



IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

ESF projekts 'Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības administratīvās kapacitātes stiprināšana'

4.2.aktivitāte 'Normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze'
Eiropas Savienības normatīvo aktu un politikas dokumentu ekspertīze

2013.gada novembra ziņojums

Darbinieku brīvas pārvietošanās Eiropas Savienībā regulējuma aktualitātes

Rīga, 2013.gads

Šis ziņojums ir veidots ar Eiropas Savienības Eiropas Sociālā fonda finansiālu atbalstu. Par ziņojuma saturu atbild Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība.

Saturs

1.Ievads.....	3
2.Spēkā esošais Eiropas Savienības regulējums darbinieku brīvas pārvietošanas jomā.....	4
3.Darbinieku brīvas pārvietošanās problēmjaucājumi	9
4. Eiropas Komisijas iniciatīvas darbinieku brīvas pārvietošanās situācijas uzlabošanai	15
4.1. Priekšlikums direktīvai par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā.....	15
4.2. Eiropas Komisijas paziņojums „Eiropas Savienības pilsoņu un viņu ģimeņu brīva pārvietošanās: Pieci soļi situācijas uzlabošanai”.....	20
5. Komentāri un secinājumi par Eiropas Komisijas iniciatīvām darbinieku brīvas pārvietošanās jomā	23

1. Ievads

Tiesības brīvi pārvietoties un dzīvot citā Eiropas Savienības valstī kopā ar saviem ģimenes locekļiem ir viena no četrām Eiropas Savienības iekšējā tirgus brīvībām un ideoloģiskajiem pamatiem kopā ar brīvu preču, pakalpojumu, kapitāla kustību. Tā paredz tiesību pārvietoties uz citu Eiropas Savienības valsti darba nolūkos. Pārvietošanās brīvību nosaka Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD)¹ 45.pants, Eiropas Savienības sekundārie tiesību akti un Eiropas Savienības tiesas judikatūra.

Neskatoties uz to, ka Eiropas līmeņa regulējums garantē pārvietošanās brīvību un nosaka dalībvalstīm pienākumu nodrošināt brīvas pārvietošanās iespējamību, Eiropas Savienības pilsoņi joprojām sastopas ar šķēršļiem šajā jomā, piemēram, ar diskrimināciju nacionalitātes dēļ, piesakoties darbā. Lai novērstu atšķirīgu regulējumu dalībvalstīs un mazinātu diskriminējošas attieksmes sekas, Eiropas Komisija uzsāka konsultāciju procesu un publicēja Priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā.²

8.5% no Latvijas iedzīvotājiem 2012.gadā izmantoja brīvas pārvietošanās iespējas un strādāja kādā citā Eiropas Savienības valstī, kas padara Latviju par piekto valsti pēc iedzīvotāju aktivitātes brīvas pārvietošanās jomā (aktīvāki ir Spānijas, Lietuvas, Rumānijas un Portugāles pilsoņi).³ Attiecīgi brīvas pārvietošanās, kā arī diskriminācijas un citu pārvietošanās šķēršļu jautājumu novēršana ir aktuāla Latvijas iedzīvotājiem.

¹ Līgums par Eiropas Savienības darbību. Konsolidēta versija. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:lv:PDF>.

² Priekšlikums EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES DIREKTĪVA par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0236:FIN:LV:PDF>.

³ European Commission. Memo 13/384 on Free Movement of Workers: Commission improves the application of worker's rights - frequently asked questions. What do we know about mobility in EU? Pieejams: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-384_en.htm.

Lai sniegtu Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības biedriem iespēju sekot līdzi aktualitātēm brīvas pārvietošanās jomā, šis ziņojums sniedz ieskatu esošajā darbinieku pārvietošanās regulējumā un darbinieku pārvietošanās statistikā Eiropas Savienībā. Papildus ziņojums definē lasītājiem galvenos darbinieku pārvietošanās šķēršļus. Visbeidzot ziņojums informē par Eiropas Komisijas direktīvas priekšlikumu un politikas dokumentu darbinieku pārvietošanās Eiropas Savienībā uzlabošanai, kā arī komentāriem par to ietekmi uz Latvijas iedzīvotāju mobilitāti uz citām Eiropas Savienības valstīm.

Ņemot vērā to, ka darbinieku brīva pārvietošanās ir plašs un apjomīgs jautājums, šis ziņojuma mērķis ir apskatīt tikai pēdējās Eiropas Komisijas iniciatīvas un sniegt komentārus par tām. Attiecīgi ziņojumā netiek apskatīta Eiropas Savienības tiesas apjomīgā prakse saistībā ar Eiropas līmeņa tiesību aktu interpretāciju. Tāpat ziņojumā netiek apskatīts jautājums par sociālās aizsardzības sistēmu koordinēšanu un sociālās aizsardzības regulējumu dalībvalstīs.

2. Spēkā esošais Eiropas Savienības regulējums darbinieku brīvas pārvietošanas jomā

Būtiskākie instrumenti darbinieku brīvas pārvietošanās jomā ir *Eiropas Savienības Pamattiesību hartas* (Harta)⁴ un LESD. Hartas 15.panta 2. punkts, apstiprinot pārvietošanās brīvību, nosaka, ka katrs Savienības pilsonis var brīvi meklēt darbu, strādāt, izmantot tiesības veikt uzņēmējdarbību un sniegt dažādus pakalpojumus jebkurā dalībvalstī.

Savukārt LESD 45.panta 2.punkts skaidro pārvietošanās brīvības nozīmi. Tas paredz, ka ir likvidējama jebkāda dalībvalstu darba ņēmēju diskriminācija pilsonības dēļ attiecībā uz nodarbinātību, darba samaksu un citiem darba un nodarbinātības nosacījumiem. 45.panta 3.punkts nosaka tiesības, kuras ietilpst pārvietošanās brīvībā un kuras var ierobežot, vienīgi pamatojoties uz sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai veselības aizsardzības apsvērumiem:

⁴ Eiropas savienības pamattiesību harta. 2007/C 303/01.

Pieejama: <http://eur-lex.europa.eu/lv/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LV.01000101.htm>.

