

Latvijas Ārpolitikas institūts
Konrāda Adenauera fonds

Latvijas imigrācijas politika: problēmas un perspektīvas

Rīga, 2006.

Latvijas imigrācijas politika: problēmas un perspektīvas.

Satura rādītājs

Ievads.

Kopsavilkums.

I. Latvijas politikas analīze un scenāriji.

- 1. Latvijas darba tirgus un problēmas.**
- 2. Demogrāfijas situācija.**
- 3. Emigrācijas faktors.**
- 4. Darbaspēka deficīts.**
- 5. Imigrācijas politika.**
- 6. Ārzemnieki Latvijā.**
- 7. Sabiedriskā doma.**
- 8. Latvijas biznesa politika.**
- 9. Nelegālā nodarbinātība.**
- 10. Imigrācijas politikas scenāriji.**
- 11. Ieteikumi un rekomendācijas.**

II. Darba spēka kustība un imigrācija: ES regulējums.

- 1. ES pilsoņu brīva pārvietošanās un galvenās tiesības.**
 - 1.1. Eiropas Kopienas Līguma režīms.**
 - 1.2. Pārejas periodi jaunajām valstīm.**
- 2. ES tiesiskais režīms trešo valstu pilsoņu brīvas pārvietošanās kontekstā.**
 - 2.1. ES pastāvīgā iedzīvotāja statusa Direktīva.**
 - 2.2. Uz līgumiem balstītie režīmi.**

Immigration policy in Latvia – the problems and future perspectives.

Ievads.

Pētījuma galvenais mērķis ir analizēt imigrācijas politiku raksturojošos faktorus, kā arī iezīmēt iespējamus scenārijus politikas veidošanā, ņemot vērā gan priekšrocības, gan trūkumus. Pētnieciskajam projektam ir sekojoši uzdevumi:

- (1) apzināt potenciālos riska faktorus saistībā ar imigrācijas un emigrācijas jautājumu attīstību. Šāda riska faktoru noskaidrošana var tikt izmantota gan politikas formulēšanā, gan Latvijas ārpolitisko interešu definēšanā ES ietvaros;
- (2) piedāvāt politiskās alternatīvas risinot jautājumus, kas kompleksi saistās ar Latvijas darbaspēka mobilitāti, demogrāfiju, ekonomisko attīstību un politisko vidi.

Latvijas situācijā, pētot imigrācijas politikas jautājumus, galvenā uzmanība tiek pievērsta sekojošiem jautājumiem:

- Demogrāfiskā krīze, kuras galvenā iezīme ir straujš dzimstības kritums un ļoti zema tās līmeņa saglabāšanas pēc valstiskās neatkarības atjaunošanas, pēc dažiem gadiem būs galvenais cēlonis darbaspējas vecuma iedzīvotāju samazinājumam.
- Emigrācijas procesi un darbaspēka aizplūšana var radīt papildus grūtības darbaspēka tirgū. Latviju nākotnē jūtami var ietekmēt darbaspēka migrācijas procesi gan no ES dalībvalstīm, gan no citām valstīm.
- Situācija Latvijas darba tirgū, kur uzņēmēju un ekonomiskās attīstības interesēs ir izmantot pēc iespējas lētāku nekvalificēto darbaspēku. Tas veicinās darbaspēka importu uz Latviju. Situācijā, kad uzņēmēju interesēs ir veicināt darbaspēka importu, pieaug nelegālās imigrācijas risks. Imigrācijas problēmas var saasināt iekšpolitisko vidi Latvijā.
- Imigrācijas procesus tieši un netieši var ietekmēt arī ES politikas un tiesību attīstība, jo, lai īstenotu Lisabonas stratēģijas izvirzītos mērķus, ES nāksies būtiski ietekmēt darbaspēka un imigrācijas politiku.

Pētījums ir balstīts uz valsts iestāžu oficiālās informācijas un statistikas pamata. Pētījumā ir izmantota publiski pieejamā informācija un viedokļi no valsts amatpersonu, banku un uzņēmēju puses. Tāpat ir izmantotas intervijas un uzziņu metodes, lai paplašinātu analizējamās informācijas apjomu. Pētījumā ir izmantota arī ES un Starptautiskās Migrācijas organizācijas oficiālā informācija un statistika. Pētījuma autors ir Latvijas Ārpolitikas institūta pētnieks Ivars Indāns, ES darba tiesību regulējuma analīzi ir veikusi Rīgas Juridiskās augstskolas lektore, Lundas Universitātes doktorante Kristīne Krūma. Pētījums tapis ar Konrāda Adenauera fonda atbalstu.

Kopsavilkums.

Imigrācijas politiku raksturo tas, kādā veidā valsts vara pārvalda ar iedzīvotāju pārvietošanos saistītos jautājumus. Imigrācijas politika ir atkarīga no ekonomiskās attīstības faktoriem un mērķiem, vietējā darba tirgus vides, demogrāfiskās situācijas un sabiedriskās reakcijas attiecībā uz imigrācijas problemātiku (integrācijas spēju pakāpes). Mūsdienų globalizētajā pasaulē imigrācijas procesi ir cieši saistāmi arī ar starptautisko politiku un ārējās vides ietekmi, kas īpaši būtiski ir mazajām un nelielajām valstīm.

Latvijas darba tirgū samazinās bezdarba rādītāji. Vienlaicīgi pieaug darbaspēka izmaksas, un samazinās valstī pieejamais ekonomiski aktīvais darbaspēks. Latvijas straujo ekonomisko izaugsmi lielā mērā veicina darbaspēka produktivitātes kāpums. Latvijas darba tirgū galvenās problēmas ir saistībā ar nodokļu un sociālo maksājumu slogu, kas veicina nelegālo nodarbinātību un ēnu ekonomikas īpatsvaru. Darba tirgus vidi nelabvēlīgi ietekmē sociālā dialoga trūkums, kas veicina sociālo diskrimināciju un darba tiesību ierobežojumus.

Neraugoties uz pēdējo gadu dzimstības pieaugumu Latvijā, turpinās iedzīvotāju depopulācija. Tuvāko 5-7 gadu laikā darba tirgū ienāks deviņdesmitajos gados dzimušie, kad dzimstība bija ļoti zema un, Latvija izjutīs nopietnu darbaspēka trūkumu. Gaidāms, ka vislielākais samazinājums varētu būt tieši darbaspējīgo iedzīvotāju skaitā – par 15% mazāk nekā pērn, un 2020.gadā Latvijā būs aptuveni 1,6 miljoni cilvēku vecuma grupā no 15 līdz 74 gadiem.

Sakarā ar brīvas darbaspēka kustības tiesību paplašināšanos ES, Latvijas ekonomisko situāciju un problēmām vietējā darba tirgū tuvākajos gados arvien vairāk Latvijas iedzīvotāji darba meklējumos varētu emigrēt uz citām ES valstīm. Līdz 2015. gadam pakāpeniski aizbrauks apmēram 200 000 ekonomiski aktīvo iedzīvotāju, vēl vairāk samazinot darbaspēka piedāvājumu Latvijā. Šādā gadījumā ilgtermiņā ir jārēķinās ar būtisku ražošanas apjoma samazinājumu - aptuveni par 15% salīdzinājumā ar situāciju, ja šie cilvēki paliktu Latvijā.

Latvijas uzņēmējus arvien vairāk satrauc darbaspēka deficīts. Visvairāk strādājošo trūkst būvniecībā, tirdzniecībā, veselības aprūpē. Pieprasījums šajās nozarēs pārsniedz piedāvājumu. Darbaspēka deficīts ir viens no faktoriem, kas var būtiski ierobežot valsts reģionālo attīstību, jo pat lielāko Latvijas pilsētu pašvaldības nespēj mobilizēt darbaspēka resursus saviem ekonomiskajiem projektiem.

Latvija atšķirībā no citām Austrumeiropas valstīm nav kļuvusi par imigrantu mērķa valsti, lai gan NVS valstu teritorijā ir liels potenciāls migrācijas intensitātes pieaugumam ES virzienā. Šādu situāciju nosaka Latvijas salīdzinoši zemais sociālās labklājības līmenis un stingrā imigrācijas politika. Lai gan Latvijas ekonomika arvien vairāk saskaras ar darbaspēka trūkumu, pateicoties pašreizējai imigrācijas politikai, viesstrādnieku ieviešana uzņēmējiem visbiežāk ir pārāk dārga un sarežģīta. Valdība aicina pilnvērtīgāk izmantot valstī esošos darbaspēka resursus un tāpēc nav plānojuši veikt pasākumus, lai atvieglotu trešo valstu pilsoņu piekļuvi Latvijas darba tirgum.

Pašreizējā imigrācijas politika ir bijusi efektīva, vadoties no deviņdesmito gadu Latvijas interesēm, jo ārzemnieku skaits Latvijā salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm ir minimāls (2005. gadā ārzemnieki veido tikai 1,56% no Latvijas iedzīvotāju kopskaita). Lai gan nodarbināto ārzemnieku skaits Latvijā 2005. gadā salīdzinājumā ar 2004. gadu ir palielinājies par 54%, uzņēmēji ir ieinteresēti vēl lielāka viesstrādnieku skaita piesaistīšanā.

Pašreizējo imigrācijas politiku Latvijā atbalsta lielākā daļa valsts iedzīvotāju, kas izteikti negatīvi vērtē citu valstu viesstrādnieku potenciālo ierašanos Latvijā. Šajā ziņā Latvija ir pret imigrāciju visnegatīvāk noskaņotā valsts ES. Negatīvisms atspoguļojas gan latviešu, gan cittautiešu atbildēs. Šāda sabiedriskā doma ir saistāma ar padomju laika migrācijas politikas sekām, iekšējo nedrošību par savu identitāti un bailēm no konkurences.

Situācijā, kad pastāv darbaspēka trūkums, Latvijas uzņēmumi cenšas pielāgoties esošajai situācijai darba tirgū. Šī pielāgošanās izpaužas vairākos veidos: uzņēmumi veido savus meitasuzņēmumus ārpus Latvijas robežām, uzņēmumu ražotnes tiek pārceltas no Rīgas uz citiem valsts reģioniem, biznesa attīstībai tiek veicināta Latvijas iekšējā darbaspēka mobilitāte. Arvien vairāk uzņēmumu apsver iespējas piesaistīt darbaspēku no citām valstīm.

Ja Latvijas ekonomikas attīstībai nepieciešamā darbaspēka trūkst, bet imigrācijas politika ir pārāk stingra, sāk darboties nelegālā tirgus likumi. Tie liek uzņēmējiem veicināt nelegālo imigrāciju un nelegālo nodarbinātību. Arvien pieaugošajā būvniecības nozarē tiek lēsti ap 40% nelegāli nodarbināto, kas rada 100 miljonus latu zaudējumus valstij no nenomaksātajiem nodokļiem. Darbaspēks tiek ievests no Baltkrievijas un Ukrainas. Administratīvo resursu un kapacitātes trūkuma, vājās informācijas apmaiņas un neefektīvās sodu sistēmas rezultātā valsts politika pret nelegālo nodarbinātību ir bijusi neefektīva.

Pētījumā ir piedāvātās trīs pieejas imigrācijas politikas veidošanā. Konservatīvā pieeja saglabā pašreizējo politiku, liberālā – atvieglo darbaspēka ievēšanu Latvijā, inkrementāli liberālā pieeja ir vērsta uz pakāpenisku imigrācijas politikas liberalizēšanu. Katrai pieejai ir savas priekšrocības un trūkumi, tomēr ikviena modeļa ietvaros svarīgi ir pastiprināt valsts varas vēršanos pret nelegālo nodarbinātību, kā arī no biznesa attīstības iespējām veicināt sociāli atbildīgu darba vidi Latvijā.

I. Latvijas politikas analīze un scenāriji.

1. Latvijas darba tirgus un problēmas.

Latvijas darba tirgū samazinās bezdarba rādītāji. Vienlaicīgi pieaug darbaspēka izmaksas, un samazinās valstī pieejamais ekonomiski aktīvais darbaspēks. Latvijas straujo ekonomisko izaugsmi lielā mērā veicina darbaspēka produktivitātes kāpums. Latvijas darba tirgū galvenās problēmas ir saistībā ar nodokļu un sociālo maksājumu slogu, kas veicina nelegālo nodarbinātību un ēnu ekonomikas īpatsvaru. Darba tirgus vidi nelabvēlīgi ietekmē sociālā dialoga trūkums, kas veicina sociālo diskrimināciju un darba tiesību ierobežojumus.

Latvijas darba tirgū 2005. gadā bija apmēram 12 000 brīvu darba vietu, galvenokārt, valsts pārvaldes nozarē, veselībā un sociālajā aprūpē, transporta un sakaru jomā. Ap 700 Latvijas brīvo darba vietu izsludinātas arī *Eures* tīklā — pārsvarā tiek meklēti kuģu mehāniķi, inženieri, celtniecībā strādājošie, arī angļu valodas skolotāji un pavāri. Nodarbinātie iedzīvotāji veido 56,7% no iedzīvotāju kopskaita vecumā no 15 līdz 74 gadiem¹.

Pasaules Bankas pētījumā *Doing Business in 2006: Creating Jobs* (Uzņēmējdarbība 2006.gadā: darbavietu radīšana) kategorijā par uzņēmējdarbības sākšanas iespējām Latvija ierindota 26.vietā (no 155 valstīm). Pētnieki noskaidrojuši — lai izveidotu uzņēmumu Latvijā, ir jāizpilda septiņi valsts/pašvaldību noteiktie nosacījumi, kas aizņem vidēji 18 dienu. Pasaules Bankas pētījums parāda: vidēji katra nosacījuma izpildīšana aizņem vienu līdz trīs dienas, taču reģistrēšanās nodokļu maksātāju reģistros aizņem desmit dienu. Tātad ir jomas, kur pilnveidošanās iespējas vēl nav pilnībā izsmeltas. Šajā pat pētījumā Latvija ir kritizēta par neelastīgām darba tiesiskajām attiecībām (Latvija ieņem tikai 103.vietu 155 pasaules valstu vidū). Latvijā darba tiesību noteikumi aizsargā tikai to intereses, kuriem jau ir darbs, bet nostāda sliktā stāvoklī tos, kuriem nav². Pasaules pieredze liecina, ka lielāka darbaspēka elastība ir izdevīga gan uzņēmējiem, gan pašam darbaspēkam, jo palīdz operatīvi pārorientēt darbaspēku no vienas nozares uz citu, kas Latvijai ir sevišķi aktuāli.

Latvija ekonomiskās izaugsmes jomā ir ES līderos. Viens no būtiskākajiem faktoriem, kas veicina ekonomisko izaugsmi ir darba produktivitātes pieaugums (IKP pieaugums 7% no produktivitātes un 1% no nodarbinātības pieauguma)³. Šajā jomā valstij vēl ir liels potenciāls, jo, pēc *Eurostat* apkopotajiem datiem, Latvija ir sasniegusi tikai 43% no ES vidējā darba produktivitātes rādītāja. Nodarbinātības samazināšanās daļēji mazina produktivitātes pieauguma pozitīvo efektu.

Vienlaicīgi Latvijā 2005. gadā saglabājās straujākais darbaspēka izmaksu pieaugums ES. Vidējās stundas darba izmaksas Latvijā, salīdzinot ar 2004.gadu, ir palielinājušās par 15,7%, kas ir straujākais pieaugums ES, liecina statistikas biroja *Eurostat* dati.

¹ CSP dati par 2005. gadu.

² Pasaules Bankas pētījums *Doing Business in 2006: Creating Jobs*

³ Eurostat dati.

Darbspēka izmaksas saistās ar algu palielināšanos. Algu palielināšana nozīmē arī ražošanas izmaksu paaugstināšanos un Latvijas uzņēmēju radīto pakalpojumu un produktu sadārdzināšanos, to konkurētspēju samazināšanos. Tomēr, neskatoties uz straujo darba algas pieaugumu (CSB dati par 2005.gadu.: vidējā darba samaksa tautsaimniecībā pieauga par 16.7%, IKP par 10.2%, inflācija 7%), *Hansabankas* aprēķini⁴ liecina, ka visai tautsaimniecībai kopumā darba samaksas pieaugums aptuveni saskan ar produktivitātes un patēriņa cenu pieaugumu. Tomēr dažās nozarēs (piemēram, būvniecībā) darba samaksas pieaugums ievērojami pārsniedz produktivitātes pieaugumu, kas var liecināt par disproporciju izveidošanos tautsaimniecībā. Ja šādās nozarēs saglabāsies akūts darbaspēka trūkums, šādas disproporcijas var pieaugt un ietekmēt arī citas nozares.

Saskaņā ar Pasaules Bankas pētījumiem⁵ Latvijas darba tirgū problēmas ir saistībā ar nodokļu un sociālo maksājumu slogu ne tikai uzņēmējam, bet arī iedzīvotājiem kopumā. Būtisks problēmjaudājums ir augstais nedeklarētais nodarbinātības līmenis. Pēc Latvijas Darba Devēju konfederācijas (LDDK) datiem⁶ katrā trešajā Latvijas uzņēmumā vēl joprojām akceptē, ka nav darba līgumi un paši darba ņēmēji to akceptē un nevēlas maksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas. LDDK ģenerāldirektore Elīna Egle atzīmē: “Raugoties no darba devēja skatupunkta, veidot civilizētu nodarbinātības politiku aprūtināta Latvijā pastāvošā augstā ēnu ekonomika un valsts institūciju ļoti vājā cīņā ar nodokļu nemaksāšanu un nedeklarēto nodarbinātību, tostarp aplokšņu algām. Šo faktoru dēļ darba tirgū tiek radīta negodīga konkurence”.

Latvijā ir notikušas ļoti straujas ekonomiskās pārmaiņas un tirgus pārkārtošana, kā dēļ liels skaits cilvēku 90.gados "izkrita" no darba tirgus. Neizprotot darbaspēka vērtību, pietiekami plaši nenotika pārkvalifikācija, netika strādāts pie mūžizglītības stratēģijas, kā arī citiem jautājumiem, un šie cilvēki netika integrēti jaunajā darba tirgū.

Nozīmīga problēma Latvijas darba tirgū ir tā, ka neapmierinošā līmenī funkcionē sociālais dialogs starp darba devēju un darba ņēmēju. To liecina arī fakts, ka arodbiedrībās ir iesaistījušies tikai 16 procentu strādājošo, turklāt tie ir galvenokārt publiskajā sektorā un lielākajos uzņēmumos nodarbinātie. No aptuveni 47 tūkstošiem uzņēmumu, kas darbojas Latvijā, tikai divos tūkstošos ir noslēgti koplīgumi starp darba devēju un strādājošo kolektīvu. Nozaru līmenī šādas vienošanās ir 30, kas "nosedz" aptuveni 5-10 tūkstošus uzņēmumu⁷.

2. Demogrāfiskā situācija.

Neraugoties uz pēdējo gadu dzimstības pieaugumu Latvijā, turpinās iedzīvotāju depopulācija. Tuvāko 5-7 gadu laikā darba tirgū ienāks deviņdesmitajos gados dzimušie, kad dzimstība bija ļoti zema un, Latvija izjutīs nopietnu darbaspēka trūkumu. Gaidāms, ka vislielākais samazinājums varētu būt tieši darbspējīgo iedzīvotāju skaitā - par 15% mazāk nekā pērn, un 2020.gadā Latvijā būs aptuveni 1,6 miljoni cilvēku vecuma grupā no 15 līdz 74 gadiem.

⁴ Intervija ar Hansabankas galveno ekonomistu Mārtiņu Kazāku (05.05.2006.).

⁵ Pasaules Bankas 2005. gada pētījums "Marginal labour tax rates"

⁶ LDDK ģenerāldirektore Elīnas Egles referāts LR Ārlietu ministrijā 18.01.2006.

⁷ LDDK ģenerāldirektore Elīnas Egles referāts LR Ārlietu ministrijā 18.01.2006.

ES iedzīvotāju skaits 2005.gadā ir palielinājies par 2,3 miljoniem jeb 0,5%, sasniedzot 459,5 miljonus, savukārt, Latvijā pērn bijis otrais straujākais iedzīvotāju skaita kritums no visām savienības valstīm, liecina statistikas biroja *Eurostat* dati. Mirstība Latvijā 2005.gadā joprojām bijusi krietni lielāka par dzimstību. 2005. gadā Latvijā reģistrēti 21 932 jaundzimušie, bet nomiruši 32 916 cilvēki, tā liecina Tieslietu ministrijas Dzimtsarakstu departamenta apkopotie dati. Saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes datiem pērn Latvijas iedzīvotāju skaits sarucis par 12 000 un šā gada sākumā valstī bija 2 294 200 iedzīvotāji⁸.

Turklāt saskaņā ar demogrāfiskajām prognozēm jau nākamās desmitgades vidū dabiskās kustības rezultātā Latvijā būtiski samazināsies darbaspējīgo iedzīvotāju skaits. Pēc *Eurostat* datiem, demogrāfiskais deficīts visvairāk skars Latviju. Ja šeit turpināsies emigrācijas tendences, it īpaši aizbraucot gados jaunākiem cilvēkiem, tas var radīt jūtami negatīvas sekas uz Latvijas tautsaimniecību, piemēram, palielināt demogrāfisko slodzi un negatīvi ietekmēt pensiju sistēmu.

Iekļaujot pētījumā arī migrācijas prognozes, gaidāms, ka 2020.gadā Latvijā iedzīvotāju skaits varētu būt 2,06 miljoni, kas ir par 11% mazāk nekā 2004.gadā. Gaidāms, ka vislielākais samazinājums varētu būt tieši darbaspējīgo iedzīvotāju skaitā - par 15% mazāk nekā pērn, un 2020.gadā Latvijā būs aptuveni 1,6 miljoni cilvēku vecuma grupā no 15 līdz 74 gadiem.

Pašlaik darba tirgū ienāk astoņdesmitajos gados dzimusī paaudze, kas ir visai liela, jo tas bija Latvijas iedzīvotāju dzimstības maksimums. Savukārt, tā paaudze, kas aiziet pensijā, skaita ziņā ir maza. Tiklīdz darba tirgū ienāks deviņdesmitajos gados dzimušie, kad dzimstība bija ļoti zema, un viņiem vajadzēs maksāt pensijas lielajai pensionāru saimei, Latvija izjutīs nopietnu darbaspēka trūkumu. Deviņdesmitajos gados vajadzēja piedzimt 300 000 bērnu, jo tik daudz cilvēku Latvijā dosies pensijā nākamajā dekādē, bet piedzima tikai 200 000, no kuriem vēl daļa aizbrauks projām. Kā apgalvo demogrāfs Ilmārs Mežs: "Katru gadu mēs no Latvijas kartes varam nosvītrot vienu vidēja lieluma pilsētu, vienu Madonu, vienu Kuldīgu, jo dzimstība ir par 10 000 cilvēku mazāka nekā mirstība"⁹.

3. Emigrācijas faktors

Sakarā ar brīvas darbaspēka kustības tiesību paplašināšanos ES, Latvijas ekonomisko situāciju un problēmām vietējā darba tirgū tuvākajos gados arvien vairāk Latvijas iedzīvotāji darba meklējumos varētu emigrēt uz citām ES valstīm. Līdz 2015. gadam pakāpeniski aizbrauks apmēram 200 000 ekonomiski aktīvo iedzīvotāju, vēl vairāk samazinot darbaspēka piedāvājumu Latvijā. Šādā gadījumā ilgtermiņā ir jārēķinās ar būtisku ražošanas apjoma samazinājumu - aptuveni par 15% salīdzinājumā ar situāciju, ja šie cilvēki paliktu Latvijā.

Saskaņā ar LR Ekonomikas ministrijas datiem visvairāk no Latvijas darbaspēks izbrauc uz Īriju, Lielbritāniju un Vāciju. Šis skaitlis ir apmēram 5% no visa Latvijas aktīvā darbaspēka, kas ir raksturīgi ES jaunajām dalībvalstīm. Pēc oficiāliem datiem,

⁸ LR Tieslietu ministrijas dati par 2005. gadu.

⁹ Intervija ar Ilmāru Mežu 24.01.2006.

Latviju darba meklējumos ES atstājuši ap 60 000 cilvēku, no kuriem apmēram 25 000 atrodas Īrijā. Ņemot vērā neoficiālos datus un pētījumus, izbraukušo skaitlis var svārstīties 30% ietvaros. Īrijas pētījums apliecina, ka arvien vairāk Latvijas iedzīvotāju cenšas izmantot legālā darba iespējas¹⁰.

Pašlaik ievērojami vairāk izbrauc LR pilsoņu, tomēr darba iespējas ES ir stimuls arī naturalizācijas procesa aktivizācijai Latvijā. Ieviešot ES trešo valstu pilsoņu direktīvu, no 2006. gada Latvijas nepilsoņi varēs kļūt par ES pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kas nozīmē papildu iespējas nepilsoņiem, kas meklē darbu vai pārceļas uz dzīvi ES.

