I., Kruks, S. (2007) *Plašsaziņas līdzekļi demokrātiskā sabiedrībā*. No: *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas monitorings 2005–2007*. Rīga, Zinātne, 74.–75. lpp.

²² Kruks, Juzefovičs, Kikuste, Kikusts (2007). *Ziņas Latvijas televīzijās. LTV1, LTV7, TV3, LNT, TV5 un PBK ziņu raidījumu satura analīze. 2007. gada 16.–27. aprīlis*, 2. lpp.

Tieši sabiedrisko kanālu ziņu raidījumu kvalitāte un sabalansētība, vēršanās pie dažādām sabiedrības grupām un pārdomāta piedāvāto raidījumu un pašreklāmu politika varētu kļūt par integrējošu faktoru. Sabiedriskajām raidorganizācijām ar konkrētu programmu palīdzību (saturiski un valodas ziņā) būtu jāuzrunā visas Latvijas etniskās un lingvistiskās minoritātes, jo tikai tā var panākt šīs sabiedrības daļas integrāciju un vienotību, kā arī būtu iespējams virzīt ideju par abonentmaksas ieviešanu visām Latvijas mājsaimniecībām (bet šī maksa nedrīkst būt augsta).

Tiek analizēts Krievijas populāro mediju ziņu saturs, piemēram, pētīts Latvijas tēla atspoguļojums Krievijas medijos, konkrēti – ziņu programmās (tas darīts gan jau pieminētajā pēc NTRP pasūtījuma veiktajā pētījumā, gan arī LU SPPI vadītajā projektā²³). Pētījumos atklājās – Krievijas medijos atspoguļojot tautiešus (*sootečestvenņiki*) Latvijā, parādās negatīvs Latvijas tēls, tiek aizstāvēta Krievijas ideoloģija un Krievijai pieņemami “nacionālās identitātes” principi. Krievu medijos par Latviju dominē tēmas, kas ir konfrontējošas Latvijas nostādņēm, un Latvija tiek parādīta nepievilcīgā gaismā. Piemēram, tiek izcelti 16. marta notikumi, tiesas prāvas, kurās apsūdzēti Latvijas “atbrīvotāji” – kara veterāni, tiek pārņemts par 9. maija norišu nepietiekami svinīgu atspoguļošanu latviešu valodas medijos un tiek runāts par “fašisma atdzimšanu” Latvijā.²⁴

Krievijas mediju diskurss rada priekšstatu, ka Latvijā eksistē homogēna, vienveidīga krievu kopiena, kurai ir vienādas sociāli politiskās problēmas, un ka tā tiek diskriminēta, to pazemo latviešu amatpersonas un tai vajadzīgs Krievijas atbalsts un palīdzība. Atsevišķi gadījumi tiek vispārināti, uzsverot dažādos draudus, kam pakļauta krievu kopiena Latvijā. Kopienas robežas ir skaidri etniski novilkta, un saikne ar Krieviju tiek atspoguļota kā svarīgs risināms jautājums, un tāpēc ir īpašs pamats Krievijas mediju interesei par norisēm Latvijā.²⁵

Ārvalstu ietekmes pētnieki secinājuši, ka Latvijas krievvalodīgo iedzīvotāju orientācija uz krievu kulturālo un informatīvo telpu “padara pieejamus milzīgus kultūras kapitāla slāņus”, tomēr tiek paustas arī bažas, ka šī telpa tiks pārplūdināta ar antidemokrātisku un nacionālistisku saturu. Uzsvērts arī, ka “šodien krievu informatīvajā telpā Latvijā valda Krievijas mediju veidots saturs” un ka Krievijas valdība izmanto krievu nacionālisma izpausmes pašā Krievijā, turklāt tiek izteikts pieņēmums, ka tā var censties manipulēt ar krievvalodīgo jūtām arī

²³ Muiznieks, N. (ed.) (2008) *Manufacturing Enemy Images? Russian Media Portrayal of Latvia*. Rīga, Academic Press of the University of Latvia. Arī: Lerhis, Kudors, Indāns (2007) *Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā*.

²⁴ Denis, S. (2008) The Story with History. In: N. Muiznieks (ed.). *Manufacturing Enemy Images? Russian Media Portrayal of Latvia*. Rīga, Academic Press of the University of Latvia, pp. 79–107.

²⁵ Petrenko, D. (2008) How does the Russian Community Live in Latvia? In: *Manufacturing Enemy Images? Russian Media Portrayal of Latvia*. Rīga, Academic Press of the University of Latvia, pp. 45–77.

Latvijā.²⁶ Pētījuma autori, atzīmējot ārvalstīs dzīvojošo Krievijas tautiešu atbalsta politikas intensifikāciju, prognozē, ka šīs politikas ietekme uz sabiedrības etnisko integrāciju pastiprināsies, un šī ietekme ir integrāciju kavējoša.²⁷

Tādējādi Krievijas žurnālistu un polittehnologu radītais “produkts”, kā arī politiski pieprasītie sižeti, ko gatavo vietējie krievu žurnālisti Krievijas kanāliem, to pieejamības un popularitātes dēļ atgriežas pie skatītājiem Latvijā. Diemžēl Latvijā nav kompleksu pētījumu, kuros tiktu mērīta to reālā ietekme, noskaidroti mediju efekti un meklētas sakarības, kas nosaka mediju izvēli, lietojuma intensitāti un informētību, vērtības, attieksmi pret valsti. Atkārtotas aptaujas, kurās tiek salīdzināta abu valodu lietotāju, kā arī pilsoņu un nepilsoņu attieksme pret Krieviju, lojalitāti, patriotismu, valodu,²⁸ tomēr netiešā veidā apliecina sabiedrības sašķeltību.

Elektronisko mediju jomā nav valstiska līmeņa politikas, kas varētu ietekmēt integrācijas procesu reprezentēšanu komerciālajos kanālos, to var panākt tikai netieši – piešķirot vai nepiešķirot frekvences. Gandrīz vienīgā iespēja valstiski regulēt sabiedrības dažādu grupu pārstāvēniecību medijos pausto viedokli un ietekmēt integrācijas procesus ar mediju palīdzību ir noteikt kritērijus, kas skar sabiedrisko apraidi, tās apjomu, mērķauditorijas. LTV1 kanāls raida tikai latviešu valodā, savukārt LTV7 ir kanāls, kur bez sporta un kultūras pārraižu translācijas tiek piedāvāti raidījumi arī krievu valodā. Tomēr jāatzīmē, ka tikai 21. gadsimta sākumā šis kanāls (tobrīd LTV2) tika pozicionēts kā kanāls, kas paredzēts mazākumtautību integrācijai, tajā parādījās programmas un seriāli, kuri, piemēram, adresēti krievu vai abu valodu skatītājiem.²⁹ Pēdējos divos gados kanāla koncepcijā vērojama pārorientācija uz sportu un izklaidi. Jaunākajos plānos, kuros parādās trīs kanālu koncepcija, uzsvērts, ka “LTV7 kanāls tiks veidots ar ievirzi uz sportu, aktīvu dzīves veidu un izklaidi”.³⁰

Vārds “integrācija” pazudis no valsts (sabiedriskās) TV attīstības programmas 2009. gadam,³¹ NRTV izstrādātajā koncepcijā mazākumtautību auditorijas pieminētas vien saistībā ar radio:

Latvijas Radio 4 mērķis ir nostiprināt savas līdera pozīcijas krievu un mazākumtautību auditorijas vidū visā valstī, īpaši reģionos, veidojot kvalitatīvus informatīvi analītiskos un kultūras raidījumus. Tiks

²⁶ Lerhis, Kudors, Indāns (2007) *Ārvalstu ietekme uz sabiedrības etniskās integrācijas procesu Latvijā*, 56.–57. lpp.

²⁷ Turpat, 68. lpp.

²⁸ Par to liecina, piemēram, konferencē “Krievijas informatīvā ietekme postpadomju telpā” prezentētie SKDS salīdzinošie dati, kas pausti aptaujā “Uzskati par patriotismu” 2009. g. 22. maijā.

²⁹ *Latvijas elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu attīstības nacionālā koncepcija 2006.–2008. gadam*. 8. lpp.

³⁰ *Elektronisko sabiedrības saziņas līdzekļu attīstības NACIONĀLĀ KONCEPCIJA 2009.–2011. gadam* [tiešsaiste]. NRTP. Pieejams: <http://www.nrtp.lv/lv/padome/normativie-akti/nacionala-koncepcija>.

³¹ Turpat.

*palielināts nacionālo ziņu īpatsvars ziņās un informatīvajos raidījumos, attīstot sadarbību ar reģionālo presi, radio un televīziju.*³²

Ekonomiskās krīzes un sabiedrisko raidorganizāciju parādu dēļ iespējamās lielas izmaiņas programmās. Varētu būt, ka tiek samazināti tieši tie projekti, kas vērsti uz sabiedrības sociālo, etnisko integrāciju, piemēram, programma “Doma laukums”.

Kopumā jāsecina, ka sabiedriskajos elektroniskajos medijos samazinājies piedāvājums nacionālajām minoritātēm. Patlaban, piemēram, krievu valodā ir ziņu programma “Сегодня”, kā arī “Рыбалка” un “Криминальная информация”. Vairs netiek piedāvātas rīta ziņas krieviski, bet vakara ziņas tiek raidītas tikai darbdiēnās. Programmā nav vairs arī tāda būtiska informatīvi izklaidējoša raidījuma kā “Страна.лв”. Reitingu analīze liecina, ka pēc šo raidījumu skaita samazināšanas vai atsevišķu raidījumu likvidēšanas to auditorija pārgājusi uz citiem kanāliem.

Palielinot to Latvijas TV raidījumu apjomu, kas adresēti cittautiešiem, un palielinot piedāvājumu krievu valodā, iespējams, pamazām izdotos vairāk piesaistīt krievu valodas lietotājus Latvijas programmām. No valodu konkurences viedokļa tas gan vēl vairāk sašaurina latviešu valodas lietojumu, kā arī samazina resursus oriģinālprogrammu un filmu radīšanai un pārraidei latviski.

Arī reklāmas tirgus loģika var veicināt tādu kanālu un programmu atbalstu, kuras paredzētas iespējami lielākai auditorijai, nevis specifiskām mērķauditorijām vai apdraudētām grupām. Tāpēc komerciālie kanāli finansiālu apsvērumu dēļ piedāvā Krievijā uzņemtas filmas un raidījumus un citu valstu raidījumus krievu valodā, un to kvalitāte ne vienmēr ir augsta, taču saturs – viegli uztverams.³³

Prese

20. gs. 90. gadu beigās iezīmējās jauna tendence – dienas presei latviešu valodā nedaudz palielinājās nelatviešu lasītāju skaits. 21. gs. pirmajos gados citas valodas auditorijas daļa proporcionāli bija lielāka nekā deviņdesmito gadu beigās, taču pēc viedokļu konfrontācijas izglītības reformas sakarā tā atkal samazinājās.

Latvieši izdevumus krievu valodā lasa vairāk nekā cittautieši latviešu izdevumos. Lielāka interese ir par tematiskiem specializētiem citas valodas izdevumiem – vairāk tiek lasīta lietišķā dienas prese un sieviešu žurnāli. Vēl lielākas šīs atšķirības ir, salīdzinot pilsoņu un nepilsoņu proporciju dienas laikrakstos: nedaudz vairāk lasītāju, kas ir nepilsoņi, ir laikrakstam “Diena”, citos

³² Turpat.

³³ Tas sāk satraukt daļu latviešu, ko apliecina izraisītās diskusijas portālā www.diena.lv. Skat. D. Mironova 2009. g. 12. maija rakstu un komentārus: http://www.diena.lv/lat/tautas_balss/blog/dmitrijs-mironovs/tv-un-latvija#comments.

latviešu valodas dienas laikrakstos to īpatsvars ir niecīgs. Savukārt salīdzinot krievu dienas laikrakstus, “Вести Сегодня” lasītāju vidū nepilsoņu skaits vienmēr bijis vislielākais, bet “Телеграф” vairāk lasījuši pilsoņi, taču dažu gadu laikā līdz 2003. gadam nepilsoņu proporcija augusi visos trijos krievu valodas dienas laikrakstos. Žurnālus mazāk skārusi politiskā konfrontācija, kas vērojama laikrakstos. Tāpēc pilsoņu daļa šo žurnālu auditorijā paliek nemainīga vai nedaudz pieaug.³⁴

Dati, kas iegūti 2008. gada pētījumā par integrācijas aktuālajām problēmām, liecina – salīdzinot preses izdevumus, kurus izmanto 87% pilsoņu un 85% nepilsoņu, kopumā visvairāk tiek lasīti žurnāli. No laikrakstiem visvairāk pilsoņu lasa “Dienu” (27%), kā arī lokālos laikrakstus, bet nepilsoņu vidū vispopulārākais šajā laikā ir “Час” (21%), “Вести Сегодня” (19%), kā arī lokālie laikraksti (16%). Tātad nepilsoņu integrācijas potenciālā veicinātāja varētu būt tieši lokālā prese, kura ir mazāk politizēta un varētu veicināt nepilsoņu identificēšanos ar konkrēto teritoriju.

Pēdējos četros gados lēni, bet pastāvīgi notikusi gan latviešu, gan īpaši krievu dienas laikrakstu tirāžu un abonētāju skaita samazināšanās. Četru gadu laikā laikraksta “Час” abonentu skaits sarucis divas reizes – no 14 313 abonētājiem 2006. gada janvārī līdz 6464 abonētājiem 2009. gada janvārī. Līderpozīcijās atrodas izdevniecības nama *Fenster* izdevums “Вести Сегодня” – 12 920 abonētāji 2009. gada janvārī. Tomēr tas atpaliek no latviešu dienas laikrakstu “Latvijas Avīze” un “Diena” rādītājiem gandrīz divas reizes. Vismazāk lasītāju ir laikrakstam “Телеграф”, kaut arī pēc īpašnieku maiņas tā rādītāji pieaug.³⁵

Jāatzīmē, ka 9. Saeimas vēlēšanās kandidēja vairāki “Час” žurnālisti, to skaitā šī laikraksta galvenā redaktore, kā arī *Fenster* izdevniecības (kas izdod “Вести Сегодня”) vadītājs. Šis fakts nevarēja neietekmēt laikrakstu saturu, kas tika orientēts uz savu partiju programmām, uz līderu tēla spodrināšanu, t. s. “krievu partiju” izvirzīto jautājumu atspoguļošanu. Tomēr intensīvā žurnālistu–kandidātu parādīšanās presē neveicināja viņu ievēlēšanu.³⁶

Kā veiksmīgs projekts, potenciāls integrējošs informācijas avots ir jau pieminētais bezmaksas laikraksts “5 min”. Tā parādīšanās un lielā popularitāte abu valodu pārstāvju auditorijā no sabiedrības integrācijas viedokļa ir būtiska, jo viena un tā pati informācija nonāk pie lasītājiem gan latviešu, gan krievu valodā. Līdzīga loma ir laikrakstam “Latvijas Vēstnesis”, kas nodrošina vismaz normatīvo aktu un lēmumu nonākšanu abu valodu pārstāvju vidū.

³⁴ Sīkāk skat.: Kruks, S., Šulmane, I. (2005) Plašsaziņas līdzekļi demokrātiskā sabiedrībā. No: J. Rozenvalds (zin. red.) *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits*. Rīga, LU, 137.–151. lpp.

³⁵ Laikrakstu abonēšanas rezultāti pēdējo četru gadu laikā [tiešsaiste]. Portāls LETA. Pieejams: <http://www.leta.lv/search/?phase=abon%C4%93%C5%A1%2A&id=25E119D9-8980-4199-BE13-BE9003A20B19>.

³⁶ Pārliciecināšu uzvaru guva partija un žurnālists, kurš parādījās PBK. Tātad tas liecina par to, ka krievu valodas lietotāju pamatmasa kā informācijas kanālu galvenokārt izmanto TV.

“Latvijas Avīze” un “Вести Сегодня” “barojas” viena no otras – savstarpēji atsaucoties uz publikācijām un tās kritizējot. Preses apskati, lai arī savstarpēji naidīgi, bieži vien ir vienīgā iespēja, kā lasītāji var uzzināt, par ko runāts citas valodas mediju vidē. Tikai Latvijas Radio ir sastopami preses apskati, kuros atzīmēts svarīgākais, kas parādās abu valodu dienas laikrakstos.

K. Zagorovska un P. Šudņevs rakstā par krievu presi Latvijā uzsver, ka tā “ir kļuvusi par nozīmīgu parādību, kas veido sabiedrisko domu un arvien vairāk ietekmē arī politiskos procesus valstī” un ir “vienīgais rupors, ar kura palīdzību Latvijas krievvalodīgie var izteikt savu viedokli varas pārstāvjiem un savu attieksmi pret notiekošo valstī”.³⁷ Šim spriedumam varētu piekrist, ja to attiecina uz nepilsoņiem.

Argumentācija, raksturojot krievu preses lomu, ir pretrunīga – tiek uzsvērts, ka “krievu prese nav politiski angažēta un tai nav interešu, saistītu ar varas realizāciju”, taču turpat tālāk atzīts, ka tā ir kreiso politiķu pusē, kuri aizstāv krievu lasītāju intereses. Autori arī ar lepnumu atzīmē faktu, ka laikraksts “Час” ir krievu preses vispasaules asociācijā, tas nenoslēdzas savā pasaulē un apgūst jaunu telpu.³⁸ Arī izdevniecības nama *Petits* prezidents A. Šeiņins lepojas ar vietējo krievu presi kā unikālu, pašpietiekamu fenomenu, kas nostiprinājies kā patstāvīgs bizness un konkurē reklāmas tirgū.³⁹

Internets

Jau 2005. gadā tika konstatēts, ka interneta portālu auditorija ir daudzveidīgāka nekā preses. Kaut arī nepilsoņu proporcija latviešu valodas portālos ir salīdzināma ar laikrakstiem (5–9%), aplūkojot sadalījumu pa valodām, jāsaka, ka šiem latviešu valodas medijiem – *delfi.lv*, *apollo.lv*, *tvnet.lv* – ir lielākās cittautiešu auditorijas daļas. Piemēram, 2003. gadā septiņu dienu laikā cittautiešu daļa portālā *www.delfi.lv* bija 23%, *www.apollo.lv* – 19% un *www.tvnet.lv* – 17%. Savukārt, *Delfi* krievu versiju lasa 30% latviešu. Laikraksta “Diena” interneta versijas lasītāju cittautiešu proporcija ir līdzīga kā laikraksta lasītājiem, protams, cittautiešu lasītāju skaits absolūtos skaitļos ir nesalīdzināmi zemāks.

Dati liecina, ka pilsoņi internetu informācijas ieguvei izmanto divas reizes biežāk nekā nepilsoņi. Piemēram, portālu *www.delfi.lv* lieto aptuveni trešā daļa pilsoņu un 16% nepilsoņu. Portālu izmanto abu valodu lietotāji, tomēr latviešu versija tiek izmantota vairāk. Jāuzsver, ka raksti, kuri izraisījuši asākās diskusijas un kuri ir par tēmām, kas satrauc abu valodu pārstāvjus, abu versiju portālos tiek komentēti gan latviešu, gan krievu valodā. Vieni un tie paši komentāri

³⁷ Zagorovska, K. Šudņevs, P. (2006) Krievu preses fenomens Latvijā. No: Brikše, I. (red.) *Informācijas vide Latvijā: 21. gs. sākums*. Rīga, Zinātne, 167.–169. lpp.

³⁸ Turpat, 174.–175. lpp.

³⁹ Šeiņins, A. (2003) Krievu prese – Latvijas fenomens. No: *Dienas kārtība Latvijai –2004*. Rīga, Baltijas forums, 343.–346. lpp.

nereti tiek ievietoti gan latviešu, gan krievu vietnē, tāpēc var teikt, ka šī ir viena no retajām publiskajām mediju telpām, kurās sastopas “viņi” un “mēs”, nevis norit vienpusēji monologi.

Sabiedriskās politikas centrs “Providus” portālā *www.politika.lv* ir izveidojis datu bāzi, kas tiek uzturēta latviešu un angļu valodā. Šai portālā ir sadaļas “Mediju kritika” un “Sabiedrības integrācija”, kurās tiek aplūkotas un kritizētas integrāciju, daudzveidību veicinošas vai neveicinošas mediju prakses, kā arī publicēti pētījumu rezultāti, to novērtējums un komentāri. Portālā atrodamas intervijas ar ārvalstu ekspertiem un politiķiem par integrācijas politiku un minoritātēm,⁴⁰ pētījumi par migrācijas ietekmi uz etniskajām attiecībām Latvijā un imigrantu integrāciju Latvijā un Polijā, jauno sabiedrības locekļu integrāciju.⁴¹ Diskusijai portālā izvirzīta tēze, ka Latvijas mediju darbībā ir nepieciešami jauni principi, kas nevis veicinātu vienas politiskās partijas elektorāta saliedēšanos vai arī apvienošanos pēc etniskā principa, bet gan mīti, kas spētu vienot šīs iedzīvotājus.⁴² Par sabiedrības integrācijas jautājumiem, vēstures interpretācijām un atceres dienām portālā atrodamas arī interneta dienasgrāmatas (blogi).

Savukārt portālā *www.dialogi.lv* atrodami raksti abās valodās, te interesentiem tiek piedāvāta “Tolerances bibliotēka” (integrācijas jautājumiem veltīta sadaļa), publicēts “Labas gribas memorands”, kas tika parakstīts 2008. gada 10. novembrī un publicēts Iecietības dienā, 13. novembrī. Te tiek apspriestas multikulturālisma problēmas, invalīdu un bezdarbnieku integrācija, diskusijas par homoseksuāļu tiesībām.⁴³ Portāls *www.dialogi.lv* vērtīgs ar to, ka, piedāvājot lasītājam vienu un to pašu informāciju abās valodās, tas, iespējams, veicina arī diskusijas abās valodās. Tātad jāatzīmē abu minēto portālu u. c. interneta resursu loma integrācijas problēmu un procesu izvirzīšanā, apspriešanā un analizē.

Portāli, kurus apmeklē plaša iedzīvotāju daļa, nevis tikai speciālisti, kas pēta sabiedriski politiskas problēmas, vērtējami, no vienas puses, pozitīvi – kā dažādu viedokļu, ideoloģiju, vērtību, tautību pārstāvju satikšanās, strīdu un dialogu vieta, kur, līdzīgi kā realitātē, tiek lietotas abas valodas. No otras puses, – komentāru anonimitātes izraisīto bezatbildīgo, personu vai sabiedrības grupu aizvainojošo izteikumu dēļ – tie vērtējami arī kā platforma, kas

⁴⁰ *Minoritātēm vajadzīgs labs mārketingš* (intervija ar Parešu Solanki) [tiešsaiste]. Portāls *www.politika.lv* 2008. g. 30. sept. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=16787>.

⁴¹ *Migrācijas ietekme uz etniskajām attiecībām Latvijā* [tiešsaiste]. Portāls *www.politika.lv* 2008. g. 25. aug. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=16689>; *Mācāmieš uzņemti. Imigrantu integrācija Latvijā un Polijā* [tiešsaiste]. Portāls *www.politika.lv* 2008. g. 20. aug. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=16691>; *Jauno sabiedrības locekļu integrācija* [tiešsaiste]. Portāls *www.politika.lv* 2008. g. 22. jūl. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=16597>.

⁴² *Denisa-Liepniece, S. Nedz lidot, nedz peldēt* [tiešsaiste]. Portāls *www.politika.lv* 2008. g. 22. jūl. Pieejams: http://www.politika.lv/temas/sabiedribas_integracija/nedz_lidot_nedz_peldet.

⁴³ *Runa nav par “homoseksuāļu tiesībām”, bet par indivīdu vienlīdzību neatkarīgi no seksuālās orientācijas* [tiešsaiste]. Portāls *www.dialogi.lv* 2008. g. 16. maijs. Pieejams: http://www.dialogi.lv/article_new.php?id=2787.

viedokļus polarizē un var veicināt neiecietību un sabiedrības dažādu grupu dezintegrāciju.

Žurnālistu profesionālās vērtības un mediju vide

Žurnālistu kvantitatīvas un kvalitatīvas izpētes rezultāti⁴⁴ rāda, ka žurnālisti, īpaši dienas laikrakstu darbinieki, dažādi izprot savu lomu. Latviešu laikrakstu pārstāvji atzīst savu aktivitāti un vēlmī ietekmēt procesus, bet vairāk uzsver objektīvu norišu analītiķa un publisko debašu organizatora lomu, savukārt krievu žurnālistu interviju diskursā parādās žurnālistu kā aktīvu “krievu atmodas” cīnītāju, krievu kopienas un nepilsoņu pārstāvju, politisko un protesta kampaņu līdzdalībnieku un organizētāju misija. Krievu laikrakstu žurnālisti arī atklāti atzinuši savu informatīvo atbalstu galvenajām tā sauktajām slāvu partijām vēlēšanu laikā un paši aktīvi iesaistās šajā procesā.