- a) tiesības pieņemt darba piedāvājumus;
- b) tiesības šajā nolūkā brīvi pārvietoties dalībvalstu teritorijā;
- c) tiesības darba nolūkos uzturēties kādā dalībvalstī saskaņā ar normatīviem un administratīviem aktiem, kas reglamentē šīs valsts pilsoņu nodarbinātību;
- d) tiesības palikt kādā dalībvalstī pēc tam, kad darba attiecības šajā valstī beigušās, atbilstīgi nosacījumiem, kas ietverti regulās, kuras izstrādās Komisija.⁵

Detalizētāk pārvietošanās brīvību regulē divi galvenie Eiropas Savienības sekundārie tiesību akti: Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 492/2011 *par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos Savienībā* (Regula)⁶ un Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva Nr. 2004/38/EK *par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā*⁷ (Direktīva).⁸ Saskaņā ar Regulu jebkuram dalībvalsts valstspiederīgajam neatkarīgi no viņa dzīvesvietas ir tiesības pieņemt un strādāt algotu darbu citā dalībvalstī saskaņā ar normatīviem un administratīviem aktiem, kas reglamentē minētās valsts valstspiederīgo nodarbinātību un viņam ir tādas pašas tiesības pieņemt citā dalībvalstī pieejamu darbu kā šīs dalībvalsts valstspiederīgajiem.⁹

Attiecīgi dalībvalsts nevar uzlikt citu Eiropas Savienības valstu pilsoņiem tādus ar likumu, noteikumiem, administratīviem aktiem vai administratīvo praksi noteiktus ierobežojumus, ko tā nepiemēro saviem pilsoņiem (izņemot prasības par valodas zināšanām):

- a) ja tie ierobežo tiesības pieteikties darbā vai piedāvāt darbu, ārvalstnieku tiesības pieņemt un strādāt algotu darbu vai arī izvirza viņiem nosacījumus, ko neattiecina uz saviem valstspiederīgajiem vai

⁵ Atbilstoši panta 4.punktam regulējumu neattiecina uz nodarbinātību civildienestā.

⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes 2011. gada 5. aprīļa Regula (ES) Nr. 492/2011 par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos Savienībā.

Pieejama: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:LV:PDF>

⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva Nr. 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) *par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) 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.*

⁸ Sociālās aizsardzības jautājumus regulē Eiropas Parlamenta un Padomes regula nr.883/2004 (2004. gada 29. aprīlis) *par sociālās nodrošināšanas sistēmu koordinēšanu* un regula nr.987/2009 (2009. gada 16. septembris), *ar ko nosaka īstenošanas kārtību Regulai (EK) Nr. 883/2004 par sociālās nodrošināšanas sistēmu koordinēšanu.*

⁹ Regulas 1.pants.

b) ja tos piemēro neatkarīgi no valstspiederības, tomēr to vienīgais vai galvenais mērķis ir neļaut citu dalībvalstu valstspiederīgajiem pieņemt piedāvāto darbu.¹⁰

Šādi aizliegtie pasākumi var ietvert:

- a) īpašu ārvalstniekiem paredzētu darbā pieņemšanas kārtību;
- b) brīvu darba vietu izsludināšanas presē vai citā masu saziņas līdzeklī ierobežošanu vai arī nosacījumus, kas atšķiras no tiem, kurus piemēro darba devējiem, kas darbojas attiecīgajā dalībvalstī, izvirzīšanu;
- c) pienākumu reģistrēties nodarbinātības dienestos.¹¹

Regula aizliedz jebkādu diskrimināciju starp vietējiem un citu valstu darbiniekiem saistībā ar:

- darba un nodarbinātības nosacījumiem (atlaišanu, atalgojumu un reintegrāciju darba vietā);
- sociālām un nodokļu priekšrocībām;
- profesionālo izglītību un pārkvalifikāciju;
- koplīgumiem un individuāliem līgumiem;
- dalību arodbiedrībās un no tās izrietošajām tiesībām, tostarp balsstiesībām un iespēju pretendēt uz arodbiedrības pārvaldes vai vadības amatiem.¹²

Visbeidzot Regula paredz īpašu aizsardzību ārvalstu darbinieku bērniem, nodrošinot tiem iespēju iegūt izglītību, nosakot, ka bērnus uzņem vispārējās izglītības, mācekļa un profesionālās izglītības programmās ar tādiem pašiem nosacījumiem kā minētās valsts valstspiederīgos.¹³

Savukārt Direktīva, atzīst, ka personu brīvas pārvietošanās īstenošanai būtiska ir ģimenes locekļu iespējas pārvietoties kopā ar darba meklētāju, un regulē personu pārvietošanās formalitātes un nosacījumus, lai vienkāršotu un nostiprinātu visu Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesības.¹⁴

¹⁰ Regulas 3.panta 1.punkts.

¹¹ Regulas 3.panta 2.punkts.

¹² Regulas 7., 8.pants.

¹³ Regulas 9.panta 1.punkts.

¹⁴ Direktīvas preambulas 3, 5.punkts, Direktīvas 1.pants.

Direktīva garantē Savienības pilsoņiem, kam ir derīga personas apliecība vai pase, un viņu ģimenes locekļiem, kas nav nevienas dalībvalsts valstspiederīgie, atļauj ieceļot citas dalībvalsts teritorijā, ja tiem ir derīga pase.¹⁵ Ģimenes locekļiem, kas nav nevienas dalībvalsts valstspiederīgie, atbilstoši Direktīvai ir vajadzīga tikai ieceļošanas vīza, turklāt dalībvalstīm šādām personām jāpiešķir visi atvieglojumi, lai personas iegūtu vajadzīgās vīzas. Šādas vīzas izsniedz bez maksas pēc iespējas drīz un izmantojot paātrinātu procedūru.¹⁶

Ģimenes loceklis

Vērtīgs Direktīvas piensums ir jēdziena "ģimenes loceklis" definīcija, kas Direktīvas izpratnē ir:

- a) laulātais;
- b) partneris, ar ko Savienības pilsonis ir noslēdzis reģistrētas partnerattiecības, pamatojoties uz kādas dalībvalsts tiesību aktiem, ja uzņēmējas dalībvalsts tiesību aktos reģistrētas partnerattiecības ir noteiktas kā līdzvērtīgas laulībai, un saskaņā ar uzņēmējas dalībvalsts attiecīgajos tiesību aktos paredzētajiem nosacījumiem;
- c) Savienības pilsoņa, kā arī viņa laulātā vai partnera tiešie pēcnācēji vecumā līdz 21 gadam, kuri ir tā apgādībā.¹⁷

Uzturēšanās nosacījumi

Direktīva piešķir Eiropas Savienības pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem tiesības uzturēties citas dalībvalsts teritorijā uz laiku līdz trim mēnešiem, neizvirzot viņiem nosacījumus vai formalitāšu ievērošanu, izņemot prasību, ka viņiem jābūt derīgai personas apliecībai vai pasei.¹⁸

Savukārt ilgāk par trīs mēnešiem uzturēties citas dalībvalsts teritorijā personām ir tiesības, ja:

- a) viņi ir darba ņēmēji vai pašnodarbinātas personas uzņēmējā dalībvalstī;

¹⁵ Direktīvas 5.pants.

¹⁶ Direktīvas 5.panta 2.punkts.

¹⁷ Direktīvas 2.panta 2.apakšpunkts.