Līdz ar to var prognozēt, ka īslaicīgi emigrācija var pieaugt, un darbaspēka aizplūšana turpināsies vēl vairākus gadus. Atkarībā no ekonomikas attīstības šis laiks svārstās 3-8 gadu ietvaros. Pie tam palielināsies to ES valstu skaits, kuras atvērs savus darba tirgus Latvijas darbaspēkam, tāpat informācija par darba iespējām un perspektīvām kļūst aizvien pieejamāka un sabiedrībā mazinās valodu zināšanu barjeras. Tomēr kopumā pētījumi par potenciālo migrāciju no Austrumeiropas, kā arī iepriekšējo ES paplašināšanās posmu pieredze apliecina, ka ar laiku emigrācija samazinās un pamazām izsīkst, pieaugot dzīves kvalitātei savās valstīs.

Pagaidām tomēr pirmais emigrācijas vilnis Latvijā vēl nav beidzies. Par to liecina, piemēram, fakts, ka arvien vairāk cilvēku apmeklē Eiropas nodarbinātības dienesta tīkla konsultantus. Par sava tirgus atvēršanu nobalsoja arī Šveicē. Katras jaunas valsts robežas atvēršana var izraisīt jaunu iedzīvotāju aizplūšanas vilni. Turklāt šis gads būs Eiropas darbaspēka mobilitātes gads, un arī Rīgā plānots organizēt darba biržu, kurā piedāvās darbu citās valstīs. Jāņem vērā, ka atbilstoši citu valstu pieredzei atpakaļ uz dzimto valsti atgriežas vien apmēram trešā daļa aizbraukušo¹¹.

Socioloģiskās aptaujas rāda, ka cilvēku skaits, kas pieļauj iespēju tuvākā nākotnē strādāt ārvalstīs, ir visai liels. Saskaņā ar pētījumu centra *SKDS* pērnā gada decembrī veikto aptauju 139 000-207 000 Latvijas iedzīvotāju vecuma grupā no 15 līdz 74 gadiem uzskata, ka ir ļoti liela varbūtība, ka viņi turpmāko divu gadu laikā varētu doties strādāt uz citu valsti.

Latvijas Bankas analītiķi ar viņu rīcībā esošajiem makroekonomiskās modelēšanas rīkiem veikuši aprēķinus, lai noskaidrotu problēmas mērogu. Pieņemts, ka turpmāko desmit gadu laikā pakāpeniski aizbrauks 200 000 ekonomiski aktīvo iedzīvotāju. Tātad par attiecīgo cilvēku skaitu samazināsies darbaspēka piedāvājums Latvijā.

Šādā gadījumā ilgtermiņā ir jārēķinās ar būtisku ražošanas apjoma samazinājumu - aptuveni par 15% salīdzinājumā ar situāciju, ja šie cilvēki paliktu Latvijā. Īsākā laika periodā iekšzemes kopprodukta (IKP) izaugsme pat nedaudz pieaugs, ko sākotnēji veicinās emigrējušo iedzīvotāju naudas atskaitījumi uz Latviju. Darbaspēks ir viens no ražošanas faktoriem. Ja Latvijas iedzīvotāji, kuri strādā vai potenciāli var tikt nodarbināti Latvijā, pārceļas uz dzīvi ārvalstīs, tas samazina darbaspēka piedāvājumu iekšzemē. Tādējādi samazinās arī preču un pakalpojumu apjoms, ko varētu saražot, ja šie cilvēki paliktu Latvijā. Samazinās Latvijas ekonomiskās attīstības iespējas.

¹⁰ Pētījums "Brīva darbaspēka kustība Latvijā. Īrijas piemērs". 20.01.2006.

¹¹ Latvijas Bankas pētījums. 12.04.2006.

Cik bīstama uzņēmumiem ir iedzīvotāju emigrācija?

Pāvels Šnejersons, Aizkraukles bankas klientu apkalpošanas pārvaldes vadītājs:

Skaidrs, ka emigrācija turpināsies, kamēr starpība dzīves kvalitātē (ar to saprotot gan ienākumus, gan izglītību un sociālo nodrošinājumu, gan infrastruktūru, gan dzīves vidi kopumā) šeit un vecajās ES valstīs nesamazināsies. Tāpēc valdībai būtu ieteicams padomāt, kā izmantot šo tendenci, nevis kā ar to bezjēdzīgi cīnīties. Jāpārdomā, kā nodrošināt, lai emigranti nepārtrauc sakarus ar Latviju — gan atgriežoties vēlāk, gan veicot privātus pārvedumus Latvijā paliekošiem radniekiem, gan investējot Latvijas ekonomikā, piemēram, nekustamajā īpašumā. Tādā veidā Latvija var mēģināt gūt labumu no tā, ka šo cilvēku ienākumi kļūst lielāki.

Gunārs Ķirsons, LIDO prezidents:

Ko valdībai vajadzētu darīt, lai samazinātu emigrāciju? Mēs valdību pamācīt negrasāmieš. Tas nav mūsu uzdevums. Tomēr domājam — ja valdība vairāk uzmanības veltītu uzņēmējdarbības atbalstam valstiskā līmenī, tas ļoti būtiski risinātu arī samilzušo darbaspēka emigrācijas problēmu. Ja cilvēku aizbraukšana nerimsies, mēs prognozējam, ka sekas būs vissliktākās. Emigrācija turpināsies tāpēc, ka latvieši, kas slaveni ar savu darba mīlestību un augsto pienākuma apziņu, neapšaubāmi ir ļoti konkurētspējīgi Eiropas Savienības darba tirgū.

Juta Jākobsons, Spilva finanšu direktore:

Emigrācija ir tikai viena medaļas puse migrācijas procesam. Otra puse ir imigrācija, kuras sekas būs jūtamas nākotnē. Darbaspēka emigrācijas galvenais iemesls ir salīdzinoši zemais algu līmenis. Lai noturētu esošos darbiniekus un piesaistītu jaunus, uzņēmējam ir jāmaksā lielākas algas. Tas savukārt izsauc preču un pakalpojumu cenu celšanos. Darba algu pieaugums un cenu celšanās ir divi saistīti un neizbēgami notikumi, kas mūs gaida tuvākajā nākotnē. Kaut gan viens no instrumentiem inflācijas samazināšanai ir algu iesaldēšana, uzskatu, ka pie zemā algu līmeņa, kāds tas ir Latvijā, tas nebūtu pareizais risinājums.

Aigars Kokins, Rautakesko finanšu direktors:

Iespēja, ka Latvijas iedzīvotāji varētu turpināt doties uz ārzemēm, rada virkni dilemmu, gan uzņēmējiem, gan valdībai. Uzņēmējiem ir jādomā, vai celt algas pašmāju darbiniekiem, vai arī importēt viesstrādniekus. Gan uzņēmējus, gan valdību skar dilemma — vai apmācīt esošo ierobežoto darbaspēku, vai importēt jau kvalificētus viesstrādniekus. Savukārt valdības pārziņā ir izšķiršanās par to, cik stingri apkarot inflāciju un samazināt algu pieaugumu, tādējādi riskējot palielināt emigrācijas apjomus. Tas savukārt ir cieši saistīts ar jautājumu, cik lielu budžeta deficītu pieļaut, lai ātrāk radītu konkurētspējīgu vidi, paaugstinātu labklājību un veicinātu dabisko iedzīvotāju pieaugumu.

Jānis Skvarnovičs, Rīgas piena kombināta valdes priekšsēdētājs:

Latvija šobrīd izdzīvo dinamiskas attīstības posmu, kas ienes līdz šim nepieredzētas pārmaiņas, tajā skaitā darbaspēka aizplūšanu no valsts. Uzskatu, ka tās ir pārejošas problēmas un agrāk vai vēlāk mūsu valsts iedzīvotāji atgriezīsies. Viņi iegūst jaunu pieredzi, zināšanas un, protams, uzkrāj kapitālu, kas vēlāk atgriezīsies Latvijā un vairo mūsu labklājību. Valstij jānovērš šķēršļi jaunu uzņēmumu dibināšanai, darbībai un izaugsmei, lai veicinātu investīcijas un jaunu darbavietu veidošanu. Darba devēji ir jāmotivē pieņemt jaunus darbiniekus, savukārt darbiniekiem jābūt pietiekami kvalificētiem. Valstiskā līmenī ir jārūpējas par arodizglītību, jo šodien uzņēmēji saskaras ar kvalificētu strādnieku un amatnieku trūkumu.

Harijs Jordāns, Latvijas Kokrūpniecības federācijas izpilddirektors:

Emigrāciju var mazināt, izmantojot iespējas, ko izglītības problēmu risināšanai dod Eiropas Sociālais fonds un Eiropas Reģionālās attīstības fonds. Uzņēmējiem ir jādomā par sociālo atbildību — vai viņš ir samaksājis nodokļus, lai ārstam būtu alga un valsts varētu apmācīt inženierus. Ja aizplūšana netiks apturēta, tad pastiprināsies izglītotu tehnisko darbinieku trūkums. Nezinu, vai uzņēmumi tādā gadījumā var domāt par kādām augstajām tehnoloģijām. Tad arī jāpārdomā, vai mums vispār ir vieta globālajā tirgū. Šeit var saskatīt apburtā loka aprises, taču neesmu pesimists šajā lietā un domāju, ka aizplūšana mazināsies.

Avots: laikraksts Lietišķā Diena

KĀ VĒRTĒJAMS DARBASPĒKA AIZPLŪŠANAS PROCESS?

Negatīvie faktori	Pozitīvie faktori
Darbspēka aizplūšana uz citām Eiropas Savienības valstīm izdara spiedienu uz darba devējiem Latvijā, jo dažās nozarēs viņiem jāsāk konkurēt ar tām algām, kādas šo darbu veicēji var saņemt citur. Ja darba devēji strauji palielinās algas, tas samazinās Latvijas konkurētspēju investīciju piesaistes jomā.	Daudzi brīva darbspēka kustības dotās iespējas būtu bezdarbnieki vai zemu atalgoti darbinieki Latvijā, tagad viņi pelna naudu un apgūst noderīgas iemaņas.
Ja algu palielināšana nav saistīta ar produktivitātes kāpumu, Latvijas uzņēmumi var zaudēt konkurētspēju tirgū.	Latvijas iedzīvotāji, strādājot ES darba tirgū, pārņem Rietumu vērtības, tās izmantojot savas personīgās labklājības veidošanai. Atgriežoties Latvijā, Rietumu pieredze var uzlabot Latvijas darba tirgus attiecības un veicināt progresu.
Latvijā samazinās aktīvais darbspēks, kas var negatīvi atsaukties uz valsts sociālo budžetu.	Legāli strādājot ES valstīs, Latvijas iedzīvotāji maksā nodokļus un kāpina savu sociālo budžetu.
Naudas daudzums, ko valstī ievēd ārvalstīs strādājošie Latvijas iedzīvotāji, ir pietiekami liels, lai negatīvi ietekmētu ekonomiku un paaugstinātu inflāciju (ap 20 miljoni Ls mēnesī). Lielākā daļa šo līdzekļu tiek iztērēti patēriņa precēm, bet tikai neliela daļa tiek uzkrāti vai ieguldīti. No ekonomikas attīstības perspektīvas lielāka vērtība ir investīcijām, jo tās sniedz labumu arī nākotnē.	Ārzemēs strādājošie daļu nopelnītās nauda sūta uz Latviju. Saskaņā ar pētījuma “Brīva darbspēka kustība Latvijā. Īrijas piemērs” anketu datiem apmēram 30% ārzemēs nopelnītās naudas tiek ieguldīta Latvijā.
Cieš ārējās tirdzniecības statistika - izceļotāji strādā nevis Latvijā, bet gan, piemēram, Īrijas iekšzemes kopproduktam (IKP).	Attīstās un paplašinās latviešu uzņēmējdarbība ES ietvaros, kas ir pozitīvi globālās ekonomikas kontekstā. Nākotnē plašāka uzņēmējdarbības vide un iedzīvotāju kopienas var sniegt būtiskas lobija iespējas Latvijai.
Brīva darbspēka kustība saasina sociālās un psiholoģiskās problēmas.	
Emigrācija veicina nacionālo neiecietību, šķeļ sabiedrību, polarizējot viedokļus un kultivējot jaunus mītus sabiedrībā.	

*Faktoru izvērtējumā ir izmantota LR Ekonomikas ministrijas, Latvijas Bankas, Hansabankas un Parex bankas dati un ekspertu atzinumi.

4. Darbaspēka deficīts

Latvijas uzņēmējus arvien vairāk satrauc darbaspēka deficīts. Visvairāk strādājošo trūkst būvniecībā, tirdzniecībā, veselības aprūpē. Pieprasījums šajās nozarēs pārsniedz piedāvājumu. Darbaspēka deficīts ir viens no faktoriem, kas var būtiski ierobežot valsts reģionālo attīstību, jo pat lielāko Latvijas pilsētu pašvaldības nespēj mobilizēt darbaspēka resursus saviem ekonomiskajiem projektiem.

Saskaņā ar izstāžu kompānijas "Latexpo" aptauju starp 13 Latvijā strādājošajām personāla atlases kompānijām un 32 Latvijas darba devējiem, Latvijas darba tirgū pašlaik trūkst labi apmaksātu darba vietu un kvalificēta darbaspēka. Pieprasītāko profesiju augšgalā ir tirdzniecības, celtniecības, sabiedriskās ēdināšanas darbinieki, liecina darba devēju aptauja¹².

Lai risinātu darbaspēka deficīta problēmu, Latvijas uzņēmumi arvien biežāk apsver iespēju piesaistīt darbaspēku no NVS un Austrumu valstīm. Tā ir secināts Eiropas tirdzniecības un rūpniecības kameru apvienības "Eurochambres" veiktajā aptaujā. Ar Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kameras (LTRK) starpniecību tika aptaujāti 412 uzņēmumi visos reģionos, no tiem 229 ražošanas uzņēmumi un 183 pakalpojumu sniedzēji¹³.

Tirdzniecība un pakalpojumi

Pēc vairākkārt izskanējušām nelielo uzņēmēju bažām par darbaspēka trūkumu un pieļāvumu, ka to varētu ievest no NVS valstīm, ar šādu paziņojumu, attiecinot to uz Latviju, kļājā nākusi Latvijā populāro un daudzo veikalu *Saulīte* un *Maxima* saimniece firma *VP Market*. Lietuvas laikrakstam *Lietuvos rytas* uzņēmuma vadība atzinusi, ka vietējo cilvēkresursu trūkuma dēļ Lietuvā drīzumā nodarbinās cilvēkus no Ukrainas, Moldovas un citām bijušajām PSRS valstīm, sakot, ka, iespējams, daļu piesaistīto cilvēku nodarbinās arī Latvijā¹⁴.

"Tirdzniecība Latvijā un arī citas nozares, kurās vajadzīgs mazāk kvalificēts darbaspēks, drīz sasniegs bīstamo robežu, kad var pasliktināties pakalpojumu sniegšanas kvalitāte. Faktiski tas jau pakāpeniski notiek. Uzņēmēji būs spiesti pieņemt kardinālus lēmumus — mazināt veikalu darba laiku, ieviest automātiskās kases, nodarbināt pusaudžus vai organizēt viesstrādnieku plūsmu," skaidro veikalu tīkla *Mego* personāla daļas vadītāja Marlēna Motina.

"Darbinieku aizplūšanai ir un būs tādas sekas, kas atsauksies uz kvalitāti," prognozē Patērētāju tiesību aizsardzības centra (PTAC) pārstāve Sanita Biksiniece. Arvien palielinoties kvalificēta darbaspēka aizplūšanai, nākotnē paredzams arī sūdzību skaita pieaugums¹⁵.

Būvniecība

¹² Izstāžu kompānijas "Latexpo" aptauja. 17.10.2005.

¹³ Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kameras aptauja. 23.10.2005.

¹⁴ Laikraksts "Diena", 13.09.2005.

¹⁵ Patērētāju tiesību aizsardzības centra dati.

"Lai mēs pilnvērtīgi varētu pildīt parakstītos līgumus, jau šodien mūsu objektos trūkst ap 100 cilvēku, kurus mēs būsim spiesti ievest no Baltkrievijas, Ukrainas un Moldovas," vērtē būvuzņēmuma *PBLC* prezidents Jānis Lancers. Uz problēmu norāda arī viens no lielākajiem kokapstrādes industrijas pārstāvjiem *Daiļrade Koks*. Uzņēmuma personāldaļas vadītājs Jānis Lasmanis saka: "Nākotnē varētu būt situācija, ka dzīve uz to piespiež."

"Trūkst speciālistu visos līmeņos," situāciju būvniecības nozarē raksturo uzņēmuma *OK* būvmateriāli valdes priekšsēdētājs Ojārs Bite. Nereti darbiniekam ir nepieciešamā izglītība un darba pieredze. Tomēr, kad jāķeras pie darba, atklājas — kvalitāte ir ļoti zema, atzīmē O.Bite.

Reģionālā attīstība

Darbspēka trūkums negatīvi ietekmē arī reģionālās attīstības projektus, kuru īstenošanai pat lielākajās Latvijas pašvaldībās (Rīgā, Daugavpilī, Liepājā) nepietiek vietējā darbspēka resursu.

Nākotnes vīzija Rīgai attīstības programmā nav iepriecinoša. To no vairākiem iepriekš veiktajiem pētījumiem izstrādājuši Rīgas domes Labklājības departamenta speciālisti. Tuvākajos gados Rīgas iedzīvotāji kopumā kļūs vecāki, darbospējīgo iedzīvotāju kopskaits samazināsies, bet tik daudz bērnu nepiedzims, lai apturētu novecošanos. Jau pašlaik pašvaldības uzņēmums *Rīgas satiksme* ir nobažījies, ka pēc sabiedriskā transporta parka atjaunošanas nebūs šoferu, kuri brauks ar jaunajiem autobusiem, trolejbusiem un tramvajiem. Rīgas satiksmes sniegtā informācija liecina, ka patlaban uzņēmumam trūkst aptuveni 300 konduktoru. Pašlaik Rīgā ir ap 735 200 iedzīvotāju. Taču, ja dzimstības un mirstības līmenis paliks līdzšinējais, cilvēku skaits pēc 25 gadiem būs samazinājies par gandrīz ceturtdaļu (22,5%). Ja tiks panākts būtisks dzimstības palielinājums, tad tikai par 14,6%¹⁶.

Kvalificēta darbspēka trūkums ir viens no iemesliem, kas kavē ārvalstu uzņēmumus izvietot savas ražotnes Daugavpilī, atzīst domes priekšsēdētāja Rita Strode. Daugavpils pilsētas vadība atzīst, ka gandrīz katru mēnesi Daugavpilī ierodas kāds ārvalstu uzņēmējs un interesējas par iespējām izvietot šeit savu ražotni. "Diemžēl lielākajai daļai uzņēmēju no savas ieceres nākas atteikties, jo pilsētā trūkst kvalificēta darbspēka"¹⁷.

Līdzīgas problēmas ir arī Liepājā, kur par ES naudu atjaunotā zivapstrādes rūpnīca darbspēka trūkuma dēļ nespēj nodrošināt pilnvērtīgu ražošanas procesu. Vietējo mediju informācija liecina: "Kad jaunie rūpnīcas *Kolumbija Ltd* īpašnieki pieķērās trim milzīgiem SAPARD līdzfinansētiem projektiem, lai Liepājā pēc 10 gadu pārtraukuma atjaunotu stabilu zivapstrādes ražošanu, viņiem ne prātā neienāca kāds šķērslis — darbinieku trūkums pilsētā, kura gadiem ilgi cietusi no bezdarba, un vēl joprojām darba meklētājos ir 3277 cilvēki"¹⁸.

Tagad Liepājas speciālās ekonomiskās zonas uzņēmums lūdz atļauju ievest strādniekus no ārzemēm, jo trūkst ap 150 darbinieku. Bez viņiem firma nespēj

¹⁶ Rīgas Domes statistika par 2005. gadu.

¹⁷ Laikraksts "*Diena*", 25.10.2005.

¹⁸ Laikraksts "*Kurzemes Vārds*", 11.08.2005.

sasniegt pilnu jaudu, kas var ietekmēt kredītsaistību izpildi. Uzņēmums ir saņēmis akceptu vēl diviem projektiem, kurus varētu ieviest ar Eiropas Savienības fondu atbalstu. Arī tos nevarēs īstenot, ja nebūs, kas strādā.”¹⁹

5. Imigrācijas politika

Latvija atšķirībā no citām Austrumeiropas valstīm nav kļuvusi par imigrantu mērķa valsti, lai gan NVS valstu teritorijā ir liels potenciāls migrācijas intensitātes pieaugumam ES virzienā. Šādu situāciju nosaka Latvijas salīdzinoši zems sociālās labklājības līmenis un stingrā imigrācijas politika. Lai gan Latvijas ekonomika arvien vairāk saskaras ar darbaspēka trūkumu, pateicoties pašreizējai imigrācijas politikai, viesstrādnieku ievēšana uzņēmējiem visbiežāk ir pārāk dārga un sarežģīta. Valdība aicina pilnvērtīgāk izmantot valstī esošos darbaspēka resursus un tāpēc nav plānojuši veikt pasākumus, lai atvieglotu trešo valstu pilsoņu piekļuvi Latvijas darba tirgum.

Latvija imigrantiem nešķiet atraktīva, jo nav tik augsti ekonomiski attīstīta kā citas bagātākās ES valstis, kā arī nepiedāvā iebraucējiem izdevīgus sociālos pabalstus. Latvijā atšķirībā no citām ES valstīm nav izveidojušās etniskās kopienas, kas varētu būt par pamatu imigrantu ieplūšanai, apvienojot ģimenes. Tāpat Latvija nebūs tik populāra un pazīstama kā lielākās Eiropas valstis, piemēram, Francija, Vācija, Lielbritānija, uz kurām plūst imigranti. Tomēr pašas Latvijas ekonomiskās intereses un attīstība jau pēc 5 gadiem būs saistīta ar imigrantu darba spēka izmantošanu.

Latvija ir īpatnējā situācijā, jo visus padomju laikus, salīdzinot ar Eiropu, bija visaugstākā imigrācijas intensitāte - ik gadus aptuveni 0,5%. Tā kā vēl nesenā pagātnē migrācija apdraudēja pamatnācijas identitāti, latviešiem vēl tagad ir grūti šajā procesā saskatīt pozitīvos aspektus. Taču, ņemot vērā demogrāfiskās tendences un prognozes, pēc gadiem desmit vai piecpadsmī Latvijai būs nopietni jādomā par imigrantu piesaisti.

Latvijas pašreizējā migrācijas politika ir veidojusies kopš valstiskās neatkarības atjaunošanas. Salīdzinot ar citām ES valstīm Latvijai ir konservatīva un stingra imigrācijas politika, kas izpaužas Imigrācijas likumā un MK noteikumos. Imigrācijas likuma mērķis ir noteikt ārzemnieku ieceļošanas, uzturēšanās, tranzīta, izceļošanas un aizturēšanas kārtību, kā arī kārtību, kādā ārzemniekus tur apsardzībā Latvijas Republikā un izraida no tās, lai nodrošinātu starptautiskajām tiesību normām un Latvijas valsts interesēm atbilstošas migrācijas politikas īstenošanu.

Ārzemnieku ieceļošanu un uzturēšanos Latvijas Republikā atbilstoši savai kompetencei dokumentē un kontrolē Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, Valsts robezsardze, Latvijas Republikas diplomātiskās un konsulārās pārstāvniecības un Ārlietu ministrijas Konsulārais departaments. Diemžēl ar ekonomiskās migrācijas problēmām pašlaik tieši nenodarbojas neviena ministrija, līdz ar to biznesa pārstāvjiem nav sarunu partnera imigrācijas jautājumos. Tā kā darbaspēka deficīts

¹⁹ Laikraksts “Kurzemes Vārds”, 11.08.2005.

arvien biežāk kļūst par atklātu un aktuālu problēmu, tās politiskā ignorēšana, no vienas puses, Latvijas darba devējus padara nekonkurētspējīgus ar kaimiņvalstu uzņēmējiem, no otras puses, rada priekšnosacījumus nelegālajai nodarbinātībai un imigrācijai.

Latvijā darbaspēka arvien vairāk trūkst dažādās nozarēs, taču viesstrādnieku ievēšana uzņēmējiem visbiežāk ir par dārgu. Kopš 2005. gada vidus ir palielinājusies darba devēju interese par iespēju ievest Latvijā darbaspēku no Baltkrievijas un Ukrainas Nodarbinātības valsts aģentūrā (NVA) tiek saņemti katru dienu. Uzzinot, cik tas maksā, uzņēmēju interese zūd.

Viesstrādniekam mēnesī pirms nodokļu nomaksas ir jāmaksā vismaz 212 lati jeb vidējā darba alga valstī, ikmēneša valsts nodeva 35 lati, papildus 3—5 lati par dokumentu noformēšanu un 70—170 latu par termiņuzturēšanās atļauju. Darba devējam jāpierāda, ka Latvijā nav tādu speciālistu, tikai tad viņš var atļauju saņemt. "Neviens to nedarīs, ja vien situācija nebūs spiedīga," uzsver NVA starptautisko attiecību departamenta darbiniece Ilze Hāberlinga. 2005. gada beigās Latvijā oficiāli strādāja tikai 651 viesstrādnieks, galvenokārt, eksotisko zemju pavāri, kuģu būves speciālisti un tirdzniecības pārstāvji.

