

*Seminārs*  
**Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību īstenošana Latvijā**  
*Rīga, 29.11.2005.*

**Vispārējās konvencijas ietekme uz mazākumtautību politiku Latvijā**  
**Boriss Cilevičs,**  
**8.Saeimas deputāts**

*Attieksme pret Konvenciju un tās īstenošanas perspektīvas jāapskata nevis tīri juridiski, bet arī plašākā sabiedriskajā, sociālajā un politiskajā kontekstā.*

**Konvencijas būtība**

Vispārējās konvencijas pamatprincipu būtība:

- mazākumtautību tiesības ir fundamentālo cilvēka tiesību neatņemama sastāvdaļa, nevis privilēģijas, ko valsts var piešķirt vai ne piešķirt mazākumtautībām par viņu labo vai slikto uzvedību
- mazākumtautību tiesības ir indivīdu, nevis grupu tiesības. Tajā pašā laikā, bieži šīs tiesības var īstenot tikai kopā ar citām pie šai grupai piederošām personām
- mazākumtautību tiesības papildina un attīsta vispārējo nediskriminācijas principu: proti, nosaka, kā rīkoties situācijās, kad formāli vienāda attieksme varētu būt diskriminējoša, un atšķirīga attieksme ir nepieciešama, lai nodrošinātu pilnīgu un efektīvu vienlīdzību
- Konvencija ir juridiski saistošs dokuments, nevis politiskā deklarācija. Tajā pašā laikā, tā ir "principu dokuments": tā nosaka tikai pamatprincipus, kuri var būt īstenoti dažādās formās konkrētajās valstīs, atkarībā no konkrētas situācijas specifiskām īpatnībām
- efektīvās līdzdalības princips, ko nosaka konvencijas 15.p., ir atslēga citu konvencijas pantu formulējumu interpretācijai: vairāki konvencijas substantīvos pantos izteikti nosacījumi jāsaprot 15.p. normas gaismā.

**Attieksme pret konvenciju**

Latvijas vēstures, sabiedrības un politiskās situācijas īpatnības noteica trīs galvenās tendences attiecībā pret Konvenciju:

1. Konvencija ir drauds Latvijas ka nacionālās valsts nostiprināšanai un tātad ir pretrunā ar nacionālām interesēm
2. Tā ir panāceja, kura var atrisināt visas problēmas
3. Konvenciju var ratificēt, no tā nekas nemainīsies, jo tāpat jau viss ir kārtībā

Otrā tendence raksturīga mazākumtautību tiesību aizstāvjiem, kam nav dziļu zināšanu par konvencijas būtību (šo tendenci pirmais atzīmēja N.Muižnieks).

Trešā tendence, savukārt, izpaužas liberāli noskaņoto politiķu un sabiedrisko aktieru rīcībā, un balstās uz pieņēmumu, ka galvenais ir panākt ratifikāciju, un jau pēc tam varēs pakāpeniski sakārtot likumdošanu un tās piemērošanas praksi atbilstoši konvencijas normām. Manā skatījumā, šāda pieeja ir apšaubāma. Vajadzētu tiekties

pēc konvencijas apzinātās ratifikācijas, skaidri apzinoties visas esošās nepilnības un arī būtisku izmaiņu nepieciešamību pēc ratifikācijas. Pretējā gadījumā politiskai elitei radīsies sajūta, ka to apmanīja, un tas ne tikai apgrūtinās konvencijas godīgu īstenošanu Latvijā, bet var arī apdraudēt pašu konvencijas mehānisma efektivitāti.

### **Dominējošs diskurss**

Pirmo tendenci uzskatami raksturo, piem., oficiāls Tieslietu ministrijas atzinums par Konvencijas ratifikācijas iespējamību (1996.g.): konvencija ir pretrunā ar latviešu tautas interesēm, pat tās parakstīšana bija kļūda.