¹⁸ Direktīvas 6.pants.

b) viņu līdzekļi ir pietiekami viņiem pašiem un viņu ģimenes locekļiem, lai neklūtu par uzņēmējas dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmas slogu uzturēšanās laikā, un viņiem ir visaptverošs veselības apdrošināšanas segums uzņēmējā dalībvalstī;

c) viņi ierodas dalībvalstī mācību nolūkos:

- viņi ir reģistrēti privātā vai sabiedriskā iestādē, ko kreditē vai finansē uzņēmēja dalībvalsts, pamatojoties uz saviem tiesību aktiem vai administratīvo praksi, lai apmeklētu mācības, tostarp arodmācības, un
- viņiem ir visaptverošs veselības apdrošināšanas segums uzņēmējā dalībvalstī un viņi, iesniedzot deklarāciju vai pēc savas izvēles izmantojot līdzvērtīgus paņēmienus, pierāda attiecīgajai valsts iestādei, ka viņu līdzekļi ir pietiekami viņiem pašiem un viņu ģimenes locekļiem un ka viņi neklūs par uzņēmējas dalībvalsts sociālās palīdzības sistēmas slogu uzturēšanās laikā;

d) viņi ir ģimenes locekļi, kas pavada Savienības pilsoni vai ieceļo kopā ar Savienības pilsoni.¹⁹

Darba meklētāji un bezdarbnieki

Direktīva aizsargā arī tās personas, kuras pārstājušas strādāt, saglabājot tām noteiktas priekšrocības. Eiropas Savienības pilsonim, kas vairs nav darba ņēmējs vai pašnodarbināta persona, tiek saglabātas darba ņēmēja vai pašnodarbinātas personas statuss, ja:

- a) viņš vai viņa uz laiku ir darbnespējīgs(-a) slimības vai nelaimes gadījuma dēļ;
- b) viņš/viņa ir pienācīgi reģistrēts(-a) kā piespiedu bezdarbnieks, bet iepriekš ir bijis(-usi) nodarbināts(-a) ilgāk nekā vienu gadu, turklāt ir reģistrējies(-usies) attiecīgajā nodarbinātības dienestā kā darba meklētājs;
- c) viņš/viņa ir pienācīgi reģistrēts(-a) kā piespiedu bezdarbnieks pēc tam, kad ir beidzies viņa/viņas darba līgums uz noteiktu laiku, kas ir bijis mazāk nekā gads, vai ja viņš/viņa ir kļuvis par piespiedu bezdarbnieku pirmo divpadsmit mēnešu laikā un ir reģistrējies(-usies) attiecīgajā nodarbinātības dienestā kā darba meklētājs. Šādā gadījumā darba ņēmēja statuss saglabājas ne mazāk kā sešus mēnešus;

¹⁹ Direktīvas 7.panta 1.punkts.

d) viņš/viņa sāk arodmācības. Ja vien viņš/viņa nav piespiedu bezdarbnieks, darba ņēmēja statuss saglabājas tikai tad, ja apmācība ir saistīta ar iepriekšējo nodarbinātību.²⁰

Svarīgi pieminēt, ka Direktīva neregulē gadījumus, kad darba attiecības tiek pārtrauktas pēc darbinieka iniciatīvas, kas nozīmē, ka viņš nesaglabā darbinieka statusu un garantijas, ja vien neapmeklē profesionālās apmācības. Taču personas, kuras meklē darbu atbilstoši LESD 45.pantam, saglabā tiesības uzturēties dalībvalstī darba meklēšanas periodā un piekļūt noteiktiem pakalpojumiem, kuri ir saistīti ar darba meklēšanu.²¹

LESD 45. pants un Regula ir tieši piemērojami visās dalībvalstīs. Tas nozīmē, ka nav nepieciešams pieņemt valsts tiesību aktus šo noteikumu transponēšanai. Ikvienai valsts iestādei jebkurā līmenī un ikvienam darba devējam publiskā vai privātā sektorā ir jāpiemēro un jāievēro tiesības, kas izriet no šiem noteikumiem. Savukārt direktīvas ieviešanai dalībvalstīm bija jāpieņem tiesību akti.

3. Darbinieku brīvas pārvietošanās problēmjautājumi

Neraugoties uz to, ka brīva pārvietošanās Eiropas Savienības tiesībās ir garantēta jau 40 gadus, šobrīd tikai 3.1% no Eiropas Savienības pilsoņiem strādā citā dalībvalstī.²² Eiropas Savienības pilsoņi, kuri vēlas pārcelties vai faktiski ir pārcēlušies no vienas dalībvalsts uz citu dalībvalsti darba nolūkos, turpina saskarties ar problēmām savu tiesību īstenošanā.

²⁰ Direktīvas 7.panta 3.punkts.

²¹Paul P. Craig, Gráinne de Búrca. Free Movement of Workers. EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford University Press, 2008. p.722.

²² Gillian MORE. European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Presentation Proposal for a Directive to facilitate the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers. Conference „Free Movement of Workes”, Vilnius 17-18 October, 2013.

Eiropas Savienības pilsoņi, kuri strādā citā dalībvalstī pēc valsts piederības²³

Valsts	Darbinieku skaits (tūkstoši)	% no nodarbināto skaita valstī
Apvienotā Karaliste	329.8	1.1
Austrija	138.9	3.3
Beļģija	114.1	2.5
Bulgārija	221.8	7.6
Čehija	69.7	1.4
Dānija	53.3	2.0
Francija	315.3	1.2
Grieķija	241.7	6.4
Igaunija	25.2	4.0
Itālija	676.2	3.0
Īrija	196.8	10.7
Kipra	16.1	4.1
Latvija	75.6	8.5
Lietuva	142.8	11.2
Luksemburga	16.5	7.0
Malta	8.1	4.7
Nīderlande	228.4	2.7
Polija	1 016.3	6.5
Portugāle	542.9	11.7
Rumānija	1 212.9	13.1
Slovākija	121.6	5.2
Slovēnija	19.2	2.1
Somija	49.0	2.0
Spānija	210.0	1.2
Vācija	376.0	0.9
Ungārija	121.4	3.1
Zviedrija	59.4	1.3

2009.gada Eirobarometra apsekojuma dati liecināja, ka, lai gan 60% Eiropas pilsoņu uzskata, ka darba ņēmēju brīva pārvietošanās pozitīvi ietekmē Eiropas integrāciju, tikai 48% uzskata, ka tai ir pozitīva ietekme attiecībā uz personām.

²³ EU citizens working in an EU Member State other than their own (excluding cross-frontier workers), by nationality, in thousands (and in % of total employment in their origin country), 2012. Source: Eurostat. Published in: Memo 13/384 on Free Movement of Workers: Commission improves the application of worker's rights - frequently asked questions. Pieejams: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-384_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-384_en.htm). p.5

Turklāt saskaņā ar jaunākā Eirobarometra apsekojuma rezultātiem (2011.gada septembrī) 15% Eiropas pilsoņu neapsver iespēju strādāt citā dalībvalstī, jo viņi uzskata, ka pastāv pārāk daudz šķēršļu. Grūtības, ar kurām viņi saskaras, zināmā mērā izskaidro, kāpēc ir saglabājusies diezgan zema ģeogrāfiskā mobilitāte starp Eiropas Savienības dalībvalstīm.²⁴ Grūtības ietver kulturālus un administratīvus šķēršļus. Pie kulturāliem šķēršļiem var pieskaitīt valodas zināšanu prasības, reliģijas, ģimenes tradīciju un sociālo paražu atšķirības.

