



Latvijas Republikas tiesībsargs

Baznīcas iela 25, Rīga, LV-1010, tālr.: 67686768, e-pasts: tiesibsargs@tiesibsargs.lv, www.tiesibsargs.lv

Rīgā

23.11.2023. Nr. 1-5/315

Ministru prezidentei
Evikai Siliņai
pasts@mk.gov.lv

Par patvēruma meklētāju sociālo nodrošinājumu

Saskaņā ar Tiesībsarga likuma 12.panta 8.punktu viens no tiesībsarga uzdevumiem ir sniegt Saeimai, Ministru kabinetam, pašvaldībām vai citām iestādēm ieteikumus attiecībā uz tiesību aktu izdošanu vai grozīšanu. Informācija par aktuālajām problēmām tiek gūta gan no privātpersonu iesniegumiem, gan nevalstisko organizāciju sniegtās informācijas, kā arī veicot preventīvo funkciju.

Valsts, pieņemot Patvēruma likumu un ar to saistītos Ministru kabineta noteikumus, ir identificējusi savus galvenos pienākumus patvēruma meklētāju tiesību nodrošināšanā, tomēr tāpat kā attiecībā uz jebkuru citu regulējumu arī šajā jomā ir nepieciešams periodiski pārskatīt gan attiecīgās grupas vajadzības, gan soļus to nodrošināšanā. Šobrīd ir identificētas trīs jomas saistībā ar patvēruma meklētāju un pastarpināti arī izraidāmo ārzemnieku tiesību nodrošināšanu, kurās būtu nepieciešams veikt izmaiņas.

1) Nepilngadīgo bez pavadības tiesību nodrošināšana

Pirmkārt, ir jāsecina, ka šobrīd esošais tiesiskais regulējums nerada labvēlīgus apstākļus nepilngadīgo patvēruma meklētāju bez pavadības tiesību nodrošināšanai. Šāds secinājums attiecināms arī uz situācijām, kad nepilngadīgais bez pavadības tiek pakļauts piespiedu izraidīšanai.

Proti, Patvēruma likuma 6.pants paredz, ka nepilngadīgu personu bez pavadības personiskajās un mantiskajās attiecībās patvēruma procedūras laikā pārstāv bāriņtiesa vai tās iecelts aizbildnis, vai bērnu aprūpes iestādes vadītājs. Savukārt Imigrācijas likuma 50.⁸ pantā noteikts, ka izraidīšanas procedūras laikā nepilngadīgu ārzemnieku, kurš ir bez vecāka vai viņa likumiskā pārstāvja pavadības, personiskajās un mantiskajās attiecībās pārstāv bāriņtiesa vai tās iecelts aizbildnis, vai bērnu aprūpes iestādes vadītājs. Novērojumi liecina, ka faktiski šis pārstāvis visbiežāk būs tieši bāriņtiesas darbinieks. Ņemot vērā, ka patvēruma meklētāju izmitināšanas centrs atrodas Muceniekos, bet Valsts robežsardzes aizturēto ārzemnieku izmitināšanas centrs – Daugavpilī, tad lielākoties šo bērnu pārstāvji

ir vai nu no Ropažu vai Daugavpils bāriņtiesas, kā arī nākotnē potenciāli no Alūksnes novada bāriņtiesas. Šis apstāklis bāriņtiesām neapšaubāmi rada papildu pienākumus.

Tāpat jāņem vērā, ka nepilngadīgo patvēruma meklētāju bez pavadības pārstāvībai ir arī citas niansas, kas rada gan lielākus izdevumus no bāriņtiesas kā iestādes, gan arī pieprasa vairāk laika un uzmanības no atbildīgā bāriņtiesas darbinieka. Piemēram, nereti komunikācijai ar bērniem ir nepieciešami tulka pakalpojumi, ir jāpārvar kultūras atšķirības, kā arī jāiegulda vairāk pacietības, lai izskaidrotu bērnam svarīgos jautājumus, parūpētos par sadzīviskām lietām (laika apstākļiem piemērotu apģērbu, izglītības jautājumu risināšanu utt.). Šie apstākļi neapšaubāmi rada gan finansiālus, gan praktiskus izaicinājumus. Tāpat, protams, nevar ignorēt apstākli, ka viena no Latvijai aktuālajām problēmām ir sekundārā migrācija. Tomēr šīs grūtības nedrīkst ietekmēt pienākumus, kas valstij ir attiecībā pret jebkuru bērnu, ieskaitot nepilngadīgos patvēruma meklētājus bez pavadības. Šī ir nepilngadīgo grupa, kas automātiski ir uzskatāmi par mazaizsargātiem un viņu vajadzību un interešu nodrošināšana izriet gan no jau pieminētā Patvēruma likuma, gan arī Bērnu tiesību aizsardzības likuma 6.panta un bērnu tiesību aizsardzības principiem vispārīgi.