Pretrunīgi un atšķirīgi tiek raksturoti gan aptaujāto žurnālistu tiešie konkurenti, gan jo īpaši citas valodas dienas laikraksti. Izteikumos pamanāmas dažādas žurnālistu attieksmes pret profesionālajām vērtībām – neitralitāti, faktu un viedokļu atdalīšanu, tiek uzsvērtas latviešu un krievu žurnālistikas tradīciju un prakšu atšķirības. Krasi atšķiras žurnālistu attieksme pret ētiku iespējama interešu konflikta gadījumā – kā nosodāma prakse žurnālistam vienlaikus būt gan deputātu kandidātam, gan aktīvam politiķim tiek vērtēta galvenokārt latviešu žurnālistu intervijās.⁴⁵

Kopumā mediju vidē vērojamas arī pozitīvas tendences, piemēram, žurnālistu sagatavošanā. Studijas beigušie pārvalda ne tikai abas valodas, tāpēc var izmantot avotus no abu valodu lietotāju vidēm, dažkārt viņi spēj arī gatavot materiālus šo abu valodu medijiem. Arī radio ēterā biežāk sākušas skanēt balsis ar citu valodu akcentiem; radio un TV raidījumos un reklāmās intervētie cittautieši reizēm runā latviski. Latviešu oriģinālseriāla “Neprāta cena” varoņi komunicē abās valodās, iemīlas un veido starpetniskas laulības, gan tā parādot realitāti un laužot stereotipus, gan arī dažus no tiem uzturot.⁴⁶ Tomēr valodu prasme vien neliecina par uzskatu un vērtību kopību vai līdzību.

⁴⁴ I. Šulmanes 1998. g. veiktās žurnālistu aptaujas rezultāti: Šulmane, I. (2000) Latvijas žurnālisti gadsimta beigās. Socioloģiskas aptaujas rezultāti. No: *Daudzveidība II*. Rīga: LU, Komunikācijas studiju nodaļa; A. Dimanta intervijas ar žurnālistiem: Dimants, A. (2004) *Pašcenzūra pret paškontroli Latvijas presē: mediju pētījuma atklājumi*. Valmieras Vidzemes augstskola.

⁴⁵ Šulmane, I. (2007) Kurš uzraudzīs sargsuni: nacionālo dienas laikrakstu žurnālistu attieksme pret profesionālo ētiku Saeimas vēlēšanu kontekstā. No: Lasmane, S. (red.) *Politiskā komunikācija, ētika un kultūra Latvijas Republikas 9. Saeimas vēlēšanās*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 207.–222. lpp.

⁴⁶ Krīzes un LTV pirmā kanāla neizdarības dēļ seriāls ar citu nosaukumu turpinās TV3 kanālā.

Vienota ētikas kodeksa, spēcīgas žurnālistu organizācijas un pašregulāciju nodrošinošas institūcijas trūkums un jau minētās atšķirības lomu izpratnē parāda Latvijas žurnālistu kopienas sadrumstalotību

Mediju satura loma integrācijas un dezintegrācijas procesos

Analizējot medijus, var teikt, ka mediju sistēmai Latvijā galvenokārt raksturīga ārējā daudzveidība un plurālisms. Dažādie preses izdevumi, TV un radio kanāli, interneta piedāvājums kopumā nodrošina pretēju ideju, viedokļu un ideoloģiju parādīšanos publiskajā telpā. Problēma ir tā, ka vidusmēra cilvēkam nav ne laika, ne materiālo resursu izmantot vairākus (daudzus) informācijas avotus, kas ļautu iepazīties ar pretējo pušu argumentiem. Latvijas medijiem patlaban raksturīga polarizācija un iekšējās daudzveidības trūkums: viena TV kanāla vai programmas, preses izdevuma vai raksta ietvaros sabalansēts un līdzvērtīgs viedokļu izklāsts ir reti sastopams.

Mediju satura analīze daudzkārt pierādījusi, ka ziņu atspoguļojums abu valodu laikrakstos atšķiras, un šī tendence saglabājas.⁴⁷ Pat ja mediju dienaskārtībā izvirzītie jautājumi abu valodu izdevumos ir līdzīgi, krasi atšķiras to “rāmējums”, piemēram, plaši reprezentētā “lietussargu revolūcija” 2007. gadā krievu laikrakstos parādījās galvenokārt kā nacionāla latviešu akcija vai ASV vēstniecības vadīta provokācija, bet latviešu laikrakstos kā tautas atdzimšana.⁴⁸

Atšķirības dažādu notikumu atainojumā un interpretācijā parādās, pirmkārt, saistībā ar iekšpolitiskiem notikumiem. Latviešu un krievu presē atšķirīgi traktēti tādi jautājumi kā Neatkarības deklarācijas un pilsonības likuma pieņemšana, valsts valodas likuma apspriešana un izglītības reforma,⁴⁹ attieksme pret ES un NATO, Nacionālais attīstības plāns. Arī ekonomiskajos jautājumos viedokļi ir atšķirīgi (elektroenerģijas iespējamie avoti, bankas, Nacionālās bibliotēkas būvniecība), un nereti tos balsta nevis racionāli, saimnieciski argumenti, bet gan politizēts nacionālu vērtību akcentējums.

⁴⁷ Zepa, B. Šūpule, I., Kļave, E., Krastiņa, L., Krišāne, J., Tomsone, I. (2005) *Etnopolitiskā spriedze Latvijā: konflikta risinājuma meklējumi*. Rīga, BSZI, 57–70. lpp.; Šulmane, I. (2006) The Russian Language Media in Latvia. In: Muižnieks, N. (ed.) *Latvian Russian Relations: Domestic and International Relations*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, pp. 64–73.

⁴⁸ Sīkāk skat.: Denisa, S. *Ņerusskij bunt [tiešsaiste]*. Portāls www.politika.lv 2007. g. 30. okt. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=14804>.

⁴⁹ Sīkāk skat. Zepa, B. (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*. Rīga, BSZI.

Gan 8., gan 9. Saeimas vēlēšanu kampaņas analīze⁵⁰ parādīja, ka ir skaidri redzama politiķu un mediju vēstījumu nodalīšanās pa lingvistiskajām telpām un orientēšanās galvenokārt uz “savu” vēlētāju. Tas vērojams, sākot jau ar medija kā politiskās reklāmas nesēja izvēli, kas galvenokārt orientēta uz auditoriju etnisko vai lingvistisko sadalījumu, kā arī reklāmu atbilstošu saturisko orientāciju, un beidzot ar redakcionālo saturu. 2009. gada Eiropas Parlamenta un Rīgas domes vēlēšanas bija pirmās, kurās “neslāvu” partija ļoti aktīvu kampaņu izvērsa krievu valodas medijos (vai publicēja izdevumus abās valodās), uzrunājot krievvalodīgos vēlētājus, un intensīvi izmantoja vides reklāmas, kas saprotamas visiem.⁵¹

Salīdzinot mediju un politiskos vēstījumus, konstatēts, ka politisko spēku priekšvēlēšanu kampaņās atklāti iekļaujas krievu nacionālā prese. Tā ieņem līdzdalībnieka pozīciju, ļaujot politiskajiem aktoriem bez kritiskas iztaujāšanas klāstīt savus vēstījumus, un identificē sevi ar krievu valodu lietojošo kopienу (“mūsu kandidāti”, “krievu jautājums”). Latviešu prese politiķu piedāvājumam vairāk seko līdzi, nevis līdzdarbojas, un saglabā zināmu distanci, ieņemot vērotāja pozīciju.⁵²

Latviešu un krievu valodas medijos vērojama viedokļu atšķirība svarīgos ārpolitiskos jautājumos – attiekmē pret ASV, pret līdzdalību Irākas karā, notikumiem Kosovā. Gruzijā notiekošās karadarbības laikā Latvijas preses lappusēs izvērsās interpretāciju “kauja” par notiekošo. Latviski un krieviski rakstošo preses izdevumu žurnālisti abas konfliktā iesaistītās puses vērtēja diametrāli pretēji, koncentrējoties uz to, ko Kaukāza konfliktā uzskatīt par “savējo” un ko – par “svešo”.⁵³

Atšķirīgi tiek vērtēta Latvijas orientācija uz “austrumiem” vai “rietumiem”, attiecības ar Krieviju, kā arī Staļina un Putina personība. Manipulācijas ar kolektīvo atmiņu ir šodienas politikas sastāvdaļa; vēstures, kolektīvo atmiņu un mītu, kā arī atceres dienu atspoguļojums ilgstoši un regulāri abu valodu medijos darbojas kā nozīmīgs sabiedrību tricinošs un šķeļošs faktors. Nozīmīga vieta publiskajā telpā ir atbrīvošanas–okupācijas diskursam. Nostājas pret 1940. gadu un okupāciju ir stabili polāras, kaut arī presē bijuši periodi, kad tās nedaudz tuvinājušās. Ir redzams, ka jautājumus, kas saistīti ar vēsturisku iedziļināšanos un

⁵⁰ Skat. Kruks, S., Šulmane, I. (2002) *Pilsoniskās sabiedrības attīstība un sabiedrības integrācija: 8. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņas preses un politiķu diskurss*. Rīga, SIA JUMI, 3.–103. lpp.; Brikše, I., Zelče, V. (red.) (2007) *Latvijas Republikas 9. Saeimas vēlēšanu kampaņa: priekšvēlēšanu publiskā telpa*. Rīga: Zinātne.

⁵¹ LPP/LC un A. Šlesers šajā kampaņā iegulda lielus resursus, reklāmas tiek ievietotas abu valodu preses izdevumos un TV kanālos, kurus izmanto gan latviešu, gan krievu auditorijas.

⁵² Brikše, I. (2007) Preses rāmējumi 9. Saeimas priekšvēlēšanu komunikācijā. No: Brikše, I., Zelče, V. (red.) *Latvijas Republikas 9. Saeimas vēlēšanu kampaņa: priekšvēlēšanu publiskā telpa*. Rīga, Zinātne, 15.–106. lpp.

⁵³ Gorbušina, Z. Interpretāciju karš [tiešsaiste]. Portāls www.politika.lv 2008. g. 9. sept. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=16725>.

atšķirīgu pieredzi, kolektīvo atmiņu, politiķi spēj medijos padarīt par publisku politiskās tirgošanās objektu. Viņi piedāvā okupācijas atzīšanu “mainīt” pret krievu valodas kā oficiālas minoritātes valodas statusu, izglītības iegūšanu krievu valodā un pilsonības iegūšanu.⁵⁴

Vēstures piemiņas dienas, tādas kā leģionāru piemiņas diena, 9. maijs, 25. marts, arī kļuvušas par mediju notikumiem, kuriem žurnālisti laikus gatavojas un kuru atspoguļojums atšķirīgos preses izdevumos kļūst samērā paredzams. Tomēr konfrontējošie diskursi atbilstošajos kalendārajos datumos parādās katru gadu ar dažādu intensitāti. Piemēram, tie aktualizējas pirmsvēlēšanu periodā, kad PCTVL deputāts un žurnālists pauž kardināli noraidošu attieksmi pret Latvijas valstiskuma vēsturiskumu presē.⁵⁵ Dažu notikumu atainojuma izpēte ilgākā laika posmā vedina domāt, ka atšķirīgo skatījumu saasinājums medijos saistāms ne tikai ar iekšējiem valsts sabiedriski politiskajiem apstākļiem, bet tas ir rezultāts arī kādu ārēju faktoru ietekmei.⁵⁶

Arī kultūras telpas abu valodu medijos atšķiras: Latvijas krievu valodas laikrakstos atrodamas rubrikas un pielikumi, kuru saturs radīts Krievijā un kuri tiek pārpublicēti no Krievijas laikrakstiem. Tas ir izdevīgi no biznesa viedokļa, un, iespējams, tas interesē šo laikrakstu mērķa auditorijas, taču vēl vairāk nostiprina un uztur atšķirīgās informatīvās telpas. Pašiem Krievijas izdevumiem nav lielas popularitātes, un tātad tiem nav arī daudz abonētāju Latvijas iedzīvotāju vidū. Savukārt vietēja, nacionāla mēroga pasākumi pārāk maz tiek reklamēti, aprakstīti un vērtēti medijos krievu valodā, kaut arī cittautieši apmeklē Jauno Rīgas teātri, Nacionālo operu. Līdzīga aina ir arī reģionos: pētījuma dati liecina, ka krievu valodas medijos nav informācijas par būtiskiem Latvijas kultūras dzīves notikumiem. Arī latviešu prese reizēm ignorē svarīgus kultūras dzīves jaunumus, ja mākslinieki izpildītāji nāk no Krievijas.⁵⁷

Tā kā mediji ir orientēti uz populārās kultūras tiražēšanu vai izmanto lētāk pieejamu produktu (retranslē kultūras programmas no Krievijas vai ASV), sabiedriskajiem medijiem būtu svarīgi piedāvāt programmas, kurās bez latviešu māksliniekiem tiktu parādīti arī vietējie mūsdienu krievu un citu tautību kultūras un mākslas sasniegumi. Tas līdzsvarotu Latvijas krievu presē dominējošo Krievijas kultūru.

Satura analīze parādījusi, ka tradicionālajos medijos – TV un presē – kopumā etnisko naidu kurinoši izteikumi un aizspriedumi parādās retāk, toties bieži tie sastopami interneta portālu rakstu komentāros. Stereotipi vairāk saistīti

⁵⁴ Skat. sīkāk par SC priekšsēdētāja N. Ušakova izteikumiem internetā: Zelče, V. (2007) Vēsture un vēsture, un 9. Saeimas vēlēšanas. No: Brikše, I., Zelče, V. (red.). *Latvijas Republikas 9. Saeimas vēlēšanu kampaņa: priekšvēlēšanu publiskā telpa*. Rīga, Zinātnē, 208. lpp.

⁵⁵ Turpat, 208. lpp.

⁵⁶ Piemēram, leģionāru dienas notikumi atspoguļoti atbilstoši Krievijas vēlmei starptautiski aktualizēt “fašisma atdzišanu”.

⁵⁷ Tabuns, A. (zin. red.) (2006) *Kultūras. Jaunieši. Mediji*. Rīga, LU, 28.–31., 49.–53. lpp.

ar politiskiem vērtējumiem un identifikāciju.⁵⁸ Neieciēti, stereotipiski izteikumi par latviešiem un krieviem parādās galvenokārt tad, kad uzskatus pauž noteiktus politiskus spēkus vai uzskatus pārstāvošas sabiedrības grupas.⁵⁹ Tāpēc, šādiem izteikumiem uzkrājoties, rezultātā var rasties naidis arī pret visu nāciju, kaut publiski kritizēti ir, piemēram, latviešu politiķi, ne latviešu tauta vai tās pārstāvji. Abu valodu presē parādās arī jauni stereotipi, piemēram, par jaunpilsoņiem (pilsonību nesen ieguvušiem cilvēkiem) kā vienotu kopienu.⁶⁰

Masu prese mēdz piedāvāt galējības, tāpēc mēs tajā pārāk bieži sastopam abu virzienu radikāļu idejas un izteikumus, bet diemžēl reti tiek pausti normāli, mēreni pretējās puses viedokļi. Piemēram, latviešu presē reti parādās informācija par krieviem, kuri runā vairākās valodās, kuri ir ar dzīvi apmierināti, nevis gaida Krievijas aizstāvību un pilnībā atbalsta tās politiku. Maz ir rakstu, kur ar sapratni izklāstītas Latvijā dzimuša krieva subjektīvās izjūtas, kad viņam jāpierāda vēstures vai valodas zināšanas. Savukārt krievu presē nav atrodams kāda leģionāra likteņstāsts vai pausta izpratne par kāda latvieša ierobežotajām iespējām lietot dzimto valodu galvaspilsētā.

Interneta vidē īpaši bieži sastopama savstarpēji nicinoša identifikācija un “birku” piekarināšana: “urlas”, “naciķi”, fašisma atdzimšana, Maskavas roka, pietkā kolonna, nacionālradiķāļi. Komentētāji gan nereti paši kritizē šo neieciēto diskursu “ražotājus”, mēģinot izolēt tos no portālu diskusiju telpas, tomēr kopējā anonīmo komentāru plūsma uzrāda samērā augstu netolerances līmeni pret citādi domājošiem.

13. janvāra mītiņš 2007. gadā ar vēlāk notikušajām nekārtībām Vecrīgā mediju diskursā netika atainots kā etniskis konflikts, iespējams, tieši tāpēc, ka pārkāpa līdz tam pierasto samērā miermīlīgo manifestāciju kultūru.⁶¹ Kaut arī pirms notikuma medijos izskanēja draudošas prognozes par iespējamu vardarbību, pēc notikuma komentāri un analīzes bija piesardzīgas, saprotot, ka nebūtu labi pārkāpt robežas, kas sadursmes mediju telpā padarītu no virtuālām reālās.

Gatavošanās 9. maijam un tuvojošās vēlēšanas atkal polarizējušas medijus. Ja runa nav par minētajiem jutīgajiem jautājumiem, polarizācija var nebūt saistīta ar medija valodu. Piemēram, attieksmi pret seksuālajām minoritātēm,

⁵⁸ Sulmane, I., Kruks, S. (2002) Ethnic and political stereotypes in Latvian and Russian press in Latvia. In: *Humanities and Social Sciences. Latvia*. Rīga, University of Latvia, 1 (34), pp. 71–90.

⁵⁹ Šulmane, I., Kruks, S. *Neieciētības izpausmes un iecietības veicināšana Latvijā: Laikrakstu publikāciju un politiskā diskursa analīze (Diena, Neatkarīgā, Latvijas Avīze, Vakara Ziņas, Телеграф, Час, Весту-Сегодня)*. Portāls www.politika.lv. Rīga, 2006, 4.–128. lpp.

⁶⁰ Sīkāk skat.: Petrenko, D. (2007) Pilsonības naratīvs 9. Saeimas priekšvēlēšanu kampaņā. No: Brikše, I., Zelče, V. (red.) *Latvijas Republikas 9. Saeimas vēlēšanu kampaņa: priekšvēlēšanu publiskā telpa*. Rīga, Zinātne, 167.–180. lpp.

⁶¹ 13. janvāra notikumi presē dēvēti dažādi: “olu revolūcija” (*Весту Сегодня*), “tukšu pudeļu revolūcija” (*Час*), “pingvīnu revolūcija” (*Neatkarīgā Rīta Avīze*), “spirtotā revolūcija” (*Diena*), “bruģakmens revolūcija” (*Телеграф*).

Draudzības dienu līdzīgi var paust izdevumi, kuri pārstāv dažādas valodas, bet ir tuvāki tradicionālo, konservatīvo vai liberālo vērtību aizstāvībā.

Jāsecina, ka kopumā Latvijas medijos viedokli var izteikt ļoti dažādu uzskatu paudēji, un tas ir gan pozitīvi vērtējams no individuālās brīvības un tiesību viedokļa, gan veicina daudzveidīgu individuālo identitāšu attīstību un atspoguļojumu. Taču tas var būt arī bremzējošs faktors vienotas, uz kopīgām pamatvērtībām balstītas pilsoniskās sabiedrības veidošanai.

Regulācija un pašregulācija

Latvijā dominē mediju tiesiskais regulējums, kas kopumā atbilst Eiropas Savienības prasībām. A. Kuča pētījumā par vārda brīvības robežām un naida kurināšanu⁶² uzsvērts, ka tiesa Latvijā arvien vairāk ņem vērā Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) izstrādātos principus, tādus kā viedokļu un ziņu nošķiršana, taču jāuzsver, ka to izdarīt ir samērā grūti, jo ne visi preses izdevumi Latvijā ziņas veido pēc šāda principa. Žanru nenošķiršana un prakse žurnālistiem paust savus subjektīvus emocionālus spriedumus var apgrūtināt ekspertiem izteikt spriedumu gadījumos, kad jākonstatē, vai izteikums medijos aizskar vai neaizskar personas godu un cieņu.

Arī pētījuma “Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits” sadaļā par medijiem 2005. gadā tika atzīmēts, ka likumdošanā joprojām saglabājušies nosacījumi, kas nesamērīgi ierobežo vārda brīvību, nenošķirot, vai apstrīdamais izteikums ir ziņa vai viedoklis, un ka tiesas izvērtē izteikumus gramatiski, neņemot vērā publikācijas vai publikāciju sērijas kontekstu. Ir samērā viegli iesūdzēt žurnālistu tiesā pat tad, ja viņš ir tikai citējis citas amatpersonas viedokli, nevis pats izteicis aizskarošo izteikumu. Par šādu praksi ir informējuši rajonu laikrakstu žurnālisti.⁶³

Līdz 2003. gadam Drošības policijā bijušas ierosinātas tikai dažas krimināllietas par rasu neiecietību vai diskrimināciju kurinošu runu. Autors to pamato, ka tiesu praksē šādas lietas ir samērā jauna parādība. Tiek uzsvērtā arī sabiedrības informēšanas nozīme, kā arī mediju loma un atbildība gan tolerances veicināšanā, gan negatīvu stereotipu izplatīšanā.

Negatīvi vērtējams fakts, ka tiesāšanās ir vienīgais jautājumu kārtības veids, jo trūkst Preses padomes vai ombudsmena, kas uzraudzītu procesus un būtu pirmais starpnieks gadījumos, ja medijos parādītos rasi, tautību, minoritātes, reliģiju aizvainojoša informācija. Trūkst arī iespējas publiski diskutēt

⁶² Kuča, A. (2004) Vārda brīvības robežas: goda un cieņas aizskaršana, naida kurināšana (atbilstīgi situācijai 2004. g. 1. februārī). Sabiedriskās politikas centra “Providus” pētījums. Rīga, Nordik, 7. lpp.

⁶³ Kruks, S., Šulmane, I. (2005) Plašsaziņas līdzekļu demokrātiskā sabiedrībā. No: Rozenvalds, J. (zin. red.) *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits*. Rīga, LU, 137.–151. lpp.; skat. arī: Kuča, A. (2004) *Vārda brīvības robežas: goda un cieņas aizskaršana, naida kurināšana*. Rīga, Providus.

par sūdzību pamatotību. Tas ļautu aplūkot negatīvās prakses piemērus un publicēt analīzi un spriedumus strīdīgos gadījumos, bet tam, savukārt, būtu izglītojoša nozīme gan sabiedrībā kopumā, gan žurnālistu vidē. Arī Latvijas Žurnālistu savienības loma mediju darbības pašregulācijā un iekšējās kritikas organizēšanā vērtējama kā nepietiekami aktīva. Vienīgi Latvijas Preses izdevēju asociācija ir organizējusi redaktoru apmācību un seminārus, kuros aplūkoti divu informatīvo telpu un atšķirīgu žurnālistu kultūru eksistences jautājumi, kā arī daudzveidības un plurālisma loma medijos. Tomēr jāatzīmē, ka bijuši gadījumi, kad, piemēram, ir pārtraukta tādas reklāmas raidīšana, kas, iespējams, satur rasi aizvainojošu diskursu (melnī un baltī datorī). Šos gadījumus izskata atbilstošās industrijas atbildīgās institūcijas, un diskusijas par šiem gadījumiem parādās arī presē.

Interesanti ir novērtēt iedzīvotāju tolerances līmeni un to, vai viņi ir ar mieru ierobežot izteikšanās brīvību, lai nodrošinātu, ka publiskajā telpā neparādās kādi sabiedrības grupu vai indivīdus aizvainojoši izteikumi. SKDS aptaujā spriedumam “Aizvainojošus, nepiedienīgus komentārus internetā vajadzētu dzēst (cenzēt)” piekrīt vairāk nekā 60% respondentu, nepiekrīt 11%, turklāt krievu un latviešu atbildes ir samērā līdzīgas (atšķirība ir par 5% – latvieši vairāk piekrīt šim spriedumam). Nepilsoņi mazliet vairāk nekā pilsoņi (69 pret 64%) piekrīt aizvainojošu komentāru dzēšanai. 42% latviešu un 35% krievu uzskata: “Kamēr žurnālists ievēro likumu, viņš var darīt, ko vēlas.”

Pēc pievienošanās deklarācijai par iecietību interneta telpā, kuras rezultātā naidu kurinoši izteikumi tiek dzēsti, tomēr jākonstatē, ka naidīgi diskursi šajā vidē nemazinās. Komentāros nereti parādās pārmetumi, ka naidu kurinoši vai personu aizvainojoši komentāri netiek pietiekami daudz un savlaicīgi dzēsti vai, gluži otrādi, ka portālu vadība ierobežo vārda brīvību. Jāuzsver – palielinoties lietotāju radīta satura īpatsvaram medijos, problēma par atbildību, kas jānes teksta radītājam vai publicētājam, kā arī identitātes atklāšanas nosacījumi portālu vadībai tiesas procesa ierosināšanas gadījumā kļūst aktuāli diskutējami jautājumi.

Mediju lomas novērtējums

Nozīmīgi rezultāti, kuri atklāj mediju lietotāju, pašu politiķu un sabiedrisko organizāciju pārstāvju novērtējumu par mediju lomu sabiedrības integrācijas procesos, atrodami jau pieminētajā BSZI pētījumā. Fokusa grupu dalībnieki, sabiedrības pārstāvji, atzīst, ka nodalīto mediju telpu rezultātā veidojas atšķirīgas realitātes interpretācijas no tās realitātes, ar ko respondenti saskaras ikdienā:

*Sadzīves līmenī konflikts nepastāv, bet, atverot avīzi, tas ir, aizver avīzi – nav! Ieslēdz TV – ir! Aizej uz darbu – nav!*⁶⁴

⁶⁴ Zepa, B. (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*. Rīga, BSZI, 88. lpp.