Savukārt administratīvie šķēršļi var ietvert:

- pieejas informācijai trūkumus;
- atšķirīgu darbā pieteikšanās procesu ārvalstniekiem;
- kvotas citu valstu pilsoņu uzņemšanai (piemēram, sporta nozarē);
- dažādu darba nosacījumu un apstākļu piemērošanu ārvalstu darbiniekiem (piemēram, attiecībā uz atalgojumu, karjeras un profesionālo attīstību un tml.);
- pieeju sociālajiem labumiem (piemēram, studiju grantiem), padarot nosacījumus vieglāk sasniedzamus vietējiem iedzīvotājiem salīdzinājumā ar ārvalstniekiem;
- citā valstī iegūtās profesionālās pieredzes neatzišanu;
- profesionālās kvalifikācijas neatzišanu.²⁵

Ikgadējie ziņojumi par brīvas darbinieku pārvietošanās regulējumiem Eiropas Savienības dalībvalstīs atklāj dažāda veida šķēršļus darbinieku pārvietošanās brīvības praktiskajai īstenošanai un nevienlīdzīgas attieksmes piemērus.

Visizplatītākās diskriminācijas problēmas ir nevienlīdzīga darba samaksa, neatbilstoši darba un dzīvošanas apstākļi visvairāk tiek atzīmēti attiecībā uz ES-8 dalībvalstīm (Latvijas, Igaunija, Lietuva, Čehija, Ungārija, Polija, Slovēnija un Slovākija).

²⁴ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā. COM(2013) 236 final – 2013/0124 (COD). Pieejams: p.2.

²⁵ Memo 13/384 on Free Movement of Workers: Commission improves the application of worker's rights - frequently asked questions. Pieejams: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-384_en.htm. p.1.

Tradicionāli šķēršļi nodarbinātībai ir minēti vairākos ziņojumos, piemēram, prasība saņemt licenci (Maltas gadījumā) un īpaši pilsonības prasību nosacījumi profesionālā sporta nozarē (ziņojumos par desmit dalībvalstīm), kā arī valodas prasības.

Valodas prasības pārsvarā tiek minētas kā šķērslis, lai piekļūtu nodarbinātībai privātajā sektorā. Tie ir minēti ziņojumos par nodarbinātības regulējumu Grieķijā, Somijā, Latvijā, Lietuvā, Luksemburgā un Maltā. Dažas no minētajām prasībām tiek atzītas par acīmredzami nesamērīgām. Valodas prasības kā praktisks šķērslis piekļūt darbam valsts dienestā tiek minēta Polijas un Zviedrijas ziņojumos.

Portugālē nosacījumi par iestāšanos civildienestā praktiski izslēdz citu dalībvalstu pilsoņu iespējas saņemt darba vietu. Spānijā sludinājumos par vakancēm civildienestā pilsonība vairs nav minēta kā priekšnoteikums, taču noteikumi par darba stāžu ir nelabvēlīgi nepilsoņiem. Polijā 2011.gadā praktiski tikai 3% no vakancēm civildienestā bija atvērtas nepilsoņiem.

Tāpat nevienlīdzīgu attieksmi veido skaidru noteikumu par darba meklētāju tiesībām trūkums, kas ir minēts vairākos ziņojumos (piemēram, Bulgārijas, Somijas un Vācijas gadījumā). Somijā ir noteikta prasība saņemt valsts identifikācijas numuru kā nosacījumu bankas konta atvēršanai, kas var radīt problēmas attiecībā uz darba meklētājiem no citām dalībvalstīm. Iegūt šādu numuru pirms reģistrācijas valstī ir grūti, kas savukārt var apgrūtināt pieteikšanos darbā.

Vācijā joprojām notiek diskusijas par Vācijas tiesu interpretāciju saistībā ar citu valstu pilsoņu piekļuvi sociālajiem pabalstiem. Latvija tiek pieminēta saistībā ar transportlīdzekļu reģistrācijas nosacījumiem, kas var radīt praktisku šķērslī iegūt darbu, kā arī ārvalstnieku ierobežotu pieejamību izglītības iestādēm. Luksemburga tiek kritizēta par ārvalstu darbinieku ierobežotu pieeju studiju stipendijām.

Tāpat tiek atzīmēti šķēršļi attiecībā uz piekļuvi sociālajiem pabalstiem, piemēram, prasības saņemt uzturēšanās atļauju kā priekšnoteikums sociālā pabalsta saņemšanai pastāv Dānijā, Grieķijā, Īrijā un Polijā, un prasība par četrus mēnešus nodarbinātības periodu ir ieviesta Somijā.

Papildus atzīmē ierobežojošu piekļuvi izglītības iespējām. Piemēram, Austrijā izglītības stipendija (*mobility grant*) ārvalstu studentiem ir pieejama tikai tad, ja pieteikuma iesniedzējam ir Austrijas augstākās izglītības diploms, piecu gadu uzturēšanās Austrijā un Austrijas bankas konts. Grieķijā pētniecības stipendijas valsts iestādēs var piešķirt tikai valsts pilsoņiem.²⁶

Diskriminējoša attieksme bieži vien kļūst vieglāk īstenojama, jo ārvalstu darbinieki nezina savas tiesības. Vidēji 51% no citā Eiropas Savienības dalībvalstī strādājošiem atzīst, ka viņi nav labi informēti par savām tiesībām, tostarp par iespējām savas tiesības aizstāvēt, un 23% atzīst, ka viņi nav informēti vispār.²⁷

Kamēr no Eiropas Savienības pilsoņu redzesloka tiek ziņotas problēmas saistībā ar diskriminējošo attieksmi un atšķirīgiem iebraukšanas un uzturēšanās nosacījumiem, vairākas dalībvalstis ziņo par izaicinājumiem saistībā ar migrējošo darbinieku radīto slogu uz valstu sociālajiem budžetiem un brīvas pārvietošanās ļaunprātīgu izmantošanu, radot Eiropas Savienībā „sociālo tūrismu.” Šo iemeslu dēļ darba ņēmēju brīvas pārvietošanās jautājums bieži nokļūst politisko debašu forumos un presē dažās dalībvalstīs, piemēram, Īrijā Dānijā, Vācijā, Francijā, Nīderlandē, Spānijā un Apvienotajā Karalistē.

Īrijas prezidentūras laikā 2013.gada pavasarī četru valstu – Vācijas, Austrijas, Nīderlandes un Apvienotās Karalistes ministri sagatavoja un adresēja Īrijas prezidentūrai publisku vēstuli, aicinot novērst darbinieku brīvas pārvietošanās ļaunprātīgu izmantošanu un radīto slogu uz atsevišķo dalībvalstu sociālajiem budžetiem.²⁸ Vēstule tika kritizēta par tās politisko raksturu un pierādījumu trūkumu.²⁹

Eiropas Komisija secināja, ka šādi valstu apgalvojumi nav pamatoti. Eiropas Savienības darbaspēka pētījumi liecina, ka 68.1% no Eiropas Savienības pilsoņiem

²⁶ European report on the Free Movement of Workers in Europe in 2011-2012. Pieejams: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10443&langId=en>. p.4.