Uzņēmēji uzskata, ka Latvijā ir pārāk stingri ierobežojumi trešo valstu darba ņēmēju piekļuvei mūsu darba tirgum, līdz ar to tieši liberālās likumdošanas dēļ Lietuvas un Igaunijas darba devēji ir konkurētspējīgāki. Šobrīd Latvijas valsts politiku attiecībā uz ārzemnieku nodarbinātību atspoguļo Imigrācijas likums un noteikumi par darba atļaujām ārzemniekiem.

Savukārt, Labklājības ministrija uzskata, ka pilnvērtīgāk jāizmanto valstī esošie darbaspēka resursi, tāpēc ministrija šobrīd nav plānojusi veikt pasākumus, lai atvieglotu trešo valstu pilsoņu piekļuvei Latvijas darba tirgum. Jāatgādina, ka pašlaik 11 procentu no nestrādājošiem darba tirgū nav tāpēc, ka kopj kādu personu. Tās ir lielas neizmantotas darbaspēka rezerves. Labklājības ministrija gan uzskata, ka nepieciešamības gadījumā varētu apsvērt iespējas vienkāršot procedūras darba atļauju saņemšanai tiem ārzemniekiem - speciālistiem, kuri nebūs pieejami ne Latvijas, ne Eiropas Savienības darba tirgū.

Pašreizējie darbaspēka ievēšanas (importa) nosacījumi:

Darba devējiem, kuri vēlas nodarbināt ārzemniekus (no trešajām valstīm), Nodarbinātības valsts aģentūras (NVA) filiālē jāiesniedz apstiprināts darba devēja izsaukums līdz ar šādiem dokumentiem:

- iesniegums, kurā pamatota nepieciešamība nodarbināt ārzemnieku,
- VID izziņa, ka uzņēmumam nav nodokļu parādu,
- potenciālā darba ņēmēja izglītības dokumenta kopija,
- darba vai uzņēmuma līguma kopija.

Ja uzņēmējs vēlas ārzemnieku nodarbināt uz darba līguma pamata, viņa izsaukums tiks apstiprināts tikai tad, ja brīvo vakanci viņš būs reģistrējis NVA filiālē un tā būs vakanta ne mazāk kā mēnesi līdz dokumentu iesniegšanas dienai.

Imigrācijas likuma 23.panta pirmās daļas 2., 3., 4. un 5.punktā minētajiem ārzemniekiem, kuru uzturēšanās Latvijā saistīta ar nodarbinātību vai komercdarbību, darba samaksai vai ienākumiem no komercdarbības jāatbilst strādājošo divkāršai

mēneša vidējai bruto darba samaksai gadā (saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes pēdējo publicēto informāciju). Pārējiem darba samaksai jāatbilst mēneša vidējai bruto darba samaksai gadā (saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes pēdējo publicēto informāciju). To nosaka MK Noteikumi nr. 515 Noteikumi par ārzemniekiem nepieciešamo finanšu līdzekļu apmēru un finanšu līdzekļu esības konstatēšanas kārtību.

7. Ārzemnieki Latvijā

Pašreizējā imigrācijas politika ir bijusi efektīva, vadoties no deviņdesmito gadu Latvijas interesēm, jo ārzemnieku skaits Latvijā salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm ir minimāls (2005. gadā ārzemnieki veido tikai 1,56% no Latvijas iedzīvotāju kopskaita). Lai gan nodarbināto ārzemnieku skaits Latvijā 2005.gadā salīdzinājumā ar 2004.gadu ir palielinājies par 54%, uzņēmēji ir ieinteresēti vēl lielāka viesstrādnieku skaita piesaistīšanā.

2005. gadā apmēram 1,56% no Latvijas iedzīvotājiem bija ārzemnieki, kas salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm nav daudz. Tomēr būtiski ir atzīmēt tendenci, ka ārzemnieku skaits Latvijā ik gadu pieaug. Pērn uzturēšanās atļaujas Latvijā pirmo reizi saņēmuši 2748 cilvēki, visvairāk - Krievijas, Ukrainas, Lietuvas, Baltkrievijas, Vācijas, ASV un Igaunijas iedzīvotāji²⁰.

Patlaban nav iespējams izpētīt, cik Latvijā ir ES valstu pilsoņu bez uzturēšanās atļaujām, piemēram, Latvijā iebrauc strādāt daudzi celtnieki no Lietuvas, taču tie iebrauc Latvijā kā ES valstu pilsoņi un tādējādi 90 dienas var palikt Latvijā bez uzturēšanās atļaujas. Tā kā neviens nekontrolē, kad ES pilsoņi iebrauc valstī, nav arī iespējams izkontrolēt, no kura brīža tiem ir nepieciešamas uzturēšanās atļaujas. Nereti lietuvieši strādā bez atļaujām, piemēram, stāstot, ka atbraukuši ciemos vai palīdzēt radniekam.

NVS valstu iedzīvotāji uz Latviju brauc tāpēc, ka apprecas ar Latvijas iedzīvotājiem, un tāpēc, ka te dzīvo to radnieki vai paziņas. Tāpat NVS valstu iedzīvotāji brauc uz Latviju, jo tiem nav valodas barjeras un ikdienā tie var dzīvot un strādāt, izmantojot savas krievu valodas zināšanas. Savukārt, no ES valstīm uz Latviju cilvēki brauc tāpēc, ka šeit var droši investēt līdzekļus un dibināt komercsabiedrības, kā arī tāpēc, ka Latvijā ir augsti kvalificēts, darbspējīgs un pagaidām vēl lēts darbaspēks.

Saskaņā ar Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes (PMLP) datiem 2005. gada laikā par 3000 pieaudzis ārvalstu pilsoņu skaits, kas Latvijā saņēmuši uzturēšanās atļaujas, bet nodarbināto ārzemnieku skaits pērn, salīdzinot ar 2004.gadu, pieaudzis par 54%. Kopumā 2005.gada laikā ir palielinājies gan izsniegto pastāvīgās uzturēšanās atļauju, gan termiņuzturēšanās atļauju skaits. PMLP Migrācijas politikas nodaļas vadītāja Ilze Briede komentē, ka galvenie ieceļošanas iemesli 2005.gadā bijuši ģimenes apvienošana, studijas un darbs.

²⁰ PMLP dati par 2005. gadu.

2006.gada 1.janvārī ar derīgām uzturēšanās atļaujām Latvijā atradās 37 490 ārvalstu pilsoņi – no tiem 29 487 ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujām un 8 003 ar termiņuzturēšanās atļaujām. Salīdzinājumā ar 2005.gada 1.janvāri par 3 085 personām ir palielinājies ārzemnieku skaits, kuri Latvijā uzturas ar uzturēšanās atļaujām. 2005.gada 1.janvārī apkopotie dati liecina, ka tobrīd Latvijā uzturējās 34 405 ārvalstu pilsoņi – no tiem ar pastāvīgās uzturēšanās atļaujām 26 976 personas un 7 429 personas ar termiņuzturēšanās atļaujām.

Vai Latvijai vajadzētu mazināt ierobežojumus darbaspēka ievēšanai?

<p><i>Aigars Kalvītis, Ministru prezidents:</i> Viesstrādnieku ievēšana nav tas, par ko mēs esam sapņojuši, ejot uz barikādēm. Latvijā jāņem vērā ne tikai ekonomiskie faktori, bet arī demogrāfiskie un nacionālie, tāpēc mēs būsīm ārkārtīgi piesardzīgi, lemjot par viesstrādnieku piesaisti. Var būt, ka šī problēma kļūs tik asa, ka šis jautājums būs jārisina, taču tagad šādas situācijas nav. Valsts stratēģiskajai virzībai jābūt uz to, ka cilvēkiem tiek maksātas labas algas un tiek ražoti dārgi produkti, kurus jāmaksā pārdot.</p>
<p><i>Krišjānis Kariņš, bijušais ekonomikas ministrs:</i> Nevajadzētu domāt par to, kā izdevīgāk ievest lētu darbaspēku, kas pat varētu kropļot darba tirgu, bet jāstrādā pie tā, lai Latvijas darbiniekiem būtu lielāka alga un celtos darba ražīgums. Ar prātu var saražot vairāk nekā ar muskuļiem. Tikai ar nosacījumu, ka vietējiem labi izglītotiem darba ņēmējiem būs nodrošināts labi atalgots darbs uzņēmumos, kas ražo produktus ar lielu pievienoto vērtību, viesstrādnieku ievēšana nebūs tik sāpīga, piemēram, sektoros, kur trūkst darbaroku.</p>
<p><i>Roberts Remess, ekonomists:</i> Jāatzīst, ka darbaspēka problēma ir un būs aktuāla, taču viesstrādnieku importēšana būtu izdevīga atsevišķiem uzņēmumiem, bet valstij ilgtermiņā — nē, jo ārzemnieki aizņems vietējo bezdarbnieku vietas un pieaugs sociālā spriedze. Valsts interesēs būtu attīstīt profesionālo izglītību, jo daudzās jomās trūkst zinošu un motivētu strādnieku, kā arī jādiskutē par sociālo maksājumu slodzes samazināšanu, lai palielinātu algas Latvijas darba ņēmējiem.</p>
<p><i>Inārijs Voits, Zivsaimnieku asociācijas prezidents:</i> Vienīgais risinājums ir ievest darbaspēku no Baltkrievijas, Ukrainas, Gruzijas, varbūt pat no Ķīnas un Vjetnamas. Darbaspēka deficīts ir visā nozarē. Šī nav prestižākā nozare. Diezgan smagi apstākļi.</p>
<p><i>Ilmārs Mežs, demogrāfs:</i> Mūsu vēstures dēļ sabiedrība vēl nav gatava ierobežojumu atcelšanai, lai gan kādās īpašās valsts programmās to varētu izmēģināt, piemēram, ļaujot kādam uzņēmumam ievest simt rumāņu darbinieku un novērtēt efektu. Sabiedrības viedoklis desmit gados mainīsies, jo katastrofāli trūks darbaspēka — tad darba tirgū ienāks 90.gados dzimusi paaudze, bet šajā periodā sākās demogrāfiskā krīze. Tas nozīmē, ka katru gadu trūks vismaz 10 000 strādnieku un nebūs no kā nodokļiem maksāt pensijas.</p>
<p><i>Juta Jākobsons, augļu un dārzeņu pārstrādes uzņēmuma Spilva finanšu direktore:</i> Nē. Imigrācijas palielināšanās neizbēgami izsauks dažādas ekonomiskas un sociālas problēmas, jo ne visi darba devēji vēlēšies izmantot legālu darbaspēku, tādējādi nemaksājot nodokļus un liedzot viesstrādniekiem sociālās garantijas. Tāpēc valsts būs spiesta rūpēties par šiem sociāli neaizsargātajiem cilvēkiem, kā arī zaudēs zināmu daļu no nodokļu ieņēmumiem.</p>

Avots: laikraksts "Lietišķā Diena"

8. Sabiedriskā doma

Pašreizējo imigrācijas politiku Latvijā atbalsta lielākā daļa valsts iedzīvotāju, kas izteikti negatīvi vērtē citu valstu viesstrādnieku potenciālo ierašanos Latvijā. Šajā ziņā Latvija ir pret imigrāciju visnegatīvāk noskaņotā valsts ES. Negatīvisms atspoguļojas gan latviešu, gan cittautiešu atbildēs. Šāda sabiedriskā doma ir saistāma ar padomju laika migrācijas politikas sekām, iekšējo nedrošību par savu identitāti un bailēm no konkurences.

SKDS 2005. gada decembrī veiktajā aptaujā uz jautājumu "Pēdējā laikā, runājot par darba spēku trūkumu Latvijā, ir izteikta doma, ka risinājums varētu būt citu valstu iedzīvotāju, jeb viesstrādnieku ierašanās strādāt Latvijā. Lūdzu, novērtējiet savu attieksmi pret to, ka citu valstu iedzīvotāji brauc strādāt uz Latviju," kopumā 69,8% Latvijas iedzīvotāju saka, ka viņu attieksme ir "ļoti negatīva" vai "drīzāk negatīva". Jāpievērš uzmanību tam, ka atbildi "ļoti negatīvi" ir devuši 39% aptaujāto Latvijas iedzīvotāju, kas ir vairāk kā trešā daļa. "Ļoti pozitīvi" vērtē 2,8%, "drīzāk pozitīvi" – 13,5%, kas kopumā ir aptuveni 17% Latvijas iedzīvotāju. Salīdzinot socioloģisko aptauju rezultātus atklājas, ka Latvija ir pret imigrāciju visnegatīvāk noskaņotā valsts ES.

No kurām valstīm imigranti Latvijas iedzīvotājiem būtu vairāk vai mazāk pieņemami? SKDS veiktā Latvijas iedzīvotāju aptauja rāda, ka pozitīvāk vērtētu imigrantus no austrumu bloka valstīm jeb bijušās PSRS valstīm. Pirmkārt, Baltkrievija – 43% aptaujāto, Ukraina - 40% aptaujāto, tālāk seko Krievija - 20%, Moldova- 16%. Tādas valstis kā Turcija, Ķīna, Indija, Āfrikas valstis un citas Āzijas valstis ir nosauktas ļoti reti. Savukārt, uz jautājumu, no kurām valstīm viesstrādnieki nebūtu pieņemami, redzam, ka kopumā 41% nav pieņemami viesstrādnieki no Ķīnas, 32% jeb 1/3 nav pieņemami viesstrādnieki no Āfrikas valstīm, 30% nav pieņemami vjetnamieši, 28% min citas Āzijas valstis un Turciju.

Uz jautājumu "Vai Latvijas valdībai, jūsuprāt, vajadzētu veicināt vai gluži pretēji kavēt darbaspēka migrāciju, mazināt braukšanu strādāt uz citām valstīm," kopumā 58% ir teikuši, ka Latvijas valdībai ir jā kavē iedzīvotāju braukšanu strādāt citur. Tikai apmēram 6% minējuši, ka Latvijas valdībai šo procesu vajadzētu veicināt.

Vai Latvijas valdībai vajadzētu veicināt vai kavēt citu valstu iedzīvotāju braukšanu strādāt uz Latviju? Kopumā 67% aptaujāto Latvijas iedzīvotāju saka, ka Latvijas valdībai ir jā kavē citu valstu iedzīvotāju braukšana strādāt uz Latviju. Citiem vārdiem sakot, Latvijas sabiedrība nevēlas redzēt imigrantus²¹.

²¹ SKDS sabiedriskās domas aptauja. 20.01.2006.

9. Latvijas biznesa politika

Situācijā, kad pastāv darbaspēka trūkums, Latvijas uzņēmumi cenšas pielāgoties esošajai situācijai darba tirgū. Šī pielāgošanās izpaužas vairākos veidos: uzņēmumi veido savus meitasuzņēmumus ārpus Latvijas robežām, uzņēmumu ražotnes tiek pārceltas no Rīgas uz citiem valsts reģioniem, biznesa attīstībai tiek veicināta Latvijas iekšējā darbaspēka mobilitāte. Arvien vairāk uzņēmumu apsver iespējas piesaistīt darbaspēku no citām valstīm.

Reizē ar regulāro informāciju par aizvien pieaugošiem tūkstošiem Latvijas iedzīvotāju, kuri dodas uz darbu ārpus valsts, pēdējā laikā ne tik skaļi, bet ne mazāk simptomātiski parādās ziņas par aizvien jauniem Latvijas uzņēmumiem, kuri plāno savu ražotņu pārcelšanu. Turklāt runa nav par meitasuzņēmumu izveidošanu ārpus valsts robežām, kas arī ir viens risinājums darbaspēka deficīta problēmai. (*Rīgas piena kombināts iegādājies Demjanskas piena rūpnīcu Krievijā, Novgorodas apgabalā, vai Laima pērn parakstīja sadarbības līgumu par kopuzņēmuma Laimauz izveidi Uzbekistānā.*)

Pašlaik aizvien lielāka skaita Latvijas uzņēmumu dienaskārtībā ir ražotņu ģeogrāfiska pārvietošana ārpus Rīgas uz citiem valsts reģioniem. 2005. gadā par ieceri pārcelt ražotni no Rīgas uz Dobeli, lai modernizētu uzņēmumu, palielinot rūpnīcas jaudas un tā ceļot konkurētspēju, paziņoja *Rīgas laku un krāsu rūpnīca*. Cits galvaspilsētas uzņēmums *Laima* pavēstījis par plāniem jauno *Staburadzes* ražotni būvēt Salaspilī; veļas un zeķu ražotājs *Aurora Baltika* paziņoja par nodomiem savu Rīgā izvietoto ražotni pārcelt uz Ogrī, jo uzskatot to par saimnieciski izdevīgāku risinājumu; *Rīgas piensaimnieks* publiski darīja zināmu, ka nopietni apsverot iespēju daļu no savas ražotnes pārcelt uz kādu no Kazahstānas pilsētām, uzņēmums *Kimmels Rīga* savu ražotni uz Ādažiem pārcēla jau 2002.gadā.

Uzņēmuma *LIDO* prezidents Gunārs Ķirsons ir paziņojis, ka *LIDO* investēs 3,5 miljonus latu, lai būvētu Salaspilī ēkas ar 400 dzīvokļiem. Mērķis ir dot darbu lauku rajonu iedzīvotājiem un konkurēt ar, piemēram, Īrijas vilinājumu — jau patlaban uzņēmumā ir ap 150 vakanču. Ja plāni piepildīsies, tas būs unikāls notikums Latvijas privātā biznesa vēsturē.

Neraugoties uz atsevišķām tendencēm optimāli izmantot esošos Latvijas darba tirgus resursus, tomēr arvien vairāk pieaug to uzņēmumu, kas darbaspēka deficīta problēmu vēlas risināt ar viesstrādnieku palīdzību. Kārlis Andersons, *VP Market* finanšu direktors, dilemmas cīņā pret inflāciju un par cilvēku noturēšanu Latvijā raksturo kā "ārkārtīgi nopietnas". K.Andersons norāda, ka nepieciešamība celt algas nozīmēs augstākas cenas veikalos, jo pat nozares līderim *VP Market* rentabilitāte ir zema (2%) un uz sevi tas izmaksu pieaugumu uzņemt nevar.

Baltic Logistic System—Latvija valdes priekšsēdētāja Jūlija Moreva uzskata, ka izsniegt iebraukšanas un darba atļaujas nabadzīgāku valstu iedzīvotājiem tomēr drīz nāksies, lai varētu apmierināt darbaspēka pieprasījumu. Viņa to pamato ar uzskatu, ka "atvilināt atpakaļ savējos būs daudz grūtāk nekā ielaist iekšā citus".

Uzņēmums *Kalnozols Celtniecība* izstrādājis shēmu, kā nepieciešamības gadījumā ievest kvalificētus strādniekus no Baltkrievijas, vispirms viņus apmācot uzņēmuma

filiālē *Kalnozols Stroiķelstvo* Maskavā. Minētā uzņēmuma personāldaļas vadītājs Ojārs Kārklīšs atzīst: "Patlaban mums cilvēku pietiek, taču mēs gribam zināt visus plusus un mīnus un būt gatavi, lai spētu izpildīt pasūtījumus, kuru celtniecībai ar pašu spēkiem būtu par maz." Kā potenciālā viesstrādnieku rekrutēšanas vieta izvēlēta Baltkrievija, jo atrodas tuvāk Latvijai. "Šie cilvēki izsaka vēlmi reizi četros mēnešos nokļūt mājās, un, ja mēs rēķinām izdevumus, tad Ukraina ir patālu," stāsta O.Kārklīšs. Runājot ar šiem cilvēkiem, redzams, ka viņi nav naidīgi noskaņoti pret Latviju un vēlas nopelnīt — strādājot Latvijā, viņi varētu saņemt pat līdz trim reizēm vairāk nekā savā valstī, lēš O.Kārklīšs. Salīdzinot ar Maskavu, kur baltkrievu strādnieki dodas peļņā, Latvijā esot arī labāki darba un sadzīves apstākļi.

Runājot par uzņēmuma izmaksām, speciālisti no Baltkrievijas varētu būt nedaudz lētāki nekā vietējais darbaspēks. Taču atbildība par viņiem ir daudz augstāka, jo jāseko līdzi valsts izvirzītajām prasībām: "Nav tā, ka viņš te brīvi klejos — es viņu esmu uzaicinājis, esmu devis garantijas valstij un uzņēmis atbildību par viņu, esmu viņu apdrošinājis, nodrošinu dzīvošanu un ēdināšanu." Uzņēmums aprēķinājis, ka viena cilvēka ievēšana gadam izmaksātu ap 800 latiem. Savukārt, uzņēmums nodrošinās ar stabilu darbaspēku. "Ja es vienojos ar baltkrievu strādniekiem, ir mazāks risks, ka viņš varētu vienā dienā pacelt cepuri un teikt: zini, es eju strādāt pie konkurenta!" stāsta O.Kārklīšs.

10. Nelegālā nodarbinātība

Ja Latvijas ekonomikas attīstībai nepieciešamā darbaspēka trūkst, bet imigrācijas politika ir pārāk stingra, sāk darboties nelegālā tirgus likumi. Tie liek uzņēmējiem veicināt nelegālo imigrāciju un nelegālo nodarbinātību. Arvien pieaugošajā būvniecības nozarē tiek lēsti ap 40% nelegāli nodarbināto, kas rada 100 miljonus latu zaudējumus valstij no nenomaksātajiem nodokļiem. Darbaspēks tiek ievests no Baltkrievijas un Ukrainas. Administratīvo resursu un kapacitātes trūkuma, vājās informācijas apmaiņas un neefektīvās sodu sistēmas rezultātā valsts politika pret nelegālo nodarbinātību ir bijusi neefektīva.

Imigrācijas procesu kontekstā liela uzmanība ir pievēršama nelegālās imigrācijas faktoriem. Ārzemju pieredze liecina, ja ekonomikas attīstībai ir nepieciešams darbaspēks, bet imigrācijas politika ir pārāk stingra, sāk darboties nelegālā tirgus likumi. Tie liek uzņēmējiem veicināt nelegālo imigrāciju.

“Baltijas valstīm draud pārvēršanās Rietumus nerasniegušo nelegālo imigrantu nometnē, ja visdrīzākajā laikā netiks noslēgti migrantu atpakaļuzņemšanas līgumi ar Krieviju un Baltkrieviju”, tā vēsta Starptautiskās Migrācijas organizācijas (SMO) pētījumi par Baltijas valstu migrāciju. Šis SMO izdevums apkopo svarīgākos akadēmiskos pētījumus un vairāku augstu amatpersonu vērtējumus par problēmām un nākotnē paredzamo šajā līdz šim maz pētītajā nozarē. Pētnieku uzmanības lokā ir nonākusi Baltijas valstu potenciāli nozīmīgā loma ES valstu cīņā pret nelegālo imigrāciju no NVS teritorijas.

Nelegālajiem imigrantiem no NVS nav daudz citu reālu iespēju iekļūt ES teritorijā, kā vienīgi šķērsojot Baltijas valstis vai Poliju, konstatēts pētījumā. Ģeogrāfiskais novietojums īpaši sarežģī Lietuvas situāciju, taču arī Igaunija un Latvija kļūst par

iecienu tranzīta ceļu tiem migrantiem, kuri šobrīd uzturas NVS teritorijā, gaidot izdevību nokļūt ziemeļvalstīs vai Šengenas līguma zonā, secināts pētījumā. Atbilstoši oficiālajiem Krievijas Federācijas Migrācijas dienesta aprēķiniem, tādu cilvēku skaits šajā valstī vien varētu sasniegt miljonu. Kā otra iecienītākā pagaidu mītnes valsts nelegālajiem migrantiem tiek minēta Baltkrievija ar aptuveni 300 000 "nogaidītāju"²².

Paliek atklāts jautājums, cik lielā mērā nelegālo darba tirgu Latvijā jau ir aizpildījuši viesstrādnieki. Kā paziņojumā presei norāda būvkompanija "*Latvijas energoceltņieki*" (*LEC*), patlaban legālajā tirgū nav pieejams darbaspēks, jo darbiniekiem izdevīgāk ir strādāt nelegāli²³. Darba devējiem arī neesot motivācijas neizmantot nelegālu darbaspēku. Darbinieku aizplūšana uz ārzemēm ir tikai pastarpināts iemesls darbinieku trūkumam. "Piemēram, saskaņā ar Valsts darba inspekcijas datiem, šogad naudas sodu saņēmuši 155 darba devēji par kopējo summu 11 500 latu. Tātad - katram sodītajam darba devējam šis pārkāpums izmaksājis aptuveni 74 latus. Mūsuprāt, šis sods ir smieklīgs," saka Dzirkals.