Jāuzsver, ka līdzīgas domas izteikuši gan krievu, gan latviešu fokusa grupu dalībnieki. Izdarīts arī secinājums – apzinoties to, ka dažādi mediji nodarbojas ar atšķirīgu propagandu, ar vienu mediju/kanālu nepietiek, lai saprastu notikušo. Pētījumā konstatēts, ka respondentu attieksme pret masu saziņas līdzekļiem integrācijas jautājumu risināšanā visbiežāk ir negatīva.

Gan kultūras, gan citu nevalstisko organizāciju pārstāvji atzīmējuši, ka mediji sekmē uzskatu polarizāciju, izmanto integrācijas jautājumus sava produkta pārdošanai un publicē galvenokārt negatīvo informāciju. Tiek norādīts arī uz pašu mediju politisko angažētību un etniskās mobilizācijas veicināšanu. Intervijās arī konstatēts, ka ar pašreizējo situāciju mediju laukā visvairāk apmierināti ir abu pušu radikālo organizāciju pārstāvji.⁶⁵

Gan sabiedrības pārstāvji, gan politiķi intervijās atzinuši mediju lomu integrācijas procesu ietekmēšanā un uzsver ārvalstu televīzijas, kabeļtelevīzijas un Krievijas mediju ietekmi.⁶⁶ Tieši politisko partiju pārstāvji uzsvēruši mediju lomu sabiedriskās domas veidošanā un dienas kārtības noteikšanā, atzīmējot, ka īpaši par politiski jutīgiem jautājumiem prese raksta ļoti atšķirīgi, bet dienas prese krievu valodā galvenokārt ziņo par notikumiem Krievijā, stiprinot lasītāju piederību šai kaimiņvalstij, nevis Latvijai. Vairāki respondenti arī atzīmējuši, ka krieviski rakstošā prese cieši saistīta ar Maskavas politiku.⁶⁷

Dažādu partiju pārstāvji izteikuši pārmetumus par to, ka viņiem netiek dots vārds kādā no preses izdevumiem vai sabiedriskajā televīzijā.⁶⁸ Kā mazāk toleranta no latviešu laikrakstiem minēta “Latvijas Avīze”, no krievu laikrakstiem – “Час” un “Вести Сегодня”, taču vērtējumi atkarīgi no to izteicēja, piemēram, “Latvijas Avīze” vērtēta arī kā vienīgā, kas uztur latviešu pašapziņu un aizstāv viņu tiesības.

Politiķi arī uzsvēruši, ka mediji ir privāti, tie ieinteresēti savā biznesā, pauž redakcijas un īpašnieku, nevis sabiedrības viedokli, un, tā kā par integrācijas jautājumu atspoguļojumu “neviens neko nemaksā”, tie arī netiek atspoguļoti.⁶⁹ Starp priekšlikumiem, kā nodrošināt to, lai mediju darbība veicinātu sabiedrības integrāciju, minēta jauna masu medija izveidošana, ko atbalstītu valsts vai nevalstiskās organizācijas. Tiek ierosināts piesaistīt valsts finansējumu speciāli veidotām publikācijām laikrakstos vai raidījumiem TV, izveidot mediju regulatoru, kas nodrošinātu neatkarīgu pozīciju.⁷⁰ Kā redzams no pētījuma atskaites, politiķi pamato mediju negatīvo lomu integrācijas procesu kavēšanā, bet nav formulējuši vai pieminējuši paši savu lomu un atbildību mediju darbības ietekmēšanā.

⁶⁵ Turpat, 208.–210. lpp.

⁶⁶ Turpat, 226. lpp.

⁶⁷ Turpat, 239.–242. lpp.

⁶⁸ Turpat, 241.–242. lpp.

⁶⁹ Turpat, 241. lpp.

⁷⁰ Turpat, 243. lpp.

Ļoti būtiski ir noskaidrot, kādā informatīvā telpā dzīvo jaunieši un kā viņi vērtē mediju lomu. Pētījumā par kultūru, jauniešiem un medijiem⁷¹ noskaidrojās, ka pat tāda ideoloģiski neitrāla sfēra kā kultūras norises tiek ļoti atšķirīgi aplūkota abu valodu medijos un ka vienu un to pašu informāciju, izmantojot tikai vienas valodas medijus, iegūt ir grūti. Gan paši jaunieši, gan eksperti intervijās kritiski vērtējuši mediju ieguldījumu sabiedrības integrācijā un etniskās kultūrkompetences veicināšanā. Viņi uzsver, ka kultūras telpas ir ļoti atšķirīgas, ka mediju bizness šo nošķirtību uztur un ka integrācija nav biznesa projekts. Eksperti arī secinājuši, ka latviešu un cittautiešu komunikāciju varētu veicināt bilingvāli izdevumi un programmas.⁷²

Kā būtisks kopienas elements valodu apguves procesa gaitā atzīts tautas kultūras izpratne. Iepazīstoties ar dažādu tautu kultūru un tradīcijām, salīdzinot rituālu veidus (precības, bēres), uzrunu formas, tiek veicināta pozitīva attieksme pret mazāk zināmām kultūrām.⁷³ Tieši šī aspekta skaidrošana un izklāstīšana, veidojot sociāli atvērtu, vienotu, dažādu kultūru līdzāspastāvēšanu akceptējošu sabiedrību, varētu būt viens no televīzijas nozīmīgiem uzdevumiem.

Ziņojumā, ko sagatavojusi ES darba grupa daudzvalodības jautājumos, ir atzīmēts, ka straujā reģionālo valodu atdzimšana Eiropā liecina, ka cilvēki labprāt mācās valodas, ja motivācija ir skaidra. Dokumentā minēta Somijas pieredze, kur plašai valodu apguvei cilvēki tiek motivēti tieši ar mediju palīdzību, izmantojot, piemēram, tādu metodi kā “izglītojošā atpūta”, kas ļoti atšķiras no vispārpieņemtajiem izglītības paņēmieniem.⁷⁴

Latvijā valodas izvēle, īpaši publiskajā telpā un medijos, nav tikai komunikācijas jautājums, bet tas galvenokārt saistīts ar varas izpausmi un demonstrāciju, opozīcijas, izaicinājuma, identitātes apliecinājumu. Jūtīgie valodas lietojuma jautājumi regulāri parādās abu valodu medijos, kur tiek izteiktas bažas gan par abu valodu lietojuma kvalitātes zudumu, gan tiek diskutēts par demonstratīvu vienas vai otras valodas nelietošanu saskarsmē ar klientu, kā arī par neprecizitāti uzvārdu tulkojumos.⁷⁵

Līdzdalība

Latvijas iedzīvotāju iesaistīšanās sabiedriskajos procesos galvenokārt izpaužas kā piedalīšanās protesta akcijās. Salīdzinājumā ar pārējām iesaistīšanās

⁷¹ Tabuns, A. (zin. red.) (2006) *Kultūras. Jaunieši. Mediji*. Rīga, LU.

⁷² Turpat, 103.–106. lpp.

⁷³ Beikers, K. (2002) *Bilingvisma un bilingvālās izglītības pamati*. Rīga, Nordik, 237. lpp.

⁷⁴ Augsta līmeņa darba grupa daudzvalodības jautājumos. *Galīgais ziņojums*. Pieejams: http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/multishort_lv.pdf.

⁷⁵ Uzvārda tulkojums ir krievu presē bieži izvirzīts saasināts jautājums. Bieži tiek ignorēts fakts, ka abas valodas šai ziņā ir līdzīgas, locījumos un citvalodu īpašvārdu atveidē mainās skanējums, un tā ir kopīgi risināma valodnieciska problēma, nevis politizējams jautājums par cilvēktiesībām.

formām (piedalīšanās vēlēšanās, NVO darbā, tikšanās ar deputātiem u. c.) vērsšanās pie masu medijiem, lai risinātu kādu jautājumu, nav pārāk plaši izplatīta prakse – pēdējo trīs gadu laikā no 1200 respondentiem to ir darījuši 90. Vēl retāk minēta ir tikai tikšanās ar ierēdņiem, deputātiem, ministriem.⁷⁶

2008. gada novembra aptaujā vaicājot, kādā veidā respondenti līdzdarbojas mediju satura veidošanā un kādus atgriezeniskās saites veidus lieto, noskaidrojās, ka vairāk nekā puse respondentu (55%) nekad nav zvanījuši uz redakcijām, rakstījuši vēstules, komentējuši rakstus internetā, turklāt krievu respondenti (59%) un nepilsoņi (74%) šādu atbildi devuši biežāk nekā latvieši un pilsoņi. Salīdzinot dažādās līdzdalības formas, jāuzsver, ka šīs atšķirības ir vēl izteiktākas – piemēram, fotogrāfijas un videomateriālus interneta portālos ievieto 27% pilsoņu un tikai 14% nepilsoņu.

Aplūkojot šos datus reģionu griezumā, nav saskatāma tieša saistība ar pieejamību medijiem (internetam), jo dažādas aktivitātes formas (blogošana, čatošana, videomateriālu ievietošana portālos, telefonbalsojumi) ir raksturīgas ne tikai Rīgas un Pierīgas iedzīvotājiem, to dara arī respondenti no reģioniem ar vājāku interneta pārklājumu. Rīdzinieki dominē kā vēstuļu rakstītāji un zvanītāji uz mediju redakcijām.

Kaut arī krievu preses žurnālisti uzsvēruši, ka viņi vairāk rūpējas par vienkāršo cilvēku, ir “tuvāk tautai”, atgriezeniskā saite vēstuļu veidā laikrakstos nav plaši izplatīta. Vēstuļu, publicētu auditorijas pārstāvju telefona zvanu skaits abu valodu preses izdevumos sarūk. To vietā nereti parādās laikrakstu interneta versiju komentāru pārpublicējumi, kas, parasti ir anonīmi un tāpēc konfrontējošāki.

Kopumā jāteic, ka sabiedrības ietekme uz mediju saturu nav liela. Iedzīvotājiem, auditorijām ir tiesības uz atbildi: medijiem jāsniedz rakstiska atbilde uz kritiku. Tiesības ietekmēt (“tiesības uz balsi”) programmu saturu Latvijā skatītājiem nav arī attiecībā uz sabiedriskajām raidorganizācijām. Latvijā nav iedibināta prakse (kāda pastāv dažās Rietumeiropas valstīs) skatītāju, patērētāju organizācijām un to pārstāvjiem līdzdarboties lēmumu pieņemšanā.⁷⁷

Griešanās ar sūdzībām mediju organizācijās ir galvenokārt individuāla, jo Latvijā nav aktīvu līdzdalības organizāciju, kas mēģinātu ietekmēt mediju saturu. Tā kā nav aktivitātes no auditorijas puses, arī mediji neiesaista skatītājus programmu vērtēšanā, lai gan tas palīdzētu noskaidrot dažādu sabiedrības grupu viedokļus un ļautu tām kļūt redzamākām mediju saturā.

⁷⁶ *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem* (2008) Pieejams: http://www.politika.lv/temas/politikas_process/16923.

⁷⁷ Piemēram, Austrijā darbojas auditorijas padome, Luksemburgā, Portugālē Nīderlandē skatītāju organizāciju pārstāvji ir raidorganizāciju padomēs. Sliktāka situācija ir citās Austrumcentrāleiropas valstīs. Skat.: Holznagel, B., Jungfleisch, C. (2007) *The protection of viewer rights in Europe*. In: Baldi, P., Hasebrink, U. (ed.) *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol, Intellect, pp 53–74.

Secinājumi un ieteikumi

Metodoloģiski ir grūti nodalīt mediju lomu un atbildības daļu sabiedrības integrācijas/dezintegrācijas procesu veicināšanā no citu dalībnieku – politisko partiju, nevalstisko organizāciju, izglītības sistēmas – ietekmes. Mediju struktūra nodrošina labu pieejamību latviešu un krievu valodas lietotājiem, bet nelielu etnisko grupu “balsis” medijos ir reti pārstāvētas. Ideoloģiski un saturiski Latvijā eksistē nodalītas un atšķirīgas informatīvās telpas, kas piedāvā atšķirīgi akcentētus politiskās dzīves jautājumus un dalībniekus, atšķirīgas kolektīvās atmiņas, pagātnes un nākotnes redzējumu un vērtības.

Mediju komercializācija, politiskais paralēlisms un divu informatīvo telpu eksistence uztur ārējo daudzveidību un dažādu viedokļu atspoguļojumu, bet iekšējā daudzveidība viena medija ietvaros netiek sistemātiski nodrošināta. Trūkstot vienotām ētiskām normām un kopīgai žurnālistikas kultūrai ar ietekmīgiem pašregulācijas mehānismiem, kā arī saasinoties konkurencei starp medijiem pat vienas valodas ietvaros, žurnālistu autonomija un tādas profesionālās vērtības kā kvalitatīva, analītiska, sabalansēta žurnālistika nevar pilnā mērā izpausties, un tas, visticamāk, sabiedrību ietekmē dezintegrējoši.

Mediju, īpaši preses, aktuālā darbības stila būtiskā iezīme ir tā, ka dominē politiskās ziņas, maz tiek atspoguļota dažādu sabiedrības grupu pārstāvju ikdienas prakse un dialogi. Reālā kopā sadzīvošana, ko pozitīvi vērtē etniskās spriedzes pētnieki, medijos tiek atainota samērā fragmentāri.

Konkurence tā saukto labējo partiju vidū liek gan šīm partijām, gan tās atbalstošiem medijiem savstarpēji konkurēt, savukārt tā sauktās slāvu partijas un tās atbalstošie mediji konsolidē krievvalodīgo auditoriju. Pirms izglītības reformas bija iezīmējusies “normalizācijas” tendence – medijos mazinājās abu valodu lietotāju pretnostatījums –, bet tagad tas nav vērojams. Dažādu ne tik viennozīmīgu diskursu vietā par sarežģītajiem jautājumiem audzis melnbaltā, polārā vēstījuma īpatsvars.

Mediju telpā vērojama arī Krievijas politikas ietekme: saasinoties politiskām un ekonomiskām domstarpībām, mediju telpā asāk aktualizējas jautājumi, kas saistīti ar 16. marta, 9. maija notikumiem, un “fašisma atdzimšanas” diskurss (kam nav apstiprinājuma aptaujās). Līdztekus Latvijas politiķu kļūdām tas neveicina cittautiešu integrāciju.

Ekonomiskās krīzes iespaidā nacionālie jautājumi un vēsturiskās nesaskaņas varētu zaudēt savu aktualitāti politiķu un mediju dienaskārtībā, taču gan krīze, kas tradicionāli liek meklēt vainīgos, gan politisko elītu pozicionēšanās tuvojošās vēlēšanu kampaņas dēļ atkal aktualizē tēmas, kas vēl krasāk palīdz sadalīt vēlētajus un auditorijas.

Publiskajā telpā nav izskanējis jautājums par to, kā mazināt Krievijas informatīvās telpas un propagandas ietekmi un lomu integrācijas/dezintegrācijas procesos, un nav definēta Latvijas mediju politika šai jomā. Nav galu galā nopietnu pētījumu, kas šo ietekmi mērītu. Jāteic, ka arī citi aktuāli pētnieciski virzieni, kā mediju ietekme uz sabiedrības dienaskārtību, informētību, attieksmes un

uzskatu maiņu kādos jautājumos, tātad – mediju efektu pētniecība Latvijā, nav pietiekami attīstīta. Kopumā jāsecina, ka mediju iespējamā dezintegrējošā loma ne tik daudz sakņojas pašu mediju darbībā, cik pastiprināti reprezentē esošo situāciju, un tā vairāk ir ārpusmediju faktoru ietekmes izpausme.

Kādi būtu sabiedrību integrējoši pasākumi mediju jomā?

1. Izstrādāt un realizēt mediju lietošanas apmācības kursus skolās. Tie varētu mazināt iespējamās negatīvās ietekmes, parādot bērniem un pusaudžiem, kā notiek stereotipu veidošanas process, cik liela nozīme ir avotu izvēlei, noteiktam problēmu akcentējumam.
2. Attīstīt populāru publisku mediju kritikas izdevumu/pielikumu vai interneta portālu sadaļas, kā arī izveidot profesionālu mediju darbinieku izdevumu, kas aktivizētu atgriezenisko saiti un nodrošinātu mediju kritiku, veicinot mediju atbildīgumu un žurnālistu kopienas diskusiju par apšaubāmām praksēm un ētiskām dilemmām, kuras darbojas dezintegrējoši.
3. Plānot, finansēt un izveidot pilsonisko sabiedrību un sabiedrības integrāciju veicinošas programmas un raidījumus sabiedriskajos medijos, lai nodrošinātu konkrētu sabiedrības grupu vajadzības un piekļuvi medijiem.
4. Rūpēties, lai mediju politikā tiktu definēti pasākumi, kas rada drošības sajūtu un pārliecību par savu interešu ievērošanu visās grupās, gan vairākumā, gan minoritātēs.
5. Piedāvāt valodas apmācības atraktīvu programmu TV, kā arī jauniešiem domātas programmas, kurās abu valodu pārstāvji mijiedarbojas (zināšanu, prasmju konkursi, spēles), jo svarīgi ir veicināt to potenciālu, kas jau ir – tieši jauniešu grupās, pēc integrācijas pētījuma rezultātiem, konstatēta lielāka piederības sajūta Latvijai.
6. Veidot “svešo” (nesenu iebraucēju), Latvijas vidē vāji integrētu cilvēku (nepilsoņu, vecāka gadagājuma cilvēku) iepazīstināšanas raidījumus ar Latviju, tās ģeogrāfiskām vietām, kultūru, vēsturi, Latvijas izcilām personībām (latviešiem un citu tautību pārstāvjiem).
7. Apzināties to, ka sabiedrisko raidorganizāciju nesekmīgais statuss un atkarība no valsts finansējuma, kā arī raidījumu nesistemātiskā orientācija uz dažādām sabiedrības grupām un paraduma trūkums šos raidījumus skatīties, nepiesaista cilvēkus šiem kanāliem. Tāpēc nepieciešams pastiprināt spiedienu uz lēmējinstītūcijām, kā arī aktualizēt šos jautājumus publiskajā telpā, lai veicinātu sabiedrisko raidorganizāciju finansējuma, kontroles, lēmumu pieņemšanas mehānisma sakārtošanu un pastāvēšanas nodrošināšanu.
8. Sabiedriskajos medijos paredzēt brīvu raidlaiku (noteiktās dienās un stundās) publiskām diskusijām, iedzīvotāju, NVO grupu vēstījumiem, programmām minoritāšu valodās (ar subtitriem).
9. Plānot sabiedrisko un citu mediju pašreklāmu ievietošanu citas valodas medijos, lai nodrošinātu informāciju par savu piedāvājumu un paplašinātu

savu auditoriju, tādējādi tuvinot samērā norobežotās informācijas un kultūras telpas Latvijā.

10. Koordinēt Latvijas mediju un starpdisciplināro nozaru zinātnisko potenciālu un resursus, lai kompleksā pētījumā noskaidrotu, vai noteikta mediju “komplekta” izmantošana un citi faktori ietekmē iedzīvotāju attieksmi pret Latviju, dažādām sabiedrības grupām, identitāti, vēsturi, pilsonību un kā tas notiek.

Ja politiskās aprindas ir ieinteresētas sabiedrības integrācijā un konsolidācijā, kas ir būtiski ekonomiskās krīzes, politiskās atsvešināšanās, emigrācijas pieauguma un pilsoniskā patriotisma mazināšanās apstākļos, daudz intensīvāk un mērķtiecīgāk ir jādodomā par lielas savu iedzīvotāju daļas uzrunāšanu, piesaistīšanu un aktivizēšanu, kas nav iedomājams bez kvalitatīviem medijiem un informētas sabiedriskās domas.

Lielākais sasniegums

Par spīti sabiedriski politiskajiem, vēsturiskajiem un ekonomiskajiem apstākļiem, kas lielā mērā darbojas dezintegrējoši, Latvijas mediju telpā vērojams ārējais plurālisms, mediju struktūra nodrošina labu pieejamību un mediju saturu abām valsts lielākajām lingvistiskajām kopienām, latviešu un krievu valodas lietotājiem. Un tas ir vērtējams kā sasniegums.

Nopietnākā problēma

Par nopietnāko problēmu ir jāuzskata tas, kas Latvijā eksistē divas informatīvās telpas, kas piedāvā atšķirīgu politiskās dzīves jautājumu atspoguļojumu un iesaistītos aktorus, atšķirīgas kolektīvās atmiņas, pagātnes un nākotnes redzējumu un vērtības. Tas mediju komercializācijas, politiskā paralēlisma un Krievijas informatīvās telpas ietekmes apstākļos nenodrošina informācijas iekšējo daudzveidību viena medija ietvaros un neveicina dažādo auditoriju un sabiedrības grupu integrāciju.

Svarīgākais uzdevums

Tāpēc svarīgākais uzdevums ir mediju efektu pētniecība un tādas mediju politikas izstrāde, kura noteiktu nepieciešamo saturisko un finansiālo minimumu, kas ļautu sabiedriskajām raidorganizācijām nodrošināt visām sabiedrības grupām un to integrācijai vēlmīgas programmas un kas definētu dažus Latvijas galveno privāto komercanālu raidīšanas nosacījumus, kuri būtu vērsti uz kvalitatīvu un kulturāli daudzveidīgu, valodu apguvi nodrošinošu programmu raidīšanu.

Identitāte, etniskās attiecības, valoda un kultūra¹

Aivars Tabuns

Ievads

Jau deviņdesmito gadu beigās izvērtās plašas debātes par valodas, kultūras un identitātes situāciju un politiku Latvijā. Pat Latvijas neatkarības atgūšanas nepieciešamība visbiežāk tika motivēta tieši ar to, ka šos jautājumus var atrisināt tikai neatkarīgā valstī. Viens no pirmajiem politiski nozīmīgajiem Latvijas PSR Augstākās Padomes lēmumiem bija “Valodas likuma” pieņemšana (1989. gads). Arī vēlākās likuma redakcijās tika akcentēts, ka likuma mērķis ir nodrošināt:

1) latviešu valodas saglabāšanu, aizsardzību un attīstību; 2) latviešu tautas kultūrvēsturiskā mantojuma saglabāšanu; 3) tiesības brīvi lietot latviešu valodu jebkurā dzīves jomā visā Latvijas teritorijā; 4) mazākumtautību pārstāvju iekļaušanos Latvijas sabiedrībā, ievērojot viņu tiesības lietot dzimto valodu vai citas valodas; 5) latviešu valodas ietekmes palielināšanu Latvijas kultūrvidē, veicinot ātrāku sabiedrības integrāciju.²

Diskusijas par krievu valodas statusu turpinās arī šobrīd. Piemēram, Rīgas mērs Nils Ušakovs uzskata – ja krievu valodai piešķirtu oficiālās valodas statusu, cilvēki dokumentos varētu savu vārdu rakstīt arī kirilicā, turklāt tas dotu iespēju krievu valodu izmantot iedzīvotāju komunikācijā ar pašvaldības iestādēm, iesniegt dokumentus krievu valodā valsts pārvaldei, kā arī ļautu plašāk operēt ar krievu valodu izglītības sistēmā.³

Arī diskusijām par Latvijas vēsturi, etniskām attiecībām un etnisko apdraudētību, kā arī par vēlamajām valsts ģeopolitiskām prioritātēm ir gandrīz tikpat gara vēsture. Lai gan pēdējos gados politiskās debātes par etniskās un nacionālās identitātes politiku nav krasi konfrontējošas, tomēr tieši šie jautā-

¹ Gribu izteikt pateicību Brigītai Zepai, Ievai Strodei, Evijai Kļavei, Sigītai Sniķerei, Latvijas Republikas Aizsardzības ministrijai par atbalstu šī ziņojuma sagatavošanā.

² *Valsts valodas likums* [tiešsaiste]. 1999. Stājies spēkā 01.09.2000. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=14740>.

³ *Нил Ушаков, новый мэр Риги* : Пресс-конференция [tiešsaiste]. Pieejams: <http://lenta.ru/conf/ushakov/>

jumi ir viens no būtiskiem faktoriem politisko partiju “etnizācijā”, kā arī ir visdiskutējamākais integrācijas aspekts.