Piemēram ANO Bērnu tiesību komitejas sniegtajos Vispārīgajos komentāros Nr.6 jau izsenis uzsvērts pienākums bērna interešu prioritāti ievērot arī ārpus viņa izcelsmes valsts, kā arī nodrošināt nepavadīto bērnu aizsardzību gan saistībā ar viņa sadzīviskām vajadzībām, gan attiecībā uz izaugsmi un aizsardzību pret vardarbību vai cilvēku tirdzniecību.¹ Tāpat nepilngadīgo patvēruma meklētāju tiesību mazaizsargātība ir uzsvērtā arī Eiropas Savienības direktīvās, kas transponētas Patvēruma likumā².

Tiesībsargs ir jau ilgstoši pievērsis uzmanību tam kā šobrīd tiek ievērotas nepilngadīgo personu bez pavadības tiesības gan patvēruma procesā, gan arī, ja tiek veikta piespiedu izraidīšana.³ Gandrīz visi secinājumi un identificētās problēmas, kas izteiktas attiecībā uz bāriņtiesu lomu piespiedu izraidīšanas procesā, ir attiecināmas arī uz patvēruma procesu. Tie saistīti ar faktisku bāriņtiesas iesaisti nepilngadīgās personas pārstāvībā, identificējot gan ar valodu, gan laika ieguldījumu, gan ar finansējumu saistītos jautājumus. Turklāt kopš 2021.gada ievērojami pieaugušais⁴ patvēruma meklētāju skaits šo problemātiku vēl vairāk izgaismo, jo, kā jau minēts, lielā mērā skar konkrētu novadu bāriņtiesas, nevis ir vienmērīgi izdalīts pa visu valsti.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, kā arī reaģējot uz saņemtu iesniegumu, kas vēlreiz aktualizēja cilvēku tirdzniecības riskus attiecībā uz nepilngadīgajiem patvēruma meklētājiem bez pavadības, tiesībsargs rīkoja tikšanos ar Ropažu novada bāriņtiesas pārstāvjiem, kā arī Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi, Valsts bērnu tiesību aizsardzības inspekciju un Valsts robežsardzi. Šīs tikšanās laikā aktualizējās jautājums ne tikai par bāriņtiesu lielo lomu nepilngadīgo personu interešu pārstāvības jomā, tostarp, cilvēku tirdzniecības prevencijai, bet arī par resursu trūkumu šīs funkcijas pilnvērtīgai izpildei. Šajā diskusijā tika minēts, ka Ropažu bāriņtiesa uz šo problemātiku norādījusi arī Iekšlietu ministrijai un jau ir panākti zināmi uzlabojumi. Piemēram, ciešā sadarbībā ar Sabiedrības

¹ Committee on the rights of the child, Thirty-ninth session 17 May – 3 June 2005. General Comment No.6 (2005), pieejams: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc6.pdf>

² Sal. sk. <https://euaa.europa.eu/guidance-reception-unaccompanied-children/legal-framework-and-general-principles>

³ Sk., piemēram, https://www.tiesibsargs.lv/wp-content/uploads/migrate_2022/content/parskats_par_trukumiem_nov2020_pilnveidots_1606299719.pdf

⁴ Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes statistika, pieejama: <https://www.pmlp.gov.lv/lv/patveruma-mekletaju-statistika-lidz-2023-gadam>

integrācijas fondu ir uzlabojusies pieejamība tuku pakalpojumiem. Vienlaikus galvenā problemātika ar to netiek atrisināta.