LEC pārstāvji esot veikuši aprēķinus, kuros redzams, ka valsts ik gadu zaudē aptuveni 100 miljonus latu tikai tāpēc, ka nav spējusi sakārtot būvniecības tirgu. Ja parēķinātu ēnu ekonomikas nodarītos kaitējumus valstij kopumā, tad šis skaitlis jau tuvotos miljardam. "Aptuveni 40% nelegāli nodarbināto, 100 miljoni latu zaudējumi valstij no nenomaksātajiem nodokļiem un darbaspēka deficīts - šāda ir reālā situācija būvniecības nozarē". Dzirkals atzīst, ka sabiedrības izpratnē nelegāli nodarbinātie nereti asociējas ar ārvalstu strādniekiem, kuri mūsu valstī iebrauc no kaimiņvalstīm. Taču nelegāli tiek nodarbināti arī tie strādājošie, ar kuriem nav noslēgti darba līgumi un kuriem tiek maksātas tā saucamās aplokšņu algas.

Saskaņā ar CSB uzņēmumu ziņotajiem datiem 2005. gadā būvniecības nozarē strādājošo skaits ir samazinājies par apmēram 2000 cilvēku. Tomēr šie statistikas dati šobrīd nesaskan ar straujajiem būvniecības apjomu un nozares pieauguma tempiem valstī. Precīzas statistikas par to cik nelegālu viesstrādnieku ir Latvijā, nav. Būvnieki lēš, ka to skaits varētu būt no 2 līdz 4 tūkstošiem pārsvarā no Ukrainas, Baltkrievijas un Lietuvas.

Saskaņā ar Valsts darba inspekcijas datiem visvairāk cilvēku Latvijā nelegāli tiek nodarbināti celtniecībā, mazajos kokapstrādes uzņēmumos, tirdzniecībā, mežsīstādē un pakalpojumu sfērā, īpaši viesnīcu un restorānu jomā. 2005. gadā Latvijā atklāti 936 bez darba līguma strādājošie²⁴.

Ar Ministru kabineta 2004. gada 2. novembra rīkojumu Nr. 836 tika apstiprināts "Pasākumu plāns 2005. – 2009. gadam Valsts darba inspekcijas administratīvās spējas paaugstināšanai saistībā ar nelegālās nodarbinātības samazināšanu", kurš paredzēja Valsts darba inspekcijai (VDI) izvirzīt par prioritāti nelegālās nodarbinātības samazināšanu. Plāns paredz palielināt VDI darbinieku skaitu par 9 inspektoriem, kuru tiešā nodarbošanās ir nelegālās nodarbinātības samazināšana, kā arī VDI sadarbību šajā jautājumā ar Valsts ieņēmumu dienestu, Valsts policiju, Latvijas valsts robežsardzi, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldi un citām iestādēm. Pamatojoties

²² Starptautiskās Migrācijas organizācijas dati.2004.

²³ LETA. 12.01.2006.

²⁴ Valsts Darba inspekcijas dati par 2005. gadu.

uz nelegālās nodarbinātības samazināšanas plānu, tiek noteikts izpildāmo kvantitatīvo rādītāju skaits. 2005. gadā VDI plānā bija paredzēts atklāt 750 nelegāli nodarbinātos.

2005. gadā Valsts darba inspekcija (VDI) nelegālās nodarbinātības samazināšanas politikas īstenošanas ietvaros apsekoja 1994 uzņēmumus, no tiem 406 uzņēmumos atklāja nelegāli nodarbinātos, kopumā šajos uzņēmumos bez rakstiska darba līguma strādājuši 936 cilvēki. Salīdzinoši 2004. gadā kopumā tika veiktas 823 uzņēmumu pārbaudes, kurās fiksēti 409 nelegāli nodarbinātie.

2005. gadā par nelegālu nodarbināšanu kopumā 330 darba devēji tika saukti pie administratīvās atbildības un sodīti ar naudas sodu kopsummā par Ls 23045. Attiecīgi 2004. gadā tika sodīts 201 darba devējs par kopsummu Ls 16540. VDI veikusi arī 292 konsultatīvos pasākumus gan darba devējiem, gan darba ņēmējiem²⁵.

Valsts robežsardzes dati liecina, ka 2005. gada sešos mēnešos par strādāšanu bez darba atļaujas Latvijā sodīti tikai 49 ārzemnieki. Par viņu nodarbināšanu sodīti 27 vietējie darba devēji. Valsts amatpersonas pieļauj, ka nelegāli strādājošo ārzemnieku skaits Latvijā varētu būt lielāks, jo darba devēji nelegāli strādājošos labi slēpj un nereti ir grūti pierādīt, ka ārzemnieks tiek nodarbināts. Visbiežāk iecerotāji strādā būvniecībā, tomēr valsts iestādēm to ir ļoti grūti pierādīt, īpaši, ja nelegāli strādājošie tiek nodarbināti pie privātīpašniekiem²⁶.

Par strādāšanu bez darba atļaujas tiek piemērots naudas sods no 100 līdz 500 latiem, bet par nelegālu ārzemnieku nodarbināšanu darba devējiem var piemērot naudas sodu no 500 līdz pat 10 000 latiem. Tomēr maksimālā summa gan nevienam darba devējam līdz šim nav bijusi jāmaksā. Tik liels naudas sods tiek piemērots, ja darba devējs nodarbina lielu grupu nelegāli strādājošus ārvalstniekus. Šādi gadījumi oficiāli Latvijā līdz šim nav konstatēti. Latvijā galvenokārt ierodas strādāt personas no NVS valstīm - Krievijas, Baltkrievijas, Gruzijas un Azerbaidžānas. Pēdējā laikā Latvijā iebrauc arī Moldovas Republikas pilsoņi. Daļa no tiem vēlas doties tālāk darba meklējumos uz Rietumeiropas valstīm, bet daļa paliek strādāt Latvijā.

²⁵ Valsts Darba inspekcijas dati par 2005. gadu.

²⁶ Valsts Robežsardzes dati par 2005. gadu.

11. Imigrācijas politikas scenāriji.

Vadoties no pētījumā iegūtās informācijas un esošās situācijas apskata, iespējams, modelēt vairākus scenārijus Latvijas imigrācijas politikai. Šajā ziņā pastāv dažādas iespējas un varianti, vadoties no politikas mērķiem, termiņiem, ekonomiskajām interesēm. Katram variantam objektīvi ir savas priekšrocības, trūkumi un riska apstākļi, kas jāņem vērā politikas analīzes procesā. Neraugoties uz daudzveidīgajām iespējām, ir iespējams izdalīt trīs galvenās pieejas Latvijas imigrācijas politikas plānošanā.

A. Konservatīvā pieeja.

Raksturojums	
<p>Konservatīvās pieejas pamatā ir Latvijas esošās imigrācijas politikas nemainība un saglabāšana. Tas nozīmē, ka pēc būtības Imigrācijas likuma nosacījumi darbaspēka ieviešanai Latvijā nav maināmi. Imigrācijas politika tiek realizēta tāpat kā līdz šim: viesstrādniekam mēnesī pirms nodokļu nomaksas ir jāmaksā vismaz 212 lati jeb vidējā darba alga valstī, ikmēneša valsts nodeva 35 lati, papildus 3—5 lati par dokumentu noformēšanu un 70—170 latu par termiņuzturēšanās atļauju. Darba devējam jāpierāda, ka Latvijā nav tādu speciālistu, tikai tad viņš var atļauju saņemt.</p>	
Priekšrocības un iespējas	Ierobežojumi un riski
<p>Šī pieeja ir vērsta uz Latvijas ekonomiski aktīvo iedzīvotāju īpatsvara palielināšanu, darba algas paaugstināšanu, darba ražīguma paaugstināšanu un/vai darbaspēka kvalifikācijas izmaiņām līdz ar pakāpenisku pāreju uz zināšanu ietilpīgāku ekonomiku.</p> <p>Stingra imigrācijas politika stimulē biznesu izmantot arvien modernākas iekārtas un tehnoloģijas, kas ļauj izbrīvēt darba vietas un ceļ darba ražīgumu.</p> <p>Konservatīvā pieeja veicina darba organizācijas uzlabošanu. Tā, piemēram, būvniecības jomā ļoti lielas neizmantotas rezerves atrodamas darba organizācijas uzlabošanā būvlaukumos. Pēc Būvnieku asociācijas aprēķiniem Latvijas būvobjektos produktīvais darba dienas laiks pagaidām joprojām ir tikai 5—6 stundas, kamēr ārzemēs tas sasniedz 6,8—7,2 stundas.</p> <p>Stingra imigrācijas politika ir viens no priekšnosacījumiem, lai radītu apstākļus, kas vērsti uz emigrējošo darbinieku</p>	<p>Baltijas mērogā Latvijas darba tirgus nav konkurētspējīgs, jo viesstrādnieku ieviešana Lietuvā un Igaunijā ir ievērojami vieglāka un uzņēmējiem lētāka. Tas kļūst par nozīmīgu ierobežojumu investīciju piesaistīšanā, mazina ārvalstu kapitāla interesi par Latvijas ekonomiku.</p> <p>Darbaspēka aizplūšana uz citām Eiropas Savienības valstīm izdara spiedienu uz darba devējiem Latvijā, jo dažās nozarēs viņiem jāsāk konkurēt ar tām algām, kādas šo darbu veicēji var saņemt citur. Ja darba devēji strauji palielinās algas, tas samazinās Latvijas konkurētspēju investīciju piesaistes jomā. Ja algu palielināšana nav saistīta ar produktivitātes kāpumu, Latvijas uzņēmumi var zaudēt konkurētspēju tirgū.</p> <p>Samazinoties iedzīvotāju skaitam (demogrāfiskās krīzes un pieaugošās emigrācijas rezultātā), var mazināties ekonomiskā izaugsme, kas negatīvi</p>

<p>atgriešanos. Cilvēki, kuri Zviedrijā vai Īrijā strādā, piemēram, celtniecībā, ir ieguvuši jaunas zināšanas, tādēļ pēc atgriešanās Latvijā būs ļoti vērtīgi darbinieki.</p> <p>Pašreizējā imigrācijas politika veicina arī iekšējos migrācijas procesus valstī, kas ļauj efektīvāk piesaistīt darbaspēku no lauku rajoniem, kā arī pilnveidīgāk izmantot iekšējās darbaspēka rezerves. Latvijā vecumā starp 15 un 74 gadiem strādā 57,8% iedzīvotāju, pasaules valstīs ar labākajiem nodarbinātības rādītājiem šis īpatsvars ir tuvs divām trešdaļām. Rēzeknes un Ludzas rajonā bezdarbs pārsniedz 25%, un Latvijā kopumā 37 tūkstoši cilvēku atzīst, ka zaudējuši cerības atrast darbu.</p> <p>Saspringtā situācija darba tirgū rada grūtības uzņēmējiem, taču arī atveseļo sabiedrību, palīdzot sakārtot savu dzīvi tiem, no kuru pakalpojumiem firmas citos apstākļos atteiktos, piemēram, invalīdiem, pensionāriem, bijušajiem ieslodzītajiem.</p> <p>Sabiedriskās domas atbalsts.</p>	<p>atsauksies uz valsts sociālo politiku. Latvijā samazinās aktīvais darbaspēks, kas var negatīvi atsaukties uz valsts sociālo budžetu.</p> <p>Darbaspēka trūkums stimulē uzņēmējus izmantot nelegālās nodarbinātības metodes, no kā valsts budžets cieš ievērojamus zaudējumus nesamaksāto nodokļu veidā, un iedzīvotāji sevi pakļauj sociālās diskriminācijas riskam.</p> <p>Darbaspēka trūkums stimulē uzņēmējus veicināt nelegālo imigrāciju, kas deformē Latvijas darba tirgu, veidojot dempinga cenas. Nelegālā imigrācija kavē Latvijas darba tirgus attīstību.</p>
--	--

B. Liberālā pieeja.

<h3 style="text-align: center;">Raksturojums</h3>	
<p>Liberālā pieeja ir vērsta uz to, lai veiktu attiecīgas izmaiņas Imigrācijas likumā. Šīs izmaiņas varētu būt vērstas uz to, lai atvieglotu viesstrādnieku iekļaušanos Latvijas darba tirgū atbilstoši uzņēmēju un biznesa interesēm. Liberālā pieeja paredz atteikšanos no prasības, ka viesstrādniekam mēnesī pirms nodokļu nomaksas ir jāmaksā vismaz 212 lati jeb vidējā darba alga valstī. Šī pieeja nozīmētu arī pašreizējās ikmēneša valsts nodevas (35 lati) samazināšanu vai pilnīgu atteikšanos no tās.</p>	
<p>Priekšrocības un iespējas</p> <p>Lētā darbaspēka ieviešana palīdzētu saglabāt ekonomikas izaugsmi ilgākam laika periodam. Straujā Latvijas ekonomikas izaugsme ir atkarīga no kapitāla, produktivitātes un darbaspēka. Saskaņoties ar darbaspēka trūkumu, ir</p>	<p>Ierobežojumi un riski</p> <p>Darbaspēka ieviešana nestimulētu uzņēmējus attīstīt biznesu, ieguldot tehnoloģijās un uz zināšanām balstītā ekonomikā.</p> <p>Liberāla imigrācijas politika neļautu</p>

<p>nepieciešams piesaistīt viesstrādniekus atbilstoši ekonomikas vajadzībām.</p> <p>Viesstrādnieku darbaspēka izmantošana ļautu uzņēmējiem un biznesam saglabāt cenas un izmaksas, tādējādi uzturot augstāku konkurētspēju vietējā un ārzemju tirgū.</p> <p>Liberāla imigrācijas politika mazinātu Latvijas darba tirgus atšķirības no kaimiņvalstīm, kas būtu svarīgs priekšnosacījums investīciju piesaistīšanā.</p> <p>Viesstrādnieku piesaistīšana Latvijas ekonomikā mazinātu demogrāfiskās krīzes un masveida emigrācijas negatīvo iespaidu uz ekonomiku un sociālo politiku nākotnē.</p> <p>Legālās imigrācijas atvieglošana mazinātu nelegālās imigrācijas radītos zaudējumus valsts budžetam. Zustu uzņēmēju interese riskēt un izmantot nelegāli ievesto darbaspēku.</p> <p>Viesstrādniekiem no NVS valstīm būtu salīdzinoši viegli iedzīvoties Latvijas vidē (neliels attālums, nav saziņas valodas barjeru).</p> <p>Latvijai ir pozitīva pieredze, piesaistot darbaspēku lauksaimniecībā pirms Otrā pasaules kara.</p>	<p>straujāk kāpināt vietējā darbaspēka produktivitāti un neveicinātu algu paaugstināšanu strādājošajiem, kas vēl vairāk var veicināt emigrācijas procesus.</p> <p>Darba devēji, izmantojot viesstrādniekus, nebūtu motivēti pilnvērtīgāk izmantot Latvijas iekšējos darbaspēka resursus (iedzīvotāji reģionos, jaunieši, sociāli mazaizsargātās iedzīvotāju grupas).</p> <p>Liberālā imigrācijas politika neveicinātu uzņēmēju interesi piesaistīt Latvijas ekonomikā jau emigrējušos iedzīvotājus, kam būtu augstākas prasības vietējā darba tirgū.</p> <p>Ievestā darbaspēka izmantošana nestimulētu sociāli atbildīgas nodarbinātības politikas veidošanu, kas balstās uz sociālo dialogu, sociālajām un darba tiesību garantijām.</p> <p>Imigrācijas palielināšanās izsauks dažādas ekonomiskas un sociālas problēmas, jo ne visi darba devēji vēlēties izmantot legālu darbaspēku, tādējādi nemaksājot nodokļus un liedzot viesstrādniekiem sociālās garantijas.</p> <p>Strauji pieaugot ES trešo valstu pilsoņu skaitam, Latvijai plašāk nāksies piemērot ES piešķirtās tiesības arī iebraucēju ģimenes locekļiem, kas būs papildus slogs valsts sociālajam budžetam. Latvijai jārēķinās ar ES tiesību regulējumu trešo valstu pilsoņiem.</p> <p>Latvijas sabiedrība nav gatava jaunam imigrācijas procesam. Sabiedrībā dominē negatīva attieksme, kuras pamatā ir padomju laika industrializācijas pieredze, identitātes apdraudējums un bažas par konkurenci. Latvijai nav izstrādātas integrācijas programmas jaunajiem iebraucējiem.</p>
--	--

C. Inkrementāli liberālā pieeja.

Raksturojums

Inkrementāli liberālā pieeja ir vērsta uz to, lai tuvāko 5-7 gadu laikā, kad darba tirgu vismagāk skars deviņdesmito gadu demogrāfiskā krīze, veiktu imigrācijas politikas pakāpenisku liberalizēšanu. Šī pieeja paredz, ka pašreizējā imigrācijas politika nemainītos, kamēr netiktu veikta Latvijas darba tirgus sakārtošana, pilnvērtīga iekšējo resursu izmantošana, sociāli atbildīgas nodarbinātības politikas īstenošana un valsts realizētu efektīvu politiku pret nelegālo imigrāciju un nelegālo nodarbinātību. Ņemot vērā šos priekšnosacījumus notiktu pakāpeniskas izmaiņas Imigrācijas likumā, kas būtu vērstas uz viesstrādnieku iekļaušanos atsevišķās darba tirgus nozarēs vai sektoros. Šī pieeja paredz, ka nākotnē viesstrādnieki būs valsts tālākās ekonomiskās attīstības sastāvdaļa.

Iedzīvotāju skaita samazināšanās un sabiedrības novecošanās tendences radījušas darbaspēka trūkumu ES darba tirgū. ES kopš 1999. gada izmanto inkrementāli liberālo pieeju legālās migrācijas veicināšanā, vienlaikus izvirzot sabiedrības integrācijas nosacījumus. Šīs pieejas ietvaros Latvijas interesēs būtu īstenot ES Hāgas programmas mērķus, kā arī ieviest ES darba atļaujas, kuras būtu derīgas visās ES dalībvalstīs, tādējādi palielinot Eiropas pievilcību augsti kvalificēta darbaspēka acīs. Tāpat būtiski ir regulēt arī uzturēšanās un darba atļauju izsniegšanu sezonas darbu strādniekiem no trešajām valstīm, kā arī noteikt tiesības strādāt ES katru gadu noteiktu mēnešu skaitu, izsniedzot darba atļaujas uz pieciem gadiem.

Priekšrocības un iespējas

Pakāpeniskas politikas izmaiņas pašreizējos apstākļos sekmētu pilnvērtīgu iekšējo resursu izmantošanu, sociāli atbildīgas nodarbinātības politikas īstenošanu un valsts vēršanos pret nelegālo imigrāciju un nelegālo nodarbinātību.

Pašreizējā imigrācijas politika ir viens no priekšnosacījumiem, lai radītu apstākļus, kas vērsti uz emigrējošo darbinieku atgriešanos. Cilvēki, kuri Zviedrijā vai Īrijā strādā, piemēram, celtniecībā, ir ieguvuši jaunas zināšanas, tādēļ pēc atgriešanās Latvijā būs ļoti vērtīgi darbinieki.

Nākotnē darbaspēka ieviešana palīdzētu saglabāt izaugsmi tajās ekonomikas nozarēs, kurās būtu augstāka pievienotā darba vērtība. Latvijas ekonomikas izaugsme ir atkarīga no kapitāla, produktivitātes un kvalificēta darbaspēka.

Ierobežojumi un riski

Imigrācijas liberalizēšana ir atkarīga no pārāk daudziem priekšnosacījumiem, kuru īstenošanai nepieciešams laiks, politiskās intereses, biznesa lojalitāte. Tā rezultātā var mazināties ekonomikas izaugsme un konkurētspēja.

Imigrācijas palielināšanās izsauks dažādas ekonomiskas un sociālas problēmas, jo ne visi darba devēji vēlēties izmantot legālu darbaspēku, tādējādi nemaksājot nodokļus un liedzot viesstrādniekiem sociālās garantijas.

Strauji pieaugot ES trešo valstu pilsoņu skaitam, Latvijai plašāk nāksies piemērot ES piešķirtās tiesības arī iebraucēju ģimenes locekļiem, kas būs papildus slogs valsts sociālajam budžetam. Latvijai jāreķinās ar ES tiesību regulējumu trešo valstu pilsoņiem.

ES ir ieinteresēta piesaistīt augsti

<p>Liberāla imigrācijas politika atsevišķās nozarēs mazinātu Latvijas darba tirgus atšķirības no kaimiņvalstīm, kas būtu svarīgs priekšnosacījums investīciju piesaistīšanā.</p> <p>Viesstrādniekiem no NVS valstīm būtu salīdzinoši viegli iedzīvoties Latvijas vidē (neliels attālums, nav saziņas valodas barjeru).</p> <p>Latvijai ir pozitīva pieredze, piesaistot darbaspēku lauksaimniecībā pirms Otrā pasaules kara.</p>	<p>kvalificēto darbaspēku no Āzijas valstīm (Indijas, Ķīnas), kas Latvijas gadījumā no sabiedriskās domas viedokļa tiek vērtēts visnegatīvāk.</p> <p>Latvijas sabiedrība nav gatava jaunam imigrācijas procesam. Sabiedrībā dominē negatīva attieksme, kuras pamatā ir padomju laika industrializācijas pieredze, identitātes apdraudējums un bažas par konkurenci. Latvijai nav izstrādātas integrācijas programmas jaunajiem iebraucējiem.</p>
--	--

12. Ieteikumi un rekomendācijas.

Imigrācijas politikas veidošanā neatkarīgi no izvēlēto pieeju priekšrocībām un trūkumiem, svarīgi ir sakārtot Latvijas iekšējo darba tirgu. Šajā ziņā politikas apskata un analīzes rezultātā ir identificējami vairāki ieteikumi un rekomendācijas gan valsts politikas veidošanā, kur galvenie aktieri ir valdība, nozaru ministrijas, parlaments, politiskās partijas, gan biznesa attīstībā, kur galvenie dalībnieki ir uzņēmēji, uzņēmumu asociācijas, Darba Devēju konfederācija.

Valsts politikas veidošanā

- Valstij daudz efektīvāk ir jāvēršas pret nelegālo nodarbinātību. Lai kopumā uzlabotu situāciju, ir jāievieš izmaiņas likumdošanā arī naudas sodu palielināšanā, kā arī ar daudzveidīgāku un agresīvāku informatīvo kampaņu palīdzību jāinformē sabiedrība, kādus zaudējumus cieš katrs indivīds, nepieprasot darba devējam noformēt oficiālas darba attiecības.
- Lai veicinātu cīņu ar nelegālo imigrāciju, nelegālo nodarbinātību un mazinātu sociālo diskrimināciju, ir jāpaaugstina Valsts darba inspekcijas (VDI) kapacitāte un prestižs. Tāpēc svarīgi ir stiprināt VDI tiesisko sadarbību ar citām valsts institūcijām, kā arī rosināt sabiedrības informēšanu šajos jautājumos. VDI nepieciešama pieeja VID uzņēmumu datubāzēm, kurā apkopoti tie nodokļu maksātāji, par kuriem ir aizdomas, ka tie varētu izvairīties no visu nodokļu maksāšanas. Ir nepieciešams ieviest diferencētu soda sankciju sistēmu, tas ir, individuālā sodu diferenciāciju - analizējot pārkāpuma lielumu un biežumu, novērtējot iespējamus zaudējumus no pārkāpuma.
- Darba likumdošanas jomā situāciju palīdzētu risināt arī attiecīgas izmaiņas nodokļu politikā, jo pašlaik katrs pieliktais lats darbinieka algai uzņēmumam izmaksā dubultīgi nodokļu sistēmas dēļ. Vienlaicīgi darba likumdošanas normās nepieciešamas izmaiņas, kas attiecas uz darbinieku saistībām, pienākumiem un tiesībām. Darba devējiem nepieciešams valsts atbalsts investīcijām cilvēku resursu kvalitātes un kvalifikācijas uzlabošanā, ko var veicināt pašreizējā Darba likuma liberalizēšana. Nodarbinātības politikas jomā

būtiski ir uzlabot nacionālo likumdošanu, kas regulē Nodarbinātības Valsts aģentūras attiecības ar darba devējiem.

- Nepieciešams novērst galvenos šķēršļus, kas apgrūtina jaunu mazo un vidējo uzņēmumu dibināšanu, darbību un izaugsmi, lai veicinātu investīcijas un jaunu darba vietu veidošanu. Jāuzlabo uzņēmējdarbības vide, samazinot birokrātiskos ierobežojumus, lai vairāk motivētu iedzīvotāju saimnieciskās iniciatīvas.
- Jāsekmē pretimnākošāka attieksme pret indivīdiem vai to grupām, kas vēlas uzsākt uzņēmējdarbību. Salīdzinot ar citām ES dalībvalstīm, Latvijā uzņēmējdarbības uzsākšanas process ir komplicētāks, kā dēļ administratīvās barjeras, nodokļu politika, atbalsta trūkums „bremzē” mazos, vidējos uzņēmējdarbības uzsācējus, kā arī pašnodarbinātās personas.
- Ir nepieciešams valsts atbalsts mazajiem un vidējiem uzņēmējiem to uzņēmējdarbības sākuma periodā. Kā piemērs var tikt minēta Somijas prakse, proti, jaunajam uzņēmējam tiek maksāta t.s. „uzņēmēja alga” 1,5 gadu pēc uzņēmējdarbības uzsākšanas; tiek sniegts konsultatīvais atbalsts; tiek radīta atvieglota pieeja dažādiem likumdošanā noteiktiem uzņēmējdarbības procesiem utt. Tādējādi jaunajiem uzņēmējiem tiktu dots t.s. pārejas periods sava biznesa izveidošanai un nostabilizēšanai.
- Ir svarīgi veidot valsts pasūtījumu izglītībā. Latvijā ir plašs skolu tīkls, kas varētu veicināt izglītības attīstību atbilstoši darba tirgus tendencēm. Nepieciešams celt profesionālās izglītības prestižu, lai veicinātu vidējā līmeņa kvalificēta darbaspēka palikšanu Latvijā.
- Liela nozīme jāpiešķir profesionāli tehniskās izglītības attīstībai, racionāli jāizmanto ES Sociālā fonda atbalsta iespējas, lai reformētu un modernizētu profesionāli tehniskās izglītības sistēmu atbilstoši Latvijas darba tirgus vajadzībām. Jānovērš birokrātiskie šķēršļi uzlabojumu ieviešanā profesionālo skolu programmās.