Šāda tendence nav unikāla, lielākā vai mazākā mērā tā izpaužas daudzās valstīs. Latvijā to stiprina valsts un nācijas celtniecības procesu īpatnības. Īpaši jāatzīmē padomju – būtībā, Stalina izstrādātās “nacionālā jautājuma” koncepcijas ietekme, kura traktē nācijas pašnoteikšanās tiesības kā etniskās grupas “īpašumtiesību” uz kādu teritoriju atzīšanu. Šī pieeja tiek viskonsekventāk atspoguļota LSDSP ideoloģijā - piem., J.Bojāra izstrādātajos jaunās Satversmes un Satvermes grozījumu projektos.

Kaut gan Latvijas integrācija Eiropas kopienā un izmaiņas politisko zinātņu mācībās pakāpeniski samazina šādas etnocentriskās pieejas atzīšanu, tā joprojām paliek populārā sabiedrībā – piem., ļoti bieži politikajā un sabiedriskajā diskursā tikai etniskie latvieši, nevis visi Latvijas pilsoņi, tiek uzskatīti par “īstiem šīs zemes saimniekiem”, kamēr mazākumtautības tiek dēvētas par “viesiem”, “ienācējiem”, un pat “kolonistu un okupantu” iesauka tiek tieši vai netieši attiecināts uz visiem nelatviešiem.

Raksturīgi, piem., ir termina “valsts valoda” – nevis “oficiālā” valoda – izvēle un konsekventa lietošana. Diskursi un retorika skaidri parāda, ka, patiešām, latviešu valodas statuss un loma sabiedrībā tiek traktēta daudz plašākā nozīmē, neka vienīgi valoda, kura jālieto likumā noteiktajās oficiālās saskarsmes situācijās.

Vēl viens piemērs – dažu vadošu politiķu un ministru konsekventa atteikšanās no krievu valodas lietošanas, par uzrunājot krieviski runājošo auditoriju vai sniedzot interviju krievu valodas medijiem, kaut gan krievu valodā viņi runa brīvi un labprāt to lieto, piem., saskarsmē ar žurnālistiem no Krievijas (izglītības un zinātnes ministre, aizsardzības ministrs).

Neartikulēts, bet acīmredzami dominējošs liberālais diskurss ir ierobežoto “zonu” noteikšana mazākumtautību valodu un kultūru izpausmēm (religiskas organizācijas, kultūras biedrības, un šauri traktētā “privātā joma”). Šobrīd sabiedrības integrācijas koncepcija balstās uz šāda pieņēmuma: tā ir orientēta uz valsts valodas prasmes uzlabošanu un mazākumtautību kultūru biedrību pasākumu atbalstu, bet gandrīz pilnīgi ignorē valsts pārvaldes sistēmas adaptēšanu sabiedrības kultūru daudzveidībai, ka arī nepietiekoši akcentē pretdiskriminācijas politiku ka integrācijas mērķi un līdzekļi.

No mazākumtautībām tiek gaidīts, ka publiskajā telpā viņi, ja pat “nekļūst par latviešiem”, tad vismaz “uzvedas kā latvieši”.

Rezultējoša attieksme pret konvencijas ratifikāciju ir kā pret “piekāpšanos”, un rezultējoša tieksmē - “īstenot konvenciju tiktāl, ciktāl esam spiesti to darīt”.

## **Īpatnības un problēmas**

Latvijas vēsturiskās īpatnībās, kā arī no tām izrietošā likumdošanas struktūra un specifika nosaka specifiskas konvencijas īstenošanas problēmas.

Daudz tika rakstīts un runāts par to, ka vēsturisko iemeslu dēļ Latvijas lielākā minoritāte – krievi – nejutās kā minoritāte, savukārt, etniskais vairākums – latvieši – nejutās kā vairākums. Tas provocē abpusēju nedrošības sajūtu.

No juridiskām problēmām, pirmkārt, jāmin pilsonības problēma. “Atjaunotā pilsonība” nosaka zemāko mazākumtautību “politisko svaru” salīdzinot ar to faktisku īpatsvaru iedzīvotāju vidū. Tādēļ politiķiem ir mazāk stimulu vērsties pie mazākumtautībām pēc atbalsta un ievērot viņu specifiskas intereses. Šis faktors nosaka neproporcionālu uzsvāru, ko politiskās elites vairākums liek uz nacionalistiskām emocijām, meklējot latviešu vēlētāju atbalstu.