Viens no risinājumiem, lai atvieglotu minēto bāriņtiesu darbu, varētu būt lielāka valsts iesaiste šī jautājuma risināšanā. Piemēram, Ministru kabineta 2016.gada 20.septembra sēdes protokola Nr.46 40.paragrāfā noteikts, ka pašvaldībām no valsts budžeta programmas "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem" kompensējami faktiskie izdevumi, kas pašvaldībām radušies, sniedzot sociālos pakalpojumus, sociālo palīdzību un atbalstu, kas noteikti Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā, Bērnu tiesību aizsardzības likumā un citos normatīvajos aktos un attiecīgās pašvaldības saistošajos noteikumos. Pašvaldībām radušies faktiskie izdevumi kompensējami no valsts budžeta programmas "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem" divu gadu laika periodā no bēgļa vai personas ar alternatīvo statusu statusa iegūšanas brīža, bet par nepilngadīgiem bēgļiem un personām ar alternatīvo statusu bez pavadības faktiskie izdevumi kompensējami līdz viņu 24 gadu vecumam. Attiecīgi, ja valsts sniedz šādu atbalstu pašvaldībām pēc tam, kad persona ir saņēmusi statusu, turklāt nepilngadīgo personu bez pavadības gadījumā atzīstot pienākumu šādu atbalstu sniegt ilgāk (līdz 24 gadu vecumam), būtu pamatoti un nepieciešami pašvaldībai atlīdzināt arī tos resursus, kuri bijuši nepieciešami nepilngadīgo personu bez pavadības tiesību nodrošināšanai pirms statusa iegūšanas.

Lai gan tiesībsargs piedāvā šādu risinājumu, iespējams, šo jautājumu var risināt arī citos veidos. Proti, ne tikai paplašinot līdzekļu neparedzētiem gadījumiem iespējamo izmantošanas veidu, tajā iekļaujot arī izdevumus, kas radušies pašvaldību budžetā, nodrošinot nepilngadīgo personu bez pavadības pārstāvību un interešu aizsardzību. Tomēr jebkurā gadījumā valstij būtu jāraugās, lai nepilngadīgo personu bez pavadības tiesības tiek nodrošinātas atbilstoši visiem standartiem. Un, ja konkrētais regulējums paredz, ka bērna pārstāvību šādās situācijās īsteno bāriņtiesa, tad jārada situācija, kurā bāriņtiesas nevar atsaukties uz resursu trūkumu.

Nenoliedzami, ka šis jautājums būtu jārisina ne tikai ar finansējuma palielināšanu, bet arī profesionāļu un sabiedrības izglītošanu kopumā (piemēram, veicinot sabiedrības locekļu interesi un iespējas būt par audžuģimeni bez pavadības esošajiem bērniem, kas lūguši patvērumu). Tāpat ir arī labi pārstāvības piemēri, tomēr gan tiesībsarga novērojumi, gan pašu bāriņtiesas pārstāvju teiktais liecina, ka resursu trūkums ir šķērslis, lai bāriņtiesas pilnvērtīgi veiktu savas funkcijas. Un, kā jau norādīts, patvēruma meklētāju skaitam ir tendence pieaugt, un attiecīgi ir prognozējams arī nepilngadīgo patvēruma meklētāju bez pavadības skaita pieaugums, kas jau šobrīd esošo problēmu tikai palielinās.

2) Patvēruma meklētāju uztura un dienasnaudas apmērs

Tāpat nevalstiskās organizācijas tiesībsargam ir norādījušas uz nepietiekamo uztura un dienasnaudas apmēru, kas šobrīd noteikts patvēruma meklētājiem.

Eiropas Parlamenta un Padomes 2013.gada 26.jūnija direktīvas 2013/33/ES, ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanu (turpmāk – Direktīva 2013/33/ES) preambulas 11. un 14.punkts noteic, ka dalībvalstīm būtu jānosaka standarti pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, kas ir pietiekami, lai nodrošinātu viņiem cilvēka cienīgu dzīves līmeni un salīdzināmus dzīves apstākļus visās dalībvalstīs. To personu uzņemšanai, kurām ir īpašas uzņemšanas vajadzības, vajadzētu būt valsts iestāžu galvenajām rūpēm, lai nodrošinātu, ka šāda uzņemšana ir izstrādāta tā, lai apmierinātu viņu īpašas uzņemšanas vajadzības.