Uzņēmējiem un biznesa pārstāvjiem

- Uzņēmumu un darba devēju interesēs ir plānot ilgtermiņa darbinieku politiku. Uzņēmējiem jābūt gataviem dalīties gūtajā peļņā ar saviem vērtīgākajiem darbiniekiem, taču tas Latvijā vēl arvien netiek uzskatīts par pašsaprotamu. Svarīgi būtu piemērot globālu prēmiju sistēmu, kur katrs darbinieks reizi gadā saņem noteiktu procentu no kopējās uzņēmuma peļņas.
- Lai arī Latvijas uzņēmēji nevar konkurēt ar vecās Eiropas algām, svarīgi ir aktivizēt darbinieku rekrutēšanu citās jaunajās dalībvalstīs, izmantojot Nodarbinātības Valsts aģentūras *Eures* tīkla iespējas. Tas it īpaši attiecas uz Latvijas kaimiņvalstīm un Poliju, kur ir augsts bezdarba līmenis. Arī Rietumeiropas cilvēkiem darbs Latvijā varētu būt saistoša iespēja: 450 miljoniem cilvēku ir dažādas intereses, un nopelnīt naudu ir tikai viena no tām. Jauniem cilvēkiem Rietumeiropā Latvija ir interesanta kā vieta, kur salīdzinoši ātri var izveidot karjeru.

- Apstākļos, kad darba tirgū trūkst darbinieku, būtiski ir meklēt jaunas ekonomiskās nozares, veicināt uzņēmumu pārprofilēšanu, lai paaugstinātu darba ražīgumu un pievienoto vērtību. Šajā jomā būtiski ir veicināt arī personu, preču un pakalpojumu iekšējo mobilitāti Latvijas mērogā. Ražotnēm un to administrācijām ir arvien vairāk priekšrocību, pārceļoties ārpus Rīgas.
- Uzņēmējiem ir svarīgi veicināt īpašas informatīvā atbalsta programmas, kas vērstas uz uzņēmējdarbības pieredzes apmaiņu un popularizēšanu, piemēram, tā dēvētās mentoringa programmas.
- Darba devēju interesēs ir veicināt emigrējošā darbaspēka atgriešanos un/vai palikšanu Latvijā. Šajā jomā pastāv vairākas iespējas - paaugstināt algas, apdrošināt darbiniekus, nodrošināt apmācības. Būtiski ir veicināt kolektīvo darba līgumu praksi, aizstāvēt darbinieku intereses un tiesības. Latvijas Darba Devēju Konfederācijas (LDDK) uzdevums ir rosināt darba devēju likumīgu darbību, popularizēt augstu darba kultūru darba devēja – darba ņēmēja attiecībās.

II. Darba spēka kustība un imigrācija: ES regulējums

Šajā sadaļā ir analizēti ES normatīvie akti attiecībā tikai uz legālo migrāciju. Īpaši netiks apskatīts piemērojamais režīms patvēruma meklētājiem un bēgļiem. Tāpat netiks analizēti Latvijas tiesību akti, jo, ņemot vērā Eiropas Kopienas (EK) tiesībās pastāvošos pārākuma un tiešās iedarbības principus, konflikta gadījumā būtu jāpiemēro EK tiesības. Tādējādi, pat ja Latvija nav korekti ieviesusi EK aktus, tas neatbrīvos ne valsti, ne atsevišķos gadījumos arī privātā sektorā esošās fiziskās un juridiskās personas no atbildības.

Attiecībā uz citu valstu pilsoņu ieceļošanu Latvijā ir jāņem vērā, ka ES ietvaros personu brīva pārvietošanās ir ekskluzīvā EK kompetence, kas nozīmē, ka Latvija nevar ietekmēt lēmumus nacionālā līmenī, tas ir, Latvija nedrīkst pieņemt likumus, noteikumus vai citus normatīvos aktus. Savukārt, attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem EK un Latvijas kompetence ir paralēla, tas ir, līdz brīdim, kamēr EK ietvaros nav pieņemts regulējums, Latvija var piemērot savus nacionālos tiesību aktus. Šī raksta ietvaros īpaša uzmanība tiks pievērsta pastāvošam EK regulējumam, kas ierobežo Latvijas likumdevēju.

1. ES pilsoņu brīva pārvietošanās un galvenās tiesības

1.1. Eiropas Kopienas Līguma režīms

1.1.1. ES pilsoņu pārvietošanās.

Eiropas Savienība, par mērķi izvirzot iekšējā tirgus izveidi, ir radījusi vienotu iekšējo telpu, kurā dalībvalstu pilsoņiem ir brīvas pārvietošanās iespējas. Jāatzīmē, ka harmonizācija notika pakāpeniski. Sākotnēji tā skāra tikai ekonomiski aktīvos pilsoņus – strādājošos, uzņēmējus un pakalpojumu sniedzējus. Vēlākos gados šī grupa tika paplašināta ietverot arī pakalpojumu saņēmējus, pensionārus, studentus un personas, kas pašas var sevi nodrošināt. Pēdējā laika attīstības liecina, ka par centrālo elementu tālākai integrācijai kalpo nevis personas ekonomiskais statuss, bet ES pilsonība. Eiropas Kopienas tiesa (EKT) ir atzinusi, ka pilsoņu brīvas pārvietošanās tiesībām ir tieša iedarbība un tiesību ierobežojumiem jābūt samērīgiem. Tādējādi EKL ietvaros kā pamatprincips darbojas 18.pantā noteiktais, ka ikvienam ES pilsonim ir tiesības brīvi pārvietoties ES teritorijā, ņemot vērā ierobežojumus, kas noteikti līgumā un atvasinātos tiesību aktos. Taču ierobežojumi nevar padarīt pašu tiesību par neizmantojamu.²⁷

Balstoties uz to, EKT ir sākusi attīstīt, piemēram, finansiālās solidaritātes principu ES dalībvalstu starpā, t.i., valstis nevar atteikt sociālo palīdzību ES pilsoņiem, tādējādi liedzot indivīdiem izmantot kādu no pārvietošanās brīvībām.²⁸ Tā piemēram, *Trojani lietā* Francijas pilsonis bija īslaicīgi uzturējies Beļģijā kā pašnodarbinātais. Pēc laika viņš atgriezās un strādāja nepilna laika darbu. Viņš pieteicās īpašam sociālās palīdzības pabalstam, kas viņam tika liegts, jo viņš nebija Beļģijas pilsonis. Tiesa noteica, ka valstis var izvirzīt par nosacījumu ekonomiski aktīviem pilsoņiem pierādīt, ka viņiem ir pietiekami līdzekļi, taču tas nenozīmē, ka šādas personas nevarētu likumīgās uzturēšanās laikā tikt diskriminētas. Tiesa secināja, ka šajā gadījumā ir notikusi diskriminācija. Tādējādi, ja Lietuvas pilsonis ierastos Latvijā, strādātu nepilna laika darbu ar minimāliem ienākumiem, viņš varētu vērsties sociālās

²⁷ C-413/99 Baumbast, R v. Secretary of State for the Home Department 17.09.2002.

²⁸ C-456/02 *Trojani* [2004], C-194/99 *Grzelczyk* [2001].

palīdzības dienestos, piesakoties pabalstiem, un Latvija nedrīkstētu šādus pabalstus viņam atteikt.

Ņemot vērā faktu, ka ES pilsonība ir palikusi pievilcīgāka, trešo valstu pilsoņi (TVP) meklē iespējas kā iegūt šo statusu. Līdz šim EKT ir saskārusies ar divu veidu gadījumiem, kad TVP mēģinājuši iegūt ES pilsoņa statusu. Pirmais attiecas uz dubultpilsonības gadījumiem, t.i., kad kāda no ES dalībvalstīm pieļauj dubultpilsonību. Piemēram, *Micheletti lietā*²⁹ Itālijas un Argentīnas dubultpilsonis no Argentīnas pārcēlās uz dzīvi Spānijā, lai strādātu par zobārstu. Saskaņā ar EKT nolēmumu Spānijai nebija iemeslu atteikt viņam tiesības baudīt ES pilsoņa privilēģijas, jo kaut arī viņš ne Itālijā, ne citur ES nekad nebija dzīvojis, viņš bija Itālijas pilsonis. Otrais veids attiecas uz gadījumiem, kad TVP izmanto kādas ES dalībvalsts liberālo pilsonības likumdošanu, lai vēlāk apmestos uz dzīvi citā, sev pievilcīgākā ES dalībvalstī. Piemēram, *Catherine Zhu lietā*³⁰ ķīniešu laulātais pāris, kas dzīvoja Lielbritānijā par savas meitas dzimšanas vietu izvēlējās Īriju. Tās likumdošana paredzēja, ka bērns, kas dzimis Īrijā iegūst tās pilsonību. Lietā vecāki pat neslēpa savas rīcības iemeslu, kas bija tiesību saglabāšana uzturēties ES. Tā kā ķīniešu pāris bija jaundzimušās ES pilsoņes vecāki, tad viņi ieguva tiesības uzturēties jebkurā ES dalībvalstī, pamatojoties uz EK Līgumu un ģimenes dzīves respektēšanas principu. Šādi gadījumi ir rosinājuši akadēmiskas diskusijas par nepieciešamību vienādot ES dalībvalstu pilsonības likumdošanu. Taču tās pagaidām ir ļoti agrīnā stadijā, rēķinoties ar to, ka ES dalībvalstu pilsonības likumdošana ir daudzveidīga un nav nekādu signālu par politisko atbalstu šādai idejai.

1.1.2. Ekonomiski aktīvo ES pilsoņu pārvietošanās

Brīvas pārvietošanās tiesības attiecas uz sekojošām galvenajām grupām:

- **Strādājošiem** (39.p. EKL): ir pieņemtas vairākas direktīvas, kas precizē strādājošo brīvas pārvietošanās tiesības, no kurām svarīgākā Regula 1612/68 par strādājošo brīvu pārvietošanos Kopienā. Strādājošie drīkst (i) pieņemt darba piedāvājumus, kas jau izdarīti; (ii) uzturēties valstī, lai strādātu ar tādiem pašiem noteikumiem kā pilsoņi; (iii) palikt valstī pēc tam, kad ir bijušas nodarbinātības attiecības; (iv) brīvi izceļot un ieceļot valstī.³¹ Kaut arī valsts var saglabāt robežpārbaudes³² nederīgs ceļošanas dokuments nedrīkst liegt personām pārvietošanās tiesības³³. Līdz šim problēmas ir radījis fakts, ka nepastāv strādājošo definīcija un EKT ir noteikusi, ka tas ir Kopienas jēdziens, kas pastāv neatkarīgi no dalībvalstu definīcijām. EKT ir piemērojusi pēc iespējas plašu interpretāciju strādājošo definīcijai³⁴, ietverot arī, piemēram, darba meklētājus³⁵. Tā piemēram, *Antonissen lietā*³⁶ Beļģijas pilsonis bija ieradies Lielbritānijā un nesekmīgi mēģināja atrast darbu. Pēc tam, kad viņš bija arestēts par ar

²⁹ Case C-369/90 *Micheletti* [1992] ECR I-4239.

³⁰ C-200/02 *Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department* [2004].

³¹ Direktīva 68/360 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families OJ L 257 , 19/10/1968 P. 0013 - 0016, Regula 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State. OJ L 142, 30/06/1970 P. 0024 – 0026.

³² C-378/97 Criminal proceedings against Florus Ariel Wijsenbeek [1999] ECR I-6207.

³³ 8/77 *Concetta Sagulo and others* [1977] ECR 1495.

³⁴ 75/63 *Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* [1964] ECR 177.

³⁵ Regula 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community, OJL 257 , 19/10/1968 P. 0002 - 0012, Direktīva 68/360.

³⁶ C- 292/89 R. v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen.[1991] ECR I-745.

narkotikām saistītu noziegumu, atbildīgās institūcijas vēlējās viņu deportēt. Tiesa noteica, ka tas nav likumīgi, ja persona var pierādīt, ka viņai ir pamatotas cerības darbu atrast.

Galvenie kritēriji nodarbinātas personas atzīšanai par strādājošo EK tiesībās ir: (i) viņas veiktās ekonomiskās aktivitātes patiesums un efektivitāte³⁷, pat ja persona strādā desmit stundas nedēļā³⁸ vai ir māceklis³⁹; (ii) darbs kāda pakļautībā (piem., uzņēmuma direktors, kurš ir arī tā īpašnieks, netiks kvalificēts kā strādājošais⁴⁰); (iii) atalgojuma saņemšana, pat ja tas ir zem valsts noteiktā minimuma.⁴¹ Kopienas tiesības nav piemērojamas, ja strādājošie nav pārvietojušies uz citu valsti. Taču, ja kādas valsts pilsoņi atgriežas savas izcelsmes valstī pēc nodarbinātības citā ES valstī, tad attiecībā uz viņiem darbojas Kopienas tiesības.⁴²

- **Pašnodarbinātām personām un dibinājumbūvības izmantotājiem** (42. un 49.p. EKL): šajā ziņā galvenā problēma ir nošķirt dibinājumbūvības izmantotājus no pakalpojumu sniedzējiem, kad jāpiemēro *Gebharda lietas* kritēriji⁴³: ilgums, regularitāte, periodiskums un turpināšanās [duration, regularity, periodicity and continuity]. Tāpat uzmanība jāpievērš radītai infrastruktūrai noteikta pakalpojuma sniegšanai. Jautājums aktualizējas gadījumos, kad ir piemērojamas atšķirīgas tiesības un pienākumi (piem., reģistrēšanās pienākums, diplomu un kvalifikāciju atzīšana u.tml.)

- **Pakalpojumu sniedzējiem un saņēmējiem** (49.p. EKL): EKT savā judikatūrā ir attīstījusi tiesību saņemt pakalpojumus. Šajā kontekstā ilustratīva ir *Cowan lieta*⁴⁴, kad EKT nolēma, ka atteikums, saskaņā ar Francijas krimināllikumdošanas kompensācijas shēmu, kompensēt Lielbritānijas tūristam, kuram uzbrukts Parīzē, uzskatāms par 49. EKL panta pārkāpumu, kaut arī tiesa nenorādīja, kādu tieši pakalpojumu tūrists ir saņēmis.

Kopš 1990.gadiem īpašu regulējumu EK pieņēma arī attiecībā uz studentiem (Direktīva 93/96), pensionāriem un personām, kurām ir pietiekami iztikas līdzekļi (play-boy) (Direktīva 90/364), nodarbinātām un pašnodarbinātām personām, kas beigušas strādāt (Direktīva 90/365).

Valstu pienākums ir likvidēt visus šķēršļus, kas varētu kavēt iepriekš minēto grupu pārvietošanos, tajā skaitā:

- Izvirzīt nosacījumus, kas attiecas tikai uz migrējošiem strādājošiem, piemēram, vīzu prasības⁴⁵;
- Izvirzīt nosacījumus, kurus *de facto* vienkāršāk izpildīt attiecīgās valsts pilsoņiem, piemēram, nosakot nesamērīgas valsts valodas pārzināšanas prasības, kuras prasa apliecināt tikai ar noteikta veida sertifikātu, kas iegūts mītnes valstī⁴⁶;

³⁷ 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035. Tiesa noteica, ka tie, kas veic 'marginal un ancillary' darbības nevar tikt uzskatīti par strādājošiem.

³⁸ 171/88 Rinner-Kuhn v. FWW Spezial-Gebaudereinigung GmbH [1989] ECR 2743.

³⁹ C-27/91 Le Manoir [1991] ECR I-5531.

⁴⁰ C-107/94 Assher v. Staatssecretaris van Financien [1996] ECR I-3089.

⁴¹ 139/85 Kempf v. Staatssecretaris van Justitie [1986] 1741.

⁴² C-370/90 Singh [1992] ECR I-4265.

⁴³ C-55/94 Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano [1995] ECR I-04165.

⁴⁴ 186/87 Cowan v. Le Tresor Public [1989] ECR 195.

⁴⁵ 48/75 Royer [1976] ECR 497.

⁴⁶ C-379/87 Groener v. Minister for Education [1989] ECR 3967, C-281/98 Angonese (Roman) v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA [2000] ECR I-4139.

- Noteikt citus šķēršļus, piemēram, ierobežot citu valstu profesionālo spēlētāju atrašanos laukumā spēles laikā, lai celtu nacionālā sporta līmeni⁴⁷.

1.1.3. Izņēmumi brīvas pārvietošanās tiesībām.

ES pilsoņu kontekstā pastāv trīs brīvas pārvietošanās izņēmumi:

(1) Ierobežojumi darbam publiskos amatos/valsts dienests, taču valstij ir jāpierāda, ka amats prasības ir samērīgas un saistītas ar valsts suverēnās varas realizāciju.⁴⁸ Piemēram, *2/74 Reyners lieta*⁴⁹ indivīdam tika liegta pieeja Beļģijas advokatūrai, jo viņš bija Nīderlandes pilsonis. Tiesa šādu valsts argumentāciju uzskatīja par nepamatotu.

(2) Ierobežojumi, kas piemērojami, ja persona rada draudus sabiedriskai drošībai, kārtībai, veselībai: harmonizācija šo ierobežojumu piemērošanā valstīm jāpanāk, ieviešot Direktīvu 64/221. Taču praksē EKT bieži saskaras ar lietām, kad valstis nepareizi piemēro EKL un direktīvas prasības. Tā *Bonsignore lieta*⁵⁰ EKT saskārās ar jautājumu par Itālijas pilsoni, kas dzīvoja Vācijā un neuzmanīgi lietojot ieroci nošāva savu brāli. Nacionālā tiesa secināja, ka ir notikusi slepkavība neuzmanības dēļ. EKT norādīja, ka šāda nodarījuma kontekstā personu nevar izraidīt, lai veicinātu vispārējo prevenciju. Ir jāizvērtē vai persona rada reālus draudus sabiedriskai drošībai. Līdzīgi *Bouchereau lieta*⁵¹ Francijas pilsonis strādāja Lielbritānijā, kur viņu apsūdzēja nelikumīgā narkotiku glabāšanā. Nacionālai tiesai bija jāizšķir jautājums par izraidīšanu, jo pārkāpumi bija notikuši vairākkārt. Tiesai bija jāņem vērā Direktīvas 64/221/EC nosacījumi, ka iepriekšējās kriminālās apsūdzības pašas par sevi nevar radīt pamatu, lai atsauktos uz sabiedrisko drošību un kārtību un personu izradītu. Pie tam Komisija uzskata, ka strādājošie, kuru fiksētais darba līgums beidz darboties ir jāuzskata par piespiedu bezdarbniekiem. Valstis nevar, atsaucoties uz sabiedrisko kārtību, pamatot šādu personu izraidīšanu.⁵²

1.1.4. ES pilsoņiem garantētās tiesības vienotā tirgus ietvaros.

Šīs sadaļas ietvaros tiks apskatītas tikai galvenās tiesību grupas.

- Pieeja darbam un vienlīdzīga attieksme darbā : ES pilsoņi, kas strādā citā dalībvalstī atrodas tādā pašā regulējumā, kā attiecīgās valsts pilsoņi, gan attiecībā uz darba nosacījumiem, kas attiecas, piemēram, uz samaksu, apmācību, atlaišanu no darba u.tml. Vienlīdzīga attieksme un diskriminācijas aizliegums viskonkrētāk ir atspoguļota nesen pieņemtajās pret-diskriminācijas direktīvās.⁵³ Tādējādi nav pieļaujams, ka attiecībā uz poļu strādniekiem Latvijā būtu attiecināms atšķirīgs regulējums, nekā uz latviešu strādniekiem.

⁴⁷ 415/93 Bosman, Union Royal Belge des Societes de Football Association ASBL&others v. Jean Marc Bosman [1995] ECR I-4921.

⁴⁸ 149/79 Commission v. Belgium [1980] ECR 3881.

⁴⁹ 2/74 Jean Reyners v. Belgian State [1974] ECR 631.

⁵⁰ Case 64/74 Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Koln, [1975] ECR 00297. 36/75 Rutili v. Minister for the Interior [1975] ECR 1219.

⁵¹ Case 30/77 Regina v. Pierre Bouchereau, [1977] ECR 01999. Skatīt arī 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337, 115-116/81 Adoui & Cornuaille v. Belgium [1982] ECR 1665.

⁵² Communication from the Commission. Free movement of workers – achieving the full benefits and potential. Brussels 11.12.2002. COM (2002) 694 final.

⁵³ Skatīt Directive 2000/43 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *OJ L 180*, 19/07/2000 P. 0022 – 0026 un Directive 2000/78 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation *OJ L 303*, 02/12/2000 P. 0016 - 0022.

- Nodokļu un sociālās priekšrocības (t.sk. veselības aizsardzība): sociālie jautājumi ir vieni no visbūtiskākajiem personām brīvi pārvietojoties. To harmonizācija ir notikusi pieņemot Regulas 408/71 un 574/72, kas paredz sociālās drošības shēmu koordināciju attiecībā uz strādājošām, pašnodarbinātām personām un viņu ģimenes locekļiem, studentiem, atsevišķām ierēdņu grupām, t.i. lai tiktu piemērota tikai vienas valsts sociālās drošības likumdošana, kas parasti ir darba vietas valsts likumdošana [*lex loci laboris*]. Tās nosedz tādu jautājumu harmonizāciju kā slimības un grūtniecības pabalsti, invaliditātes pabalsti, vecuma pabalsti, bezdarbnieka pabalsti, ģimenes pabalsti, pabalsti nāves gadījumā, darba negadījuma un profesionālo slimību gadījumā u.tml. Migrējošiem strādājošiem ir tiesības uz tādiem pašiem nodokļu un sociāliem labumiem kā pilsoņiem (Regula 1612/68), t.i., visiem tiem, kas nav atrunāti darba līgumā, piemēram, transporta izmaksu atvieglojumi, bērnu pabalsti, bērnu izdevumi, minimālo ienākumu maksājumi.⁵⁴ ES tiesības neregulē sociālās palīdzības maksājumus, kas ir diskrecionāri maksājumi un balstās uz nepieciešamību. Taču pēdējā laikā arī šajā jomā ir notikušas attīstības. Tā, piemēram, *Grzelczyk lieta*⁵⁵ Francijas pilsonis bija students Beļģijā. Studiju sākumā viņš paralēli strādāja, taču pēdējo gadu nolēma veltīt tikai studijām un pieteicās Beļģijā esošam sociālās palīdzības maksājumam iztikas minimuma apmērā. Beļģijas varas iestādes viņam atteica, jo viņš nebija ne Beļģijas pilsonis, ne strādājošais. Tiesa nepiekrita šādam skatījumam un norādīja, ka, lai arī studenti nevar kļūt par ‘nepamatotu apgrūtinājumu’[angl. ‘unreasonable burden’] valsts finansēm, Direktīvas paredz noteiktu finansiālās solidaritātes pakāpi, īpaši, ja ES pilsonis ir īslaicīgās naudas grūtībās. Līdzīgi tiesa sprieda arī *Bidar lieta*.⁵⁶ Bidārs, Francijas pilsonis, ieradās Lielbritānijā pavadot savu māti uz ārstēšanos. Iepriekš viņš bija dzīvojis pie vecāsmātes un saņēmis pamatizglītību Lielbritānijā. Viņš uzsāka ekonomikas studijas un saņēma pabalstu attiecībā uz mācību maksām. Taču Bidar pieteikums par uzturēšanās izmaksām studentu aizņēmuma veidā tika noraidīts, jo viņš pastāvīgi nerezidēja Lielbritānijā. Tiesa izskatot lietu norādīja, ka studentu aizņēmumi un stipendijas, ja viņi uzturas likumīgi mītnes valstī, lai nosegtu viņu uzturēšanās izdevumus, ietilpst Līguma piemērošanas sfērā. Nacionālā likumdošana nedrīkst šādas tiesības atņemt citu dalībvalstu pilsoņiem, ja viņi ir likumīgi uzturējušies valstī, kur arī ieguvuši vidējo izglītību, tādējādi nodibinot patiesu saikni ar valsti un sabiedrību. Savukārt *Collins lieta*⁵⁷ tiesa pieņēma atšķirīgu viedokli. Tā skāra ASV pilsoni, kurš īslaicīgi uzturējās Lielbritānijā, kamēr bija students un īslaicīgi strādāja nepilnu laiku. Savu studiju laikā viņš ieguva Īrijas pilsonību. Pēc pāris gadiem viņš atgriezās Lielbritānijā un pieprasīja darba meklētāja pabalstu, balstoties uz savu Īrijas pilsonību. Tiesa tāpat kā Lielbritānijas pārstāvji neuzskatīja, ka viņam šādas tiesības pienākas. Tiesa norādīja, ka, lai arī principā šāds pabalsts personai pienākas, valsts tā piešķiršanai kā nosacījumu var izvirzīt uzturēšanos, ja tai ir leģitīms pamats. Jebkuram ES pilsonim, kas īslaicīgi uzturas valstī, kurā viņam nav veselības apdrošināšanas ir tiesīgs saņemt slimības pabalstus saskaņā ar valsts nosacījumiem, ja viņš būtu tajā apdrošināts, uz apdrošināšanas kompānijas rēķina. Atkarībā no personas

⁵⁴ 32/75 *Christine v. SNCF* [1975] ECFR 1085, C-85/96 *Martinez Sala v. Freistaat Bayern* [1998] ECR I-02691, C-237/94 *O’Flynn v. Adjudication Officer* [1996] I-2617, 75/63 *Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* [1964] ECR 177.