Valsts programmas “Sabiedrības integrācija Latvijā” (2001. gads) ievadā ir norādīts, ka “katram Latvijas iedzīvotājam ir tiesības uz savas nacionālās identitātes veidošanu un saglabāšanu”.⁴ Programmā ir teikts:

*Sabiedrības integrācija ir daudzējādā ziņā atkarīga ne tikai no latviešu, bet arī no Latvijas mazākumtautību attīstības iespējām, kas ietver ne vien tiesības saglabāt savu etnisko identitāti, bet arī neizbēgamu vajadzību pieņemt latviešu valodu kā vienīgo valsts valodu, apgūt šo valodu un lietot to. (..) pretestība integrācijai rodas aiz bailēm zaudēt savu etnisko identitāti. Īstenībā tas nozīmē, ka nav izprasta integrācijas būtība: sabiedrības integrācija taču neparedz etniskās identitātes zaudēšanu, bet gan tās izkopšanu un paplašināšanu. (..) cittautiešiem jāiegūst pārliecība, ka viņi spēj saglabāt savu etnisko identitāti un būt pilntiesīgi šīs valsts pilsoņi.*⁵

Šajā pašā sadaļā ir apgalvots, ka viens no faktoriem, kas integrācijas procesā vieno Latvijas iedzīvotājus, ir “vēlēšanās saglabāt un attīstīt savu etnisko un kultūras identitāti”.⁶ Sadaļas “Kultūra” ievadā ir akcentēta nepieciešamība “nodrošināt kultūras vērtību saglabāšanu un attīstību, veicināt kultūru dialogu; garantēt personas tiesības brīvi paust, aizsargāt un attīstīt savu etnisko, kultūras un reliģisko identitāti”.⁷

Programmā visbiežāk tiek lietots etniskās identitātes jēdziens un tikai vienā gadījumā izmantots nacionālās identitātes jēdziens, lai gan integrācijas politikas teorijas kontekstā vārdu salikums “**katram** (autora izcēlums) Latvijas iedzīvotājam ir tiesības uz **savas nacionālās identitātes** (autora izcēlums) veidošanu un saglabāšanu” ir konceptuāli pretrunīgs ar programmā norādīto integrācijas mērķi “izveidot .. sabiedrību, kas balstās uz kopīgām pamatvērtībām”.⁸

Uz Integrācijas programmas konceptuālām neskaidrībām norāda arī Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētnieki:

.. tieši vārdos nenosaucot, integrācijas programma sevī ietver centienus attīstīt integrācijas politiku divos virzienos. (..) No vienas puses, tā ir ideja par nacionālas valsts stiprināšanu, no otras puses, sabiedrības integrācijas programmā uzsvērts, ka Latvijas iedzīvotājus vieno vēlēšanās saglabāt un attīstīt savu etnisko un kultūras identitāti. (..) Integrēt vienotā programmā nacionālas valsts un multikulturālisma

⁴ LR Tieslietu ministrija (2001) *Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”*. Rīga, LR Tieslietu ministrija, 8. lpp.

⁵ Turpat, 9. lpp.

⁶ Turpat, 11. lpp.

⁷ Turpat, 68. lpp.

⁸ Turpat, 71. lpp.

*ideju ir ne tikai sarežģīts, bet var izrādīties arī pretrunīgs uzdevums.*⁹

Kolektīvo identitāšu analīzi un secinājumu izdarīšanu par to, cik veiksmīgi vai neveiksmīgi šis process ir norisinājies Latvijā, apgrūtina vairāki apstākļi:

- 1) kolektīvās identitātes ir daudzdimensionālas parādības, un tās var fiksēt ar dažādu indikatoru palīdzību, un katrs no tiem var raksturot atšķirīgus procesus ar atšķirīgi vērstām tendencēm;
- 2) dažādos pētījumos kolektīvo identitāšu mērīšanai tiek izmantotas atšķirīgas metodikas, jautājumi, skalas, un līdz ar to ir apgrūtināta šo pētījumu datu salīdzināšana un tendenču izvērtēšana;
- 3) daudzu pētījumu dati nav pieejami sekundārai analīzei, jo pētniecisko ziņojumu autori ir izmantojuši atšķirīgus datu grupēšanas principus;
- 4) kolektīvo identitāšu mērīšanai tiek izmantoti indikatori, kas tikai netieši raksturo pētāmo parādību vai kādu tās aspektu;
- 5) indivīdiem sagādā grūtības pazīt un formulēt savu piederību, tās intensitātes pakāpi.¹⁰

Hārvarda universitātes Vezerhedas Starptautisko attiecību iniciatīvas grupa (*Weatherhead Initiative in International Affairs*) klasificēja astoņus identitāti raksturojošus parametrus:

1. Atzīšana (*recognition*) – raksturo pakāpi, kādā grupa akceptē noteiktu sociālo identitāti, un pakāpi, kādā valsts atzīst noteiktu sociālo identitāti.
2. Ekskluzivitāte (*exclusivity*) – raksturo pakāpi, kādā noteikta sociālā identitāte ir nesavienojama ar citu sociālo identitāti.
3. Primordialitāte (*primordiality*) – dažas identitātes tiek interpretētas kā izvēlētas (*chosen*), bet citas kā būtiskas un nemainīgas (*primordial*).
4. Entativitāte (*entativity*) – raksturo pakāpi, kādā citi, pārsvarā “nepiederošie” (*outsiders*), uztver grupas kā reālas (*real*), dabiskas (*natural*), nevis kā pieņemtas, patvaļīgas (*arbitrary*).
5. Statuss (*status*) – raksturo identitātes novērtējumu (pozitīva, neitrāla vai negatīva identitāte; kā kaut kas tāds, ar ko var lepoties vai kaunēties). Statusu var mērīt no vairākām perspektīvām – no grupas iekšienes (*in-group*), ārienes (*out-group*), kā arī no valsts viedokļa.
6. Iekšgrupu labvēlība/ārpusgrupu naidīgums (*in-group favoritism/out-group hostility*) – raksturo piederību grupai (*groupness*), veicina iekšgrupas labvēlību vai naidīgumu.
7. Pretenzijas (*claims*) – raksturo prasības, kādas tiek izvirzītas indivīdiem, to dalībai identitātes grupā; kādas ekonomiskās vai citas intereses tiem nākas upurēt (*sacrifice*).

⁹ Zepa, B. (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*. Rīga, Baltijas Sociālo zinātņu institūts, 7. lpp.

¹⁰ Von Busekist, A. (2004) Uses and Misuses of the Concept of Identity. In: *Security Dialogue*. Vol. 35, No. 1, March, p. 82.

8. Mērķi/nodomi (*goals/purposes*) – nosaka grupas mērķus un nodomus, piemēram, vai etniskā identitāte ietver suverenitātes vai citas atzīšanas (*recognition*) formas.¹¹

Integrācijas procesu izvērtējumu būtiski apgrūtina integrācijas jēdziena daudzdimensionalitāte un dažādās jēdziena interpretācijas. Pētījumu secinājumus būtiski ietekmē ne tikai izvēlētie indikatori vai metodikas, bet arī tas, ka iegūtie dati pieļauj plašas interpretācijas iespējas. Līdz ar to atsevišķi tiks analizēti dažādi kolektīvo identitāšu aspekti un to veidošanās procesi.

Integrācijas politikas un starptnisko attiecību izvērtējums

Jau no 20. gs. 80. gadu beigām Latvijas sabiedrība, Latvijas un citu valstu pētnieki ar bažām raudzījās, kā Latvijā veidosies etniskās attiecības. Te ir jāņem vērā, ka Latvijā minoritāšu iedzīvotāju īpatsvars bija ievērojami lielāks nekā Lietuvā un Igaunijā. Padomju varas perioda beigās piecās no sešām lielākajām Latvijas pilsētām latviešu iedzīvotāju bija mazāk nekā nelatviešu (piemēram, 1989. gadā Rīgā tikai 36% no iedzīvotājiem bija latvieši). Tomēr vairums ārvalstu ekspertu, pat tie, kuri, raksturojot Latvijas situāciju, lietoja jēdzienu “etniskie konflikti”, atzina, ka vairums Latvijas iedzīvotāju savā ikdienā šādos konfliktos ir iesaistīti reti, etniskās domstarpības nebūtiski ietekmē apdzīvotības un nodarbinātības struktūras izmaiņas (plašāk skat. Mihaila Hazana rakstu). Iekšējo migrāciju nenosaka etniskie faktori un neveidojas etniski segregēti pilsētas rajoni, bet etniskas nodarbinātības struktūras izmaiņas bija vērojamas tikai valsts pārvaldes iestādēs,¹² kurās pārsvarā strādā latvieši. Pētījumi par mazākumtautību proporcijām darba tirgū neliecina, ka šajā vidē pastāv izteikta diskriminācija vai segregācija pēc etniskās pazīmes (dominē etniski jaukti uzņēmumi).¹³ Par valsts pārvaldē novērotā etniskās paritātes trūkuma galvenajiem iemesliem tiek atzīta mazākumtautību nelielā līdzdalība valsts atjaunošanas procesā, mazākumtautību pārstāvju joprojām vājās latviešu valodas zināšanas; motivācijas trūkums, lai iegūtu pilsonību; skepse par valsts institūciju darbu kopumā un ierēdņu zemo atalgojumu (plašāk skat. Ilzes Brands-Kehres rakstu).¹⁴

¹¹ Abdelal, R., Herrera, Y. M., Johnston, A. I., Martin, T. (2001) *Treating Identity as a Variable: Measuring the Content, Intensity, and Contestation of identity* [tiešsaiste]. Pieejams: http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Johnston_Treating.pdf. 11.–12. lpp.

¹² Pabriks, Artis. (2002) *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā* [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=3978>.

¹³ Baltijas Sociālo zinātņu institūts, LZA Ekonomikas institūts (2004) *Sabiedrības integrācija un uzņēmējdarbība: etniskais aspekts* [tiešsaiste]. Rīga, BSZI, LZA EI. Pieejams: http://www.bszi.lv/downloads/resources/ekonIntegr/Ekon_integr_LV.pdf. 74. lpp.

¹⁴ Pabriks (2002) *Etniskās proporcijas, nodarbinātība un diskriminācija Latvijā*.

Pēdējo gadu lielākajās politiskajās protesta akcijās bieži kopīgi piedalās gan latvieši, gan nelatvieši. Tomēr etniski motivēto ikdienas konfliktu salīdzinoši nelielais skaits uzskatāms par nepieciešamu, bet nepietiekamu sabiedrības integrācijas nosacījumu. 2006. gada martā veiktajā pētījumā tikai 9% respondentu piekrita apgalvojumam, ka kopumā Latvijas sabiedrību var integrēt. 65% nepiekrita šim apgalvojumam (27% izvēlējās atbildi “grūti pateikt”).

Grūtības integrācijas procesu izvērtēšanā labi raksturo pētījuma “Integrācijas prakse un perspektīvas” dati. Pētnieku akulturācijas stratēģiju taksonomija ir balstīta uz divām dimensijām – identificēšanās ar kādu etnisko grupu (etniskā identitāte) un subjektīvā piederība kādai valstij (pilsoniskā identitāte). Ja respondenti pieņem abas identitātes, tad ir pamats runāt par *integrācijas stratēģiju*, ja tiek noliegtas abas identitātes – par *marginalizācijas stratēģiju*, bet ja dominē kāda noteikta identitāte – par *asimilācijas vai nodalīšanās stratēģiju*.¹⁵ Pētījumā kā viens no iespējamajiem stratēģiju veidiem ir iekļauta arī *saplūšanas stratēģija* (veidojot jaunu identitāti – *fusion*).

Šajā pētījumā atbalstu integrācijas stratēģijai pauda 80% latviešu, 83% krievu un 81% cittautiešu respondentu.¹⁶ Latvieši un krievi atšķirīgi vērtē nodalīšanās stratēģiju jeb situāciju, kad indivīdi ļoti lielu nozīmi piešķir savas kultūras saglabāšanai, bet izvairās kontaktēties ar citas etniskas grupas locekļiem un neizjūt piederību Latvijai. Šo stratēģiju atbalsta 9% latviešu un 27% krievu respondentu. Pētnieki konstatēja, ka jaunieši nodalīšanās stratēģiju izvēlas biežāk nekā cita vecuma grupu respondenti.¹⁷

Tajā pašā laikā nelatviešu respondenti ievērojamāk retāk identificējas ar integrācijas uzvedības modeli (65% deva atbildes, ka “lielā mērā” vai “pilnībā līdzinās” šādam personas tipam).¹⁸ 20% respondentu identificējas ar nodalīšanās, 9% ar marginalizācijas, bet 30% ar saplūšanas integrācijas stratēģiju. Katru no uzvedības modeļiem respondenti novērtēja atsevišķi, un dati liecina, ka vairums nelatviešu respondentu vienlaikus identificējas ne tikai ar vienu, bet vairākām stratēģijām – nereti konceptuāli savstarpēji izslēdzošām.

Savukārt, saņemot atbildes uz jautājumu, cik daudz ir tādu cittautiešu Latvijā, kuri izvēlējušies kādu no piedāvātajām dzīves stratēģijām, var secināt, ka Latvijā nedominē kāda viena akulturācijas stratēģija, bet vairāk vai mazāk līdzīgās daļās ir pārstāvētas visas piecas akulturācijas, turklāt latviešu un krievu respondentu vērtējumi atšķiras visai būtiski.¹⁹ Latvieši uzskata, ka

¹⁵ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 18. lpp.

¹⁶ Respondentiem tika piedāvāti pieci stāsti, kas atbilst pieciem akulturācijas stratēģiju tiptiem – asimilācija (*assimilation*), integrācija (*integration*), nodalīšanās (*separation*), marginalizācija (*marginalization*) un saplūšana (*fusion*). Piecu ballu atbilžu skala (1 – nemaz neatbalsta, 5 – pilnībā atbalsta). Turpat, 19. lpp.

¹⁷ Turpat, 20. lpp.

¹⁸ Piecu ballu atbilžu skala (1 – nemaz nevērtē, 5 – pilnībā līdzinās). Turpat, 34. lpp.

¹⁹ Turpat, 35. lpp.

Latvijā integrācijas stratēģiju ir izvēlējušies 25,5% cittauniešu, bet cittauniešu respondenti uzskata, ka tādu cilvēku ir vairāk (krievu respondentiem vidējais rādītājs ir 38%, citu minoritāšu respondentiem – 34%). Nodalīšanās stratēģijas izplatības vidējie rādītāji ir visai tuvi (36% latviešu izlasē, 33% krievu izlasē).

Var uzdot jautājumu, kurš no šiem rādītājiem labāk raksturo integrācijas procesus: vai vairāk nekā 80% cittauniešu atbalsts šādam modelim, 65% cittauniešu respondentu identifikācija ar to vai ievērojami zemāks sabiedrības vērtējums par šāda uzvedības modeļa izplatību (25–38%)?

Analizējot to respondentu atbildes, kuri identificējas ar integrācijas modeli, var konstatēt, ka aptuveni ceturtdaļa uz jautājumu “vai Jūs pats/pati personīgi jūtaties piederīgs/piederīga Latvijas sabiedrībai?” dod atbildi – “drīzāk nē”. Gandrīz trešdaļa no viņiem novērtē savas latviešu valodas zināšanas kā visai vājas (respondenti izvēlējušies šādas atbildes: “runāt neprotu nemaz vai gandrīz nemaz”; “runāju nedaudz, protu sarunāties tikai par vienkāršiem jautājumiem”). Arī uz jautājumu “kādā valodā Jūs runājat ar draugiem, paziņām” atbildi “galvenokārt vai tikai krievu valodā” dod gandrīz puse respondentu. Pat valsts iestādē aptuveni katrs piektais šīs grupas pārstāvis galvenokārt lieto tikai krievu valodu (respondentu pašvērtējums). Gandrīz piektā daļa no viņiem skatās tikai Krievijas TV (vairāk nekā 60% deva atbildi “galvenokārt Krievijas TV”). Daļa no viņiem ne tikai nav ieguvuši Latvijas pilsonību, bet arī nevēlas, lai viņu bērni kļūst par Latvijas pilsoņiem. To respondentu grupā, kuri identificējas ar nodalīšanās vai marginalizācijas stratēģiju, visi šie sabiedrības integrācijas rādītāji ir vēl nelabvēlīgāki.

Vienlaikus pētnieki ir konstatējuši, ka aptuveni puse Latvijas respondentu savas ikdienas attiecības ar citu tautību cilvēkiem visbiežāk vērtē kā labas (kā ļoti labas vērtē aptuveni ceturtdaļa respondentu, bet piektā daļa – kā apmierinošas; tikai aptuveni pieci procenti respondentu šīs attiecības vērtē kā sliktas vai ļoti sliktas).²⁰ Līdzīgi dati ir iegūti arī citos pēdējo gadu pētījumos. Baltijas Sociālo zinātņu institūta veiktajā pētījumā dažādu etnisko grupu respondenti savstarpējās attiecības novērtēja desmit ballu skalā (vērtība 1 – naidīgas attiecības, vērtība 10 – draudzīgas attiecības). Latviešu vērtējuma vidējā balle bija 7,7, bet cittaunieši savas attiecības ar latviešiem vērtēja kā vēl draudzīgākas (8,4).²¹

Arī uz jautājumu “kas Jums traucē justies kā patriotam, izjust lepnumu par Latviju?” etniskās attiecības kā iemesls netiek bieži minētas (to atzīst tikai 6% un 10% krievu respondentu; salīdzinājumam var norādīt, ka valsts pārvalde tiek vērtēta ievērojami kritiskāk – attiecīgi 37% un 33%).

²⁰ AC Konsultācijas (2008) *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem*. 28. lpp.

²¹ Zepa, B. (red.) (2004) *Etniskā tolerance un Latvijas sabiedrības integrācija* [tiešsaiste]. Rīga, BSZI, 76. lpp. Pieejams: http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/etntoler_lv.pdf.

Ja salīdzina šos datus ar 90. gadu beigās iegūtiem rādītājiem, var konstatēt, ka būtiski pieaudzis to respondentu skaits, kuri starpetniskās attiecības vērtē kā labas (kā apmierinošas tās vērtēja divas trešdaļas aptaujāto, bet kā labas – tikai aptuveni piektā daļa respondentu).²² Šajā laikā bija visai daudz to respondentu, kuri pieļāva starpetnisko konfliktu draudus (šādu iespēju noliedza aptuveni trešā daļa krievvalodīgo respondentu, bet vairāk nekā piektā daļa šīs grupas respondentu šos draudus novērtēja kā varbūtīgus (atbildes “*definitely*” vai “*possibly*”).²³

Pētījumā “Etniskā tolerance un Latvijas sabiedrības integrācija” tika izmantoti pieci etniskās attiecības un to vērtējumus raksturojoši indeksi (etniskās norobežošanās, pozitīvās sociālās identitātes, dogmatisma, kontaktu, sociālās distances indekss).²⁴ Etniskās norobežošanās indekss liecina, ka salīdzinājumā ar cittautiešiem latviešiem biežāk ir raksturīga etniskā piesardzība, norobežošanās pret citām etniskām grupām. Arī pozitīvā sociālā identitāte, kuru raksturo vēlme izcelt un uzturēt pozitīvu sociālo identitāti, latviešiem ir sastopama biežāk. Vairums Latvijas respondentu apgalvo, ka viņiem patīk kontaktēties ar citu etnisko grupu cilvēkiem (81% latviešu un 87% cittautiešu respondentu).²⁵ Dogmatisma indeksa rādītāji liecina, ka daudziem latviešiem un cittautiešiem (aptuveni katram ceturtajam) raksturīgi pasauli uzlūkot melnbaltās krāsās, dzīvot pārliecībā, ka ir tikai viena patiesība.²⁶ Etniskie stereotipi biežāk ir raksturīgi latviešu respondentiem. Gan latvieši, gan cittautieši uzskata, ka otrai grupai ir vēlme uzspiest savus uzskatus citām grupām.²⁷ Par to, ka etniskie stereotipi biežāk ir raksturīgi tieši latviešiem, liecina jau 90. gadu sākumā veiktais pētījums “Jaunas politiskas sistēmas un demokrātijas stabilitātes veidošanās: Latvijas gadījums” (*The Formation of New Political Systems and the Question of Democratic Stability: the Case of Latvia, 1993*).²⁸ Tomēr pētnieki uzskata, ka abu grupu etniskā distance ir neliela, un par to liecina gan viedokļi par jauktajām laulībām, gan saskarsmes pieredze un tās vērtējums, gan etniskie stereotipi.²⁹

Par to, ka šajā periodā nav notikusi starpetnisko attiecību pasliktināšanās, vislabāk liecina etniski jaukto laulību skaita dinamika (atšķirībā no socioloģiskiem respondentu vērtējumiem/pašvērtējumiem tas ir nefalsificēts rādītājs).

²² Baltijas Datu nams (1998) *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību*. Rīga, Baltijas Datu nams, 129. lpp.

²³ Centre for the Study of Public Policy (1997) *New Baltic Barometer III*, Studies in Public Policy, No. 284. Glasgow, University of Strathclyde, p. 34.

²⁴ Baltijas Datu nams (1998) *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību*, 48. lpp.

²⁵ Turpat, 61. lpp.

²⁶ Turpat, 78. lpp.

²⁷ Turpat, 72. lpp.

²⁸ Ozolzīle, G., Tisenkopfs, T., Tabuns, A., Broks, J., Ozolins, J. (1993) *The Formation of New Political Systems and the Question of Democratic Stability: the Case of Latvia* : Report. Baltic Studies Centre.

²⁹ Turpat, 28. lpp.

Deviņdesmito gadu sākumā aptuveni 18% latviešu vīriešu noslēdza laulības ar citas tautības sievietēm (% no salaulāto attiecīgās tautības personu kopskaita; sievietēm bija par dažām procentu desmitdaļām augstāks rādītājs), bet 2008. gadā šādu laulību īpatsvars latviešu vīriešiem bija 19,8%, bet sievietēm 20%.³⁰ Aptauju dati liecina, ka latvieši retāk pieļauj tuvas radniecības iespējas ar krieviem nekā krievi ar latviešiem,³¹ tomēr ir jānorāda, ka divas trešdaļas latviešu (66%) piekrīstu tam, ja dēls vai meita precētos ar krievu tautības cilvēku.³²

Kopumā šie dati ļauj secināt, ka cittautiešu atbalsts integrācijas stratēģijām publiskajā telpā ir augstāks par respondenta gatavību identificēties ar šādu uzvedību, vēl retāk šāda uzvedība tiek realizēta praksē. Cittautiešu identifikācijas kritēriji šobrīd nav nostabilizējušies. Etniskās attiecības pēdējo desmit gadu laikā ir nedaudz uzlabojušās, tomēr šo procesu apgrūtina daudzu cilvēku distancēšanās un aizspriedumi pret cittautiešiem, turklāt latviešiem tas konstatējams biežāk nekā cittautiešiem.

Etniskā identitāte un lingvistiskā integrācija

Kolektīvo identitāšu veidošanas procesā izšķiroša nozīme ir latviešu un krievu valodai kā galvenajam kritērijam etnolingvistisko grupu robežas iezīmēšanā. Valodu konkurence aktualizē un palielina abām grupām raksturīgo apdraudētības sajūtu. Tāpēc tieši saistībā ar valodas lietojumu notiek visasākās diskusijas un etnisko diskursu aktivizēšanās medijos, piemēram, saistībā ar Valodas likuma pieņemšanu un mazākumtautību izglītības reformu.³³ Latviešu vidū ir izplatīts viedoklis attiecībā uz cittautiešiem Latvijā, ka viņiem vajadzētu pieņemt latviešu valodu un kultūru un norobežoties no krievu kultūras mantojuma. Tomēr “asimilācijas stratēģija Latvijas kontekstā respondentiem izskatās pārspīlēta un neticama, jo krievu kopiena Latvijā ir ļoti liela un lielā mērā pašpietiekama”.³⁴ Tā kā etnisko baiļu izplatība ietekmē grupas identitātes izpratni,³⁵ tad lingvistisko baiļu veicināšanu politiķi izmanto, lai polarizētu sabiedrību, vairotu neuzticēšanās un aizdomīguma izplatīšanos.³⁶

Ilga Apine un Vladislavs Volkovs uzskata:

.. liela Latvijas krievu daļa saista savas identitātes atražošanu ar krievu valodas sociālo funkciju saglabāšanu pilsoniskā sabiedrībā (..) Latvijas krievu iedzīvotāju kolektīvās identitātes nostiprināšanos nevar

³⁰ Centrālās statistiskās pārvaldes dati. Pieejams: <http://www.csb.gov.lv/>

³¹ Zepa (red.) (2004) *Etniskā tolerance un Latvijas sabiedrības integrācija*.

³² Turpat, 66. lpp.

³³ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 29. lpp.

³⁴ Turpat, 47–48. lpp.

³⁵ Dribins, L. (sast.) (2007) *Mazākumtautības Latvijā. Vēsture un tagadne*. Rīga, LU FSI, 134. lpp.