Saskaņā ar Direktīvas 2013/33/ES 17.panta pirmo daļu, dalībvalstis nodrošina, ka pieteikuma iesniedzējiem, sagatavojot starptautiskās aizsardzības pieteikumus, ir pieejami materiālie uzņemšanas nosacījumi. Šā panta otrajā daļā noteikts, ka dalībvalstis nodrošina, ka uzņemšanas materiālie nosacījumi sniedz pieteikuma iesniedzējiem atbilstošu dzīves līmeni, kas nodrošina viņu uzturēšanos un aizsargā viņu fizisko un garīgo veselību. Dalībvalstis nodrošina, ka mazāk aizsargātām personām saskaņā ar 21.pantu, kā arī attiecībā uz minēto personu situāciju, kuras ir aizturētas, ir nodrošināts nepieciešamais dzīves līmenis īpašajā situācijā. Saskaņā ar Direktīvas 2013/33/ES 17.panta piekto daļu, ja dalībvalstis nodrošina materiālos uzņemšanas nosacījumus finansiālu pabalstu vai talonu veidā, to apmēru nosaka, pamatojoties uz līmeņiem, kurus attiecīgā dalībvalsts izveidojusi vai nu ar tiesību aktu vai praksē, lai nodrošinātu pienācīgu dzīves līmeni valstspiederīgajiem. Šajā sakarā dalībvalstis pret pieteikuma iesniedzējiem var paredzēt mazāk labvēlīgu attieksmi nekā pret valstspiederīgajiem, jo īpaši, ja materiālais atbalsts daļēji tiek sniegts natūrā vai ja ar minētajiem līmeņiem, ko piemēro valstspiederīgajiem, cenšas nodrošināt augstāku dzīves standartu par to, kas šajā direktīvā paredzēts pieteikuma iesniedzējiem.

Tātad dalībvalstis var paredzēt mazāk labvēlīgu attieksmi patvēruma meklētājiem, ja, piemēram, materiālais atbalsts daļēji tiek sniegts natūrā. Taču Direktīvas 2013/33/ES 17.panta piektās daļas pirmajā teikumā ir skaidri noteikts, ka materiālo uzņemšanas nosacījumu apmēru nosaka tādu, lai tiktu nodrošināts pienācīgs dzīves līmenis valstspiederīgajiem. Direktīvas 2013/33/ES 17.panta otro teikumu nevar interpretēt atrauti no panta pirmā teikuma.

2015.gadā tiesībsargs atzinumā pārbaudes lietā Nr.2015-37-8G vērtēja, vai iepriekš noteiktā dienas naudas summa – 2.15 *euro* diennaktī ir atbilstoša. Pārbaudes lietā tika secināts, ka tobrīd spēkā esošajos Ministru kabineta 2010.gada 12.janvāra noteikumos Nr.24 noteiktā summa nespēj patvēruma meklētājiem segt viņu uzturēšanas izmaksas Latvijā, un tobrīd tiesībsargs rekomendēja šo summu pārskatīt.

Kopš 2016.gada ir spēkā Ministru kabineta 2016.gada 12.jūlija noteikumi Nr.449 “Noteikumi par patvēruma meklētāja uzturam un dienasnaudas izmaksai paredzēto izdevumu apmēru un segšanas kārtību”. Šo noteikumu 2.punkts paredz, ka uztura un dienasnaudas apmērs patvēruma meklētājam ir 3.00 *euro* diennaktī. Tiesībsargam nav informācijas, ka pati summa vai tās veidošanas principi kopš 2016.gada būtu pārskatīti. Vienlaikus ir vispārzināms fakts, ka kopš 2016.gada dzīves dārdzība ir ievērojami pieaugusi. To apliecina arī Centrālās statistikas pārvaldes publicētie dati. Piemēram, Centrālās statistikas pārvaldes inflācijas kalkulators atspoguļo, ka, salīdzinot 2016.gada jūliju ar 2023.gada oktobri, kopējais patēriņa cenu pieaugums ir bijis 42,8%. Noteiktās grupās, piemēram, pārtikas preces un bezalkoholiskie dzērieni, šis pieaugums ir bijis vēl lielāks – 56%.⁵

Tāpat pēdējos gados Satversmes tiesa ir pieņēmusi vairākus nolēmumus attiecībā uz valsts sniegto sociālo atbalstu. Satversmes tiesa savos nolēmumos ir uzsvērusi nepieciešamību atbalstu veidot mērķēti un pārdomāti, lai tas atbilstu personu faktiskajām vajadzībām. Viens no veidiem šī mērķa sasniegšanai ir, tostarp, atbalsta regulāra pārskatīšana, piemēram, reizi gadā.⁶ Lai gan minētā dienas nauda skar tikai noteiktu sabiedrības grupu – patvēruma meklētājus, tomēr nav pamata šīs Satversmes tiesas atziņas visaptverošā veidā nepiemērot arī attiecībā uz šo atbalsta veidu.