⁵⁵ C-184/99 *Rudy Grzelczyk v. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193.

⁵⁶ C-209/03 *The Queen (on the application of Dany Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, 15.03.2005

⁵⁷ C-138/02 *Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions*, 23.03.2004.

statusa un uzturēšanās veida ir tiesības uz neatliekamo medicīnisko palīdzību (tūristiem), aprūpi, kas rodas pēc nepieciešamības (studenti un nosūtītie strādājošie) vai pilnu apdrošināšanu pilnībā (strādājošie, pašnodarbinātie, pensionāri). Ja persona būtu varējusi iegūt augstākas pakāpes atlīdzību savā apdrošināšanas valstī, tas neuzliek par pienākumu mītnes valstij nodrošināt pakalpojumu tādā pašā apmērā.⁵⁸

- Pierobežu strādājošie [frontier workers]: ir strādājošie, kas dzīvo vienā valstī, bet strādā citā. Piemēram, Valgas iedzīvotāji, kas strādā Valkā, vai arī Lietuvas pierobežas iedzīvotāji, kas strādā Latvijā. Kopumā uz viņiem attiecas tāds pats regulējums kā uz strādājošiem citā valstī, nevis savas pilsonības. Taču pastāv vairāki izņēmumi. Piemēram, bezdarbnieka pabalsts ir drīzāk maksājams uzturēšanās valstī, nevis nodarbinātības, un viņi var izvēlēties veselības aizsardzības sistēmu vienā no valstīm saskaņā ar Regulu 1408/71. Viņu ģimenes locekļu veselības aizsardzību nodrošina uzturēšanās valsts. Šobrīd attiecībā uz šo grupu īpaši sociālās aizsardzības un priekšrocību ziņā noris diskusijas par režīma uzlabošanu. Tas ir īpaši akūti pensionējušos pierobežu strādājošo gadījumos.

- Kvalifikāciju atzīšana: attiecas uz reglamentētajām profesijām, piemēram, ārstiem, juristiem, arhitektiem u.tml. Direktīva 89/48EEC un Direktīva 92/51EEC⁵⁹, ir piemērojamas, ja tiek pieprasīts diploms, lai praktizētu noteiktā profesijā. Tā, piemēram, *Gebharda lietā* Vācijas pilsonis praktizēja kā advokāts Itālijā lietojot itāļu advokātu titulu '*avvocato*'. Tiesa noteica, ka valsts var prasīt noteiktu diplomu, sertifikātu vai citus pierādījumus, kas apliecinātu kvalifikācijas šāda statusa izmantošanai. Vācijas advokāts var praktizēt Itālijā izmantojot Vācijas advokāta nosaukumu, bet ne Itālijas '*avvocato*'.⁶⁰ Šobrīd saskaņā ar EKT judikatūru valstīm ir pienākums izvērtēt arī kvalifikācijas un diplomus, kas iegūti ārpus ES robežām. Piemēram, *Tawil Albertini lietā*⁶¹ Francijas pilsonis bija ieguvis zobārsta kvalifikāciju Libānā. To atzina Beļģija un divas citas ES dalībvalstis, bet Francijā viņa tiesības praktizēt tika noraidītas. EKT noteica, ka ir jāpiemēro minimālie kritēriji un dalībvalstis var panākt savstarpējo vienošanos, tomēr tas nepadara ārpus ES iegūtās kvalifikācijas par saistošām ES teritorijā. *Haima lietā*⁶² zobārstam tika atļauts praktizēt Vācijā, kaut arī izglītību viņš bija guvis ārpus ES. Kad viņš vēlējās strādāt sociālās-drošības shēmā viņam šāda iespēja tika liegta ar prasību iziet divu gadu garu īpašo apmācību. Viņš norādīja, ka jau 8 gadus praktizē kā zobārsts Vācijā, un šāda prasība ir nesamērīga. Tiesa viņam piekrita. Līdz ar to var secināt, ka EKT judikatūra iet virzienā, ka arī ārpus ES iegūtās kvalifikācijas ir jāņem vērā, atļaujot personai strādāt ES reglamentētajās profesijās. Latvijā šis jautājums var būt aktuāls, ja pilsoņi izvēlas izglītību iegūt Krievijā, Ukrainā vai tml.

- Ģimenes locekļi: bauda tiesības uzturēties kopā ar migrējošo strādājošo un saņemt uzturēšanās atļaujas. Viņus nevar ierobežot pat ja viņi ir trešo valstu pilsoņi, kuriem nav vīzas.⁶³ Bērniem ir tiesības iegūt izglītību dalībvalstī, t.sk., viņus nedrīkst diskriminēt attiecībā uz stipendijām un mācību maksām.⁶⁴ Bērni saglabā uzturēšanās tiesības, pat ja strādājošais atstāj valsti un vecāki ir šķīrušies, ja viņiem ir nepieciešams pabeigt izglītību.⁶⁵ Laulātajam un bērniem ir tiesības strādāt valstī un

⁵⁸ C-368/98 Vanbraekel v. ANMC [2001] ECR I-5363.

⁵⁹ OJ L019, 24.01.1989 16, L209, 24.07.1992 25 un 1992.g. Padomes rezolūcija attiecībā uz kvalifikāciju atzīšanu, ja tās iegūtas ārpus ES.

⁶⁰ Skatīt arī C-340/89 Irene Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz [1991] I-02357.

⁶¹ C-154/93 Tawil Albertini v. Ministre des Affaires Sociales [1994] ECR I-451.

⁶² C-319/92 Haim v. Kassenzahnartzliche Vereinigung Nordheim [1994] ECR I-425.

⁶³ C-459/99 MRAX 25.07.2002. Skatīt turpmākās sadaļas par trešo valstu pilsoņiem.

⁶⁴ 9/74 Casagrande v. Landeshauptstadt Munchen [1974] ECR 773.

⁶⁵ C-413/99 Baumbast 17.09.2002.

atsaukties uz tiesībām par viņu diplomu un kvalifikāciju atzīšanu.⁶⁶ Šajā kontekstā jāapskata arī Direktīva 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņas ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā (jāievieš līdz 2006.gada 26.aprīlim).⁶⁷ Direktīvas mērķis ir pēc iespējas veicināt un padarīt pievilcīgas brīvas pārvietošanās tiesības, īpaši ņemot vērā faktu, ka pilsoņi bieži vien nevēlas pārvietoties, ja nav labvēlīgi nosacījumi visas ģimenes pārvietošanās tiesībām. Tādējādi Direktīva mēģina vienkāršot līdz šim pastāvošo sektorālo regulējumu un balstīt to uz pilsonību, nevis ekonomiskās aktivitātes veidu. Tāpat Direktīva ietver vairākas normas, kurās atbalsojas EKT judikatūrā noteiktais.

Direktīva skars arī tos TVP, kuri ir ES pilsoņu ģimenes locekļi. Direktīvā atrunāti gadījumi, kādos indivīdi iegūst un zaudē tiesības uzturēties citā ES dalībvalstī, t.sk., termiņi, ieceļošanas un uzturēšanās pamatprasības, kā arī vispārējo principu piemērošana.

Direktīva plaši definē terminu ģimenes loceklis, ietverot laulātos; partnerus, ar kuriem attiecības ir reģistrētas saskaņā ar dalībvalsts normatīvajiem tiesību aktiem; pēcnācējus, kas jaunāki par 21 gadu vai arī ir atkarīgi no laulātajiem; augšupējos laulāto radniekus, kas no viņiem ir atkarīgi. Vienlaicīgi Direktīva pieprasa, lai valstis veicinātu tādu personu uzturēšanos savā teritorijā, kuras ir atkarīgas no ES pilsoņa vai arī dzīvo neregistrētā laulībā. Šīs definīcijas ir jāpiemēro bez diskriminācijas, cita starpā nepieļaujot diskrimināciju arī balstoties uz ģenētiskajām iezīmēm (t.i., attiecībā uz transseksuālām attiecībām) un seksuālās orientācijas.⁶⁸

Direktīva paredz, ka ģimenes locekļiem vīzas jāizsniedz bez maksas un paātrinātā procedūrā. Vienlaicīgi tas nenozīmē, ka viņiem ir beznosacījuma tiesības uzturēties ES dalībvalstī. Direktīvā ietverti vairāki nosacījumi, tostarp prasība pierādīt pietiekamus ienākumus, kas pārsniedz tos, kuri dod indivīdiem tiesības saņemt sociālās palīdzības maksājumus. Valsts arī var liegt uzturēšanos un izraidīt indivīdus pamatojoties uz sabiedrisko drošību. Taču pieņemot lēmumu ir jāņem vērā viņu integrācijas pakāpe, uzturēšanās ilgums un citi kritēriji.

Ģimenes locekļiem saskaņā ar Direktīvu ir tiesības palikt valstī arī pēc ES pilsoņa nāves, partnerattiecību šķiršanas, ja viņi nekļūst par apgrūtinājumu valsts sociālās palīdzības sistēmai, ir tiesības palikt dalībvalstī, ja partnerattiecības ilgušas trīs gadus (no kuriem viens pavadīts dalībvalstī), ja laulātais ir bērnu aizbildnis, ja ir konstatēta vardarbība ģimenē.

⁶⁶ 131/85 Gul [1986] ECR 1573.

⁶⁷ OJ L, 158, 30.04.2004, p.77. Tā groza regulu nr. 1612/68 un atceļ direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK.

⁶⁸ Līdz šim Kopienas tiesības neparedzēja vienlīdzīgas tiesības viendzimuma laulātiem. 59/85 Netherlands v.Reed [1986] ECR 1283. Lietā tiesa noteica, ka diskriminācija nav pieļaujama, ja valsts vienlīdzīgas tiesības attiecina uz saviem pilsoņiem, kas dzīvo neregistrētās attiecībās. Pēc Direktīvas spēkā stāšanās vienlīdzība tiks attiecināta tikai uz šo pāru tiesībām pārvietoties, nevis materiālo tiesību baudīšanu.

1.2.Pārejas periodi jaunajām valstīm

Valsts	Pozīcija attiecībā uz personu brīvu pārvietošanos
Austrija	Strikti piemēro pārejas periodu un turpinās to darīt vēl 5 gadus. Publiskas diskusijas nav. Jauno valstu pilsoņi var strādāt kā pašnodarbinātas personas, bet ir jāizpilda virkne formalitāšu. Atvieglota pieeja darba tirgum ir māsām un aprūpes personālam.
Beļģija	Piemēro tādus pašus nosacījumus kā trešo valstu pilsoņiem (izņemot Maltas un Kipras pilsoņus). Problēmas radušās pat pašnodarbinātām personām vīzu un darba atļauju jomā. Ievieš pārejas noteikumu liberalizāciju.
Čehija	Paredz ierobežojumus tiem 'vecu' ES valstu pilsoņiem, kuru valstis piemēro pārejas periodu Čehijai. Attiecībā uz 'jauno' valstu pilsoņiem var piemērot tikai tad, ja ir nopietnas problēmas darba tirgū.
Dānija	Svarīgs politisks jautājums, īpaši attiecībā uz sociāliem pabalstiem. Pabalstu sistēma grozīta. Apsver pārejas noteikumu pakāpenisku liberalizāciju.
Francija	Francija atvērs darba tirgu Austrumeiropas valstu strādniekiem. Austrumeiropiešiem būs iespēja iestāties darbā septiņos ekonomikas sektoros, taču citās nozarēs strādājošajiem darba devējiem attiecībā uz minētā reģiona iebraucēju nodarbināšanu saglabāsies ierobežojumi.
Grieķija	Atcēlusi ierobežojumus
Igaunija	Nepiemēro brīvas pārvietošanās ierobežojumus.
Īrija	Nepiemēro pārejas periodu.
Itālija	Itālija piemēro ārvalstnieku kvotu, kuras īpaša daļa (20 000) ir rezervēta jauno ES valstu pilsoņiem. Viņiem ir tiesības saņemt sociālos pabalstus. Iespējamā nākotnes rīcība ir neskaidra.
Kipra	Piemēro pārejas periodu tikai pret 'jaunajām' ES valstīm, izņemot Maltu.
Latvija	Drīkst piemērot pārejas ierobežojumus, taču šo iespēju nav izmantojusi.
Lielbritānija	Nepiemēro pārejas noteikumus.
Lietuva	Drīkst piemērot pārejas ierobežojumus, taču šo iespēju nav izmantojusi.
Luksemburga	Pārejas perioda ierobežojumi neattiecas uz Kipras un Maltas pilsoņiem. Apsver pašreizējā režīma liberalizāciju.
Malta	Var piemērot pārejas režīmu 7 gadus, bet nav to izmantojusi attiecībā uz 'vecu' ES valstu pilsoņiem, kuriem gan tiek prasīta darba atļauja. Piemēro pārejas periodu 'jauno' ES valstu pilsoņiem.
Nīderlande	Sabiedriskā spiediena rezultātā noteica ierobežojumus, izņemot attiecībā uz Kipras un Maltas pilsoņiem. Jauno ES valstu pilsoņi var meklēt darbu 6 mēnešus, bet darba devējam ir jāizņem darba atļauja, lai viņi varētu strādāt. Pastāv virkne izņēmumu salīdzinājumā ar trešo valstu pilsoņiem attiecībā uz darba atļaujām. Studenti drīkst strādāt 10 stundas nedēļā. Apsver pašreizējā režīma liberalizāciju.
Polija	Piemēro pārejas periodu uz abpusējības pamatiem ar citām ES valstīm.
Portugāle	Atcēlusi ierobežojumus
Slovākija	Nekādus ierobežojumus ne vecajām, ne jaunajām ES valstīm neparedz.
Slovēnija	Bija ļoti sarūgtināta par pārejas periodu ieviešanu. Paredz 3 režīmus: (1) 'vecu' ES valstu pilsoņiem, kuras piemēro pārejas nosacījumus slovēņiem, ir nepieciešama darba atļauja; (2) citu valstu pilsoņiem tiek garantēta brīva pieeja darba tirgum; (3) trešo valstu pilsoņiem vajag darba atļauja kvotu ietvaros.
Somija	Atcēlusi ierobežojumus
Spānija	Atcēlusi ierobežojumus
Ungārija	Neskaidri.
Vācija	Strikti pieturas pie pārejas perioda, izņemot attiecībā uz Kipras un Maltas pilsoņiem.
Zviedrija	Nepiemēro brīvas pārvietošanās pārejas periodu.

Tādējādi Latvijai pret visiem ES pilsoņiem jāpilda iepriekšējā nodaļā aprakstītie pienākumi, kamēr Latvijas pilsoņi minētās tiesības šobrīd bauda tikai Zviedrijā, Īrijā un Lielbritānijā.

2. ES tiesiskais režims trešo valstu pilsoņu brīvas pārvietošanās kontekstā.

Kompetenci pieņemt juridiski saistošus aktus imigrācijas jomā Kopiena ieguva salīdzinoši nesen – 1999.gadā, kad spēkā stājās Amsterdams līgums.⁶⁹ Tādējādi šobrīd ir iespējams runāt tikai par Kopienas politikas aizmetņiem šajā jomā. Politiskā apņemšanās vienādot ES pilsoņu un ilgtermiņa imigrantu tiesības pirmo reizi izskanēja Tamperes Eiropadomes nobeiguma dokumentā, kas paredzēja piešķirt trešo valstu pilsoņiem „vienveidīgu tiesību kopumu, kas ir cik vien iespējams pietuvināts tām tiesībām, ko bauda ES pilsoņi”.⁷⁰ Šajā kontekstā ir svarīgi uzsvērt, ka apņemšanās ir piešķirt tiesības, kas ir „cik vien iespējams pietuvinātas”, nevis identiskas ar ES pilsoņu tiesībām. To apliecina arī dalībvalstu atturīgās pozīcijas izstrādājot atvasinātos tiesību aktus, kas konkrētīzē ES tiesisko rāmi.

Taču papildus aktiem, ko EK pieņēmusi balstoties uz jauniegūto kompetenci, pastāv vēl virkne instrumentu un aktu, kas ietekmē trešo valstu pilsoņu statusu, piemēram, cilvēktiesību standarti, ko EK piemēro kā vispārējos tiesību principus, EK līgumi ar trešajām valstīm, kā arī dalībvalstu ratificētie līgumi un vienošanās pirms iestāšanās ES. Tie tiks minēti kā izņēmumi apskatot vispārējo EK pastāvošo regulējumu attiecībā uz trešo valstu pilsoņu statusu un tiesībām.

2.1. ES pastāvīgā iedzīvotāja statusa Direktīva.

2.1.1. Direktīvas struktūra un pamatnostādnes

2006.gada 23.janvāris bija datums, līdz kuram Dalībvalstīm, izņemot Lielbritāniju, Īriju un Dāniju, bija jāievieš Direktīva 2003/109,⁷¹ kas paredz iedibināt Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja (KPI) statusu. Direktīva ietver:

- nosacījumus KPI statusa piešķiršanai un atņemšanai,
- nosacījumus KPI brīvas pārvietošanās tiesībām (t.sk. tiesību uz vienlīdzīgu attieksmi) ES teritorijā,
- papildus aizsardzību pret KPI izraidīšanu.

Direktīva sastāv no četrām daļām: (i) nosaka mērķi, definīcijas un tvērumu; (ii) statusa piešķiršanu un svarīgākās tiesības; (iii) brīvas pārvietošanās tiesības; (iv) nobeiguma noteikumus.

Ilgtermiņa iedzīvotāju statusu var iegūt indivīdi, kas nav ES pilsoņi un vismaz piecus gadus likumīgi un nepārtraukti uzturas ES teritorijā (3.panta 1.daļa).⁷² Tādējādi

⁶⁹ Taču jau 1985.gadā tika panākta vienošanās par savstarpēju konsultāciju procedūras iedibināšanu migrācijas politikas veidošanā attiecībā uz trešajām valstīm. 85/381/EEC: Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries. OJ, L 217, 14.08.1985, pp. 25-26. Par kompetenci skatīt arī 281, 283-285 and 287/85 Federal Republic of Germany and others v. Commission [1987]. Minimālā harmonizācija izdošanas jautājumos ir paredzēta Eiropas konvencijā par izdošanu un citās reģionā piemērojamās konvencijās. CETS. No. 024. Konvencija stājās spēkā 1960.gada 18.aprīlī. Vēlākos gados tai pievienoti divi papildprotokoli. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=024&CM=7&DF=16/02/2006&CL=ENG>.

⁷⁰ 21.paragrāfs. Skatīt arī Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, OJ C 18.03.1996 un Bull EU 10, 1999 I-2, 15/16.10/1999.

⁷¹ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long-term residents, OJ L 016, 23/01/2004 44-53.

ikviens trešās valsts pilsonis, t.sk. Krievijas, Ķīnas vai Ukrainas pilsonis, kurš būs uzturējies kādā ES dalībvalstī, t.sk. Latvijā, varēs pieteikties statusa saņemšanai. Taču ir jāņem vērā, ka ir atsevišķas grupas KPI, kuriem būs jāpiemēro labvēlīgāks režīms: (i) Turcijas pilsoņiem saskaņā ar Asociācijas Padomes Lēmumu 1/80; (ii) KPI, kas dzīvo piecās ES valstīs, kas pievienojušās Starptautiskās darba organizācijas konvencijai Nr. 143. Šī konvencija garantē pieeju valsts darba tirgum, ja strādājošais ir legāli strādājis valstī vismaz divus, nevis piecus gadus. Temporāli piecu gadu termiņš ir jāskaita nevis no brīža, kad valsts ieviesusi direktīvu, bet jāņem vērā jau nodzīvotais laiks līdz direktīvas ieviešanai.

Vienlaicīgi direktīva nosaka, ka uz statusu nevarēs pieteikties studenti, bēgļi, personas īpašā aizsardzības statusā (piem., patvēruma meklētāji), diplomāti un personas, kas uzturas ES īslaicīgi, kā arī mājkalpotājas, sezonas strādnieki, pakalpojuma sniedzēja nodarbinātie, pārrobežu pakalpojuma sniedzēji un tie, kuru uzturēšanās atļauja ir formāli ierobežota (3(2)(e) pants). Īpaši pēdējā grupa paver valstīm plašas iespējas ierobežot direktīvas subjektu loku, jo jēdziens ‘formāli ierobežota atļauja’ nav definēta, ne arī citādi skaidrota.

Pie tam KPI būs jāizpilda vēl virkne nosacījumu:

- Finansiālie nosacījumi: stabili un regulāri ienākumi, kas ir pietiekami, lai neizmantotu valstu sociālo palīdzību, un veselības apdrošināšana, kāda parasti tiek prasīta dalībvalstu pilsoņiem (5(1)(a)-(b). pants). Attiecībā uz ienākumiem dalībvalstis drīkst izvērtēt to „veidu un regularitāti, ņemot vērā minimālās algas un pensijas valstī”. Šis formulējums ir nekonkrēts un tā interpretācija un piemērošana būs atkarīga no EKT pozīcijas, t.i., vai tiks piemēroti līdzīgi nosacījumi kā ES pilsoņiem, vai tomēr valstu rīcības brīvība būs plašāka. Piem., vai tiks ņemti vērā ienākumi no īpašumiem ārpus ES.

- Politiskie nosacījumi: dalībvalstīm ir tiesības prasīt KPI kandidātiem pakļauties integrācijas nosacījumiem saskaņā ar nacionālo likumdošanu (5(2)pants).⁷³ Direktīvā nav ietvertas ne vadlīnijas, ne ierobežojumi, ko nozīmē ‘integrācijas nosacījumi’, kas dod dalībvalstīm *carte blanshe* šajā jomā.⁷⁴ Direktīva nenosaka, kā valstīm jāīstojas, ja KPI nepakļaujas integrācijas nosacījumiem. Tādējādi var prezumēt, ka valstis šos nosacījumus izvirzīs kā priekšnoteikumus statusa iegūšanai, piem., valodas un vēstures eksāmena nokārtošana.

- Sociālie nosacījumi: dalībvalstīm ir tiesības prasīt KPI dokumentāli pierādīt, ka viņiem ir piemērots mājoklis [*appropriate accommodation*]. Šis nosacījums ir ietverts 7.pantā, kas veltīts administratīvām procedūrām un sīkāk nepaskaidro, kādas prasības vai standarti var tikt izvirzīti.

⁷² Piecu gadu termiņš ir noteikts saskaņā ar galvenajiem cilvēktiesību instrumentiem, piem., Starptautiskās Darba organizācijas 97.konvencijas, Eiropas Padomes (EP) Dibinājumu Konvencijas un 2000.gada EP Ministru komitejas rekomendācijas par ilgtermiņa migrantu uzturēšanās drošību nosacījumiem.

⁷³ Šis formulējums tika ietverts direktīvā pēc Vācijas, Austrijas un Nīderlandes priekšlikuma. Council Documents 10698/01 un 12217/02.

⁷⁴ Halleskov L., The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near Equality? European Journal of Migration and Law 7: 181-201, 2005, 181 – 201, 186.lpp.

- Imigrācijas nosacījumi: KPI kandidātiem ir jāiesniedz derīgi ceļošanas dokumenti (7 (1)pants). Šīs normas jēga ir neskaidra, jo jebkurš kandidāts drīkst pieteikties tikai tad, ja viņam ir bijusi likumīga uzturēšanās piecu gadu laikā. Dalībvalstis var atteikt KPI statusu, balstoties uz sabiedrisko drošību, kārtību un veselību. Pieņemot šādu lēmumu dalībvalstīm ir jāizvērtē nozieguma smagums, veids un bīstamība, kas rodas no personas rīcības, kā arī uzturēšanās ilgums un saikne ar rezidences valsti (6(1)pants). Tādējādi netiek pat prasīts, lai KPI kandidāts radītu reālus draudus sabiedriskai drošībai un kārtībai, bet dalībvalstīm atstāta liela rīcības brīvība.⁷⁵ Dalībvalstis gan nevar atteikt statusu balstoties uz ekonomiskiem argumentiem, t.i., stāvokli darba tirgū (6(2)pants). Līdzīgi apsvērumi ir ietverti arī direktīvas 12.pantā par izraidīšanu. Tas nosaka, ka, pieņemot lēmumu, ir jāņem vērā uzturēšanās ilgums, personas vecums, izraidīšanas ietekme uz ģimenes dzīvi un saikne ar mītnes un izcelsmes valstīm.