Šajā ziņā ir interesants salīdzinājums ar Igauniju, kur nepilsoņu piedalīšanās pašvaldību vēlēšanās stimulē gandrīz visa politiskā spektra partijas meklēt arī mazākumtautību atbalstu.

Tas arī ir Latvijas politikas “etnizācijas”, vēlētāju pieaugošas polarizācijas pēc etniskās pazīmes, “etniskās balsošanas” galvenais iemesls.

Raksturīgi, ka likumi, kuri tika pieņemti pirms “atjaunotās pilsonības” koncepcijas oficiālas nostiprināšanas (piem., 1989 Valodu likums), kaut gan bija nepārprotami vērsti uz latviešu valodas statusa nostiprināšanu, tomēr daudz vairāk ņēma vērā mazākumtautību intereses. Kopš brīža, kad izradās, ka nelatviešu vairākums vairs nebalso, tās vairs netika ievērotas, un vienīgais atturošs faktors bija starptautisko organizāciju rekomendācijas. Citiem vārdiem, iekšējais dialogs tika aizvietots ar ārējo.

Tātad, konvencijas īstenošanas specifiska problēma ir politiskās elites motivācijas trūkums: tā nav ieinteresēta balansēt latviešu un mazākumtautību intereses, jo cīnās gandrīz vienīgi par latviešu balsīm. Turklāt, ārējais dialogs vairs arī tikpat kā neeksistē, jo visāda veida politiskā “kondicionalitāte” izsmelta pēc iestāšanās ES.

Latvijas specifika izpaužas arī faktā, ka pie mums, atšķirībā no vairuma citu Eiropas valstu, nav iespējams sadalīt mazākumtautības “tradicionālās” un “jaunās” (piem., etnisko krievu vidū 42% pieder pie “vecās” minoritātes, bet 58% iebrauca salīdzinoši nesen, poļu vidū “vecā” īpatsvars ir virs 60%, ebreju – ap 45%, utt.)

Tajā pašā laikā, vērojama skaidra vēlme ierobežot konvencijas piemērošanas jomu, attiecinot tās normas tikai uz “tradicionālām minoritātēm”.

Politiskajā diskursā šī īpatnība bieži tiek vienkārši ignorēta, un visas pie mazākumtautībām piederošas personas tiek – apzināti vai ne – tiek aprakstītas kā

“iebraucēji” (spilgtus šādas pieejas piemērus var atrast, piem., Valsts prezidentes uzrunās).

Savukārt, mazākumtautību tiesību aizstāvji arī bieži neņem vērā šo faktoru, prasot, lai attieksme pret visām mazākumtautībām būtu vienāda (jāatzīmē, ka šāda pieeja liekas tuvāka Ekspertu Padomes nostājai).

Personu “šķirošana” vienas etniskās grupas iekšienē atšķirībā, piem., no pilsonības iegūšanas veida, praksē diez vai ir iespējama – to pierāda arī Igaunijas pieredze.

Tātad, īstenojot konvenciju, acīmredzot, būs jāprobežojas ar “šķirošanu” tikai deklaratīvajā līmenī – kas, neapšaubāmi, izraisīs nacionalistiski noskaņoto politiķu skaļus protestus un rādīs papildus problēmas konvencijas normu realizācijā.

Konvencija ietvertās normas var nosacīti sadalīt divās daļās: tās, kurām ir pirmām kārtām simboliskā nozīme, un tīri praktiskās normas. Vēl viena Latvijas īpatnība ir tas, ka mazākumtautībām svarīgākie jautājumi Latvijā pieder pie konvencijas “praktiskās dimensijas”. Piemēram, latviešu sabiedrībā daudz diskutētais jautājums par ielu nosaukumiem divās valodās nekad netika nopietni cilāts krievvalodīgajā sabiedrības daļā, bet ar iespēju lietot mazākumtautību valodu saziņā ar pašvaldībām situācija ir tieši pretēja. Taču jāatzīmē, ka praktisko jautājumu nerisināšana provocē mazākumtautību mobilizāciju, idejisko platformu meklējumus, un galu galā izeju uz simbolisko līmeni (kā notika, piem., ar mazākumtautību skolu reformu).