²⁷ Gillian MORE. Presentation Proposal for a Directive to facilitate the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers. Conference „Free Movement of Workers”, Vilnius 17-18 October, 2013.

²⁸ Joint letter to the Irish presidency. Pieejama: http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

²⁹ Yves Pascoau, Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: turning back the clock. The European Policy Centre. 30.04.2013. Pieejams: http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=3491.

darbspējīgā vecumā (15-64 gadi), kuri dzīvo citā dalībvalstī ir nodarbināti, savukārt tikai 9.3% ir darba meklētāji.³⁰

Taču vairākumā dalībvalstīs pārvietošanās brīvība netiek uztverta kā galvenā sabiedrības problēma vai nu tāpēc, ka sabiedrība nav informēta par daudziem darbiniekiem migrantiem no citām dalībvalstīm, vai arī Eiropas Savienības pilsoņu skaits, kas pārvietojas uz attiecīgo valsti nodarbinātības nolūkos ir salīdzinoši neliels (piemēram, Somijā, Grieķijā, Polijā, Rumānijā, Slovākijā, Slovēnijā).

Viens no darbinieku pārvietošanās brīvības aspektiem ir tas, ka tās ietekme Eiropas Savienībā izplatās nevienmērīgi. Tiek novērota darbaspēka migrācija no dalībvalstīm ar augstu bezdarba līmeni uz valstīm ar salīdzinoši zemu bezdarba līmeni. Ekonomiskās krīzes ietekmē un sakarā ar lielajām bezdarba līmeņa atšķirībām starp dalībvalstīm, kā arī pilsoņu no atsevišķām dalībvalstīm tendenci pārvietoties darba nolūkos uz citu konkrētu dalībvalsti (kaimiņu valsti, kulturāli vai vēsturiski saistītu valsti) brīvas pārvietošanās ietekme un instrumentu izmantošana ir tiek nevienmērīgi sadalīta starp dalībvalstīm. Piemēram, Ungārijas pilsoņi pārsvarā emigrē uz Austriju, Vāciju un Apvienoto Karalisti. Savukārt Rumānijas pilsoņi, pārsvarā migrē darba nolūkos uz Itāliju un Spāniju. Ekonomiskās krīzes ietekmē negatīvā politiskā reakcija dažās dalībvalstīs tika vērsta uz konkrētu valstu pilsoņiem (piemēram, poļu darbiniekiem Nīderlandē), savukārt citās dalībvalstīs reakcija tika vērsta galvenokārt pret trešo valstu pilsoņiem vai pret pilsoņiem, kas atgriežas pēc uzturēšanās citā dalībvalstī.³¹

³⁰ Eurostat. EU Labour Force Survey. Memo 13/384 on Free Movement of Workers. p.2.

³¹ European report on the Free Movement of Workers in Europe in 2011-2012. p.4.

4. Eiropas Komisijas iniciatīvas darbinieku brīvas pārvietošanās situācijas uzlabošanai

4.1. Priekšlikums direktīvai par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā

2010. gada jūlija paziņojumā "No jauna apstiprinot darba ņēmēju pārvietošanās brīvību — tiesības un svarīgākās norises"³² Eiropas Komisija norādīja, ka tā pētīs veidus, kā apmierināt jaunās vajadzības un (īpaši ievērojot jaunus mobilitātes veidus) risināt problēmas, ar kurām saskaras Eiropas Savienības migrējošie darba ņēmēji un šo personu ģimenes locekļi, un tā izskatīs iespējas, kā veicināt un uzlabot mehānismus, kas paredzēti, lai efektīvi piemērotu vienlīdzības principu attieksmē pret ES migrējošajiem darba ņēmējiem un šo personu ģimenēm, tiem izmantojot savas tiesības uz brīvu pārvietošanos.³³

2012.gada 18. aprīļa nodarbinātības tiesību aktu kopumā (Komisijas paziņojums "Virzoties uz ekonomikas atlabšanu ar daudzām jaunām darba vietām")³⁴ Eiropas Komisija paziņoja par ieceri "izstrādāt tiesību akta priekšlikumu, lai atbalstītu mobilos darba ņēmējus (informācija un padoms) to tiesību izmantošanā, kas izriet no Līguma un Regulas (ES) Nr. 492/2011 par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos Savienībā".³⁵

Eiropas Komisija veica ietekmes novērtējumu³⁶ un nāca klājā ar **priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā** (Direktīvas priekšlikums).³⁷ Pamatojot pārvietošanās brīvības problēmu risināšanu ar direktīvas priekšlikumu, Eiropas Komisija uzsvēra, ka

³² Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai „No jauna apstiprinot darba ņēmēju pārvietošanās brīvību — tiesības un svarīgākās norises,” COM(2010) 373, galīgā redakcija.

Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0373:lv:NOT>.

³³ Direktīvas priekšlikums. 3.lpp.

³⁴ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai "Virzoties uz ekonomikas atlabšanu ar daudzām jaunām darba vietām", COM(2012) 173 final Pieejams: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7619&langId=lv>.

³⁵ Direktīvas priekšlikums. 4.lpp.

³⁶ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Directive Of The European Parliament And Of The Council on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers (SWD/2013/0149 final).

Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013SC0149:EN:NOT>

³⁷ Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva par pasākumiem, ar ko veicina darba ņēmējiem piešķirto tiesību īstenošanu darba ņēmēju pārvietošanās brīvības jomā. Briselē, 26.4.2013. COM(2013) 236 final; 2013/0124 (COD).

atšķirības un nepilnības Regulas piemērošanā un izpildē dažādās dalībvalstīs kaitē pareizai brīvas pārvietošanās kā pamatbrīvības īstenošanai Eiropas Savienībā. Atbilstoši Komisijas priekšlikumam pastāv fakti, kas liecina, ka ir ļoti grūti panākt vēlamu vienlīdzīgu attieksmi pret darba ņēmējiem, kuri izmanto brīvas pārvietošanās tiesības visā Eiropas Savienībā, līdz ar to vajadzīgo juridisko skaidrību un tiesisko noteiktību var panākt tikai Eiropas Savienības līmenī.³⁸

Ar jaunās direktīvas priekšlikumu Eiropas Komisija paredz sasniegt vairākus mērķus:

- nodrošināt ES migrējošiem darba ņēmējiem atbilstošus valsts līmeņa tiesiskās aizsardzības līdzekļus. Ikvienam ES darba ņēmējam, kas uzskata, ka ir cietis no diskriminācijas pilsonības dēļ, vajadzētu būt iespējai izmantot atbilstošas administratīvas un/vai tiesas procedūras, lai apstrīdētu diskrimināciju;
- vairāk aizsargāt darba ņēmējus, nodrošinot, ka apvienības, organizācijas vai citas juridiskās personas, kurām ir likumīgas intereses veicināt darba ņēmēju brīvas pārvietošanās tiesības, varētu iesaistīties jebkādās administratīvās vai tiesas procedūrās ES migrējošo darba ņēmēju vārdā vai viņu atbalstam, ja ir pārkāptas viņu tiesības;
- izveidot valsts līmeņa struktūras vai iestādes, kas veicinās pilsoņu brīvas pārvietošanās tiesību īstenošanu, sniedzot informāciju, atbalstu un palīdzību ES migrējošiem darba ņēmējiem, kuri cieš no diskriminācijas pilsonības dēļ;
- vairot izpratni, sniedzot darba devējiem, darba ņēmējiem un citām ieinteresētajām personām viegli pieejamu attiecīgo informāciju;
- veicināt dialogu ar attiecīgām nevalstiskajām organizācijām un sociālajiem partneriem.³⁹

Direktīvas piemērošanas joma un pienesums

Direktīvas priekšlikums negroza Regulas piemērošanas jomu un attiecas tikai uz gadījumiem, kad notiek diskriminācija pilsonības dēļ. Tas ietver vienlīdzīgas attieksmes garantijas un pastiprinātas tiesiskās aizsardzības līdzekļus tādu

³⁸ Direktīvas priekšlikums 9.-10.lpp.