- Uzturēšanās nosacījumi: izņemot attiecībā uz pieeju darbam un darba nosacījumiem, parējos gadījumos (11.(1) (b)(d)(e)(f). pantu) ir iespējams, ka valstis var ierobežot vienlīdzīgu pieeju gadījumos, kad reģistrētā vai ierastā uzturēšanās nav attiecīgajā dalībvalstī. Šajā gadījumā rodas neskaidrības attiecībā uz trešo valstu pilsoņu brīvu pārvietošanos. Ja viņi nav pastāvīgi uzturējušies vienā dalībvalstī, tad attiecīgo pieeju, piemēram, izglītībai, nodokļu un sociāliem pabalstiem var ierobežot. Tādējādi Krievijas pilsonis, kurš pretendēs uz atvieglojumiem sociālos pabalstos tos nevarēs prasīt, ja ir strādājis Lietuvā vairāk, nekā Latvijā.

Attiecībā uz papildus aizsardzību pret izraidīšanu, valstīm ir jāņem vērā Eiropas Padomes noteiktais standarts virknē rekomendāciju, kas paredz, ka kriminālnoziegumu izdarīšana pati par sevi nevar dot pamatu izraidīšanai, ja imigrants ir nodzīvojis valstī ilgu laiku. Tāpat valstīm ir pienākums veikt visas nepieciešamās darbības, kas paredzētu ārvalstnieku izraidīšanu tikai atsevišķos izņēmuma gadījumos.⁷⁶

Neskaidra ir šo pantu piemērošana, ja rastos jautājums, uz kuru valsti tiks izraidīts bezvalstnieks. Tāpat direktīvas efektivitāte būs atkarīga no tā, cik lielā mērā valstis izmantos 9.pantā paredzētās izvēles iespējas noteiktos gadījumos neatņemt ilgtermiņa iedzīvotāja statusu vai arī panākt savstarpēju vienošanos par statusa saglabāšanu vai atgūšanu.

Direktīva neietver t.s. ‘sastinguma normas’ [standstill clauses], kas prasītu valstīm nepasliktināt esošo situāciju. Direktīvas 13.pants paredz labvēlīgāka režīma esamību attiecībā uz KPI. Tādējādi var secināt, ka EKT spēlēs būtisku lomu direktīvas satura interpretācijā un piemērošanā, vadoties no preambulā noteiktiem mērķiem.

⁷⁵ Saīdzinājumam skatīt Direktīvas 64/221 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, *OJ 056*, 04/04/1964 P. 0850 - 0857 nosacījumus attiecībā uz draudiem ES pilsoņu kontekstā.

⁷⁶ Skatīt Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1504 (2001) on Non-expulsion of long-term migrants. Un Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (adopted on 13 September 2000 at the 720th meeting of the Ministers' Deputies).

Kaut arī direktīvas preambula nosaka, ka jebkuras neskaidrības ir jāinterpretē par labu KPI kandidātiem, jāņem vērā, ka direktīva atstāj plašu rīcības brīvību dalībvalstīm.⁷⁷ Pie tam, interpretējot direktīvu ir jāņem vērā, ka, tā kā direktīva ir pieņemta EKL IV nodaļas ietvaros, tās efektīvu piemērošanu kavē divi faktori: (1) EK tiesas ierobežotā jurisdikcija 68.(1) panta kontekstā – tikai pēdējās instances tiesas var prasīt prejudiciālo nolēmumu. (2) IV nodaļai nav atbilstošu skaidru līguma mērķu, ko EKT var piemērot kā bāzi, lai ierobežotu dalībvalstu rīcības brīvību.⁷⁸

2.1.2. Vienlīdzīga attieksme

Direktīvas 11.pants nosaka vienlīdzīgu attieksmi vairākās jomās. Papildus tam Direktīvas piemērošanā ir jāvadās no starptautiskiem standartiem, ko nosaka ES un dalībvalstu līgumi ar trešajām valstīm, kā arī EP konvencijas: Eiropas konvencija par dibinājumiem (13.12.1955)⁷⁹, Eiropas Sociālā harta (18.10.1961)⁸⁰, grozījumi Eiropas Sociālā hartā (3.05.1987)⁸¹ un Eiropas Konvencija par Migrējošo Darbinieku Juridisko statusu (24.11.1977)⁸².

Galvenās 11. pantā ietvertās tiesības paredz:

Pieeju darba tirgum: jautājums ir sensitīvs no politiskā viedokļa, kas tādējādi ļauj prognozēt ierobežojošus dalībvalstu nosacījumus. Papildus ierobežojumiem, kas piemērojami ES pilsoņiem tiks piemērots nosacījums, ka KPI nevar strādāt pat „gadījuma rakstura” darbus, kas saistīti ar publisko varu (11(1)(a) pants). Pie tam saskaņā ar 11(3)(a) pantu ir pieļaujami ierobežojami, ja „saskaņā ar pastāvošo nacionālo un Kopienas likumdošanu šīs nodarbošanās ir ierobežotas ES un EEZ pilsoņiem”. Šī norma pieļauj plašu diskrimināciju. Neskaidrs ir formulējums „pastāvošo”, jo ierastais sākuma datuma formulējums iztrūkst. Šobrīd tikai var prezumēt, ka „pastāvošais” atskaites punkts ir direktīvas ieviešanas termiņš.

Direktīvas 3(3) pants nosaka, ka gadījumā, ja labvēlīgāki nosacījumi ir paredzēti citos starptautiskos līgumos, tad piemērojami labvēlīgākie. Tas nozīmē, ka attiecībā uz EEZ valstu un tām pietuvināto valstu pilsoņiem piemērojams ir attiecīgais līgums, kas paredz brīvas pārvietošanās tiesības Norvēģijas, Islandes, Lihtenšteinas un Šveices pilsoņiem. Otrs lielākais izņēmums skar Turcijas pilsoņus, kuru brīva pārvietošanās ir reglamentēta balstoties uz Asociācijas padomes Lēmumu 1/80 (19.09.1980). Lēmuma 6(1) pants paredz tiesības meklēt darbu pēc trīs gadu likumīga darba ES un brīvu pieeju „jebkādam apmaksātam darbam pēc izvēles” pēc četrus gadus likumīga darba. Pie tam EKT interpretē Lēmumu 1/80, balstoties uz EKL noteikumiem. Trešais izņēmums attieksies uz valstīm, kas ir SDO konvencijas nr. 143 par *Migrāciju aizskarošos nosacījumos un iespēju un attieksmes vienlīdzības veicināšanu attiecībā uz migrējošiem strādājošiem* dalībniecēm (Kipra, Itālija, Portugāle, Slovēnija un Zviedrija). Konvencijas 14(a) pants nosaka, ka tikai divi gadi ir maksimālais termiņš

⁷⁷ Supra 49., 188.lpp.

⁷⁸ Turpat.

⁷⁹ Ratificējušas 8 dalībvalstis. Paredz migrējošiem darbiniekiem uzturēšanās tiesības pēc 5 gadiem, atsevišķām grupām pēc 10 gadiem. Tā sniedz procedurālas tiesības un aizsardzību pret izraidīšanu.

⁸⁰ Saistoša visām dalībvalstīm. Paredz vienlīdzību attiecībā uz ekonomiskiem un sociāliem jautājumiem.

⁸¹ Atsauce uz šo konvenciju ir neskaidra, jo tādi neeksistē. Iespējams domāta ir pārskatītā Eiropas Sociālā harta, kas tika pieņemta 1996.gada 3.martā. Šī konvencija ir saistoša 11 dalībvalstīm.

⁸² Ratificējušas 6 dalībvalstis. Papildus šīm var minēt arī 1957.gada Eiropas Līgumu par Nosacījumiem, kas regulē personu pārvietošanos starp dalībvalstīm, ko ratificējušas 11 dalībvalstis un 1953.gada Eiropas Konvenciju par sociālo un medicīnisko palīdzību, ko ratificējušas 15 dalībvalstis.

ierobežojumiem migrantiem attiecībā uz pieeju darbam. Tādējādi šīm valstīm arī jagarantē pieeja darba tirgum pēc diviem, nevis pieciem gadiem.

Vienlīdzīgus darba nosacījumus ar ES pilsoņiem: šī ir absolūta tiesība un tāpēc piemērojama tādā pašā apmērā kā 39.panta 2.daļa EKL un Regulas 1612/68 7.panta 1.daļa.

Izglītības pieejamību, t.sk. stipendijām: pieeja izglītībai un profesionālai izglītībai ir pakļauta nosacījumiem par teritoriālo ierobežojumu. Ierobežojumi attiecībā uz pieeju izglītībai ir atrunāti 11.panta 3.daļā un atļauj valstīm prasīt atbilstošu valodas prasmi, lai KPI varētu uzsākt mācības. Tāpat valstis var izvirzīt arī noteiktas priekšzināšanas kā obligātu prasību KPI. Neskaidrs jautājums ir par pieļaujamo diskrimināciju attiecībā uz mācību maksām, taču direktīvas teksts liecina, ka tādas nebūtu pieļaujamas.⁸³ Tādējādi uzņemot KPI universitātēs viņiem nevar prasīt lielākas maksas kā ES pilsoņiem.

Diplomu un kvalifikāciju atzīšana: direktīvas pozīcija ir neskaidra. 11.panta 1.daļas (c) punktā tā prasa diplomu un kvalifikāciju atzīšanu saskaņā ar nacionālo likumdošanu. Komisija uzskatīja, ka tas saista dalībvalstis ņemt vērā izglītības dokumentus, kas iegūti ārpus ES. Taču saskaņā ar pastāvošām ES tiesībām tāda interpretācija ir apšaubāma. Direktīva neprasa pielīdzināt KPI šajos jautājumos ES pilsoņiem, kas izmanto brīvas pārvietošanās iespējas. ES pilsoņu, kas pārvietojas, tiesības nosaka ES tiesības, kas paredz diplomu un kvalifikāciju savstarpējo atzīšanu. Savukārt, pilsoņi, kas nepārvietojas ir pakļauti nacionāliem likumiem un prasībām. Vienīgais, ko KPI iegūst ir iespēja, ka viņu izglītības dokumenti tiks atzīti, ja tie būs iegūti citā ES dalībvalstī, kas ir neliels progress, ņemot vērā to, ka lielākoties viņi izglītību ieguvuši ārpus ES.⁸⁴ Piemēram, ja Latvijā iebrauc zobārsts no Krievijas ar Krievijas diplomu, tad saskaņā ar direktīvu uz viņu attiecināma Latvijas likumdošana. Saskaņā ar Latvijas likumdošanu ir automātiski jāatzīst Latvijā iegūta izglītība un jāizvērtē arī ES valstī iegūta izglītība. Krievijā iegūto izglītību Latvijai obligāti nav jāizvērtē. Taču, ja direktīvu interpretētu saskaņā ar Komisijas pozīciju, pieņemot, ka uz Krievijas pilsoni attiecināma ES likumdošana, tad Krievijas pilsoņa Krievijā iegūtā izglītība būtu jāņem vērā. Izmaiņas varētu ieviest EKT interpretācija.

Sociālā palīdzība: Direktīvas 11(1)(d) punkts paredz KPI vienlīdzīgas tiesības ar pilsoņiem attiecībā uz sociālo drošību, palīdzību un aizsardzību saskaņā ar nacionālām tiesībām. 11(1)(e)pants paredz vienlīdzību attiecībā tikai uz nodokļu atvieglojumiem. Šis uzskaitījums atšķiras no tā, ko paredz Regula 1612/68 attiecībā uz ES pilsoņiem, kas paredz, ka ES pilsoņi bauda „vienādas sociālās un nodokļu priekšrocības kā nacionālie darbinieki”. Tādējādi KPI režīms ir ierobežojošāks. Vienlaicīgi jāņem vērā Padomes Regula 859/2003 saskaņā ar kuru tie KPI, kas pārvietosies Kopienas teritorijā saņems tādas pašas priekšrocības attiecībā uz sociālās drošības shēmām kā ES pilsoņi saskaņā ar Regulām 1408/71 un 574/72.⁸⁵ KPI pieeju sociālai palīdzībai un sociālai aizsardzībai valstis tomēr var ierobežot, balstoties uz 11(4)pantu, kas paredz dalībvalstīm iespēju ierobežot pieeju tikai attiecībā uz

⁸³ Vācija sarunās par direktīvas tekstu Padomē argumentēja, ka diskriminācija būtu pieļaujama. Doktrīnā pastāv pretējs viedoklis, ka, ja diskriminācija būtu pieļaujama attiecībā uz finansējumu, tas bija skaidri jānosaka direktīvā līdzās valodas un priekšzināšanu prasībām. Supra 49., p. 195

⁸⁴ Supra 49., 196-197.lpp.

⁸⁵ Skatīt sadaļu par ekonomiski aktīviem ES pilsoņiem.

galvenajiem palīdzības maksājumiem. Saskaņā ar preambulu, kā minimums tomēr ir jāgarantē minimālais ienākumu līmenis, palīdzība slimības, grūtniecības, vecuma un vecāku pabalsts. Tādējādi situācija ir juceklīga un paredzams, ka valstis pēc iespējas izmantos 11(4)panta formulējumu, ja vien viņu nacionālā likumdošana strikti neizdala sociālās drošības jēdzienu, atšķirībā no sociālās aizsardzības un palīdzības.

Papildus šim regulējumam būtiski ir cilvēktiesību standarti un ES līgumi ar trešajām valstīm:

(a) Cilvēktiesībās relevanti ir Eiropas padomes standarts, ko nosaka (i) EP 2000.gada rekomendācija, kas paredz imigrantu līdzvērtīgas tiesības ar pilsoņiem attiecībā uz sociālo drošību un palīdzību, kā arī uz visa veida veselības aizsardzību; (ii) Eiropas Cilvēktiesību tiesas standartu, kas balstīts uz ECtK 1.Protokola 1.pantu un konvencijas 14. pantu. Tā, piemēram, *Gaygusuz lietā*⁸⁶ Austrija liedza strādājošam no Turcijas pieeju paātrinātai pensijas izmaksai kā ārkārtas iespējai gadījumos, kad strādājošais vairs nevar strādāt veselības stāvokļa dēļ. Austrijas pilsoņiem šāda iespēja pastāvēja. Tiesa uzsvēra, ka ir jābūt ļoti pārliecinošiem argumentiem, lai tā attaisnotu diskrimināciju, kas balstīta vienīgi uz pilsonību. Kaut arī Austrija norādīja, ka šādas atšķirības ir balstītas uz faktu, ka Austrijai ir īpaši pienākumi tikai pret pilsoņiem, tiesa tos noraidīja. Tādējādi, saskaņā ar tiesu, jebkurš trešās valsts pilsonis, kas likumīgi strādājis valstī ir tiesīgs uz ārkārtas palīdzību neatkarīgi no pilsonības (42-50.papagrāfs). *Poirrez lietā*⁸⁷ Francijas pilsoņa adoptēts Zilonkaula krasta pilsonis pieteicās uz pensiju pieaugušiem invalīdiem (allocation aux adultes handicapés), kas viņam tika atteikta, jo viņš nebija ne Francijas pilsonis, ne arī trešās valsts pilsonis, ar kuru Francijai būtu slēgts līgums par sociāliem maksājumiem. Tiesa nesaskatīja, ka šāda atšķirība ir objektīvi pamatojama un atzina, ka Francija ir pārkāpusi indivīda cilvēktiesības (48-50 papagrāfs). Šie spriedumi ir jāskata kontekstā ar *Moustaquim lietu*⁸⁸, kurā runa bija par valsts tiesībām izraidīt krimināli sodītu Marokas pilsoni no Beļģijas. Kaut arī Cilvēktiesību tiesa secināja, ka viņa tiesības uz privāto dzīvi ir pārkāptas, tā nepiekrīta, ka ir notikusi diskriminācija attiecībā pret citiem ES pilsoņiem, kurus nevar izraidīt, balstoties uz kriminālām apsūdzībām. Tiesa norādīja, ka „labāks režīms, kas tiek piešķirts citu Kopienas valstu pilsoņiem, nav objektīvs pamatojums, jo Beļģija kopā ar citām valstīm pieder īpašai tiesību sistēmai” (49.papagrāfs). Tādējādi jāsecina, ka Cilvēktiesību tiesai ir savs paralēlais standarts trešo valstu pilsoņiem piemērojamam režīmam, kas vienā gadījumā ir augstāks, nekā ES (sociālā palīdzība), bet citos gadījumos pieļauj atšķirības starp ES un trešo valstu pilsoņiem (izraidīšana).

(b) Turcijas, Marokas, Tunisijas un Alžīras pilsoņiem ir labvēlīgāks sociālās drošības režīms, ņemot vērā Kopienas un attiecīgo valstu līgumus. Viņu tiesības tiek interpretētas Regulas 1408/71 kontekstā.

Citas sfēras: 11(1)(f)(g)(h) pants paredz tiesības, kas jau ietvertas dažādos cilvēktiesību instrumentos, t.i., pieeju precēm un pakalpojumiem, t.sk. mājoklim,

⁸⁶ Gaygusuz v. Austria, Judgement 31 August 1996.

⁸⁷ Koua Poirrez v. France, Application no. 40892/98, Judgement 30 September 2003. Jāatzīmē, ka šo lietu skatīja arī Eiropas Kopienas tiesa C-206/91 Ettien Koua Poirrez v. Caisse d'allocations familiales de la region parisienne, [1992] ECR I-06685, un secināja, ka šāds Francijas likums nav pretrunā ar EK tiesībām, jo adoptētais Zilonkaula krasta pilsonis nekad nebija izmantojis brīvas pārvietošanās tiesības ES.

⁸⁸ Moustaquim v. Belgium, Judgement 29 September 1990.

biedrošanās brīvība un tiesības piedalīties arodbiedrībās, kā arī brīvas pārvietošanās iespējas mītnes valstī.⁸⁹

Ņemot vērā garo uzskaitījumu, kas sniegts šajā pantā, var secināt, ka KPI nodarbinātības jomā būs gandrīz tādas pašas tiesības kā ekonomiski aktīvajiem ES pilsoņiem. Direktīvas normas gan nav tik precīzas kā EKL normas, tāpēc pašreiz precīzs tiesību apjoms ir neskaidrs un liela nozīme direktīvas interpretācijā būs EKT.

2.1.3. Tiesības uz ģimenes dzīvi

Attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem(TVP), kas ir ģimenes locekļi ir jāizšķir vairākas iespējamās situācijas:

- (i) ES pilsoņu ģimenes locekļi
- (ii) Trešo valstu pilsoņu ģimenes locekļi.

ES pilsoņu ģimenes locekļi, kas nav ES pilsoņi

Pamatā šīs grupas tiesības nosaka Direktīva 2004/38/EK (sk. sadaļu par ekonomiski aktīviem ES pilsoņiem augstāk). Ņemot vērā to, ka ES ir saistošas cilvēktiesības un EKT tās piemēro kā vispārējos ES tiesību principus, TVP tiek garantētas brīvas pārvietošanās tiesības kā tās izriet no attiecīgiem cilvēktiesību dokumentiem. Līdz šim visbiežāk EKT ir piemērojusi ECTK 8.pantu, kurš paredz indivīda tiesības uz privāto un ģimenes dzīvi.

Lietās, kas saistītas ar laulāto un ģimenes locekļu brīvu pārvietošanos, EKT sniegtā interpretācija bijusi pietiekami plaša. EKT savu izvērtējumu sāk ar konstatāciju, vai ES dalībvalsts pilsonis var atsaukties uz ES tiesībām, tas ir, vai viņš izmanto kādu no brīvas pārvietošanās tiesībām.⁹⁰ Ja atbilde ir apstiprinoša, tad arī attiecībā uz ģimenes locekļiem ir jāpiemēro vienlīdzīgas attieksmes princips neatkarīgi no viņu pilsonības, t.sk., trešās valsts pilsonības. Tik ilgi, kamēr trešās valsts pilsonis ir laulāts ar ekonomiski aktīvu ES pilsoni, viņa statuss un tiesības tiek izlemtas, balstoties nevis uz nacionālajām, bet gan uz EK tiesībām. Šobrīd spēkā esošo Direktīvu⁹¹ noteikumi prasa, lai TVP, kas ir ģimenes locekļi Kopienas pilsonim, kas izmanto brīvas pārvietošanās tiesības, tiktu izsniegta uzturēšanās atļauja vēlākais 6 mēnešu laikā bez nepieciešamības sākotnēji saņemt vīzu. EKT ir vairākkārt atzinusi, ka pat nelikumīga uzturēšanās kādā ES dalībvalstī vai iepriekšēja izraidīšana, nevar būt par pamatu TVP pārvietošanās brīvības ierobežojumiem, ja viņš vai viņa ir ekonomiski aktīva ES pilsoņa laulātais. Pie tam TVP pašam nav jāizmanto tiesības brīvi pārvietoties līdzī savam laulātajam. Šādas tiesības, protams, netiek garantētas, ja valsts var pierādīt, ka laulības nav patiesas.⁹² Vienlaicīgi EKT judikatūra pieļauj brīvas pārvietošanās tiesības gadījumos, kad laulība nav juridiski reģistrēta, ja valsts tādas attiecības atzīst

⁸⁹ Var norādīt, ka salīdzinājumā ar Regulu 1612/68, direktīva sašaurina KPI tiesības uz mājokli. Regula paredz, ka ES pilsoņiem ir jāgūst labums no visām tiesībām un labumiem, kas piešķirti nacionāliem darbiniekiem attiecībā uz mājokli. Direktīva savukārt nosaka, ka KPI ir tādas pašas tiesības procedūru ietvaros, lai iegūtu mājokli.

⁹⁰ Skat., piemēram: EKT apvienotās lietas: 35 and 36/82 *Elestina Esselina Christina Morson v. State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet; Sweradjie Jhanjan v. State of the Netherlands* [1982], ECR 3723 un C-297/88 and C-197/89 *Massam Dzodzi v. Belgian State* [1990], ECR I-3763, 94/84 *Office national de l'emploi v. Jozsef Deak* [1985], ECR 1873. C-157/03 *Commission v. Spain*, 9.11.2004.

⁹¹ Direktīvas 68/360 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families, 73/148 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services, un 90/365 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity.

⁹² C-370/90 *Surinder Singh* [1992], C-60/00 *Mary Carpenter* [2002], C-109/01 *Akrich* [2003].

starp saviem pilsoņiem, kā arī gadījumos, kad laulātie *de facto* dzīvoja šķirti.⁹³ Tā piemēram, piemērojot *Carpenter lietas* analogiju var iedomāties situāciju, ka Latvijā dzīvo čečenie, kuras vīzas derīguma termiņš jau labu laiku kā beidzies. Taču viņa ir precējusies ar Latvijas pilsoni, kurš regulāri dodas darījuma braucienos uz Vāciju, kur izplata Latvijā iespiestas grāmatas. Saskaņā ar šī brīža EK regulējumu čečenie nedrīkst izraidīt, kaut arī viņa ir pārkāpusi Latvijas Imigrācijas likuma prasības un pati nav šķērsojusi robežu līdzī vīram kā ekonomiski aktīvam ES pilsonim. Vai arī piemērojot analogiju pēc *Akrich lietas* – Latvijā regulāri nelikumīgi ierodas Baltkrievijas pilsonis, kas uzturēšanās laikā pārkāpj krimināllikumus. Vienā no nelikumīgās uzturēšanās reizēm viņš pagūst salaulāties ar Latvijas pilsoni. Kad viņu kārtējo reizi apcietina, viņš lūdz, lai viņu deportē uz Īriju, kur dzīvo un strādā viņa sieva. Pēc pusgada viņš ierodas ar sievu atpakaļ Latvijā. Latvijas iestādēm nav tiesību viņu neielaiest, ja vien ir iespējams pierādīt, ka laulība nav patiesa un ir aprēķina laulība.

Šī pieeja, neapšaubāmi, ierobežo dalībvalstu autonomiju attiecībā uz trešo valstu pilsoņu ielaišanu savā teritorijā.

Trešo valstu pilsoņu ģimenes locekļi, kas nav ES pilsoņi.

Šīs personu grupas tiesības nosaka Direktīva 2003/86/EK *par tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanu*.⁹⁴ Tā liberalizē un padara skaidrāku kārtību, kādā notiek TVP ģimeņu atkalapvienošanās vienlaicīgi stiprinot TVP pienākumu pakļauties integrācijas nosacījumiem vai pasākumiem⁹⁵. Direktīva attiecas uz TVP, kuri ES saņēmuši uzturēšanās atļauju, kas ir derīga vienu vai vairākus gadus, kuriem ir potenciālas iespējas saņemt pastāvīgās uzturēšanās atļauju un kuru ģimenes locekļi ir trešo valstu pilsoņi. Šāds formulējums gan paver iespējas valstīm izsniegt uzturēšanās atļaujas uz laiku līdz, piemēram, deviņiem mēnešiem, tādējādi izslēdzot daļu TVP no direktīvas piemērošanas loka. Direktīva neattiecas uz personām, kas vēl tikai gaida sava statusa noteikšanu, piemēram, uz bēgļiem, personām, kuras ir pagaidu aizsardzībā, ko paredz starptautiskās vai nacionālās tiesības.