Būtiska ir arī lielākās minoritātes etniskās dzimtenes loma. Ka publiski atzina viens redzamais Latvijas politiķis, Krievijas nedraudzīga uzvedība bieži provocē vēlmi “atpēlēties uz vietējiem krieviem”, kaut gan visi saprot, ka viņi nevar būt atbildīgi par Krievijas politiku.

### **Pārvarētās problēmas un pārvarēšanas faktori**

Pēdējo četru gadu laikā, dažas likumdošanas normas, kuras bija acīmredzami pretrunā ar konvencijas prasībām, tika pārskatītas. Taču jāatzīmē, ka tikai viena gadījumā tas tika izdarīts ar Saeimas vairākuma politisko lēmumu, bez spēcīga ārēja spiediena – tas bija lēmums par obligātas tautības ieraksta pasēs atcelšanu. Tajā pašā laikā gan obligāts tautības ieraksts Iedzīvotāju reģistrā (kaut arī kā sensitīvie dati), gan aile “tautība” dažnedažādās anketās joprojām pastāv. Spēkā paliek arī 1994. g. likums par tautības ieraksta maiņu, ar visām PSRS praksei atbilstošām normām. Tātad, joprojām Latvijas likumdošanas pilnīgu atbilstību konvencijas 3.pantam var pamatot ar apšaubīt.

Dažos citos gadījumos konvencijai neatbilstošās normas tika atzītas par spēkā neesošām ar Satversmes tiesas lēmumu: privāto raidorganizāciju apraides laika mazākumtautību valodās ierobežojums (2003.g.) un privāto mazākumtautību skolu subsidēšanas aizliegums (2005.g.). Abos šajos gadījumos valdošais vairākums līdz pēdējam brīdim izmisīgi aizstāvēja apšaubāmas normas, noraidot opozīcijas priekšlikumus grozīt tās un apgalvojot, ka tās pilnībā atbilst Latvijas saistībām cilvēka tiesību jomā.

Komplicētākā bija situācija ar valsts valodas prasmes apliecināšanas prasību deputātu kandidātiem atcelšanu. Gan ANO CTK viedoklis Ignatānes lietā 2001.g., gan ECT spriedums Podkolzinas lietā 2002.g. konstatēja pārkāpumus, taču šie pārkāpumi formāli attiecās uz valsts valodas prasmes pārbaudes procedūru, nevis uz pašu valodas prasmes prasības principu. Kaut gan ir apšaubāms, vai vispārējie pasākumi, lai novērstu līdzīgus pārkāpumus nākotnē, varētu iztikt bez šās normas atcelšanas, ne ANO CTK viedoklis, ne ECT spriedums to formāli neprasīja. Šī norma tika atcelta, jo ASV apņēmās to nodrošināt citu EDSO dalībvalstu priekšā kā priekšnosacījumu EDSO misijas Latvijā slēgšanai, un pēc misijas slēgšanas ASV izdarīja spiedienu uz LR valdību, lai izpildītu šo savu solījumu.

Tomēr raksturīgi, ka Saeimas Kartības Rullī joprojām saglabājas norma, kura paredz iespēju atņemt mandātu deputātam nepietiekamas valsts valodas prasmes dēļ – kaut gan šāda formāla prasība kā ieviešanas priekšnosacījums vairs nepastāv.

Jāatzīmē, ka pakāpeniski notiek atgriešanās pie prakses, kuru ECT atzina par pārkāpumu – t.i. pie atkārtotām valsts valodas prasmes pārbaudēm, ko veic Valsts valodas centra darbinieki. Šo praksi leģitimizēja šķietami nenozīmīgie grozījumi Valsts valodas centra nolikumā. Tikko parlamentārā opozīcija apstrīdēja šos grozījumus Satversmes tiesā, tātad, acīmredzot arī šajā gadījumā punktu strīdam pieliks Satversmes tiesa, nevis politiķi.