³⁶ Zepa et al. (2005) *Etnopolitiskā spriedze Latvijā: konfliktu risinājumu meklējumi*, 6. lpp.

raksturot viennozīmīgi. Krievu minoritātes kolektīvai lingvistiskai identitātei ir svarīga loma krievu iedzīvotāju vērtīborientāciju transformācijai no padomju (impēriskās) identitātes uz nacionālās minoritātes identitāti. Krievu kolektīvā identitāte, ja viņiem nav ciešu sakaru ar Latvijas pilsonisko identitāti, var stimulēt arī negatīvas tendences – etnisko pašprietiekamību un pašsegregāciju (..) krievu minoritātes zināmā daļai tās kolektīvā lingvistiskā identitāte ir kļuvusi par vienīgo sociālo pašorganizācijas pamatu un resursu.³⁷

Etniskās identitātes nozīmību sociologi cenšas fiksēt ar dažādu indikatoru palīdzību. Tā, piemēram, deviņdesmito gadu sākumā uz jautājumu “cik daudz jums ir kopīga ar krieviem”, 48% cittautiešu respondentu atbildēja – “ļoti daudz kopīga” un 29% – “zināmā mērā ir kas kopīgs”. Tikai maza daļa atbildēja – “nedaudz kopīga” (5%) vai “nekā kopīga” (2%). Uz analogisku atbildi par latviešiem atbildes “nedaudz kopīga” izvēlējās 13% un “nekā kopīga” 3% cittautiešu respondentu (atbildes “ļoti daudz kopīga” – 24%, “zināmā mērā ir kas kopīgs” – 40%). Būtiski ir tas, ka uz šo jautājumiem neatbildēja visai liels respondentu skaits (pirmajā gadījumā 16%, otrajā – 19%).³⁸

Respondentu etnisko identitāti raksturo arī atbildes uz jautājumu “cik liela nozīme Jūsu dzīvē ir tam, ka esat latvietis/krievs/citas etniskās grupas piederīgais?”. Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījumu dati liecina, ka latvieši biežāk nekā cittautieši uzskata, ka tam ir “liela” vai “ļoti liela nozīme”.³⁹ (2006. gadā atbildes “liela” vai “ļoti liela nozīme” deva 74% latviešu un 51% krievu respondentu.)⁴⁰ 2004. gadā analogas atbildes deva 53% latviešu un 32% krievu respondentu.⁴¹

2008. gada pētījumā tika uzdots jautājums “vai Jūs izjūtat bažas, ka varētu zaudēt savu etnisko identitāti?”. 71% respondentu atbildēja – “nē”, 22% procenti – “jā” (“grūti atbildēt” – 7%).⁴² 2006. gadā veiktā pētījuma “Integrācijas prakse un perspektīvas” dati liecina, ka latviešu respondenti ievērojami biežāk nekā krievu respondenti izjūt bažas par latviešu valodas un kultūras apdraudētību (atbildes “nemaz nav apdraudēta” vai “drīzāk neapdraudēta” deva attiecīgi 53% latviešu un 78% krievu respondentu). Asimetriskas, bet procentuāli līdzīgas atbildes bija uz jautājumu, vai ir apdraudēta krievu valoda un kultūra

³⁷ Apine, I., Volkovs, V. (2007) *Latvijas krievu identitāte: vēsturisks un socioloģisks apcerējums*. Rīga, LU FSI, 215.–216. lpp.

³⁸ Centre for the Study of Public Policy (1994) *Nationalities in the Baltic States: A Survey Study, Studies in Public Policy*, No. 222. Glasgow, University of Strathclyde, p. 55.

³⁹ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 72. lpp.; *Pilsoniskās sabiedrības veidošanās Latvijas lielākajās pilsētās un etniski neviendabīgākajos rajonos*: atskaite. Rīga, BSZI, 2005. g. jūnijs, 41. lpp.

⁴⁰ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 72. lpp.

⁴¹ Zepa et al. (2005) *Etnopolitiskā spriedze Latvijā: Konfliktu risinājumu meklējumi*, 30. lpp.

⁴² AC Konsultācijas (2008) *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums ...*, 29. lpp.

(atbildes “nemaz nav apdraudēta” vai “drīzāk neapdraudēta” deva attiecīgi 75% latviešu un 51% krievu respondentu).⁴³ Tas liecina, ka etniskās apdraudētības sajūta abās grupās ir visai augsta, bet abas etniskās grupas atšķirīgi vērtē savu un otras grupas apdraudētību.

Integrācijas programmā vairākkārt ir uzsvērts, ka integrācijas pamats ir gatavība labprātīgi pieņemt latviešu valodu kā valsts valodu, kā arī tajā akcentēta nepieciešamība nostiprināt latviešu valodas stāvokli.⁴⁴ Tā kā lingvistiskā identitāte ir Latvijas krievu minoritātes etniskās apziņas vissvarīgākā īpatnība,⁴⁵ tad Integrācijas programmas valodas politikas uzstādījumus liela daļa krievu uztver kā potenciāli diskriminējošus, pat neskatoties uz to, ka “krievu valoda praktiski pilnīgi dominē krievu ģimeņu un neformālajā komunikācijā. Krievu valodā funkcionē lielākie cittautiešu mediji, izglītības iestādes”.⁴⁶

Laikā no 1996. gada jau veiktas 13 Latvijas iedzīvotāju aptaujas. Šo sistemātiski veikto aptauju mērķis – izsekot tam, kādi ir Latvijā īstenotās valsts valodas politikas rezultāti, kā sabiedrībā mainās valsts valodas prasmes un lietošana, kā arī attieksme pret latviešu valodu. Ikgadējo pētījumu dati liecina, ka prasmju līmenis, lietošanas paradumi mainās samērā lēni, tomēr desmit gadu laikā latviešu valodas prasme cittautiešu vidū manāmi uzlabojusies. Pakāpeniski samazinājies tās grupas lielums, kura latviešu valodu nezina nemaz (1996. gadā – 22%, 2008. gadā – 7%), un ir palielinājusies latviešu valsts valodas lietošana dažādās dzīves sfērās, it īpaši publiskajā telpā. Latviešu valodas plašāku lietojumu ir veicinājis tas, ka valodu lietošanu publiskajā telpā regulē Valodas likums. Par Latviešu valodas nostiprināšanos liecina krievu valodas pašpietiekamības kritums. Pieaug to respondentu skaits, kuri atzīst nepieciešamību zināt gan krievu, gan latviešu valodu.⁴⁷

Tomēr pētījuma “Integrācijas prakse un perspektīvas” dati liecina, ka krievu respondentu vairākums kā sarunvalodu uz ielas, veikalos, kā arī darbā izmanto krievu valodu (vairāk nekā divām trešdaļām krievu respondentu sarunvaloda uz ielas, veikalos, kā arī darbā ir “galvenokārt vai tikai krievu valodā” vai “krievu valodā biežāk nekā latviešu valodā”). Arī valsts iestādēs krievu respondenti biežāk saziņai izmanto krievu valodu. Aptuveni ceturtdaļa krievu respondentu skatās “galvenokārt vai tikai Krievijas TV kanālus” (atbildi “Krievijas TV kanālus skatos biežāk nekā Latvijas TV kanālus” deva vairāk nekā puse no krievu respondentiem, bet atbildes “galvenokārt vai tikai Latvijas TV kanālus” vai “Latvijas TV kanālus biežāk nekā Krievijas TV kanālus” sniedza mazāk nekā piektā daļa krievu respondentu).

⁴³ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 76.–77. lpp.

⁴⁴ LR TM (2001) *Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”*, 7., 63. lpp.

⁴⁵ Apine, I., Volkovs, V. (2007) *Latvijas krievu identitāte: vēsturisks un socioloģisks apcerējums*. Rīga, 215. lpp.

⁴⁶ Turpat, 215. lpp.

⁴⁷ Baltijas Sociālo Zinātņu institūts (2008) *Valoda: ziņojums [tiešsaiste]*. Rīga, BSZI, 5.–7. lpp. Pieejams: http://www.bszi.lv/downloads/resources/valoda/valoda2008_lv.pdf.

Citu Latvijas minoritāšu lingvistiskā situācija ir ievērojami sliktāka, jo ir sarežģītāk iegūt izglītību dzimtajā valodā (2008./2009. mācību gadā mazākumtautību skolās mācījās 1133 skolēnu, turklāt mācību valoda dažās mazākumtautību skolās lielākoties ir latviešu vai krievu valoda),⁴⁸ ir šaurāka pieejamība minoritāšu valodā iznākošajiem plašsaziņas līdzekļiem, kultūras produktiem (grāmatām, mūzikas ierakstiem, kino, teātru izrādēm minoritāšu valodās).

Vairums krievu respondentu piekrīt spriedumam, ka “krieviem ir jāapzinās, ka Latvijā valsts valoda ir latviešu valoda, un tādēļ, lai dzīvotu Latvijā, latviešu valoda ir jāzina”. Šo apgalvojumu atbalsta 94% visu Latvijas iedzīvotāju, krievu vidū – 86%, bet 50% tam pilnīgi piekrīt. Savukārt šim viedoklim nepiekrīt 11% krievu un 5% citu tautību pārstāvju,⁴⁹ tomēr vēl 2005. gadā pētnieki konstatēja, ka “komunikācija starp latvieti un citas tautas pārstāvi visbiežāk notiek krieviski, jo krievu un citu tautību pārstāvju vidū latviešu valodas zināšanas kopumā ir ievērojami sliktākas nekā krievu valodas zināšanas latviešu vidū”⁵⁰ (runāt neprot nemaz vai gandrīz nemaz 9% krievu respondentu, “prot sarunāties tikai par vienkāršiem jautājumiem” – 26% krievu respondentu⁵¹). Vienlaikus daļa no krievu respondentiem, kuri brīvi runā latviešu valodā (pašvērtējums), norāda, ka uz ielas, veikalā, kā arī valsts iestādēs galvenokārt runā krievu valodā (aptuveni 10%).⁵²

Kopumā var secināt, ka viens no integrācijas principiem – nodrošināt etniskajām grupām iespējas saglabāt un attīstīt savas etniskās identitātes, kā arī nodrošināt tiesības saglabāt savu dzimto valodu – netiek pārkapts. Vienlaikus integrācijas programmā definēts: “Sabiedrības integrācija ir daudzējādā ziņā atkarīga .. no Latvijas mazākumtautību attīstības iespējām, kas ietver ne vien tiesības saglabāt savu etnisko identitāti, bet arī nepieciešamību pieņemt latviešu valodu kā vienīgo valsts valodu, apgūt šo valodu un lietot to sabiedrības dzīvē.” Šī uzstādījuma pēdējā daļa joprojām ir problemātiska. 2008. gada pētījuma dati liecina, ka aptuveni trešā daļa respondentu kā sabiedrību šķeļošu faktoru uzskata valodas barjeru (biežāk tika minēta tikai sociālā un materiālā noslāņošanās).⁵³

⁴⁸ Mācības poļu valodā notiek piecās skolās, vienā skolā ukraiņu valodā un vienā – baltkrievu valodā. Vienā igauņu un vienā lietuviešu skolā atsevišķi mācību priekšmeti tiek sniegti mazākumtautību valodā. Divās skolās kā fakultatīvais priekšmets tiek mācīta čigānu valoda. Tas minēts LR Ārlietu ministrijas dokumentā “Mazākumtautību izglītība”. Pieejams: <http://www.am.gov.lv/lv/latvia/integracija/mazakumtautibu-izglitiba/?print=on>

⁴⁹ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 79.–80. lpp.

⁵⁰ Zepa (red.) (2005) *Etnopolitiskā spriedze Latvijā: Konflikta risinājumu meklējumi*, 30. lpp.

⁵¹ Pētījuma “Integrācijas prakse un perspektīvas” npublicēti dati.

⁵² Turpat.

⁵³ AC Konsultācijas (2008) *Kvantitatīvais un kvalitatīvais pētījums ...*, 30. lpp.

Nacionālā identitāte

Etniskās identitātes aizsardzība un nodrošināšana var kļūt par nepieciešanu nosacījumu valsts politiskai stabilitātei, etnisko bažu mazināšanai. Tomēr šie pasākumi nav pietiekams nosacījums nekonfrontatīvai pilsoniskai sabiedrībai, kurā etniskais korporatīvisms nedominē pār sabiedrības kopējām ilgtermiņa interesēm. Tās sabiedrības, kuru etniskām grupām ir atšķirīgi priekšstati par nacionālās identitātes pamatprincipiem, ir biežāk pakļautas politiskām krīzēm. Tām ir apgrūtināti arī ekonomisko vai politisko krīžu risinājumu meklējumi, jo etnisko grupu sākotnējie priekšstati par valsts politiku, valsts un tās pilsoņu attiecību pamatprincipiem nav saskaņoti.

Pētījumā “Mainīgās identitātes: etnisko grupu mobilizēšanās un sabiedrības etniskās struktūras izmaiņu ietekme uz sabiedrības integrāciju” tika konstatēts, ka etnisko grupu (krievu, baltkrievu, ukraiņu, poļu, lietuviešu, ebreju) konsolidēšanās un mobilizēšanās sava etniskuma apzināšanās un etniskās identitātes pastiprināšanās bieži vien netiek līdzsvarota ar pilsoniskās identitātes veidošanos un atbalstu integrācijas procesam.⁵⁴

Nacionālo identitāti var analizēt dažādos veidos, bet daudzos gadījumos zinātnieki pēta “tuvumu” valstij (tajā skaitā ģeopolitiskās identitātes), nacionālo lepnumu, atbalstu valsts politiskām pamatnostādņēm.⁵⁵ Daudzos Latvijas pētījumos respondentiem ir jautāts, cik cieši viņi jūtas saistīti ar savu valsti, pilsētu, novadu, Eiropu.⁵⁶ Lai raksturotu šo parādību, angļu valodā lieto terminu “closeness”, latviešu valodā varētu lietot “tuvums” vai “proksimitāte” (*proximus* – latīņu valodā ‘tuvākais, ciešākais’). Šajā darbā augsta teritoriālā proksimitāte raksturo noteiktu vidi, kuru respondenti vērtē kā sev nozīmīgu un komfortablu.⁵⁷ Vairākos Latvijas pētījumos ir fiksēts, ka valstiskās proksimitātes rādītāji (ar nelieliem kritumiem) ir visai stabili – latviešu un krievu izteiktais šī rādītāja novērtējums laikā no 1995. gada līdz 2008. gadam nav būtiski mainījies.

⁵⁴ Vēbers, E. (red.) (2004) *Pārskats “Mainīgās identitātes: etnisko grupu mobilizēšanas un sabiedrības etniskās struktūras izmaiņu ietekme uz sabiedrības integrāciju”* [tiešsaiste]. Rīga, LU FSI. Pieejams: <http://www.politika.lv/print.php?id=3995>.

⁵⁵ Sinnott, R. (2005) An Evaluation of the Measurement of National, Sub-National and Supranational Identity in Major Cross-National Surveys. *Geary discussion paper series*, February, p. 34. [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.ucd.ie/geary/publications/2005/GearyWp200502.pdf>; Rawi, A., Herrera, Y. M., Johnston, A. I., Mcdermott, R. (2005) *Identity as a Variable* [tiešsaiste]. Pieejams: <http://www.wcfia.harvard.edu/misc/initiative/identity/publications/ID050722.pdf>.

⁵⁶ “How close do you feel to ..” ISSP (*International Social Survey programme*) pētījuma instrumentārija aprakstā tika norādīts, ka “Feel close to ..” ir jāinterpretē kā “emotionally attached to ..” vai “identifying with ..”. Latviešu valodā jautājums tika formulēts šādi: “Cik cieši jūs jūtaties saistīts ar ..?”

⁵⁷ Teritoriālā proksimitāte visbiežāk tiek novērtēta ar piecu punktu skalu (galējās vērtības ir: “ļoti cieši” – 1, “nemaz nav cieši” – 0).

1. tabula. Proksimitāte valstij

(Vidējie aritmētiskie: ļoti cieši saistīts – 1; nemaz nav saistīts – 0)

| Proksimitāte valstij | 2008. g.** | 2003. g.* | 1995. g.* |
|-----------------------------|------------|-----------|-----------|
| Latvieši | 0,75 | 0,76 | 0,80 |
| Krievi | 0,68 | 0,61 | 0,73 |
| Vidējo aritmētisko starpība | 0,08 | 0,15 | 0,07 |

Avoti: *ISSP pētījuma (*International Social Survey programme*) dati; **SKDS (2008) dati.

ISSP (*International Social Survey programme*) pētījumos tika analizētas krievu respondentu atbildes uz diviem jautājumiem – “cik cieši Jūs jūtaties saistīts ar Latviju?” un “cik svarīgi ir cienīt pastāvošo Latvijas valsts varu un likumus, lai par kādu cilvēku teiktu, ka viņš ir īstens Latvijas iedzīvotājs?”. Dati liecina, ka starp šiem mainīgajiem ir korelatīvas attiecības, lai gan 16% krievu domā, ka viņi ir cieši saistīti ar Latviju, taču vienlaikus arī uzskata, ka, lai būtu īstens Latvijas iedzīvotājs, nav svarīgi cienīt Latvijas valsts varu un likumus. Valsts varas un likumu cienīšanu ievērojami zemāk novērtē gados jaunāki krievu respondenti (29 gadus veci un jaunāki) salīdzinājumā ar vecākiem krievu respondentiem.⁵⁸

Tika analizēta arī korelācija starp diviem jautājumiem – “cik cieši Jūs jūtaties saistīts ar Latviju?” un “labāk būt Latvijas nekā kādas citas pasaules valsts pilsonim”. Lai gan dati liecina par korelāciju starp šiem diviem mainīgajiem, jāatzīmē, ka 29% krievu, kas jūtas tuvi Latvijai, tomēr dod priekšroku citas valsts pilsonībai. Tajā pašā laikā Latvijas pilsonība ir pievilcīga 11% krievu, kuri nevēljas tuvi šai valstij.⁵⁹

Nelatviešu ģeopolitiskās identitātes visai labi raksturo arī citu pētījumu dati. Pētījumā “Mēs. Svētki. Valsts. Valsts svētku svinēšanas socioloģiska izpēte” tika konstatēts, ka 20% nelatviešu respondentu “ļoti cieši” vai “cieši” jūtas saistīti ar Eiropu, 31% – ar Krieviju un 78% ar Latviju.⁶⁰ Tomēr, kad tiek uzdots jautājums – “cik cieši Jūs *personīgi* jūtaties saistīts ar Krieviju?”, atbildes “cieši” vai “ļoti cieši” sniedz mazāks (44%) krievu respondentu skaits (“ne pārāk cieši” – 39%, “nemaz” – 16%).⁶¹

Būtiski ir tas, ka cittautiešu skolēni biežāk nekā citu vecuma grupu respondenti norāda uz ciešāku saistību ar Eiropu un Krieviju (attiecīgi 39% un 45%), bet vājāku ar Latviju (52%).⁶² Pētījumā “Jauniešu identitātes veidošanās un līdzdalība” tika aptaujāti devītās, vienpadsmitās klases skolēni un profesionālo

⁵⁸ Tabuns, Aivars (2007) Nacionālā identitāte un integrācija. No: *Drošība un tiesiskums Latvijā*. A. Tabuns (zin. red.). Rīga, LU FSI, 116. lpp.

⁵⁹ Turpat.

⁶⁰ Zepa, B. (2008) *Mēs. Svētki. Valsts. Valsts svētku svinēšanas socioloģiska izpēte*. Rīga, BSZI, 73. lpp.

⁶¹ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 73. lpp.

⁶² Turpat, 99. lpp.

mācību iestāžu otrā kursa audzēkņi (3046 respondenti). 64% šī pētījuma krievu respondentu uzskatīja, ka viņi jūtas “cieši” vai “ļoti cieši” saistīti ar Krieviju, bet divas reizes mazāk bija to, kuri jūtas cieši saistīti ar Latviju (31%).⁶³

Arī jautājums par piederību dažādām sociālām grupām raksturo jauniešu identitātes izjūtu. 63% krievu respondentu izjūt piederību Latvijas krieviem (atbildes: “ļoti piederīgs” vai “zināmā mērā piederīgs”) un tikai 14% – Latvijas latviešiem. Līdzīgas atbildes deva arī latviešu respondenti (piederību Latvijas latviešiem atzina 61%, bet Latvijas krieviem – 21% latviešu respondentu). Lielākā daļa no citu tautību jauniešiem (54%) biežāk ir atzinuši sevi par piederīgiem Latvijas krieviem, nevis Latvijas latviešiem (28%).⁶⁴

ISSP pētījuma dati liecina, ka krievu respondenti Latvijas nacionālos sasniegumus 2003. gadā vērtēja kritiskāk nekā 1995. gadā. Salīdzinājumā ar 1995. gadu 2003. gadā krievi pozitīvāk vērtēja tikai Latvijas sasniegumus sportā. Viņu attieksme nemainījās pret Latvijas ekonomiskajiem sasniegumiem un sociālās nodrošināšanas sistēmu. Savukārt ir samazinājies lepnums par bruņotajiem spēkiem, demokrātiju Latvijā, zinātniskajiem sasniegumiem, sasniegumiem mākslā un literatūrā, par valsts politisko ietekmi pasaulē, taisnīgu un vienlīdzīgu attieksmi pret visām sociālajām grupām sabiedrībā. Visbūtiskāk krieviem ir samazinājies lepnums par Latvijas vēsturi.⁶⁵

Līdzīgi dati tikai iegūti ar 2008. gada pētījumā. Visbiežāk krievu respondenti lepojas ar Latvijas dabu, sasniegumiem sportā. Atšķirīgāk krievu un latviešu respondenti vērtē kultūras mantojumu, tautasdziesmas (izvēlējušies 67% latviešu un 39% krievu respondentu), sasniegumus mākslā un kultūrā (attiecīgi 44% un 26%), zinātnē un tehnoloģijās (attiecīgi 35% un 18%). 11% no krievu respondentiem deva atbildi – “ne par ko neesmu lepns” (latviešiem – 3%).

2008. gadā 77% latviešu un 50% krievu respondentu piekrita (pilnībā vai drīzāk) spriedumam “uzskatu, ka esmu Latvijas patriots”, 36% krievu respondentu nepiekrita šim spriedumam, 14% neatbildēja. Atbildot uz jautājumu, “par kuras valsts vai kuru valstu patriotu Jūs sevi uzskatāt”, 29% krievu respondentu norāda, ka uzskata sevi par Krievijas patriotu (19% – nevienas valsts, 6% uz jautājumu neatbildēja). Nepieciešams uzsvērt, ka abas izvēles nav savstarpēji izslēdzošas (61% no tiem, kuri uzskata sevi par Krievijas patriotu, neuzskata, ka viņi ir Latvijas patrioti, bet 39% uzskata sevi par Latvijas patriotiem). To krievu respondentu grupā, kuri neuzskata sevi par Krievijas patriotiem, sevi par Latvijas patriotiem uzskata lielāks respondentu īpatsvars (61%).

Salīdzinājumā ar 1995. gada ISSP aptauju 2003. gadā SKDS pētījumā krievu respondenti retāk piekrita izteikumam – “šodien Latvijā ir dažas parādības, kuru dēļ es kaunos par Latviju”. Krievu respondentu grupu raksturo arī attieksme

⁶³ *Jauniešu identitātes veidošanās un līdzdalība* : pētījuma pārskats (2005) Rīga, LU FSI, 70. lpp.

⁶⁴ Turpat, 72. lpp.

⁶⁵ Tabuns (2007) *Nacionālā identitāte un integrācija*, 110. lpp.

pret apgalvojumu “labāk būt Latvijas nekā kādas citas pasaules valsts pilsonim”. 2003. gadā tikai 25% krievu nepilsoņu deva priekšroku Latvijas, nevis citas valsts pilsonībai (2008. gadā šādu atbildi deva 39% respondentu bez LR pilsonības; 36% dotu priekšroku citas valsts pilsonībai, bet 25% nedeva atbildes uz šo jautājumu). No otras puses, 2003. gadā tikai 33% krievu pilsoņu domāja, ka labāk iegūt nevis Latvijas, bet citas valsts pilsonību, savukārt 2008. gadā šādi domājošo bija mazāk: 20% nepiekrita, bet 31% uz jautājumu neatbildēja (SKDS). Šīs pārmaiņas raksturo pronacionāla noskaņojuma pieaugumu krievu attieksmē pret Latviju.

Iegūtie dati liecina, ka Latvijas iedzīvotājiem ir daudzējādas, fragmentētas un bieži pretrunīgas identitātes. Zemā proksimitāte valstij, necieņa pret Latvijas valsts varu un likumiem, kā arī nevēlēšanās iegūt Latvijas pilsonību ir saistītas parādības. Liela daļa pilsoņu nejūt sasaisti ar Latviju un labāk dotu priekšroku citas valsts pilsonībai. Šādu personu domāšana un dzīvesveids nav orientēts uz teritoriālo kopieni, tās vajadzībām un vērtībām.

Vāji izteiktā proksimitāte valstij neveicina personu nacionālās identitātes veidošanos. Iesakņošanās deficīts, nestabilitātes sajūta, nedrošība un pretrunīga identitāte ir saistītas parādības, tās provocē neloyalitāti un grauj cilvēku sociālos sakarus. Šajā ziņā situācija Latvijā ir ievērojami sarežģītāka nekā citās valstīs, lai gan, kā liecina ISSP dati, ar analogiskām problēmām nākas saskarties arī Izraēlai un Krievijai.

2. tabula. Proksimitāte valstij

| Valsts (respondentu skaits) | Cik cieši jūs jūtaties saistīts ar valsti? | | | |
|---------------------------------|--|-------|----------------|-----------------------|
| | ļoti cieši | cieši | ne pārāk cieši | nemaz neesmu saistīts |
| Izraēlas ebreji (1061) | 80% | 14% | 4% | 2% |
| Latvieši (592) | 36% | 49,5% | 12,5% | 2% |
| Krievijas krievi (2266) | 26% | 41% | 23% | 10% |
| Izraēlas arābi (152) | 26% | 43% | 20% | 11% |
| Latvijas krievi (305) | 13% | 55% | 27% | 5% |
| Vidēji 35 valstu izlasē (43285) | 48% | 40% | 9% | 2% |

Avots: ISSP, 2003

2008. gada SKDS aptaujā, kurā bija nedaudz citāds jautājuma formulējums (“cik lielā mērā Jūs jūtaties piederīgs/a Latvijai”: 1 – “nemaz nejūtos piederīgs”; 5 – “ļoti cieši piederīgs”), 64% krievu respondentu izvēlējās piekto vai ceturto atbildes variantu. Daudzi pētījumi liecina, ka joprojām ievērojama daļa no nepilsoņiem neplāno iegūt pilsonību (piemēram, pētījumā “Integrācijas prakse un perspektīvas” tāda nostāja bija 51% krievu respondentu, bet 15% šīs grupas respondentu nevēlas, lai viņu bērni iegūtu pilsonību).