Par ģimenes locekļiem tiek uzskatīti laulātie un TVP, viņa laulātā vai abu nepilngadīgie (t.sk.adoptētie) bērni. Bērni nevar būt sasnieguši pilngadību saskaņā ar valsts likumiem.⁹⁶ Pie tam valstij ir tiesības atteikt atkalapvienošanās lūgumu, ja bērns ir sasniedzis 15 gadu vecumu. Ja bērns ir sasniedzis 12 gadu vecumu un ierodas atsevišķi no ģimenes, viņam var prasīt nokārtot integrācijas spēju izvērtējuma pārbaudi, ja to prasa nacionālā likumdošana. Līdzīgi ierobežojumi ir noteikti arī laulātajiem. Tā piemēram, valstis var prasīt, lai TVP un laulātais būtu vismaz 21 gadu veci pirms viņi lūdz atkalapvienošanu. Taču dalībvalstis var paplašināt radnieku loku, uz kuriem attiecināma direktīva, kā arī piemērot to neregistrētiem partneriem, kuri var pierādīt stabilas un ilgstošas kopdzīves faktu.⁹⁷ Tas ietver arī viendzimuma

⁹³ 59/85 *Reed* [1986], 267/83 *Aissatou Diatta* [1985].

⁹⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal*, L 251, 03.10.2003, pp. 0012–0018. Direktīvas ieviešanas termiņš beidzās 2005.gada 3.oktobrī. Bet jāatceras, ka pašlaik EKT tiek izskatīta lieta, kuru uzsācis Eiropas Parlaments pret padomi par vairāku direktīvas pantu neatbilstību Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 8.pantam. Case C-540/03, OJ, 2003, L 251/12.

⁹⁵ Skatīt Preambulas 3.4., 12., 15.punktu, 4.panta 1. un 5.daļu, 7.panta 2.daļu,

⁹⁶ ES pilsoņu bērniem, piemēram, vecuma ierobežojums ir strikti noteikts atvasinātos aktos un tas ir 21 gada vecums. Līdzīgu režīmu paredz arī Eiropas Sociālā harta.

⁹⁷ 1986.gadā 59/85 *Reed* lietā tiesa piemēroja ierobežotu pieeju, sakot ka sociālā attīstība neļauj akceptēt laulāto paplašinātu definīciju, ietverot arī neregistrētas attiecības. Doktrīnā tiek pausts

pārus. Vienīgais izņēmums, kas minēts direktīvas 4. panta ceturtajā daļā, ir poligāmas laulības – šajā gadījumā persona saskaņā ar Direktīvu drīkst aicināt pie sevis tikai vienu laulāto.

Saskaņā ar Direktīvu maksimālais uzturēšanās laika periods, ko valstis var noteikt pirms atļaut ģimenes pievienošanos, ir divi gadi. TVP, kurš lūdz ģimenes apvienošanos ir jāpierāda, ka viņam ir pietiekami labi dzīves apstākļi, veselības apdrošināšana un stabili, regulāri ienākumi sevis un savas ģimenes nodrošināšanai.⁹⁸ Neskatoties uz šo priekšnoteikumu izpildi valstis var atteikt iebraukšanas tiesības ģimenes locekļiem, kuri apdraud sabiedrisko drošību, kārtību vai veselību.

Direktīva paredz ģimenes tiesības uz izglītību, nodarbinātību, uzņēmējdarbību, papildus apmācību un pārspecializēšanos (14.panta 1.daļa).

Piemēram, ja Latvijā ierodas 22 gadus vecs Moldāvijas pilsonis, kurš divus gadus pēc kārtas strādā būvniecībā. Ņemot vērā situāciju darba tirgū var prezumēt, ka Moldāvijas pilsonim ir cerības iegūt pastāvīgo uzturēšanās atļauju. Tas nozīmē, ka viņš var aicināt pie sevis sievu un bērnus, kuriem būs tiesības uzturēties un strādāt. Neskaidra šobrīd ir situācija, vai Moldāvijas pilsonis varēs ierasties Latvijā ar savu viendzimuma partneri un baudīt direktīvā minētās tiesības.

Papildus direktīvai ir jāņem vērā cilvēktiesību standarti attiecībā uz trešo valstu pilsoņu tiesībām uz ģimeņu atkalapvienošanos. Pārskatot Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksi pēdējos gados var secināt, ka tai nav konsekvences. Tā, piemēram, *Ahmut lietā*⁹⁹ skāra migrantu no Marokas, kuram bija deviņus gadus vecs dēls, kurš dzīvoja Marokā. Dēlam tika atteikta iebraukšana Nīderlandē, lai pievienotos tēvam, kaut arī viņa māte gāja bojā automašīnu avārijā un vecāmāte saslima vairs nespējot par viņu rūpēties. Neviens cits radnieks nepiekrita rūpēties par zēnu. Tēvs bija ieguvis Nīderlandes pilsonību, bija precējies ar holandieci un viņam bija savs uzņēmums Nīderlandē. Cilvēktiesību tiesa tomēr nesaskatīja ģimenes dzīves pārkāpumu, jo tēvs varēja pievienoties dēlam Marokā. Savukārt *Sen lietā*¹⁰⁰ Turcijas laulātais pāris pameta savu bērnu Turcijā un pārcēlās uz dzīvi Nīderlandē, kur viņiem dzima vēl divi bērni. Pēc sešiem gadiem viņi lūdza, lai varas iestādes atļauj bērnam pievienoties ģimenei Nīderlandē, taču saņēma atteikumu. Šajā gadījumā tiesa uzskatīja, ka ir noticis cilvēktiesību pārkāpums un bērns ir jāielaiž Nīderlandē.

Ģimenes definējuma kontekstā ir jāņem vērā divas Cilvēktiesību tiesas lietas. *Marckx lietā* tiesa noteica, ka „ģimenes dzīve” aptver vismaz saiknes starp tuviem radniekiem, piemēram vecvecākiem un mazbērniem, jo šādi radnieki var spēlēt nozīmīgu lomu ģimenes dzīvē.¹⁰¹ Savukārt attiecībā uz viendzimuma pāriem, vai pāriem, kas dzīvo neregistrētās attiecībās Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir atzinusi, ka *de facto* ilgstošas attiecības ir aptvertas ar „ģimenes dzīvi”.¹⁰² Papildus tam EP Parlamentārā asambleja ir pieņēmusi virkni paziņojumu par viendzimuma pāru atzīšanu.¹⁰³

viedoklis, ka šobrīd EKT būtu lēmusi citādi, jo kopdzīve neregistrētās attiecībās ir ierasta parādība. Pie tam valstis nevarēs liegt ieceļošanu viendzimuma pāriem, jo, neskatoties uz liberālo formulējumu direktīvā, tās preambula aizliedz diskrimināciju pēc seksuālās orientācijas.

⁹⁸ Detalizētām pārskatām Arturo John, Family Reunification for Migrants and Refugees: A Forgotten Human Right?.

⁹⁹ Ahmut v. the Netherlands, Judgement 26.10.1996, Case no. 21702/93.

¹⁰⁰ Sen v. the Netherlands, Judgement 21.12.2001, Case no. 3145/96.

¹⁰¹ Marckx v. Belgium, judgement 13.06.1979, Case no. 6833/74.

¹⁰² X, Y and Z v. UK, Judgement 22.04.1997, Case no. 21830/93.

¹⁰³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1470 (2000), Situation of gays and lesbians and thier partners in respect of asylum and immigration in the member states of the council of Europe.

2.2. Uz līgumiem balstītie režīmi

2.2.1. EEZ režīms

Islande un Norvēģija ir EEZ līguma valstis, un piedalās arī Šengenas līguma izpildē. Saskaņā ar EEZ līgumu šo valstu pilsoņi attiecībā uz brīvu pārvietošanos ir pilnībā pielīdzināti ES pilsoņiem Īpašs režīms ir arī noteikts Šveicei¹⁰⁴, taču personu brīvas pārvietošanās jautājumos tas faktiski neatšķiras no ES līgumiem.

2.2.2. Turcijas režīms

Turcijas pilsoņiem ES ir īpašs režīms, kas balstīts uz EK-Turcijas noslēgto Asociācijas līgumu (t.s. Ankaras līgumu)¹⁰⁵ un turpmākos gados pieņemtiem atvasinātiem tiesību aktiem. Balstoties uz līgumu Asociācijas padome pieņēma lēmumu 1/80 (19.09.1980), kas paredz strādājošo brīvas pārvietošanās nosacījumus. Ankaras līgums satur iesaldējošās normas, kas liedz ES dalībvalstīm ieviest ierobežojumu attiecībā uz Turcijas pilsoņu tiesībām sniegt pakalpojumu un dibināt uzņēmumus ES valstīs. Turcijas pilsoņi iegūst brīvu pieeju darba tirgum mītnes valstī pēc četrus gadu likumīgas nodarbinātības. Viņu ģimenes locekļi iegūst tiesības pievienoties pēc trīs vai pieciem gadiem. Turcijas pilsoņiem ir tiesības atjaunot uzturēšanās atļauju pēc tam, kad viņi gadu ir strādājuši valstī. Pēc trīs gadiem viņiem ir tiesības mainīt nodarbošanos sektorā un pēc četriem brīva pieeja darba tirgum. EKT ir interpretējusi Turcijas pilsoņu tiesības ar tādu pašu nozīmi kā ES pilsoņu tiesības.¹⁰⁶ Kopsavelkot, EKT judikatūra Turcijas pilsoņiem ir garantējusi šādas tiesības¹⁰⁷:

- (i) nacionālais režīms attiecībā uz darba apstākļiem un atlīdzību;
- (ii) tiesības pagarināt darba un uzturēšanās atļaujas pēc tam, kad strādāts vienu gadu valstī (taču nav garantētas tiesības iebraukt ES);
- (iii) pēc četriem gadiem brīva pieeja darba tirgum un tiesības uzturēties valstī, kamēr darbs tiek meklēts;
- (iv) pieeja darbam un izglītībai otrās paaudzes Turcijas pilsoņiem mītnes valstī;
- (v) 'iesaldējošā' klauzula ar tiešo iedarbību un vispārēja diskriminācijas aizlieguma norma.

Tā *Cetinkaya lietā*¹⁰⁸ EKT skatīja situāciju, kad Turcijas pilsonis bija vairākkārt sodīts par dažādiem noziegumiem, tajā skaitā piecas reizes par laupīšanu, vairākkārt par ar narkotikām saistītiem noziegumiem. Vācija bija nolēmusi Turcijas pilsoni izraidīt, bet viņš vērsās tiesā un argumentēja, ka visa viņa ģimene dzīvo Vācijā. Tiesa noteica, ka fakts, kad Turcijas strādājošā ģimenes loceklis, kas ir dzīvojis kopā ar strādājošo

¹⁰⁴ Skatīt: [OJ L114 of 10/04/2002 p. 1-480](#).

¹⁰⁵ The Association Agreement with Turkey (Ankara Agreement), parakstīts 12.09.1963, O.J. 1964 P217/3687. Tas paredzēja muitas savienības izveidošanu un palīdzību Turcijas ekonomikai. 1970.gadā tika pieņemts Protokols, kas noteica ne tikai laika rāmi muitas savienības izveidošanai, bet arī paredzēja brīvas strādājošo kustības nodrošināšanu 12-20 gadu laikā (parakstīts 23.11.1970, O.J., 1973, C 113/18). Galvenā lēmējinstītūcija saskaņā ar līgumu ir Asociācijas padome, kas pieņem atvasinātos tiesību aktus.

¹⁰⁶ Skatīt, piemēram, C-340/97 Nazli v. Stadt Nurnberg, [2000] ECR I-957. Pārskatam Sonja Boelaert-Suominen, Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents: Five Peaces Forward and Possibly Three Paces Back, CMLR, 42, 2005, 1011-1052, 1038-1040.lpp.

¹⁰⁷ Izmantots Sonja Boelaert-Suominen, Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-Country Nationals who are Long-Term Residents: Five Peaces Forward and Possibly Three Paces Back, CMLR, 42, 2005, 1011-1052, 1039.lpp. kopsavilkums.

¹⁰⁸ Case C-467/02 Inan Cetinkaya v. Land Baden-Wurtemberg, [2004]

piecus gadus, kaut arī strādājošais vairs nepieder darba spēkam (ir pensionējis) mītnes valstī, neliedz ģimenes loceklim turpināt baudīt uzturēšanās tiesības. Tāpat tiesa norādīja, ka lemјot par izraidīšanu ir jāņem vērā pastāvošie riski sabiedriskai drošībai un kārtībai, nevis iepriekšējās sodāmības.

2.2.3. Partnervalstu un Asociēto valstu režīms

TVP iebraukšanu ES dalībvalstīs reglamentē katras valsts imigrācijas likumdošana. Savukārt viņu statusu un tiesības pamatā nosaka ES un trešās valsts līgumiskās attiecības – Asociācijas līgumi. Šajā grupā ietilpst tādas valstis kā:

- Eiropas līgumu valstis – Bulgārija un Rumānija
- Partnerības un sadarbības līgumu valstis – Krievija, Alžīrija, Maroka, Tunisija, Āfrikas, Karību un Klusā okeāna reģiona valstis.
- Stabilizācijas un Asociācijas līgumu valstis – eks-Dienvidslāvija, Horvātija.

Kopumā neviens līgums nedod indivīdiem tiesības iebraukt ES un tādas pieejas tiesības darba tirgum, kā tas paredzēts EKL 39.pantā (t.sk. brīvas pārvietošanās tiesības ES).¹⁰⁹ Eiropas līgumi, kas ir vistālejošākie, paredz tiesības veikt ekonomiskas darbības pašnodarbinātām personām, veidot uzņēmumus un sniegt pakalpojumus. Visi līgumi paredz diskriminācijas aizliegumu. Līdz šim gan EKT, interpretējot līgumus, ir bijusi piesardzīga un ņēmusi vērā asociācijas līgumu ideju, īpaši uzmanīgi izturoties pret personu brīvu pārvietošanos. EKT secināja, ka nodibinājuma tiesības tajos nav absolūta privilēģija. TVP ir jāievēro dalībvalstu nosacījumi attiecībā uz iebraukšanu, uzturēšanos un nodibinājumiem.¹¹⁰ Tomēr šie nosacījumi nedrīkst nodibinājumu brīvību vai pakalpojumu sniegšanas brīvību padarīt pārāk apgrūtināšu, proti, ierobežojumiem jābūt samērīgiem. Tāpat Dalībvalstis nedrīkst liegt asociēto valstu pilsoņiem iebraukt un uzturēties to teritorijā vai arī diskriminēt viņus pēc tam, kad TVP ir stājušies likumīgās darba attiecībās.¹¹¹ Tā, piemēram, saskaņā ar EKT judikatūru, ja Latvijā ierastos Bulgārijas uzņēmējs un atvērtu kafejnīcu ķēdi Latvijā, tad Latvijai viņam jānodrošina tāds pat režīms kā ES pilsoņiem.

Personu brīvas pārvietošanās kontekstā jāņem vērā 2005.gada 12.aprīļa EKT nolēmums *Simutenkova lietā*.¹¹² EKT noteica, ka Kopienas-Krievijas Partnerības līguma 23(1).pants, kas aizliedz diskrimināciju pēc valstspiederības pret Krievijas pilsoņiem attiecībā uz darba nosacījumiem, atlīdzību un atlaišanu no darba, ir ar tiešo iedarbību. Šajā lietā krievu futbolists Simutenkovs apstrīdēja Spānijas futbola federācijas noteikumus, kas paredzēja kvotas futbolistiem no trešajām valstīm. Tiesa uzskatīja, ka tas pārkāpj diskriminācijas aizliegumu, t.i., Krievijas pilsoņus, kas ir strādājošie nedrīkst diskriminēt attiecībā uz darba nosacījumiem, atlīdzību un atbrīvošanu no darba. Jebkurš Krievijas pilsonis, kurš ir likumīgi nodarbināts dalībvalstu teritorijā var atsaukties uz šo līguma pantu, pat ja attiecīgās ES dalībvalsts likumi nosaka pretējo. Tiesa norādīja, ka fakts, ka Līgums ir ierobežots ar partnerības izveidošanu, neparedzot asociāciju vai iespējamu Krievijas pievienošanos ES, nav tāds, lai liegtu attiecīgiem līguma pantiem tiešo iedarbību.

¹⁰⁹ Helen Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Residents in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 1999.

¹¹⁰ C-235/99 *Eleonora Ivanova Kondova* [2001]; C-63/99 *Wieslaw Gloszczyk and Ezbieta Gloszczuk* [2001]; C-257/99 *Julius Barkoci and Marcel Malik* [2001].

¹¹¹ Case C-162/00 *Pokrzeptowicz-Meyer* [2002]; C-268/99 *Jany v. Staatssecretaris van Justitie* [2001].

¹¹² C-265-03 *Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol*, 2005.gada 12.aprīlis.

Attiecībā uz Krieviju šobrīd ir jautājums, kādus mehānismus valstis paredzēs Kopējo telpu ietvaros. Sarunu process aizsākās 2003.gadā un 2005.gada oktobrī tika noslēgtas sarunas par Vīzu atvieglojumu līgumu un Atpakaļuzņemšanas līgumu.¹¹³

Citas iespējas

Papildus Asociācijas līgumiem pastāv arī citas iespējas kā TVP var iegūt tiesības uzturēties un strādāt ES dalībvalstīs. Piemēram, viņi var strādāt ES, ja viņus nodarbina darba devējs, kuram ir tiesības sniegt pārrobežu pakalpojumus. EKT ir atzinusi, ka ES vai asociēto valstu pilsoņi, kas organizē pārrobežu pakalpojumu sniegšanu ir tiesīgi nodarbināt strādājošos no trešajām valstīm.¹¹⁴ Piemēram, Bulgārijas uzņēmējs sniedzot pakalpojumu kādā no ES dalībvalstīm var izmantot bulgāru vai arī ķīniešu strādniekus.

¹¹³ Abu pušu apņemšanās ir ar laiku atteikties no vīzām pilnībā. Vīzu līgums atvieglo īstermiņa vīzu izsniegšanas procedūru. Līgums samazina prasības attiecībā uz iesniedzamajiem dokumentiem, nosaka vienkāršākus kritērijus daudzkārtējās vīzu izsniegšanai daudzām iedzīvotāju grupām, piemēram, kravu pārvadātājiem, uzņēmējiem, studentiem, žurnālistiem un diplomātiem. Vīzu maksas ir atceltas tuviem radniekiem, studentiem un invalīdiem. Individīdiem ar diplomātisko pasi – būs izslēgti no vīzas regulējuma. Apņemšanās atvieglot reģistrācijas procedūras.

Atpakaļuzņemšanas līgums nosaka skaidrus pienākumus un procedūras kad un kā uzņemt atpakaļ cilvēkus, kas ir nelegālie rezidenti. Tas ietver Krievijas pilsoņus, ES pilsoņus un trešo valstu pilsoņus, kā arī bezvalstniekus. Attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem un bezvalstniekiem līgums stāsies spēkā pēc 3 gadiem. Līgums satur nepieciešamos nodrošinājumus attiecībā uz datu aizsardzību un pamattiesību aizsardzību. Skatīt EU-Russia relations: next steps towards visa facilitation and readmission agreement, Luxembourg IP/05/1263 12 October 2005. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip05_1263.htm, skatīts 20.01.2006

¹¹⁴ C-113/89 *Rush Portuguesa Lda* [1990], C-43/93 *Vander Elst* [1994].

Immigration policy in Latvia – the problems and future perspectives.

Summary.

Latvia as many EU countries is experiencing negative natural increases in the native population. Experts in Latvia recently predicted that the country's population could drop by as much as a half by 2050. Latvia has Europe's lowest birth rates. Declining domestic population growth - witnessed by Latvia for at least a decade - means fewer workers for the future. That, in turn, translates into lower productivity and lower growth in gross domestic product. It also means the social welfare model will suffer because the pension system that supports retirees will receive fewer payments.

One of the potential solutions is immigration. According to the experience of the Western European countries net immigration rates are rising as countries bring in workers to supplement declining population growth. In Spain in 2002, for example, the rate of natural increase (live births minus deaths) was 1.1 per 1,000 people, but net immigration was 5.6 per 1,000 people. Italy's natural increase in 2002 was 0.4 per 1,000, but immigration was 6.1 per 1,000 people. Even countries in which immigration is lower, such as Britain, still have immigration rates twice as high as the rate of natural increase. By comparison, the United States in 2002 had a natural increase rate of 5.6 per 1,000 people, and net immigration of 3.5 per 1,000 people.

As the population ages but births remain low in Latvia, on the one hand, in the near future will have to rely on immigrants to sustain economic growth. On the other hand, there are important factors also determining critical attitudes on immigration – mainly national identity and security issues. Underlying tensions between "traditional" Europeans and immigrants over cultural differences have led governments to encourage "cultural integration" rather than multiculturalism. EU states including Latvia will have to address concerns such as these on the part of their native citizens if they are to encourage the immigration that will keep their countries economically viable. Latvian case might be even more complicated because government already has problems with the implementation of the social integration programme for Russian speaking population.

After the joining the European Union as living standards in Latvia rise and income and price differentials decrease, outward migration will slow down and country might become more attractive for immigrants. Migration patterns are already changing. Central and Eastern European countries - Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovenia - already have been turning from mere emigration countries to countries of emigration, transit, and immigration at the same time. The same will apply for Baltic States because geographical proximity, family ties and compatriot networks are the crucial factors making Baltic states a popular destination. For the most part, the surveys said, Latvia is unprepared for such an influx. In the near future it is necessary to carry out research on the demographic and economic development in Latvia in order to develop a long-term migration policy.

Currently Latvia does not stand out with a large number of immigrants. About 2.5 thousand foreigners enter Latvia every year for a time period exceeding three months, obtaining the required residence permits. A part of these foreigners do not come to Latvia with a wish to reside here permanently, but for a short period of time for the

purposes of work, for example, shipbuilders, trainers in educational institutions, consultants in public and local authorities. The number of foreigners in Latvia is not large in comparison with the European countries where foreigners represent 4-5% of the total number of inhabitants. In Latvia foreigners represent approximately 33 thousand or 1.56% of the total population.

Global migration trends depend on two important considerations – the wish of inhabitants of the developing countries to improve their standard of living by finding better conditions of life, and demand for workforce as well as fear of the ageing population and decreasing number of inhabitants in the developed countries. This problem also starts to become topical in Latvia. In the near future it is necessary to carry out surveys on the demographic and economic development in Latvia, especially in relation to the EU, in order to develop an appropriate long-term migration policy.

Latvian immigration policy is determined by the Immigration Law. It protects the national interests of the state, complies with international obligations and human rights instruments. This law applies to citizens of third countries. According to the forecast of the Office of Citizenship and Migration Affairs immigration from the so-called third countries of the EU will not increase significantly in Latvia. For the time being and in the subsequent years foreigners will enter Latvia from the former CIS states, with which the local people have kept family relations, acquaintances and do not face language problems.

According to the study illegal immigrants from the CIS do not have many other real opportunities to enter the territory of the EU apart from crossing the Baltic States or Poland. The geographical location especially complicates the situation of Lithuania, however, Estonia and Latvia also become a popular transit road for those migrants who currently reside in the territory of CIS, awaiting the possibility to reach the Nordic countries or the Schengen area, concludes the study. According to the official estimates of the Migration Service of the Russian Federation, the number of these people might even reach one million in Russia. The second most popular temporary residence country for illegal immigrants is Belarus with approximately 300,000 people ‘who wait and see’.

In May 2004, Latvia became one of the European Union's (EU) 10 new Member States. Approximately 60,000 people, mostly from the poorer, eastern parts of the country, have already chosen to live and work in Ireland, the UK, and Sweden — the only old Member States that did not impose restrictions on new EU nationals — and the trend is steady. Through September 2005, 19,915 Latvians had applied to work in the UK, according to data from the UK Worker Registration Scheme. Perhaps another 20,000 had sought work in Ireland and Sweden.

According to the data of the Ministry of Economics of the Republic of Latvia, the majority of Latvian labour is leaving for Ireland, Great Britain and Germany. This constitutes approximately 5% of the total active labour force of Latvia, which is characteristic also to other new European Union member states. According to official data, 60,000 persons have left Latvia in search for employment in the EU, 15,000 – 20,000 of which are located in Ireland. Numbers are relative and changing, thus –

may not be exact. Taking into account the unofficial data, the number of persons who have left can fluctuate even within the range of 30%.

The research study examines three approaches (conservative, liberal and incremental liberal) to the Latvian immigration policy in the future. All the models have certain opportunities and risks taking into account the short-term and long-term economic interests and objectives, demographic situation, emigration factors, the deficit of the labour forces as well as public opinion and the development of the EU policy regarding the immigration.