Tātad, varam secināt, kā konsekventa likumdošanas sakārtošana atbilstoši konvencijas normām līdz šim notika pateicoties galvenokārt Satversmes tiesas, kā arī ārējo aktieru pūlēm. Citiem vārdiem, Latvijas politiskā elite šobrīd vēl nav gatava patstāvīgi risināt šādas politiski sensitīvas problēmas.

Arī šeit jāpasvīturo būtiskas atšķirības starp Latviju un Igauniju – tur nozīmīgi līdzīga rakstura lēmumi tika bieži pieņemti pilnīgi patstāvīgi, bez tiesu vai ārējo aktieru iejaukšanas – piem., 2003. gada janvāra grozījumi Ģimnāziju likumā, kuri faktiski noteica katrai mazākumtautību vidusskolai iespējas patstāvīgi noteikt pārejas termiņu uz mācībām pārsvarā igauņu valodā.

### **Atlikušās problēmas**

Ņemot vērā augstāk minēto, jāgaida, ka atlikušo neatbilstību konvencijai likvidācija un likumdošanas sakārtošana būs ļoti smags process. Ir svarīgi atcerēties, ka augstāk minētajos gadījumos runa gāja ne tikai par konvencijas normām, bet par to tiesību pārkāpumiem, kuras tiek paredzētas arī citos starptautiskajos instrumentos (vārda brīvība, nediskriminācija, pilsoņu tiesības vēlēt un tikt ievēlētiem, utt). Atlikušās problēmas ir pārsvara tādas, kuras citas konvencijas neregulē.

Vislabāk uz esošām neatbilstībām norādīja pati valdība, pieņemot otro un trešo deklarāciju. Šo deklarāciju atbilstība Vīnes konvencijai var tikt pamatoti apšaubīta. Vissvarīgākais jautājums, neapšaubāmi, ir pie mazākumtautībām piederošo personu tiesības lietot savu valodu saziņā ar vietējo varu (10.2.p.). Tas ir viens no konvencijas stūrakmeņiem, un šīs normas svīturošana var tikt interpretēta kā akts, kurš ir pretrunā ar konvencijas mērķi.

Jebkurā gadījumā, šobrīd spēkā esošā Latvijas likumdošana negarantē šādas tiesības mutiskā saziņā un tieši aizliedz – rakstiskā saziņā.

Paliek arī virkne citu problēmu. Piemēram, ar pie mazākumtautībām piederošo personu personvārdu lietošanu un oficiālo atzīšanu (11.1.p.). Kaut gan ECT neatrada pārkāpumu Mencenas lietā un noraidīja līdžīgu sūdzību Kuharecas lietā jau agrākajā posmā, jāņem vērā, ka Eiropas cilvēka tiesību konvencijas prasības šajā jomā ir daudz ierobežotākās, neka Vispārējās konvencijas prasības, un ECT spriedumu nevar automātiski attiecināt arī uz Vispārējās konvencijas izpildi.

Nekādā gadījumā nevar uzskatīt par slēgtu arī jautājumu par izglītību mazākumtautību valodās (14.2. p.). Milzīgs pieprasījums pēc izglītības dzimtajā valodā neapšaubāmi pastāv, un vai valsts pietiekoši ievēro šo pieprasījumu, kā paredz konvencija – tas prasa nopietno analīzi.

### **Efektīva līdzdalība**

Var minēt arī citus piemērus, taču visbūtiskākā problēma, mana skatījumā, ir saistīta ar 15. panta – efektīva līdzdalība – īstenošanu. Ja tiks atrastas adekvātas efektīvas līdzdalības formas, tad arī problēmas sakarā ar citām konvencijas normām, ieskaitot izglītību, var tikt veiksmīgi risinātas.