³⁹ Direktīvas priekšlikums. 9.lpp; 2.pants.

nepamatotu šķēršļu gadījumā, kuri liedz iespējas strādāt un kavē nodarbinātības pieejamību darba ņēmējiem, kuri izmanto savas brīvas pārvietošanās tiesības Eiropas Savienībā. Direktīvas priekšlikums aptver šādus jautājumus:

- nodarbinātības pieejamība;
- nodarbinātības un darba nosacījumi, jo īpaši attiecībā uz atalgojumu un atlaišanu;
- sociālo un nodokļu priekšrocību pieejamība;
- dalība arodbiedrībās;
- apmācības pieejamība;
- mājokļu pieejamība;
- izglītības pieejamība darba ņēmēju bērniem.⁴⁰

Tiesiskās aizsardzības uzlabošana

Tiesiskās aizsardzības ziņā Direktīvas priekšlikuma 3.pants paredz dalībvalstīm nodrošināt, lai visiem darba ņēmējiem un viņu ģimenes locekļiem, kuri uzskata, ka ir cietuši vai cieš tādēļ, ka ir nepamatoti ierobežotas viņu brīvas pārvietošanās tiesības, vai tādēļ, ka viņiem nav piemērots vienlīdzīgas attieksmes princips, arī pēc tādu attiecību izbeigšanās, kurās, iespējams, ir notikusi diskriminācija, būtu pieejamas tiesas un/vai administratīvās procedūras, tostarp samierināšanas procedūras gadījumos, kad

dalībvalstis tās uzskata par lietderīgām. Priekšlikums līdz ar to atbilstoši Eiropas Komisijas skaidrojumam aptver gan tiesas, gan ārpus tiesiskās aizsardzības līdzekļus, ieskaitot alternatīvos strīdu izšķiršanas mehānismus, piemēram, samierināšanu un meditāciju, kā arī ombudu un līdztiesības iestādes vai citas līdzīgas struktūras.⁴¹ Būtiski, ka 3.punktā ir noteikts, ka dalībvalstis, īstenojot šo direktīvu, nedrīkstētu mazināt pastāvošo aizsardzības līmeni pret diskrimināciju.

Vienlīdzīgas attieksmes veicināšana

Lai uzlabotu vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu brīvas pārvietošanās jomā, Direktīvas priekšlikuma 5.pants paredz institucionālā atbalsta uzlabošanu, proti, pienākumu dalībvalstīm izvēlēties struktūru, iestādi vai iestādes, kuru pienākums ir

⁴⁰ Direktīvas priekšlikums 11.lpp.

⁴¹ Direktīvas priekšlikuma 11.lpp, 21.lpp.

veicināt, analizēt, pārraudzīt un atbalstīt vienlīdzīgu attieksmi pret visiem darba ņēmējiem vai viņu ģimenes locekļiem bez diskriminācijas pilsonības dēļ, un veic pasākumus, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu šādu iestāžu darbību. Šādas iestādes var ietilpt esošajās valsts līmeņa aģentūrās, kurām ir līdzīgi mērķi, taču aptver diskrimināciju dažādu iemeslu dēļ. Šajā gadījumā dalībvalstīm jānodrošina, ka esošajām iestādēm tiek piešķirti pietiekami līdzekļi papildu uzdevumu veikšanai, lai nodrošinātu, ka necieš šo iestāžu līdzšinējo pienākumu veikšanas kvalitāte.

Precizējot uzdevumus, kuri šādām iestādēm ir jāveic, Direktīvas priekšlikuma 5.panta 2.punkts paredz iestādēm šādus uzdevumus:

- (a) sniegt neatkarīgu juridisku un/vai cita veida palīdzību darba ņēmējiem vai viņu ģimenes locekļiem sūdzību iesniegšanā;
- (b) veikt neatkarīgus apsekojumus par diskrimināciju pilsonības dēļ;
- (c) publicēt neatkarīgus ziņojumus un sniegt ieteikumus par visiem jautājumiem, kas saistīti ar šādu diskrimināciju;
- (d) publicēt informāciju par visiem jautājumiem, kas saistīti ar Eiropas Savienības noteikumu piemērošanu darba ņēmēju brīvas pārvietošanās jomā valsts līmenī.⁴²

Eiropas Komisija uzsver, ka katra dalībvalsts varētu pati izlemt, vai jāveido pilnīgi jauna struktūra vai arī esošajām iestādēm jāuztic iepriekš aprakstītie uzdevumi. Kā norāda Komisija, esošajām struktūrām ir zināmas priekšrocības. Priekšrocības attiecībā uz esošajām struktūrām ir tādas, ka ir iespējams izmantot to iegūtās zināšanas un pieredzi. Tas arī palielina vienkāršību un pieejamību, jo novērš neskaidrību un nenoteiktības risku attiecībā uz to, kur jāgriežas problēmu gadījumā.⁴³

Informācijas pieejamības uzlabošana

Visbeidzot, lai novērstu konstatēto izaicinājumu ar informācijas pieejamību darbiniekiem, kuri īsteno pārvietošanās brīvību, Direktīvas priekšlikuma 7.pants paredz dalībvalstīm nodrošināt, ka pieņemtie noteikumi ir zināmi attiecīgajām personām, izmantojot visus piemērotos līdzekļus visā to teritorijā. Šajā sakarā dalībvalstīm ir jāsniedz skaidra, viegli pieejama, saprotama un atjaunināta

⁴² Direktīvas priekšlikums. 22.lpp.