Uz jautājumu, “ja tiktu apdraudēta Latvijas neatkarība, vai Jūs būtu gatavs(a) to aizstāvēt?”, atbildi “jā” deva 68% latviešu, 38% krievu un 52% citu etnisko grupu respondentu. Noliecēju atbildi deva 8% latviešu, 23%

krievu un 18% citu etnisko grupu respondentu (pārējie respondenti izvēlējās atbildi “grūti pateikt”).⁶⁶ Arī SKDS aptaujā respondentiem bija jāpasaka, vai viņi piekrīt spriedumam – “bruņota konflikta gadījumā es esmu gatavs cīnīties ar ieročiem rokās, lai aizstāvētu Latviju”. To vīriešu apakšizlasē, kuri ir jaunāki par 46 gadiem, atbildes “piekrīt” vai “pilnībā piekrīt” deva 69% latviešu un 33% krievu respondentu (39% šīs grupas krievu respondentu izvēlējās atbildes “pilnīgi nepiekrīt” vai “nepiekrīt”, 28% atbildi nedeva). Lai gan šīs vecuma grupas krievu respondenti, kuri ir LR pilsoņi, biežāk nekā nepilsoņi pauda gatavību aizstāvēt Latviju, tomēr to vidū bija visai daudz respondentu, kuri neatbildēja uz šo jautājumu (35%) vai deva noliedzošu atbildi (23%).

2005. gada uzņēmuma “Data serviss” veiktajā pētījumā tika konstatēts, ka 33% nelatviešu un 70% latviešu respondentu pozitīvi vērtēja Latvijas iestāšanos NATO.⁶⁷ Līdzīgi dati tika iegūti Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījumā “Pilsoniskās sabiedrības veidošanās Latvijas lielākajās pilsētās un etniski neviendabīgākajos rajonos Latvijā”. Krievu respondenti uzticas NVS divas reizes biežāk nekā NATO (attiecīgi 41% un 22%).⁶⁸

Esmu jau iepriekš uzsvēris:

*Kopumā daudzi nelatvieši joprojām sevi identificē ar Krieviju, un līdz ar to viņi nav apmierināti ar Latvijas valdības pro-rietumniecisko orientāciju. Savukārt latvieši uzskata, ka šie nelatvieši ir Latvijas valstij nelojāli. Abu grupu ģeopolitisko vērtību atšķirības neveicina Latvijas sabiedrības politisko integrāciju. Tomēr nelatviešiem ir mazas iespējas ietekmēt Latvijas ārpolitiku, un līdz ar to abu grupu politisko viedokļu atšķirībām ir pamatā latents raksturs.*⁶⁹

Viens no nacionālās identitātes elementiem ir politiskās vēstures vienota uztvere. Integrācijas programmā ir norādīts:

Lai vienotos par Latvijas nākotni, svarīgi ir veidot objektīvu pagātnes izpratni. Sevišķa nozīme ir Latvijas neatkarīgās valsts vēstures izpratnei un to cēloņu izziņošanai, kuru dēļ 1940. gadā neatkarīgā Republika tika okupēta un varmācīgi iekļauta PSRS sastāvā. Latvijas tauta labprātīgi neizvēlējās padomju iekārtu un dzīvi totalitārajā sistēmā.

⁶⁶ AC Konsultācijas (2008) *Kvantitatīvais un kvalitatīvais pētījums ...*, 40. lpp. Pētījumā “Ceļā uz pilsonisku sabiedrību” (Baltijas Datu nams, 1997/1998) jautājuma formulējums bija – “Ja izceltos bruņots konflikts starp Latviju un Krieviju, kurā pusē Jūs nostātos?”, un atbildes tika iegūtas līdzīgas – Latvijas pusē nostātos 35% krievi pilsoņi, bet neitrālu nostāju ieņēmu 48% krievi pilsoņi.

⁶⁷ Pētījums “*Latvijas sabiedrības viedoklis par valsts aizsardzības jautājumiem*” [tiešsaiste]. Pieejams: http://www.mod.gov.lv/Par_nozari/Sab_attieksme/2005_gads.aspx.

⁶⁸ Baltijas Sociālo zinātņu institūts (2005) *Pilsoniskās sabiedrības veidošanās Latvijas lielākajās pilsētās un etniski neviendabīgākajos rajonos Latvijā* [tiešsaiste]. Rīga, BSZI, 27. lpp. Pieejams: <http://www.politika.lv/index.php?id=4001>.

⁶⁹ Tabuns, A. (2006) Attitudes Towards the State and Latvian Foreign Policy. In: N. Muižnieks (ed.). *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Riga, University of Latvia Press, p. 32.

Principiāla nozīme ir vienotai nostādnei jautājumā par padomju laika nelikumībām: deportācijām un visām cita veida represijām pret Latvijas tautu, privātīpašuma nacionalizāciju, piespiedu kolektivizāciju un industrializāciju, demogrāfisko politiku. Nosodījumam ir jābalstās uz dziļu un objektīvu izpratni par vēsturiskajiem notikumiem, lai dažādo etnisko kopienu – it sevišķi jaunās paaudzes – vēsturiskā apziņa nekļūtu par šķērslī integrācijas procesam.⁷⁰

Gandrīz trešdaļa respondentu vēsturisko atmiņu uzskata par sabiedrību šķeļošu faktoru (retāk tika minētas tādas parādības kā masu mediji, ārvalstu propaganda, pilsonības jautājuma traktējums, bet biežāk – sociālā un materiālā noslāņošanās, kā arī valodas barjera).⁷¹ Par to uzskatāmi liecina arī vairāku citu aptauju dati. Tā, piemēram, vēstures skolotāju, kā arī vidusskolu skolēnu aptauju dati liecina – skolās ar krievu valodas apmācību skolēnu vairākums neuzskata, ka 1945. gadā notika Latvijas otrreizēja okupācija.⁷²

Latviešu un krievu skolu skolēniem bieži ir atšķirīgs viedoklis arī par to, kā vērtējams Padomju laika periods (1945–1990). Šo Latvijas vēstures posmu “pozitīvi” vai “drīzāk pozitīvi” vērtēja 63% respondentu, kuri mācās skolās ar krievu valodas apmācību (6% atbildēja “drīzāk negatīvi” vai “negatīvi”). Skolās ar latviešu valodas apmācību dominē pretēji viedokļi (attiecīgi 9% un 62%).⁷³ Arī Latvijas vēstures zināšanas krievu jaunieši visbiežāk neuztver kā pilsoniskās identitātes veidošanas faktoru (tam piekrīt 35% krievu un 56% latviešu jauniešu).⁷⁴

Pētījumā “Mēs. Svētki. Valsts” veiktajā aptaujā konstatēts, ka 18. Novembra svinībās piedalās 66% latviešu un 46% cittautiešu (65% latviešu norādīja, ka 18. Novembra svētki viņiem ir nozīmīgi (“ļoti nozīmīgi” vai “drīzāk nozīmīgi”), bet cittautiešu vidū šādas atbildes deva 35% respondentu.⁷⁵ 91% no aptaujātajiem, kuriem 18. Novembris ir nozīmīgi svētki, tos arī atzīmē, savukārt no tiem iedzīvotājiem, kuriem svētki ir “pavisam nenozīmīgi”, tos svin 18%. Latvieši šos svētkus atzīmē gan mājās, gan publiskos pasākumos, bet cittautieši tos atzīmē galvenokārt tikai publiskajos pasākumos.⁷⁶

Pētījuma “Mēs. Svētki. Valsts” autori konstatējuši, ka latviešu valodā publicētajā presē ir daudz vairāk materiālu par valsts svētkiem. Krieviski izdotajās avīzēs lielākoties atrodamas tikai īsas ziņas par jau notikušām svētku

⁷⁰ LR TM (2001) *Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”*, 9. lpp.

⁷¹ AC Konsultācijas (2008) *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums ...*, 30. lpp.

⁷² Dribins, Leo (2007) Latvijas vēstures faktors sabiedrības integrācijas procesā. No: I. Apine et al. *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un pārvarēšanas iespējas (etnicitātes, valsts un pilsoniskas sabiedrības mijiedarbības analīze*. Rīga, LU FSI, LU aģentūra, 54. lpp.

⁷³ Makarovs, V., Boldāne, I. (2008) *20. gadsimta vēstures pretrunīgo jautājumu pasniegšana Latvijas skolās un muzejos*. Rīga, Sabiedriskās politikas centrs “Providus”, 12., 13. lpp.

⁷⁴ Turpat, 76. lpp.

⁷⁵ Zepa (2008) *Mēs. Svētki. Valsts ...*, 72. lpp.

⁷⁶ Turpat, 88. lpp.

norisēm – “.. plānotie notikumi aprakstīti ļoti atsvešināti, it kā runa būtu par kādu citu valsti. Netiek pieminēta iedzīvotāju līdzdalība svētkos. (...) krievu laikrakstos daudz vairāk tiek atainotas negatīvās parādības svētku norisē”. Pētījuma autori norāda, ka latviešu un krievu valodā rakstošie portāli savās ziņās izmato aģentūras LETA informāciju, tomēr portāli krievu valodā par šiem notikumiem raksta vai nu lakoniski, vai arī informāciju vispār neatspoguļo.⁷⁷

Leo Dribins uzskata, ka “nav pārvarēta totalitārisma ideoloģiju ietekme uz cilvēku atmiņas priekšstatiem”.⁷⁸ Vienlaikus 60% krievu un 48% latviešu respondentu piekrīt (pilnībā vai drīzāk piekrīt) spriedumam – “būtu labāk, ja Latvijā mazāk runātu par vēstures notikumiem, par kuriem sabiedrībā nav vienota uzskata”.⁷⁹ Pamatoti ir jautājumi – kāpēc šīs diskusijas par vēsturi sabiedrībai ir tik aktuālas un kas veicina to aktualitāti. Visbiežāk diskusiju dalībniekiem ir vēlme ne tikai veidot pozitīvus priekšstatus par savu etnisko grupu, tās ieguldījumu Latvijas ekonomiskajā un sociālajā attīstībā, bet arī akcentēt tos zaudējumus, kurus šai grupai ir radījis kāds no politiskajiem režīmiem. Viņi vēlas arī pamatot savas grupas pretenzijas uz ekskluzīvām politiskām tiesībām. Dažkārt diskusiju motīvos var saskatīt vēlmi apstrīdēt valsts neatkarības legimitāti vai bezkonfliktu etniskās līdzpastāvēšanas iespējas. Būtiski ir arī tas, ka daudziem latviešiem ir nekritisks vērtējums par Latvijas vēstures notikumiem, bet nelatviešu izpratni par vēsturi būtiski ietekmē Krievijas plašsaziņas līdzekļi, kuri producē priekšstatus par latviešiem kā cilvēkiem, kuri atbalsta fašistisko ideoloģiju un fašistisko vēstures izpratni (zīmīgi ir tas, ka vēl joprojām Krievijas propaganda jēdziena “nacionālsociālisms” vietā lieto jēdzienu “fašisms”). Tā kā daudzu Latvijas nelatviešu priekšstati par Latvijas vēsturi veidojas tieši Krievijas mediju ietekmē, nav pārsteidzoši, ka viņi ignorē Molotova-Rībentropa līguma nozīmīgumu, toties akceptē PSRS agresiju pret Latviju kā pašizsardzības līdzekli.

Ja var rasties šaubas par socioloģisko aptauju datu precizitāti, tad 2009. gada Eiropas Parlamenta vēlēšanu rezultātu ticamība nav apšaubīta. Saskaņā ar šiem datiem pēdējās Eiropas Parlamenta vēlēšanās Alfrēda Rubika kandidatūrai (Politisko partiju apvienība “Saskaņas centrs”) plusus ielika 66 603 vēlētāji (A. Rubiku no saraksta svītroja 8848 vēlētāji). Šajā pašā sarakstā balotējās arī Boriss Cilevičs, bet viņš saņēma ievērojami mazāk “plusus” – 36 358. Tatjanai Ždanokai (PCTVL – Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā) plusus ielika 57 759 vēlētāji (viņu no saraksta svītroja 1049).⁸⁰ Kopumā par šiem abiem sarakstiem balsoja 231 330 Latvijas vēlētāju (Alfrēdu Rubiku un Tatjanu Ždanoku no šiem sarakstiem izsvītroja 9897 vēlētāji, t. i., aptuveni 4% no šo sarakstu vēlētājiem). Tas, ka vairāk nekā 124 tūkstoši vēlētāju savus “plusus” ielika cilvēkiem, kuri

⁷⁷ Turpat, 17. lpp.

⁷⁸ Dribins (2007) *Latvijas vēstures faktors sabiedrības integrācijas procesā*, 61. lpp

⁷⁹ Npublicēti SKDS 2008. g. dati.

⁸⁰ CVK dati. Pieejami: http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/eiro9.Veles9_REZultati.pers_statist?sec=7

aktīvi cīnījās pret Latvijas valsts neatkarību, un ievērojami retāk plusus dabūja šajos pašos sarakstos kandidējušie cilvēki, kuri necīnījās pret Latvijas neatkarības atjaunošanu, ir nefalsificējams rādītājs – gan pētniekiem, gan Latvijas velētājiem.

Kopumā var secināt, ka nacionālās identitātes veidošanās procesi ir vērtējami kritiski. Latvijas sabiedrība ne tikai pagātni⁸¹ un tagadni vērtē atšķirīgi. Dažādām etniskām grupām ir arī atšķirīgi priekšstati par to, kādā valstī viņi vēlētos dzīvot, būtiski atšķiras arī etnisko grupu ģeopolitiskās identitātes.

Kultūra

Valsts programmā “Sabiedrības integrācija Latvijā” sadaļas “Kultūra” ievadā ir norādīts, ka nepieciešams pastiprināt valsts gādību par latviešu un mazākumtautību kultūras bagātību saglabāšanu, izpēti un kultūras attīstību, jārada priekšnoteikumi kultūras dzīves integrācijai; jāveicina Latvijas iedzīvotāju izpratne par latviešu nācijas un par Latvijā dzīvojošo etnisko grupu kultūras vērtībām; jāattīsta cilvēkos cieņa un iecietība pret citas tautas kultūru; jāveicina visu Latvijas iedzīvotāju iesaistīšanās kultūras dzīvē.⁸² Šai dokumentā arī norādīts, ka jārada priekšnoteikumi kultūras dzīves integrācijai un jāveicina Latvijas iedzīvotāju izpratne par latviešu nācijas un Latvijā dzīvojošo etnisko grupu kultūras vērtībām. Programmā tika atzīts, ka kopīgajai kultūras telpai ir savas, tai vien raksturīgas funkcionēšanas sakarības, un informāciju par šo sistēmu, tās struktūru un pārmaiņām tajā var iegūt ar kultūrsocioloģisko pētījumu palīdzību. Tomēr salīdzinājumā ar citu integrācijas tematu pētījumiem šāda veida apsekojumu nav daudz, un līdz ar to secinājumi par notikušajiem procesiem var balstīties uz visai fragmentāriem faktiem (biežāk ir pētīti jaunieši, līdz ar to ir iespējams izprast sabiedrības vērtību pārmaiņu nosacījumus).

Galvenie kultūrpolitikas rīcības virzieni paredzēja

- 1) kultūras tiesību precizēšanu un paplašināšanu;
- 2) kultūras finansēšanas uzlabošanu;
- 3) kultūras pieejamības uzlabošanu;
- 3) informācijas paplašināšanu par kultūras dzīvi;
- 4) kultūras dialoga paplašināšanu.

Es domāju, ka kultūru labi raksturo alegorija ar romiešu dievu Jānusu, laika simbolu visa sākumam un noslēgumam. Jānusu parasti attēlo ar divām sejām: vienu vērstu pagātnē, otru – nākotnē, un viņa 365 pirksti apņem mūsu tagadni. Ir svarīgi tas, ka viena viņa sejas puse vienmēr ir kā jaunietim, bet otra – kā vecam vīram. Arī kultūrai ir izteikti duāls raksturs: tā ir gan atvērta

⁸¹ Aivars Tabun's Comments on David Latin Book (2005) In: *Acta Universitatis Latviensis*, Vol. 680, Political Science, Changing, Overlapping and Interacting Identities, pp. 179–181.

⁸² LR TM (2001) *Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”*, 68. lpp.

nākotnei, gan ieslēgta pagātnē. Kultūra var saglabāt to, kas ir svēts, vai arī var to noliegt.⁸³

Krievu kultūras apdraudētība nereti tiek pamatota ar to, ka var samazināties krievu valodas ikdienas lietojums. Pat sociologi nereti nenodala šīs parādības. Piemēram, pētījumā “Integrācijas prakse un perspektīvas” tika uzdots jautājums – “vai krievu valodas un kultūras pastāvēšana Latvijā ir apdraudēta? (11% krievu respondentu atbildēja “ļoti apdraudēta”, 34% – “drīzāk apdraudēta”, 34% – “drīzāk neapdraudēta”, 17% – “nemaz nav apdraudēta”).⁸⁴ Vienlaikus aptauju un fokusa grupu diskusija liecina, ka daudzi krievi latviešus uztver kā mazāk “nozīmīgu” nāciju, kurai “pat nav savas kultūras”⁸⁵ (spriedumam “krievu kultūra ir pārāka par latviešu kultūru, un tādēļ krievi nav jāmācas latviešu valoda” piekrīt “pilnībā” vai “drīzāk piekrīt” 16% respondentu, kuriem latviešu valoda nav dzimtā).⁸⁶

Šajā pašā aptaujā tika piedāvāti arī divi citi apgalvojumi, kas parāda, cik lielā mērā latvieši un krievi ir gatavi pieņemt otras grupas kultūru. Viens no tiem bija par latviešu gatavību pieņemt multikulturālismu: “Latviešiem ir jāapzinās un jāpieņem, ka Latvijas sabiedrība sastāv no dažādām etniskām grupām, tai skaitā krievi, baltkrievi, ukraiņi, čigāņi, lietuvieši un citiem.” Atbildes uz šo apgalvojumu parāda, ka vairākums Latvijas iedzīvotāju tam piekrīt (latviešu vidū šim apgalvojumam piekrīt 85%, tādu, kas nepiekrīt, ir 11%, bet cittautiešu izlasē šim apgalvojumam piekrīt vēl vairāk respondentu).⁸⁷

Kultūru un tradīcijas kā identitātes faktoru Latvijai biežāk izjūt latviešu, nevis krievu jaunieši (atbildi “piesaista” izteica 31% krievu un 72% latviešu jauniešu).⁸⁸ Arī uz jautājumu “kas Jums liek justies kā patriotam, izjust lepnumu par Latviju?” 29% latviešu un 14% krievu respondentu uzskata, ka tā ir kultūra.⁸⁹ Latviešu kultūras izziņāšanu un pieņemšanu kā pilsoniskās identitātes veidošanas faktoru krievu jaunieši visbiežāk neuztver (šim viedoklim piekrīt 31% krievu un 73% latviešu jauniešu).⁹⁰ Vairākums no latviešu jauniešiem (48%) domā, ka cilvēki, kas nepieņem vietējās tradīcijas un paražas, nevar pilnībā kļūt piederīgi Latvijai, bet vairākums no krievu jauniešiem tam nepiekrīt (44%).⁹¹

Etniskā piederība būtiski ietekmē tikai atsevišķas jauniešu kultūraktivitātes. Ievērojami mazāka krievu tautības skolēnu daļa (5% krievu jauniešu, 16%

⁸³ Tabuns, A. Culture and Integration of Society. In: *Cultural Dilemmas During Transition. East Central Europe versus Taiwan*. Conference papers. Munster, National Science Council of Taiwan and LIT Verlag, pp. 268–269.

⁸⁴ Zepa (red.) (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 76. lpp.

⁸⁵ Turpat, 78. lpp.

⁸⁶ Turpat, 79. lpp.

⁸⁷ Turpat, 79. lpp.

⁸⁸ Rungule, R. (2005) *Jauniešu identitātes veidošanās un līdzdalība* : pētījuma pārskats. Rīga, LU FSI, 75. lpp.

⁸⁹ Npublicēti SKDS 2008. g. dati.

⁹⁰ *Latvijas jaunatnes portrets: integrācija sabiedrībā un marginalizācijas riski*, 159. lpp.

⁹¹ Turpat, 76. lpp.

latviešu) dzied korī un iesaistīti atpūtas, brīvā laika pavadīšanas klubos (11% krievu jauniešu un 17% latviešu). Kopumā pulciņos, kolektīvos u. tml. interešu grupās darbojas 54% latviešu, 52% krievu un 49% cittautiešu jauniešu.⁹² Tomēr abu lielāko etnisko grupu kultūraktivitāšu un kultūrpatēriņa kvantitatīvie rādītāji neliecina par kultūretnisko plaisu. Par to liecina arī pētījuma “Jauniešu kultūraktivitātes un nacionālā integrācija” dati.⁹³

Krievu un latviešu valodas plašsaziņas līdzekļi galvenokārt atspoguļo savas etniskās grupas mākslinieku aktivitātes. Krievu plašsaziņas līdzekļi bieži atspoguļo arī citu minoritāšu pasākumus, bet reti piemin latviešu jauniešu kultūras aktivitātes. Savukārt latviešu plašsaziņas līdzekļi ukraiņu, baltkrievu un citu minoritāšu kultūras pasākumiem uzmanību pievērš ļoti reti.⁹⁴ Tā 2005. gadā divu mēnešu laikā apsekotajos latviešu un krievu laikrakstos, kā arī interneta portālos tika pieminēti gandrīz simts Liepājā, Daugavpilī, Jūrmalā un Valmierā notikuši kultūras pasākumi. Tikai par diviem pasākumiem bija informācija gan latviešu, gan krievu medijos (par Lietuvas grupas “Gipsy Show” koncertiem un par Karostā filmēto realitātes šovu).⁹⁵

Pat vizuālās mākslas notikumu atspoguļojums latviešu un krievu valodas plašsaziņas līdzekļos atšķiras visai būtiski,⁹⁶ lai gan šo darbu uztveri netraucē lingvistiskas barjeras. Analizējot krievu un latviešu studentu kultūras patēriņa, jauniešu vērtību, komunikācijas un aktivitāšu līdžīgās un atšķirīgās pazīmes, pētījuma autori konstatējuši, ka Latvijas studentus visbiežāk vieno kopīga interese par Rietumu kultūru (visbiežāk – populāro). Latviešu un cittautiešu studenti vienlīdz bieži skatās ārzemēs uzņemtas aktierfilmas, lejuplādē ārzemju mūziķu ierakstus. Abu grupu jaunieši vienlīdz augstu vērtē Rietumu mūziķus, rakstniekus, māksliniekus un atsevišķus Latvijas mūziķus. Latviešu jaunieši intensīvāk nekā cittautieši patērē dažādus Latvijas kultūras produktus – latvieši biežāk lasa Latvijas autoru literāros darbus, biežāk interesējas par Latvijas mūziķu darbiem un biežāk skatās Latvijā uzņemtas filmas. Vienlaikus abu grupu jauniešiem ir visai atšķirīga komunikatīvā vide, kā arī kompetence un interese par Latvijas kultūras dzīvi. Daudzi cittautieši nejūtas kompetenti izvērtēt Latvijas kultūras darbinieku profesionalitāti, un, ja vērtē, tad kritiskāk, nekā to dara latviešu studenti.⁹⁷

Tomēr jāuzsver, ka, izņemot tautas mūzikas žanrus, kultūraktivitāšu kolektīvi visbiežāk nav etniski viendabīgi. Krievu jaunieši visai bieži (aptuveni 35%) piedalās kultūraktivitātēs, kurās latviešu dalībnieku īpatsvars ir vienāds vai lielāks par krievu dalībnieku īpatsvaru. Šādā vidē jaunieši iegūst izpratni

⁹² Turpat, 59. lpp.

⁹³ Tabuns, A. (zin. red.) (2006) *Kultūras. Jaunieši. Mediji*. Rīga, LU SZF.

⁹⁴ Turpat.

⁹⁵ Turpat, 33. lpp.

⁹⁶ Turpat, 38.–43. lpp.

⁹⁷ Turpat, 57.–70. lpp.

par citu etnisko grupu locekļiem un līdz ar to var atbrīvoties no kļūdainiem stereotipiem.⁹⁸

Tomēr krievu jaunieši ievērojami retāk piedalās Dziesmu svētkos, kā arī retāk apmeklē koncertus un pasākumus, retāk skatās šo svētku pasākumus pa televīzoru.⁹⁹ Krievu jaunieši visai bieži domā, ka Dziesmu svētki ir nozīmīgi ārzemniekiem (“ļoti nozīmīgi”, “nozīmīgi” – 28%), bet jau ievērojami retāk uzskata, ka tie ir nozīmīgi cittautiešiem (krieviem “ļoti nozīmīgi, nozīmīgi” – 18%, citām Latvijā dzīvojošām tautībām – 15%). Kopumā var secināt, ka Latvijas sabiedrības integrācijas procesus būtiskāk ietekmē globālās kultūras radītā telpa, nevis kultūras procesi, kuri notiek Latvijā.