Efektīvas līdzdalības koncepcija ir pavisam jauna Latvijas (un ne tikai Latvijas) tiesiskajā sistēmā. Pagaidām vienīgais piemērs, kad tiesas mēģināja to pielietot ( kaut gan nevis šās konvencijas, bet vispārējā demokrātijas kontekstā) bija lieta Satversmes Tiesā par mazākumtautību izglītības reformu. Šajā lietā tiesa aprobežojās ar minimalistisko pieeju – efektīva līdzdalība tika reducēta vienīgi uz parlamentāro procedūru, t.i. tiesa pārbaudīja, vai opozīcijai bija iespējas iesniegt savus priekšlikumus un aizstāvēt tos Saeimas debatēs. Šāda efektīvas līdzdalības principa interpretācija varētu būt tikai ka pirmais solis šī principa piemērošanā. Acīmredzot, Ekspertu komiteja izvirza dalībvalstīm daudz augstākās prasības šajā jomā.

“Ārpusparlamentārās” mazākumtautību līdzdalības formas ir grūti atzīt par efektīvām. Prezidenta Tautību konsultatīva padome tika nodibināta 1996.gadā, bet kopš jaunās Valsts prezidentes ievēšanas 1999.gadā tā vairs netika sasaukta. Mazākumtautību izglītības konsultatīva padome gan sava sastāva (absolūto vairākumu veido ministrijas ierēdņi vai no ministrijas atkarīgie skolu direktori, turklāt ministrija pati izvēlas nevalstiskās un mazākumtautību organizācijas, ko uzaicināt darbam padomē), gan pilnvaru ziņā diez vai var veikt nopietnas funkcijas.

Raksturīgs piemērs bija Izglītības likuma pārejas noteikumu liberalizācija 2003.gadā. Lēmums par izmaiņām no mācībām vidusskolā tikai valsts valodā uz proporciju 60:40 tika pieņemts kā kompromiss starp radikāliem nacionālistiem un mēreniem, taču pašas ieinteresētas personas – mazākumtautību politiķi un nevalstiskās organizācijas – nekādā veidā netika iesaistīti dialoga par šo tēmu. Vel vairāk – informācija par gatavoto lēmumu tika rūpīgi slēpta no viņiem.

## Secinājumi

Latvijas situācijas vēsturiskās un politiskās īpatnības dara konvencijas adekvātu īstenošanu Latvija īpaši sarežģītu. Sabiedrībā joprojām dominē uz padomju koncepcijām balstīta pārliecība par latviešu “īpašumtiesībām” uz valsti, un, kaut gan ikdienas līmenī starpetniskās attiecības ir pamatā labas un neiecietības līmenis salīdzinoši zems, etniskais vairākums ir gatavs pieņemt pie mazākumtautībām piederošas personas kā kaimiņus, kolēģus, draugus un ģimenes locekļus – bet ne kā vienlīdzīgus līdzpilsoņus ar savām specifiskām interesēm.

Augsts nepilsoņu skaits pie mazākumtautībām piederošo personu vidū mazina politiķu motivāciju spert soļus viņiem pretī un stimulē kārdinājumu gūt politiskus punktus, spekulējot uz nacionalistiskām emocijām un stereotipiem.

Ļoti būtiska loma konvencijas īstenošana var būt oficiālam integrācijas diskursam, pievēršot lielāku uzmanību valsts pārvaldes sistēmas adaptēšanai sabiedrības kultūru daudzveidībai, kā arī pretdiskriminācijas politikai kā integrācijas mērķim un līdzeklim.

Izšķiroša nozīme varētu būt mazākumtautību efektīvas līdzdalības adekvātām formām. Labākajā gadījumā, runa varētu būt par reālu varas dalīšanu, mazākumtautību aktīvu iesaistīšanu valsts pārvaldē un starpetnisko koalīciju veidošanu, taču tuvākajā laikā šāda scenārija varbūtība neizskatās daudz maz vērā ņemama.

Beidzot, joprojām lielo lomu spēle ārējo aktieru – starptautisko organizāciju iesaistīšanas. Atliek cerēt, ka valdība būs spējīga attīstīt nopietno dialogu ar Ekspertu padomi, nevis ieņems tikai aizsardzības pozīciju.