⁴³ Direktīvas priekšlikums. 13.lpp.

informācija par tiesībām, kas ar Eiropas Savienības tiesību aktiem piešķirtas darba ņēmēju brīvas pārvietošanās jomā.⁴⁴

Kā uzsver Eiropas Komisija, jo efektīvāka ir sabiedrības informēšanas un pārkāpumu novēršanas sistēma, jo mazāk būtu nepieciešams izmantot individuālus aizsardzības līdzekļus. Saskaņā ar direktīvas priekšlikumu dalībvalstīm ir atstāta iespēja izvēlēties informācijas rīkus, taču tiešsaistes vai digitālas informācijas nodrošināšana kopā ar saitēm uz tādiem esošiem informatīviem rīkiem Eiropas Savienības līmenī kā "Tava Eiropa" un EURES tīmekļa vietnes, būtu jānosaka par obligātu. Vienlaikus Eiropas Komisija iesaka papildināt informēšanas pasākumus ar jebkādiem citiem sabiedrības informēšanas pasākumiem, piemēram, izpratnes veicināšanas kampaņām vai specifiskas informācijas sniegšanu. Šajā aspektā atbilstoši Eiropas Komisijai ļoti nozīmīga varētu būt arī sociālo partneru, iestāžu, kas darbojas līdztiesības jomā, nevalstisko organizāciju un citu apvienību aktīva līdzdalība informācijas izplatīšanā.⁴⁵

Pilsoniskais un sociālais dialogs

Būtiska priekšlikuma iezīme ir pilsoniskā un sociālā dialoga lomas atzišana pamatbrīvību īstenošanā un darbinieku tiesību aizsardzībā. Šajā sakarā Direktīvas priekšlikuma 6.pants paredz dalībvalstīm veicināt dialogu ar attiecīgām nevalstiskām organizācijām un sociālajiem partneriem, kam saskaņā ar savas valsts tiesību aktiem un praksi ir likumīgas intereses iesaistīties cīņā pret diskrimināciju pilsonības dēļ, lai veicinātu vienlīdzīgas attieksmes principa ievērošanu.⁴⁶

⁴⁴ Direktīvas priekšlikums.23.lpp.

⁴⁵ Direktīvas priekšlikums. 13.lpp.

⁴⁶ Direktīvas priekšlikums. 23.lpp.

4.2. Eiropas Komisijas paziņojums „Eiropas Savienības pilsoņu un viņu ģimeņu brīva pārvietošanās: Pieci soļi situācijas uzlabošanai”

Otrs Eiropas Komisijas iniciatīvas dokuments ir tikko publicētais Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai *Eiropas Savienības pilsoņu un viņu ģimeņu brīva pārvietošanās: Pieci soļi situācijas uzlabošanai*.⁴⁷

Šajā dokumentā Eiropas Komisija uzsver brīvas pārvietošanās nozīmi, atsaucas uz iepriekš minētajiem brīvas pārvietošanās šķēršļiem un samērā nelielu brīvas pārvietošanās apjomu Eiropas Savienībā. Tostarp Komisija pievēršas diskusijai par Direktīvas normu ļaunprātīgu izmantošanu. Šajā sakarā Eiropas Komisija definē ļaunprātīgu izmantošanu un krāpšanu.

Krāpšana ir apzināta maldināšana vai viltus, lai iegūtu tiesības uz brīvu pārvietošanos un uzturēšanos saskaņā ar Eiropas Savienības tiesību aktiem. Izplatītie gadījumi ir identitātes vai uzturēšanās dokumentu viltošana vai nepatiesu materiālu faktu par nosacījumiem saistībā ar uzturēšanās tiesībām uzrādīšana, piemēram, nepatiesi pierādījumi tam, ka personai ir pietiekami resursi vai ka tā ir pašnodarbināta.

Savukārt ļaunprātīga izmantošana rīcība, kuru veic ar mērķi iegūt tiesības uz brīvu pārvietošanos un uzturēšanos saskaņā ar Eiropas Savienības tiesību aktiem, kas, lai gan formāli ievēro tiesību aktu nosacījumus, neatbilst šo noteikumu mērķim.⁴⁸

Tipisks ļaunprātīgas izmantošanas piemērs ir fiktīvas laulības. Dalībvalstu iesniegtie dati par identificētajām fiktīvajām laulībām dati liecina, ka šī parādība pastāv, taču tās apjomi ievērojami atšķiras starp dalībvalstīm. Neskatoties uz to, ka gadījumu skaits nav pārāk liels,⁴⁹ to cieša saikne ar organizēto noziedzību kļūst par satraucošu faktoru. Saskaņā ar Eiropola datiem daži organizētās noziedzības tīkli organizē fiktīvas laulības starp trešo valstu valstspiederīgajiem un Eiropas

⁴⁷ Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference. Brussels, 25.11.2013 COM(2013) 837 final. Pieejams: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11152&langId=en>.

⁴⁸ Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference. p.7.

⁴⁹ Par fiktīvo laulību statistikas datu piemēriem dalībvalstīs skat. Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference, atsauci nr. 43, p.7.

Savienības pilsoņiem, lai iegūtu trešo valstu pilsoņiem ieceļošanas tiesības un legālu uzturēšanos Eiropas Savienībā.⁵⁰

Lai uzlabotu situāciju, Eiropas Komisija nāca klājā ar pieciem soļiem-ieteikumiem situācijas uzlabošanai:

1. Palīdzība dalībvalstīm cīņā pret fiktīvām laulībām

Komisija apņemas palīdzēt dalībvalstu valdībām īstenot Eiropas Savienības tiesību aktus, kas ļaus cīnīties pret iespējamām tiesību uz brīvu pārvietošanos pārkāpumiem, sagatavojot rokasgrāmatu, kas pievēršas fiktīvo laulību problēmai. Rokasgrāmata palīdzēs dalībvalstīm potenciālo fiktīvo laulību gadījumu izmeklēšanā un lēmuma piešķirt vai nepiešķirt brīvas pārvietošanās tiesības pieņemšanā, šādi saglabājot balansu starp ļaunprātīgas izmantošanas novēršanu un pārvietošanās brīvības īstenošanu.⁵¹

2. Palīdzība Eiropas Savienības sociālās aizsardzības koordinācijas noteikumu īstenošanā

Komisija plāno cieši sadarboties ar dalībvalstīm, lai uzlabotu sociālās aizsardzības noteikumu piemērošanu. Šajā kontekstā Komisija paredz izstrādāt praktisku rokasgrāmatu, lai precizētu jēdzienu "pastāvīgais iedzīvotājs", ko izmanto Eiropas Savienības tiesību aktos, kā arī veicināt sadarbību starp dalībvalstu sociālās aizsardzības institūcijām, tostarp efektīvu, drošu un ātru elektroniskās informācijas apmaiņas procesa uzlabošanu.

3. Palīdzība valstu valdībām sociālās integrācijas jautājumu risināšanā

Komisija paredz, ka 2014.-2020.gada plānošanas periodā vismaz 20% (salīdzinājumā ar esošajiem 17%) no ESF līdzekļiem ir jāizmanto sociālās integrācijas veicināšanai un nabadzības apkarošanai katrā dalībvalstī. Komisija turpinās savus centienus, lai palīdzētu stiprināt vietējo pašvaldību kapacitāti, lai efektīvi izmantotu Eiropas struktūrfondus un investīciju fondu resursus. Komisija

⁵⁰ Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference. p.8.

⁵¹ Turpat. p.10.

plāno cieši sadarboties ar dalībvalstīm un sniegt tām norādījumus projektu aktivitāšu sagatavošanā.