Etniskie pētījumi

Valsts programmā “Sabiedrības integrācija Latvijā” norādīts:

Cilvēku interese par savu etnisko identitāti vienmēr būs jutīga daudznacionālās Latvijas sabiedrības dzīves sastāvdaļa. Pilsoniska integrācija demokrātiskas un nacionālas valsts apstākļos ir saistīta ar etniskajam identitātēm. Sabiedrības integrāciju var apdraudēt etniskas nesaskaņas un etniskie konflikti. No etnopolitiskā viedokļa raugoties, šādus saspīlējumus un konfliktus var izraisīt divējāda rakstura cēloņi. Pirmkārt, tos var izraisīt latviskas identitātes apdraudētības izjūtu kāpinājumi, otrkārt, – nacionālo minoritāšu etniskās identitātes apdraudētības noskaņojums. Etnopolitisko pētījumu uzdevums ir laikus apzināt un paredzēt iespējamo etnisko nesaskaņu cēloņus un izstrādāt rekomendācijas to novēršanai.¹⁰⁰

Šinī rakstā pieminētie un vēl daudzi citi nepieminētie pētījumi liecina, ka visveiksmīgāk ir aplūkota tieši šīs programmas apakšsadaļa,¹⁰¹ lai gan vājāk ir apzināti kultūras procesi un to ietekme uz integrāciju.

Kopsavilkums

Pētījuma “Pretestība sabiedrības integrācijai (cēloņi un pārvarēšanas iespējas)” autori uzskata, ka pretrunas starp Latvijā dzīvojošām etniskajām grupām pēdējā laikā izpaužas dažādi: simboliskā līmenī, politiskā jomā, sašķeltā informācijas telpā, negatīvos starpetniskos stereotipos, radikālo nacionālo organizāciju aktivitātes pieaugumā. Ziņojumā norādīts, ka “preses izdevumi tiražē

⁹⁸ Turpat, 107. lpp.

⁹⁹ Rungule (2005) *Jauniešu identitātes veidošanās un līdzdalība*, 60. lpp.

¹⁰⁰ LR TM (2001) *Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā”*, 92. lpp.

¹⁰¹ Plašāk var skatīt Sabiedriskās politikas centra “Providus” mājaslapā (pieejams: <http://www2.providus.lv/public/petijumi.html>), kā arī Latvijas Cilvēktiesību centra mājaslapā (pieejams: http://www.humanrights.org.lv/html/lv/jomas/datu_baze/29355.html)

idejas un viedokļus, kas konfrontē ar pašu integrācijas būtību”.¹⁰² Apsekojumi liecina – ievērojama sabiedrības daļa uzskata, ka lielāku ieguldījumu sabiedrības integrācijā sniedz ar politiku nesaistīto jomu pārstāvji – sportisti, mūziķi, mākslinieki.¹⁰³

Arī Baltijas Sociālo zinātņu institūta pētījuma autori uzskata:

*Kopumā latviski un krieviski iznākošajos laikrakstos novērojami krasi atšķirīgi diskursi un tiek veidotas atšķirīgas kolektīvās identitātes krieviski un latviski lasošajā iedzīvotāju daļā. Nošķirtās mediju telpas veicina abu etnolingvistisko grupu norobežošanas un apgrūtina savstarpējas diskusijas, viedokļu apmaiņu un vienotu identitāšu veidošanos. Šis sadalījums ir cieši saistīts ar politisko identitāšu polarizēšanos, jo arī partijas pārstāv vienas vai otras grupas intereses un partiju etniskās identitātes dominē pār ideoloģiskām atšķirībām ekonomikas, sociālaļos un citos jautājumos. Gan latviski, gan krieviski rakstošajā presē atšķirīgi domājošie tiek diskursīvi marginalizēti, attēlojot tos kā atsevišķus indivīdus, kas nepārstāv lielākas sabiedrības daļas viedokli, un diskreditējot viņus kā savtīgus, noziedzīgus vai radikāli nacionālus.*¹⁰⁴

Deniss Hanovs un Irina Vinnika ir izvirzījuši hipotēzi: “Latvijas krievvalodīgo kopienas kolektīvās atmiņas pārveidošana var pārtraukt pašizolācijas tendences, vājināt izstumtas kopienas ietekmi paštēla veidošanā un palielināt pilsoniskās sabiedrības darbību.”¹⁰⁵ Socioloģisko aptauju dati liecina, ka vairākos jautājumos latviešiem un krieviem ir ne tikai visai atšķirīgas kolektīvās atmiņas, bet būtiski atšķiras vēsturisko faktu vērtējumi.

Pretēji cerētajam, ka labklājības pieaugums un iekļaujošāka pilsonības politika veicinās abu etnisko kopienu saliedētību, integrācijas procesi notiek ļoti lēnām. Ir vērojami fakti par pilsoniskas sabiedrības latviešu un nelatviešu grupu savstarpējo izolāciju.¹⁰⁶ Cittautiešu ģeopolitiskā pašidentifikācija ar Latviju šobrīd nav augsta, bet starpetniskās personīgās attiecības šajā laikā ir nedaudz uzlabojušās. Pozitīvi ir jāvērtē arī tas, ka “skatoties pēc jebkuriem kritērijiem, rasisms un ekstrēmisms Latvijā ir reta parādība”.¹⁰⁷ Latvijā šādu organizāciju ir maz, un vēlētajū atbalsts tām ir vājš. Lai gan latviešiem un krieviem ir atšķirīgi

¹⁰² Dribins, L. (proj. vad.) (2006) *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un pārvarēšanas iespējas (etnicitātes, valsts un pilsoniskas sabiedrības mijiedarbības analīze)*. Rīga, LU, FSI, 6., 26. lpp.

¹⁰³ Turpat, 28. lpp.

¹⁰⁴ Zepa (2006) *Integrācijas prakse un perspektīvas*, 29.–30. lpp.

¹⁰⁵ Hanovs, D., Vinnika, I. (2005) *Krievvalodīgie Latvijā: diasporas kultūras atmiņas saturs un veidošanas tehnoloģijas*. Ziņojums Starptautiskajā konferencē “Robežu paplašināšanās: identitātes un kopienas”. Rīga, LU, 188. lpp.

¹⁰⁶ Ijabs, I. (2006) Russians and Civil society. In: N. Muižnieks (ed.) *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Rīga, University of Latvia Press, p. 83.

¹⁰⁷ Muižnieks, N. (2005) Latvia. In: C. Mudde (ed.) *Racist Extremism in Central and Eastern Europe*. Routledge, p.102

viedokļi par valsts etnisko politiku, “mazvarbūtīgi, ka konflikti kļūs vardarbīgi vai radīs etno-politiskās krīzes”.¹⁰⁸

Ja par pamatu izmanto Apdelala Ravi (*Apdelal Rawi*), Jošiko Hereras (*Yoshiko Herrear*), Elistera Džonstona (*Alastair Johnston*) un Terija Mārtina (*Terry Martin*) noteiktās astoņas identitātes mērīšanas dimensijas,¹⁰⁹ var secināt, ka citas etniskās identitātes akceptēšana visās etniskajās grupās ir augsta un arī valsts institūcijas nodrošina etniskās identitātes saglabāšanu un attīstību. Tajā pašā laikā Latvijas sabiedrībā nav vienprātības par to, vai var līdzspastāvēt dažādas un daudzveidīgas identitātes un kā tas būtu iespējams.¹¹⁰ Vairums Latvijas iedzīvotāju domā, ka identitātes visbiežāk ir izvēlētas (*chosen*), bet tajā pašā laikā uztver citas etniskās grupas kā “reālas”. Katra no etniskajām grupām savu identitāti vērtē kā tādu, ar kuru var lepoties, nevis kaunēties. Etniskais naidīgums nav izplatīts, bet nav vērojama arī etniskā labvēlība. Etniskās grupas neizvirza stingras prasības savas grupas biedriem – drīzāk ir raksturīga brīvprātīga etniskā pašnorobežošanās (ir īpaši latviešiem) un simboliski etniskā konfrontācija. Etnisko grupu mērķi un nodomi ir nesaskanīgi, bet pretrunu risināšanas līdzekļi nav vardarbīgi.

Valsts programma “Sabiedrības integrācija Latvijā” bija vērsta uz savstarpējās izpratnes un kooperācijas veicināšanu starp indivīdiem un dažādām grupām Latvijas tiesību sistēmas ietvaros, un “integrācijas mērķis ir izveidot demokrātisku saliedētu pilsonisku sabiedrību, kas balstās uz kopīgām pamatvērtībām”.¹¹¹ Pētījuma dati neliecina, ka Nacionālā programma un ar to saistītie dokumenti ir būtiski veicinājuši šo mērķu sasniegšanu – integrācijas procesi galvenokārt ir notikuši nepolitiskas rīcības dēļ, lai gan šo procesu kavēja plašsaziņas līdzekļi. Tieši cilvēku ikdienas pieredze bija par pamatu tam, ka veidojās etniskā uzticēšanās un uz tās pamata balstītā integrācija.

Lielākie sasniegumi

Integrācijas procesa lielākais sasniegums ir tas, ka visām etniskajām grupām tiek nodrošināta iespēja saglabāt un attīstīt savu etnisko identitāti. Vairums Latvijas iedzīvotāju neizjūt bažas, ka varētu zaudēt savu etnisko identitāti. To cilvēku skaits, kuri nezina latviešu valodu, pakāpeniski samazinās.

¹⁰⁸ Zepa, B., Šūpule, I. (2006) Ethnopolitical Tension in Latvia. In: N. Muižnieks (ed.) *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Rīga, University of Latvia Press, p. 40.

¹⁰⁹ Rawi, Herrera, Johnston, Martin (2001) *Treating Identity as a Variable: Measuring the Content, Intensity, and Contestation of identity*, pp. 11–12. [tiešsaiste]. Pieejams: http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Johnston_Treating.pdf

¹¹⁰ Tabuns, A. (1998) Mūsu mainīgās un daudzveidīgās identitātes. *Diena*, 1998. g. 17. janvāris.

¹¹¹ LR Naturalizācijas pārvalde (2001) *Sabiedrības integrācija Latvijā* : koncepcija [tiešsaiste]. Rīga, LR NP, 4. lpp. Pieejams: http://www.np.gov.lv/index.php?lv=fjas_lv&saite=integracija.htm.

Nopietnākās problēmas

Politiskās nācīgas veidošanas mēģinājumi ir bijuši nesekmīgi – etniskajām grupām joprojām ir atšķirīgi priekšstati par to, kādā valstī viņi vēlas dzīvot, būtiski atšķiras viņu ģeopolitiskās identitātes un uztvere par vēsturi, bet to veicina fakts, ka politisko partiju sistēma ir etniski segregēta.

Svarīgākais uzdevums

Svarīgākais uzdevums ir veicināt diskusijas un sabiedrības izpratni par etnisko toleranci un pašcieņu, kopības sajūtu un etniskās pašnorobežošanās riskiem. Lai vājinātu etniskos stereotipus un varētu veidoties “mēs” sajūta, nepieciešams atbalstīt kultūras, sporta, izglītības, ekoloģisko un citu organizāciju etniski nesegregētas un nepolitiskas aktivitātes, kā arī jāveicina starpkultūru kontakti un komunikācija.

Secinājumi

Nīls Muižnieks

Šajā grāmatā tika meklētas atbildes uz jautājumu, kas uzdots virsrakstā, – cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Šajā jautājumā, savukārt, ir ietverti vairāki citi ar to saistīti jautājumi. Ko mēs saprotam ar terminu “integrēts”? Kā var izmērīt integrāciju? Kādi ir dažādie faktori, kas ietekmē sabiedrības integrācijas pakāpi un raksturu Latvijā, to vidū – vēsturiskais mantojums, valdības politika, ekonomiskā situācija, Latvijas starptautiskais stāvoklis un citi? Kāda ir kopaina un kādas – jaunākās tendences?

Mēģinot atbildēt uz šiem jautājumiem, grāmata sākas ar iedziļināšanos sabiedrības integrācijas idejas intelektuālajā vēsturē. Eiropas sabiedrības integrācijas diskursā pamatā ir runa par imigrantu vai romu integrāciju, bet Latvijas kontekstā būtu jāņem vērā etnopolitiskās un lingvistiskās vienotības trūkums, kuru mantojumā atstājusi padomju vara, un šie jautājumi Latvijas politikā dažkārt tiek saasināti. Pēc sociālās teorijas, cilvēktiesību pieeju un jauno Eiropas politikas pamatprincipu aplūkošanas Nīls Muižnieks secina, kāda ir kopīgā sabiedrības integrācijas izpratne – tā ir sabiedrības apvienošanas politika, kas tiek īstenota, veicinot līdzdalību, nediskrimināciju un starpkultūru saskarsmi. Rakstā pausts, ka šie trīs mehānismi ir savstarpēji saistīti un katram ir no tā izrietoša papildu sastāvdaļa: līdzdalība ir jāpapildina ar pārstāvniecību, nediskriminācija – ar vienlīdzības veicināšanu un starpkultūru saskarsme – ar starpkultūru kompetenci. Lai gan šādu pieeju var paplašināt, iekļaujot “jaunos” migrantus un romus, Latvijā dažādu sabiedrības grupu galvenās šķelšanās parasti ir saistītas ar atšķirībām starp latviešiem un krieviski runājošajiem padomju laika migrantiem un viņu pēcnācējiem.

Pamatota konceptuāla pieeja sabiedrības integrācijai jāpapildina ar niansētu Latvijas vēstures un kultūras konteksta izpratni, kuru 2. nodaļā piedāvā Juris Rozenvalds. Viņš norāda uz vairākiem mantotiem aspektiem – no padomju laika, Atmodas laika 80. gadu beigās un neatkarības sākuma posma 90. gados – un konstatē vairākus joprojām pastāvošus domāšanas ieradumus, kas ir kavējuši integrācijas politikas veidošanu. To vidū ir izplatītais uzskats par Latvijas situācijas unikalitāti un latviešos iesakņojusies apziņa, ka viņi paši ir minoritāte. Atmodas laikā, cenšoties panākt neatkarību, notika starpetniskā sadarbība, tomēr, kā uzsver Rozenvalds, kļūdas pilsonības, valodas un izglītības politikā izraisījušas turpmāku kaitējumu. Šīs kļūdas bieži radīja Latvijas elites intereses

trūkums par minoritāšu jautājumiem, neuzticība minoritātēm, nevēlēšanās un nespēja iesaistīties ilgstošā dialogā. Kad tika pieņemta integrācijas politika, tā bija juceklīgs kompromiss, kas tika panākts lielā mērā starptautiska spiediena rezultātā krīzes iespaidā.

Ilona Kunda analizē, kāda ir Sabiedrības integrācijas fonda loma un kāda ietekme ir to atbalstītajiem projektiem saistībā ar etnopolitisko un lingvistisko šķelšanos sabiedrībā. Viņa atzīmē, ka fonds, kurš ir bijis viens no galvenajiem ar integrāciju saistīto projektu finansētājiem kopš tā izveidošanas 2001. gadā, tiek uzskatīts par efektīvu, caurskatāmu un labi pārvaldītu iestādi. Integrācijas programmas kā darbības ceļveža vājums un vēlme izveidot fondu par nopietnu, bet neitrālu naudas administrēšanas *mašīnu* neļāva tam kļūt par aktīvu dalībnieku integrācijas politikas veidošanā. Fonds pārāk paļāvies uz sabiedrības pašorganizēšanās spēju, kas tomēr neatbilda realitātei, un spēju radīt integrācijas politikas risinājumus “no apakšas”, un tāpēc tas ir bieži atbalstījis “monologa” projektus, kuros nav paredzēta ilgstoša tieša saskarsme starp cilvēkiem, kas pieder dažādām kultūras grupām. Tas bija ne tikai politiski drošs ceļš integrācijas politikas “mīnu laukā”, bet arī atspoguļoja daudzu to Latvijas iedzīvotāju attieksmi, kuri meklēja atbalstu pazīstamo nodalīšanās stratēģiju saglabāšanai un atražošanai.

Nākamajās nodaļās novērtēts integrācijas raksturs un pakāpe plašā dažādu jomu spektrā: 1) pilsonība, līdzdalība un pārstāvniecība; 2) darba tirgus; 3) labklājības, veselības, mājokļu un bijušo cietumnieku integrācijas sociālā sfēra; 4) izglītība; 5) plašsaziņas līdzekļi un 6) kultūra, valoda un identitāte. Šo nodaļu autoriem tika piedāvāti indikatori, kas atspoguļo līdzdalību un pārstāvniecību, starpkultūru saskarsmi un kompetenci, nediskrimināciju un vienlīdzību (skat. pielikumu). Turklāt nodaļu autoriem tika lūgts noteikt lielāko sasniegumu, nopietnākās problēmas un svarīgākos uzdevumus attiecīgajās politikas jomās. Tos var atrast katras nodaļas beigās.

Vērtējot pilsonības, līdzdalības un pārstāvniecības lomu integrācijā, Ilze Brands-Kehre atzīmē – ja 20 gadus pēc neatkarības atjaunošanas nepilsoņi joprojām veido 15% no iedzīvotājiem, ir grūti runāt par lieliem panākumiem politiskajā integrācijā. Nesen naturalizācijas rādītāji bija līdz šim zemākie, bet naturalizācijas eksāmenu nenokārtošanas rādītāji bija rekordaugsti. Tas nav saistīts ar izmaiņām likumos vai likumu administrēšanā, bet gan ar naturalizācijai pieteikušos cilvēku zemu motivācijas pakāpi,niecīgiem resursiem un ierobežotu sociālo kapitālu. Likumi, kas izslēdz noteiktas grupas (bijušo padomju armijas un VDK personālu) no naturalizācijas un ierobežo citu grupu iespēju kandidēt vēlēšanās, arvien vairāk noveco, jo pēc neatkarības atjaunošanas kādreiz aktuālie drošības apsvērumi kļūst mazāk būtiski. Minoritātes ir par maz pārstāvētas valsts politikas līmenī un dažās pašvaldībās, bet labi pārstāvētas citās, piemēram, Rīgā. Ar dažiem daļējiem izņēmumiem politiskās partijas joprojām ir lielā mērā orientētas uz vienu etnolingvistisko grupu, un vairums minoritāšu aktīvistu un politiķu uzskata savu līdzdalību par neefektīvu gan likumdošanas procesā, gan konsultatīvajās padomēs.

Ekonomiskās izaugsmes laikā no 2002. līdz 2007. gadam darba tirgū diezgan veiksmīgi norisinājās etnisko un lingvistisko minoritāšu integrācijas veicināšana, un etniskās atšķirības nodarbinātībā un bezdarba rādītājos gandrīz izzuda. Mihails Hazans parāda, ka darbaspēka trūkums faktiski samazināja prasības latviešu valodas zināšanai ekonomiskās izaugsmes gados, kas, savukārt, ļāva daudziem minoritāšu darbiniekiem iemācīties latviešu valodu darbā. Turklāt tas radīja lielāku starpetnisko saskarsmi darbavietā un samazināja jau tā nelielo nozaru un profesiju segregācijas līmeni. Latvijā ir tikai neliela darba samaksas etniskā plaisa, kaut arī tā ir izteiktāka valsts sektorā strādājošo sieviešu vidū. Līdz šim veiktās aptaujas par diskrimināciju darba tirgū liecina, ka romi ir grupa, kurai ir vislielākais atšķirīgas attieksmes risks. Diemžēl ekonomiskās krīzes sākumā 2008. gadā iepriekš pozitīvās tendences etnisko minoritāšu darba tirgus integrācijā kļuva negatīvas.

Vērtējot sociālo politiku un integrāciju, Feliciana Rajevska secina, ka nabadzības riskam pakļauto iedzīvotāju skaits ir liels un aizvien pieaug, taču starp etnisko piederību un nabadzību nav ciešas saiknes. Tomēr viņa konstatē, ka latvieši ir labāk informēti par savām sociālajām tiesībām. 2009. gada februāra spriedumā Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka Latvijas pensiju politika ir diskriminējoša pret dažiem nepilsoņiem (kas gandrīz visi ir etnisko minoritāšu pārstāvji), jo laiks, kas ir nostrādāts ārpus Latvijas teritorijas, tiek ieskaitīts pilsoņu, bet ne nepilsoņu pensijas aprēķinā.¹ Veselības aprūpes privatizācijas un arī ekonomiskās krīzes dēļ daudzi nevarēs atļauties veselības aprūpi un veselības situācija būtiski pasliktināsies. Pastāv liels lētu un sociālo mājokļu trūkums. Cietumā ieslodzītāņu un recidīvisma līmenis ir ļoti augsts, kaut arī Valsts probācijas dienesta izveide ir uzskatāma par panākumu.

Saikne starp izglītības sistēmu un integrāciju ir sarežģīta – savā analizē secina Brigita Zepa. Ir zināmi panākumi, mainot no padomju laika mantoto divu paralēlu izglītības apakšsistēmu (krievu un latviešu valodā) situāciju ar bilingvālas izglītības reformas, divplūsmu skolu un citu stratēģiju palīdzību. Tomēr diezgan liela latviešu un minoritāšu skolēnu un skolotāju daļa atbalsta atsevišķu izglītību, skolotāji bieži nespēj tikt galā ar daudzveidīgām klasēm, un daudzas mācību grāmatas ir etnocentriskas. Vecāku līdzdalība izglītības politikas lēmumu pieņemšanā ir zema. Starptautiskie salīdzinošie pētījumi liecina, ka Latvijas vispārējais izglītības līmenis ir apmierinošs, kaut arī kopējie skaitļi neatspoguļo lielo dažādību šajā sistēmā un pastāv liela atšķirība starp situāciju pilsētās un laukos. Nopietna problēma ir profesionālās izglītības zemā kvalitāte un neatbilstība darba tirgus vajadzībām, un tas kavē turpmāko integrāciju darba tirgū.

¹ Šāda kārtība ietekmē 16850 nepilsoņus pensionārus. Skat. Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu lietā "Andrejeva pret Latviju", 16. lpp. Pieejams: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=55707/00&sessionid=28048028&skin=hudoc-en>.

Nodalīšanās reizēm joprojām ir norma izglītībā, tomēr tas pats attiecas uz plašsaziņas līdzekļu pasauli, kuru raksturo ārēja daudzveidība (daudzi plašsaziņas līdzekļu veidi) un iekšēja vienveidība (viedokļu atšķirības trūkums), kā arī ierobežota mijiedarbība. Ilze Šulmane savā nodaļā parāda, ka Latvijā ir divas stabilas, pašpietiekamas mediju apakšsistēmas latviešu un krievu valodā, kuras izmanto atšķirīgus avotus un kurās ir atšķirīgs saturs un viedoklis par svarīgiem sociālpolitiskās dzīves aspektiem, piemēram, vēsturi un starptautiskiem jautājumiem. Kaut arī ir konstatējami auditoriju pārklāšanās piemēri (laikraksts *5 min*, portāls *dialogi.lv*), norma ir līdzāspastāvēšana paralēlās pasaulēs. Daļēji izņemot Latvijas Radio, Latvijas varas iestādes nav izmantojušas sabiedriskajā apraidē ietvertās iespējas sistemātiski informēt, iesaistīt un izklaidēt minoritātes viņu dzimtajās valodās. Latvijas krieviski runājošajiem ir pieejami vietējie krievu mediji, taču viņi izmanto arī plašu Krievijas plašsaziņas līdzekļu klāstu. Mazākām “nekrievu” minoritātēm, savukārt, ir krietni mazāka pieeja plašsaziņas līdzekļiem viņu valodās. Ierobežota pieeja plašsaziņas līdzekļiem ir arī cilvēkiem, kas dzīvo lauku vai pierobežu teritorijās bez pieejas internetam vai sabiedriskajam radio un televīzijai, kā arī cilvēkiem ar dzirdes un redzes traucējumiem.

Aivars Tabuns konstatē pretrunīgu situāciju identitāšu, etnisko attiecību, valodas un kultūras sfērā. Medaļas pozitīvā puse ir tā, ka vairāk nekā trīs ceturtdaļas latviešu un minoritāšu uzskata, ka etniskās attiecības ir apmierinošas vai labas un ka etniskais konflikts laika gaitā ir kļuvis mazāk iespējams. Latvijā ir salīdzinoši augsti un stabili starpetnisko laulību rādītāji, bet pētījumi liecina, ka etniskā distance nav pārāk liela. Latviešu valodas zināšanas krievvalodīgo vidū kopš neatkarības atjaunošanas ir būtiski uzlabojušās. Šīm pozitīvajām iezīmēm līdzās ir arī negatīvas: pastāvīga draudu sajūta gan latviešu, gan minoritāšu vidū attiecībā uz savu identitāti, krievu valodas kā “starpetniskās saziņas valodas” lietošanas turpināšana, ļoti vāja krievvalodīgo piederības sajūta Latvijai un lielas atšķirības ģeopolitiskajās identitātēs.