⁵ Sk. Centrālās statistikas pārvaldes inflācijas kalkulatoru. Pieejams:

https://tools.csb.gov.lv/cpi_calculator/lv/2016M07-2023M10/0/100.00

⁶ Sk., piemēram, Satversmes tiesas 2023.gada 5.oktobra sprieduma lietā Nr.2022-34-01 16.1.punktu.

Pozitīvi vērtējams, ka Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde jau ilgstoši vairākos posmos īsteno Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda projektu “Atbalsta pasākumi personu, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, uzņemšanai un izmitināšanai Latvijā”, kas ietver, tostarp, noteikta daudzuma pārtikas un higiēnas preču izsniegšanu, kā arī iespēju saņemt braukšanas kartiņas u.c. atbalsta veidus. Nav šaubu, ka projekta ietvaros sniegtais atbalsts papildina dienas naudu un tie jāvērtē kopā. Tomēr šādi projekti tiek īstenoti jau ilgstoši, ne tikai pēdējos gados kā atbilde inflācijai, tāpēc tas nevarētu būt iemesls atteikties pārvērtēt 2016.gadā noteikto dienas naudas apjomu.

3) Higiēnas un pirmās nepieciešamības preču normas

Papildus tiesībsargs aicina Ministru kabinetu sadarbībā ar Valsts robežsardzi pārskatīt Ministru kabineta 2017.gada 23.maija noteikumu Nr.263 “Noteikumi par uzturēšanas normām, higiēnas un pirmās nepieciešamības preču apjomu Valsts robežsardzes patvēruma meklētāju izmitināšanas telpās izmitinātajam patvēruma meklētājam un Valsts robežsardzes izmitināšanas centrā vai Valsts robežsardzes pagaidu turēšanas telpā ievietotajam ārzemniekam” 3.pielikumu “Higiēnas un pirmās nepieciešamības preču norma”, īpaši 5., 8., 9., 21., 22.punktos noteiktās normas.

Piespiedu izraidīšanas novērošanas ietvaros, aptaujājot izraidāmos ārzemniekus, kā arī preventīvās funkcijas ietvaros aptaujājot aizturētos patvēruma meklētājus, vairākkārt ir konstatēts, ka minētajos Ministru kabineta noteikumos noteiktās higiēnas preču normas būtu nepieciešams pārskatīt, jo tās bieži neatbilst faktiskajām vajadzībām. Personu aptaujās konstatēts, ka visbiežāk pietrūkst šampūna, tualetes papīra, kā arī higiēnisko pakešu sievietēm. Papildus pie tiesībsarga par minēto jautājumu ir vērsusies arī nevalstiskā organizācija “Gribu palīdzēt bēgļiem”, kas sniedz atbalstu aizturēšanas centros esošajiem ārzemniekiem, norādot, ka atbilstoši faktiskajām vajadzībām būtu jāpaaugstina gan vecums, līdz kuram bērniem izsniedz autiņbiksītes, gan arī jāpalielina izsniedzamo autiņbiksīšu skaits. Tāpat organizācija norāda, ka kopš 2023.gada ir radusi līdzekļus, lai aizturēto ārzemnieku izmitināšanas centros piegādātu pieaugušo un bērnu apakšveļu, tomēr atbalsts, kas paļaujas uz ziedotāju iespējām, nav ilgtspējīgs. Tas savukārt norāda, ka šāda vajadzība, kas arī skar personu higiēnas jautājumus, patiesi pastāv un būtu jāizvērtē, vai nav nepieciešams meklēt pastāvīgāku risinājumu.

Tā kā šajā vēstulē norādītā problemātika skar vairāku ministriju kompetenču jomas, lūdzu Ministru kabinetu kopīgi izvērtēt aktualizētos jautājumus un lemt par visatbilstošākajiem risinājumiem.

Ar cieņu
tiesībsarga vietniece

Ineta Piļāne