Tādējādi kopaina un jaunākās tendences ir ļoti pretrunīgas – ar nodalīšanās, marginalizācijas un integrācijas elementiem visās dzīves jomās. Dažās jomās Latvija ir panākusi lielāku integrāciju (latviešu valodas zināšanas, virzība uz vienotu izglītības sistēmu), bet ekonomiskā krīze ir apturējusi panākumus citās jomās (darba tirgus, sociālā politika). Nodalīšanās un atstumšanas iezīmes plašsaziņas līdzekļos un sabiedriskajā un politiskajā dzīvē ir stabilas un dziļi iesakņojušās. Analizējot situāciju dažādās dzīves sfērās, autori pārsvarā izmantojuši trīsdaļīgo analīzi, kurā izcelta nediskriminācija, starpkultūru saskarsme un līdzdalība. Daži autori spēja atrast datus vairumam ierosināto indikatoru (piemēram, Mihails Hazans par darba tirgu un Ilze Šulmane par plašsaziņas līdzekļiem). Tomēr ir skaidrs, ka citiem autoriem (piemēram, Felicianai Rajevscai par sociālo politiku un integrāciju) bija uzdots nepaveicams uzdevums, ņemot vērā raksta apjoma ierobežojumus un to, ka bieži vien trūkst atsevišķu pēc dažādiem kritērijiem iedalītu datu. Vairāki autori piedāvā tikai nelielu datu daudzumu par politikas uztveri, līdzdalības iespējām vai nevienlīdzību

attiecīgajās sfērās, kā arī par interešu aizstāvības grupu pastāvēšanu un ietekmīgumu. Bieži vien šādi dati nav pieejami.

2009. gadā tika likvidēta atsevišķā ministrija, kas bija atbildīga par integrāciju. 2010. gadā integrācijas politikas veidošanas lauciņā ir palicis tikai neliels departaments (6 cilvēki) Tieslietu ministrijā, Sabiedrības integrācijas fonds un atsevišķas specializētas vienības nozaru ministrijās. Tāpat kā tas ir bijis kopš 90. gadu beigām, kad tika uzsākts politisks dialogs par integrāciju, politiskās nesaskaņas joprojām kavē tāda (jauna) politikas dokumenta apstiprināšanu, uz kura pamata varētu pieņemt lēmumus un ievirzīt sabiedrisko diskusiju. Gaidot, kamēr politiskā elite noslēgs jaunu vienošanos, Sabiedrības integrācijas fonds varētu veikt iekšējās izmaiņas, lai nodrošinātu starpterniskās saskarsmes un sadarbības elementu biežāku iekļaušanu tā atbalstītajos projektos. Šajā grāmatā kā integrācijas politikas dalībnieks nav pieminēts Tiesībsarga birojs, taču arī tam kā tiesību aizsardzības iestādei Latvijā ir iespēja uzņemties potenciāli aktīvāku lomu, pasūtot pētījumus par diskrimināciju, izskatot sūdzības, rīkojot iedzīvotāju izpratnes veidošanas pasākumus un sniedzot ieteikumus politikas veidošanā.²

Pašreizējai integrācijas politikas virzībai ir riski.³ Latvijas valsts un tās pārstāvji gandrīz vairs neiesaistās integrācijas politikā – pēc vairāku gadu diskusijām nav panākta vienošanās par jaunu politikas dokumentu, par integrāciju atbildīgās iestādes ir slēgtas cita pēc citas (kā pēdējā budžeta samazinājuma dēļ cietusi Naturalizācijas pārvalde), valsts līdzekļi vairs netiek piešķirti sabiedriskajām organizācijām un arī minoritāšu organizācijām, un arvien vairāk Latvijas politiķu atsakās publiski runāt krieviski. Vienlaikus Krievijas Federācija ir kļuvusi daudz aktīvāka, mēģinot iekarot krievvalodīgo – īpaši nepilsoņu – sirdis un prātus. Krievijas valdība ir pieņēmusi vairākus politikas dokumentus “tautiešu” politikas sfērā, izveidojusi jaunas institūcijas to īstenošanai un piešķīrusi arvien lielākas naudas summas krievu diasporas sabiedriskajām organizācijām un plašsaziņas līdzekļiem, arī Latvijā⁴. Tā rezultātā 2009. gadā pirmo reizi pēc situācijas, kāda tā bija 90. gadu sākumā, Krievijas vēstnieks Latvijā varēja ziņot,

² Skat. Tiesībsarga mājaslapu: www.tiesibsargs.lv. Par līdztiesības iestāžu lomu Eiropā vispārīgāk skat.: Hotlmaat, Rikki (2006) *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC – existence, independence and effectiveness*. Brussels, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

³ Pārskatu par dažādiem nākotnes scenārijiem, arī “dezintegrāciju” skat.: Muiznieks, Nils (2008) *Ethnic Relations in Latvia in 2020: Three Scenarios*. No: Žaneta Ozoliņa, Inga Ulnicāne-Ozoliņa (red.) *Latvija 2020: Nākotnes izaicinājumi sabiedrībai un valstij*. Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 155.–172. lpp.

⁴ Vēsturisku pārskatu par Krievijas politiku attiecībā uz diasporu Latvijā skat.: Muiznieks, Nils (2006) *Russian Foreign Policy Towards ‘Compatriots’ in Latvia*. In: Muiznieks, N. (ed.) *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*. Rīga, LU Akadēmiskais Apgāds, pp. 119–130; par mūsdienu situāciju skat.: Pelhēns, Gatis (ed.) (2009) *The ‘Humanitarian Dimension’ of Russian Foreign Policy Toward Georgia, Moldova, Ukraine, and the Baltic States*. Rīga, SIA Apgāds mantojums, pp. 137–190.

ka to Latvijas nepilsoņu skaits, kas pieteikušies Krievijas pilsonībai (ap 4000 cilvēku), pārsniedz to nepilsoņu skaitu, kas pieteikušies Latvijas pilsonībai.⁵ Latvijai ir no jauna “jāiekustina” tās integrācijas politika.

Atsāktai integrācijas politikai būtu jāņem vērā vairāki apstākļi. Piemēram, efektīvu, mērķētu politikas pasākumu īstenošanai nepieciešami dati sadalījumā pēc tautības, dzimtās valodas, pilsonības, dzimuma, vecuma un reģiona.⁶ Plānotā 2011. gada tautas skaitīšana ir laba iespēja ne tikai iegūt šos datus, bet arī rosināt sabiedrisku diskusiju par līdz šim vienkāršoto kategoriju izmantošanu, kas ne vienmēr atspoguļo daudzu cilvēku identitātes. Turklāt jauniem politikas dokumentiem un politikas iniciatīvām jāveido redzējums par Latviju, kas ne tikai zaudē daudzus cilvēkus emigrācijas dēļ, bet arī piesaista darbaspēka migrantus, patvēruma meklētājus un bēgļus. Kā apgalvots citos pētījumos, Latvijai jāveido sabiedrības integrācijas politika, ņemot vērā arī imigrantu un bēgļu integrāciju.⁷ Citādi vecajiem, no padomju varas mantotajiem integrācijas jautājumiem pievienosies jaunas Eiropas integrācijas problēmas. Latvijas sabiedrība pašlaik nav pārāk integrēta, bet politikas trūkums un nākotnes migrācija šajā politikas vakuumā varētu iznīcināt jau sasniegtos panākumus.

⁵ Skat. interviju ar Krievijas vēstnieku Latvijā Aleksandru Vešņakovu: Vešņakovs: krīzes smagums Latvijā ir pat lielāks nekā Krievijā. *Baltic News Service*, 2010. g. 7. janvāris.

⁶ Par šādu datu svarīgumu un šķēršļiem to iegūšanā skat.: Simon, Patrick (2007) ‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries. Strasbourg, Council of Europe, ECRI; European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006) *European handbook on equality data*. Brussels, European Commission.

⁷ Skat. Akule, Dace (ed.) (2008) *Learning to welcome: the integration of immigrants in Latvia and Poland*. Rīga, Providus; Muižnieks, Nils (ed.) (2009) *Immigrant Integration in Latvia*. ASPRI Working Paper No. 1, September 2009, Rīga, ASPRI. Pieejams: <http://www.szf.lu.lv/eng/petnieciba/sppi-instituts/petijumipublikacija/working-paper/>; Zepa, Brigita, Šūpule, Inese (red.) (2009) *Imigranti Latvijā: Iekļaušanās iespējas un nosacījumi*. Rīga, BSZI.

Integrācijas indikatoru sistēma (projekts)

Ilona Kunda, Nils Muižnieks

| Vienlīdzīgas tiesības attiecīgajā dzīves jomā (nediskriminācija, daudzveidības atzīšana) | Kontakti starp dažādām sabiedrības grupām | Līdzdalība, iesaistīšanās, kopīga atbildība, sabiedrisko procesu ietekmēšana |
|---|---|---|
| Pilsonība, pārstāvniecība, savu interešu aizstāvība | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā: kur ir nevienlīdzība?</u> Kāda ir pilsoņu un nepilsoņu proporcija (tendences, iemesli)? Kādā mērā minoritātes un sievietes ir pārstāvētas varas struktūrās?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai ir kontakts?</u> Kādā mērā līdzdalības mehānismi (partijas, NVO) ir multietniski vai monoetniski? Cik intensīvi monoetniskas partijas un NVO kontaktējas ar citām partijām/NVO?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: kas ir svarīgākās līdzdalības formas?</u> Kādā mērā iedzīvotāji ir iesaistīti NVO? Kādā mērā iedzīvotāji ir iesaistīti politiskajās partijās? Cik aktīvi pilsoņi piedalās vēlēšanās? Vai citas līdzdalības formas kļuvušas nozīmīgākas?</p> |
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā pastāv neapmierinātība ar savu pilsonības statusu? Cik naturalizācijas pretendentu ar pirmo reizi nokārto eksāmenu? Vai pastāv atšķirības starp nepilsoņiem/pilsoņiem, tautībām vai dzimumiem uzticēšanās pakāpē valdībai?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Cik liela ir etniskā distance? Kurās jomās pastāv sadarbība, kurās nē? Kādas tam ir sekas?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā iedzīvotāji ir apmierināti ar savām iespējām ietekmēt lēmumus?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kas ir tie, kuri vēlas naturalizēties, bet nevar? Vai ir sabiedrības grupas, kurām nav savu NVO?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Cik nopietna problēma ir ekstrēmisms – indivīdi un grupas, kas ir nedemokrātiskas, noliedz cilvēku vienlīdzību?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kas ir galvenie šķēršļi līdzdalībai un savu interešu aizstāvībai? Kuras grupas ir visnelabvēlīgākā stāvoklī?</p> |
| Sociālā drošība (mājokļi, veselība, sociālā aizsardzība) | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā: kur ir nevienlīdzība?</u> Vai pieeja sociālajai aizsardzībai ir vienlīdzīga? Cik efektīvi un vienlīdzīgi cilvēkiem ir nodrošināts mājoklis un veselības aprūpe?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai ir saiknes?</u> Kādā mērā atsevišķas grupas (diagnozes, riska bērni, veci cilvēki u. c.) tiek segregētas no sabiedrības? Kādā mērā mājokļu jomā valda etniskā segregācija?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā</u> Vai mājokļu, veselības, sociālās aizsardzības jomās pastāv organizēta interešu aizstāvība?</p> |

| Vienlīdzīgas tiesības attiecīgajā dzīves jomā (nediskriminācija, daudzveidības atzīšana) | Kontakti starp dažādām sabiedrības grupām | Līdzdalība, iesaistīšanās, kopīga atbildība, sabiedrisko procesu ietekmēšana |
|---|---|---|
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā tiek nodrošināta vides pieejamība? Kādā mērā riska grupām tiek piedāvātas alternatīvas institucionalizētai aprūpei? Kādā mērā tiek nodrošinātas vecu cilvēku, jauniešu un sievietes īpašās vajadzības veselības aprūpē?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte:</u> Kam blakus cilvēki nevēlas dzīvot?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kā sabiedrība uztver interešu aizstāvjus šajās jomās? Vai interešu aizstāvji uzskata, ka viņu darbība ir efektīva?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Vai riska grupu vidū dominē kāda tautība, dzimums?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kādā mērā sociālie riski tiek pārmantoti no paaudzes paaudzē? Vai likumpārkāpēju vidū dominē kāda etniskā grupa?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kurām grupām nav savu interešu aizstāvības organizāciju?</p> |
| Ekonomiskā līdzdalība (nodarbinātība) | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kāds ir nodarbināto īpatsvars? Kāds ir bezdarba līmenis? Vai pastāv vērā ņemamas atšķirības reģionālā, etniskā, dzimuma, vecuma griezumā?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai saiknes ir?</u> Kādā mērā pastāv etniskais dalījums darba tirgū pēc profesijām, nozarēm?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā arodbiedrības un profesionālās asociācijas aptver nodarbinātos?</p> |
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Cik ir strādājošo, kas dzīvo zem nabadzības sliekšņa? Kādā mērā tiek nodarbināti invalīdi? Kādā mērā tiek nodarbināti jaunieši? Kāda ir vidējā sievietes/vīriešu algas atšķirība? Vai cilvēki uzskata, ka visiem ir vienlīdzīgas iespējas darba tirgū?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte:</u> <u>cik būtiskas?</u> Ar ko nevēlas strādāt kopā? Ko nevēlas pieņemt darbā? Cik ir cilvēku, kas nevar strādāt kādā darbā tam izvirzīto valsts valodas zināšanu līmeņa neatbilstības dēļ?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā iedzīvotāji uzticas arodbiedrībām un profesionālajām asociācijām?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kādas sociālās grupas visvairāk ir ilgstošo bezdarbnieku vidū?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kāda ir nodarbinātība čigānu, imigrantu vidū?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Vai ir nozares/profesijas, kurās nav vai nav atļauta interešu aizstāvība?</p> |
| Ienākumi, polarizācija | | |
| <p>Džini koeficients. Cik cilvēku dzīvo zem nabadzības sliekšņa? Pēc reģiona, dzimuma, vecuma, tautības utt.</p> | <p>Kādā mērā nabadzīgi cilvēki dzīvo segregēti kādā rajonā, reģionā?</p> | <p>Kādā mērā maznodrošināti cilvēki ir organizēti savu interešu aizstāvībai? Kādā mērā sabiedrība atbalsta šādas aktivitātes?</p> |

| Vienlīdzīgas tiesības attiecīgajā dzīves jomā (nediskriminācija, daudzveidības atzišana) | Kontaksti starp dažādām sabiedrības grupām | Līdzdalība, iesaistīšanās, kopīga atbildība, sabiedrisko procesu ietekmēšana |
|---|---|---|
| Izglītība | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā izglītība ir vienlīdzīgi pieejama visiem iedzīvotājiem? Cik jauniešu "izkrīt" no izglītības sistēmas? Kāds ir to jauniešu īpatsvars, kam ir zems pamatprasmju līmenis?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai saiknes ir?</u> Kāds ir etniskais un sociālais sastāvs dažādos izglītības līmeņos? Kāds ir divplūsmu izglītības iestāžu īpatsvars?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā vecāki piedalās lēmumu pieņemšanā izglītības sistēmā? Kādā mērā skolās ir attīstīta iekšējā demokrātija (pašpārvaldes utt.)?</p> |
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā izglītojamie ir apmierināti ar izglītības kvalitāti; ar valodas regulējumu izglītības sistēmā; ar karjeras iespējām pēc skolas?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte: cik būtiskas saiknes?</u> Vai latviešu un minoritāšu skolu skolēni kontaktējas (projektos, pasākumos u. c.)? Kādā mērā skolas nodrošina pilsoniskās izglītības pamatus un starpkultūru iemaņas?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā vecāki un jaunieši ir apmierināti ar iespējām ietekmēt lēmumu pieņemšanu?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kas ir "izkritēji" un jaunieši ar zemām pamatprasmēm (pēc reģiona, dzimtās valodas utt.)?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Cik nopietna skolu problēma ir vardarbība uz etniska, lingvistiska, cita līdzīga pamata?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Vai ir kādas grupas izglītības sistēmā, par kurām lemj, ar viņām nekonsultējoties?</p> |
| Informācija un mediji | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā ir nodrošināta vienlīdzīga pieeja IKT un medijiem (televizori, internets, telefoni u. c.)?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai saiknes ir?</u> Kādā mērā latviešu un minoritāšu mediju auditorijas pārklājas? Kādā mērā medijos pastāv diskusiju forumi starp valodas lietotāju grupām? Kādā mērā dažādās valodās strādājošie žurnālisti spēj apvienoties profesionālajās asociācijās?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā un kāda veida pilsonisko līdzdalību veicina mediji?</p> |
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā sabiedrisko raidkanālu saturs atspoguļo sabiedrības daudzveidību?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā cilvēki uzskata, ka mediji veicina saprašanos starp cilvēkiem?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā cilvēki uzticas medijiem? Kādā mērā cilvēki uzskata, ka mediji ir nopietns sabiedriskais spēks?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Cik izplatīta ir stereotipu izmantošana medijos? Pret kurām grupām? Cik izplatīta ir naida kurināšana (lietu skaits, sūdzības)?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Cik cilvēku nedzīvo Latvijas informācijas telpā?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u></p> |

| Vienlīdzīgas tiesības attiecīgajā dzīves jomā (nediskriminācija, daudzveidības atzišana) | Kontaksti starp dažādām sabiedrības grupām | Līdzdalība, iesaistīšanās, kopīga atbildība, sabiedrisko procesu ietekmēšana |
|--|---|---|
| Kultūra, valoda, identitāte | | |
| <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kādā mērā kultūras pieejamība ir vienlīdzīga: kāda ir vidējās grāmatas, teātra biļetes, muzeja apmeklējuma cena attiecībā pret minimālo algu? Kāds ir netālu no dzīvesvietas notiekošo kultūras pasākumu biežums pilsētās/laucos, dažādos reģionos? Kādā mērā ir vienlīdzīgas iespējas saglabāt un attīstīt visu valstī dzīvojošo kultūru (specifiski kultūras pasākumi, muzeji, publikācijas utt.) vietējā/reģionālā/nacionālā līmenī? Kādā mērā kultūrpolitika apmierina visu iedzīvotāju kultūru vajadzības?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā: vai saiknes ir?</u> Kāds ir jauktu laulību īpatsvars? Kādā mērā vēstures jautājumi šķēļ sabiedrību? Kāds ir publisku starpkultūru pasākumu īpatsvars? Kāds ir līdzdalības līmenis starpkultūru pasākumos? Cik viegli pieejamas ir vietas/centri, kur var regulāri notikt starpkultūru dialogs (īpaši nelabvēlīgākajās kopienās)? Cik regulāras ir publiskas diskusijas par kultūru un valodu saikņu, kā arī par identitātes jautājumiem?</p> | <p><u>1. Parādība kopumā</u> Kāds ir iedzīvotāju īpatsvars, kas piedalās amatieru kultūras pasākumos? Vai pastāv sabiedriskas iniciatīvas valodas/kultūras aizstāvībai un/vai attīstībai?</p> |
| <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kāds ir to cilvēku īpatsvars, kuri uzskata, ka valsts politika neapdraud viņu identitāti? Kāds ir to cilvēku īpatsvars, kuri uzskata, ka citas grupas neapdraud viņu etnisko identitāti? Kāda ir minoritāšu apmierinātība ar valodu politiku?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte:</u> <u>cik būtiskas saiknes pastāv?</u> Kāds ir to iedzīvotāju īpatsvars, kuri uzskata, ka mazākumtautību kultūra ir daļa no Latvijas kultūras mantojuma? Kā tā ir jāfinansē no valsts budžeta? Kāds ir to cilvēku īpatsvars, kas jūtas piederīgi vairāk nekā vienai kultūrai? Kāds minoritāšu īpatsvars jūtas piederīgs Latvijai (pieaugušie, bērni, jaunieši)? Kāds ir to cilvēku īpatsvars, kas brīvi lieto divas un vairāk vietējās valodas? Kāds ir to cilvēku īpatsvars, kas nezina viens otra valodu (latvieši – krievu valodu, krievi – latviešu valodu)?</p> | <p><u>2. Parādības kvalitāte</u> Kādā mērā iedzīvotāji ir apmierināti ar savām spējām ietekmēt kultūrpolitiku (valodas politiku, vēstures politiku)?</p> |
| <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Cik ir cilvēku, kas nav apguvuši valsts valodu? Kādas grupas izjūt stigmatizāciju savas identitātes dēļ?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kāds ir to iedzīvotāju īpatsvars, kas uzskata, ka sabiedrībā pastāv nesamierināmas vērtību plaisas?</p> | <p><u>3. Visnelabvēlīgākie aspekti un riska prognozes</u> Kādu kultūras grupu/identitāšu pārstāvji tiek izslēgti no aktīvātēm publiskajā telpā?</p> |

Autori

Ilze Brands-Kehre – Latvijas Cilvēktiesību centra direktore, Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūras (FRA) vadības padomes priekšsēde, Eiropas Padomes Nacionālo minoritāšu konvencijas Konsultatīvās padomes viceprezidente. Pētnieciskās intereses: cilvēktiesības (pilsoniskās un politiskās tiesības), minoritāšu tiesības, sabiedrības integrācija, pilsonība, rasisms, ksenofobija un diskriminācija, starptautiskā ietekme uz cilvēktiesību īstenošanu nacionālā līmenī.

Mihails Hazans – ekonometrijas profesors Latvijas Universitātē, matemātikas doktors, Bonnas Darba pētījumu institūta (IZA) asociētais pētnieks. Dr. Hazanam ir plašs publikāciju klāsts par migrāciju, izglītības ekonomiku, etniskajām minoritātēm, darba meklēšanu, bezdarba risku, darba apstākļiem, apmierinātību ar darbu, nodarbinātības politiku un reģionālo nevienlīdzību. M. Hazans darbojies kā eksperts un konsultants Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijai (OECD), Pasaules Bankai, ASV Starptautiskās attīstības aģentūrai (USAID), Eiropas Komisijai, Pasaules Darba organizācijai, Eiropas Rekonstrukcijas aģentūrai un Eiropas Apmācību fondam.

Ilona Kunda – pētniece Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes (LU SZF) Sociālo un politisko pētījumu institūtā, LU SZF Socioloģijas nodaļas doktorantūras studente. Zinātniskās intereses: sabiedrības integrācija, rīcībpolitikas izvērtēšana, zināšanu radīšanas sociālie aspekti.

Nils Muižnieks – Latvijas Universitātes Sociālo un politisko pētījumu institūta direktors un Eiropas Komisijas pret rasismu un neiecietību (ECRI) priekšsēdis. N. Muižnieks Kalifornijas universitātē Bērklījā ieguvis doktora grādu politikas zinātnē. 1994.–2002. gadā bija Latvijas Cilvēktiesību centra direktors tad kļuva par Latvijas pirmo integrācijas ministru (2002–2004). Nilam Muižniekam ir plašs publikāciju klāsts par integrācijas politiku, minoritāšu tiesībām, un Latvijas-Krievijas attiecībām.

Felicianā Rajevska – Vidzemes Augstskolas asociētā profesore, maģistra studiju programmas “Pārvaldība un komunikācija” direktore. Galvenie pētījumu loki ietver sociālās politikas veidošanu Latvijā, sociālās izslēgšanas un iekļaušanas politikas. F. Rajevska piedalījies Eiropas Padomes un Eiropas Savienības projektos, kā arī divpusējos projektos, bijusi galvenā redaktore izdevumam “Politiskās zinātnes jautājumi” (1–IV), kas izdots Latvijas Universitātē 2002.–2005. gadā.

Juris Rozenvalds – Politikas zinātnes nodaļas profesors, Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes dekāns. Jaunākie publicētie darbi ir J. Rozenvalda redakcijā tapušās grāmatas “Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits” (2005), “Cik demokrātiska ir Latvija: Demokrātijas monitorings 2005–2007” (2007) un “Latvija. Pārskats par tautas attīstību 2008/2009: Atbildīgums” (2010). Pētnieciskās intereses: demokrātijas teorija, intelektuāļu politiskā loma, demokrātijas kvalitātes mērīšana.

Ilze Šulmane – LU Sociālo un politisko pētījumu institūta (SPPI) pētniece un pasniedzēja Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes Komunikācijas studiju nodaļā. Galvenās pētnieciskās intereses: žurnālistikas kultūras un divas informācijas telpas Latvijā, stereotipi “mēs” un “viņi” medijos, Latvijas mediju sistēma un tās attiecības ar socioekonomiskajiem, vēsturiskajiem un integrācijas procesiem.

Aivars Tabuns – socioloģijas profesors LU Sociālo zinātņu fakultātē, daudzu publikāciju autors par etnisko un nacionālo identitāti. A. Tabuna redakcijā tapis rakstu krājums “Kultūra. Jaunieši. Mediji” (2006). Pētnieciskās intereses: nacionālās identitātes, zinātnes finansējuma un kultūras jautājumi.

Brigita Zepa – Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes Socioloģijas nodaļas profesore, kā arī Baltijas Sociālo zinātņu institūta direktore. B. Zepa vadījusi daudzus starptautiskus un nacionāla līmeņa pētījumu projektus, ir autore vairāk nekā 40 publikācijām par etnopolitiku, pilsonisko sabiedrību, sabiedrības integrāciju, sociālo identitāti, kolektīvo atmiņu un izglītības politiku.

Cik integrēta ir Latvijas sabiedrība? Sasniegumu, neveiksmju un izaicinājumu audits

Latvijas Universitātes Akadēmiskais apgāds
Baznīcas ielā 5, Rīgā, LV-1010
Tālr. 67034535

Iespiests SIA “Latgales druka”
Baznīcas ielā 28, Rēzeknē, LV-4601