4. Vietējo pašvaldību vajadzību risināšana, veicinot labās prakses apmaiņu

Komisija palīdzēs vietējām iestādēm no dažādām Eiropas Savienības dalībvalstīm apmainīties ar labo praksi saistībā ar pārvietošanās brīvības īstenošanu, piemēram, publicējot pētījumu par sešu lielpilsētu (Barselona, Dublina, Hamburga, Lille, Prāga un Turīna) pieredzi darbinieku brīvas pārvietošanās īstenošanā un mobilo darbinieku sociālajā iekļaušanā, piemēram, nodrošinot vienas pieturas aģentūras informācijas sniegšanai ieviešanu.

5. Palīdzība vietējām pašvaldībām pārvietošanās brīvības regulējuma īstenošanā

Komisija plāno izveidot tiešsaistes mācību programmu, lai palīdzētu pašvaldību personālam pilnībā izprast un piemērot brīvas pārvietošanās tiesības. Tā atzīst vietējo pašvaldību lomu pārvietošanās brīvības īstenošanā, ņemot vērā to, ka pašvaldības parasti ir pirmā instance, kur vēršas no ārvalstīm ieradušās personas. Vienlaikus ziņojumi no dalībvalstīm atklāj sūdzības par pašvaldības personāla pārvietošanās brīvības tiesību nezināšanu.

Komisija ir ierosinājusi juridiskās palīdzības un informācijas struktūru mobiliem Eiropas Savienības darbiniekiem izveidošanu visās dalībvalstīs un plāno pastiprināt EURES tīklu attiecībā uz palīdzību darba meklētājiem un darba devējiem, savienojot darba meklētājus un vakances.⁵²

Visbeidzot Komisija plāno veicināt Direktīvas priekšlikuma pieņemšanu Eiropas Parlamentā, lai uzlabotu pārvietošanās brīvības īstenošanu.

⁵² Turpat. 10-12.

5. Komentāri un secinājumi par Eiropas Komisijas iniciatīvām darbinieku brīvas pārvietošanās jomā

Ņemot vērā to, ka pārvietošanās brīvība ir Eiropas Savienības iekšējā tirgus un Eiropas integrācijas būtisks elements, pastāvošie šķēršļi un problēmas darbinieku brīvas pārvietošanās jomā kavē pilnvērtīga Eiropas tirgus funkcionēšanu. Līdz ar to ir apsveicamas Eiropas Komisijas iniciatīvas problēmjaudājumu risināšanā.

Eiropas Komisijas izstrādātie pieci soļi, kas paredz Komisijas apņemšanos situācijas uzlabošanā, neizsauc komentārus un Komisijai var novēlēt veiksmi to īstenošanā. Savukārt Direktīvas priekšlikums kā tiesisks instruments, kas uzliks dalībvalstīm pienākumus, rosina dažādas diskusijas. Dažādos arodbiedrību apmācības semināros un pasākumos veidojusies diskusija par vairākiem elementiem, kuru trūkst direktīvas priekšlikumā, lai padarīto to par efektīvu instrumentu.

Arodbiedrības kritizē Direktīvas priekšlikumu par tā „diplomātisko” raksturu un nespēju pievērsties vairākām mobilo darbinieku pastāvošajām problēmām un to risināšanai. Arodbiedrības bieži norāda uz to, ka brīvas pārvietošanās problēma slēpjas nevis tiesisku instrumentu trūkumā, bet efektīvas piemērošanas un kontroles trūkumā. Neskatoties uz to, ka Direktīvas priekšlikums un tā apraksts uzsver un atzīst diskriminācijas un nevienlīdzīgas attieksmes problēmu, tas neparedz pasākumus normu praktiskai ieviešanai, piemēram, attiecībā uz prasībām par darbinieku pārvietošanās procesa monitoringu, darba inspekciju pasākumiem.

Saistībā ar Direktīvas priekšlikuma piemērošanas jomu arodbiedrības norāda uz tā pārāk plašo raksturu. Vispārīgi formulēti jēdzieni, piemēram, darba apstākļi, piekļuve nodarbinātībai, piekļuve apmācībām, prasa to tālāku detalizētāku skaidrojumu.

Tiesību aizsardzības mehānisma stiprināšana Direktīvas priekšlikumā ir apsveicama, taču ir jāņem vērā, ka lielākajā daļā dalībvalstu jau pastāv visas nepieciešamās tiesību aizsardzības sistēmas un mehānismi, kas nozīmē, ka tām nebūs nepieciešams veikt darbības, lai ieviestu Direktīvas priekšlikuma prasības.

Vienlaikus dalībvalstīs ar it kā jau funkcionējošām tiesību aizsardzības sistēmām tiek ziņots par tiesību aizsardzības īstenošanas problēmām.

Arodbiedrības izsaka priekšlikumus, ka tiesību aizsardzības sistēmu prasības Direktīvas priekšlikumā būtu nepieciešams papildināt ar konkrētākiem pasākumiem, piemēram, ombuda amata izveidošanu, paredzot tam specifisku kompetenci brīvas pārvietošanās jomā, regulāru darbinieku brīvas pārvietošanās tiesību pārkāpumu publicēšanu, norādot darba devējus, kuri atzīti par vainīgiem, nosaukumus, pieteikumu un sūdzību izskatīšanas termiņa saīsināšanu un administratīvo procedūru vienkāršošanu, gadījumos, kad ir nepieciešams ātri nodrošināt darbinieku tiesību aizsardzību.

Arodbiedrības atzīmē, ka Direktīvas priekšlikums ļoti vispārīgi formulē prasību par institucionālā mehānisma nodrošināšanu - pienākumu dalībvalstīm izvēlēties struktūru, iestādi vai iestādes, kuru pienākums ir veicināt, analizēt, pārraudzīt un atbalstīt vienlīdzīgu attieksmi. Piemēram, Eiropas Būvniecības un kokapstrādes darbinieku federācija pieprasa, lai Direktīvas priekšlikumā minētā prasība nodrošināt institucionālo mehānismu tiktu precizēta, paredzot valstu institūcijām:

- nepieciešamos loģistikas un finanšu līdzekļus, lai tās varētu veikt sarežģīto uzdevumu;
- kompetenci organizēt mērķtiecīgas pārbaudes un/vai kontroles pasākumus;
- pienākumu cieši sadarboties ar visiem attiecīgajiem partneriem, piemēram, migrācijas dienestu, darba inspekciju un arodbiedrībām;
- iespējas patstāvīgi (vai kopā ar sadarbības iestādēm un partneriem) izveidot nacionālā līmeņa profilakses un izglītošanas kampaņas;
- kompetenci sniegt neatkarīgus politiskus padomus;
- kompetenci izveidot ātras bezmaksas saistošas samierināšanas procedūras, lai risinātu strīdus starp darba devējiem un darba ņēmējiem.

Arodbiedrību kritiku izpelnījās arī Pilsoniskā dialoga prasības Direktīvas priekšlikumā. Šajā ziņā var atzīmēt Direktīvas priekšlikuma 6.panta praktiskās pielietošanas trūkumu. Tas uzsver dialoga nozīmi, taču nedz priekšlikuma teksts,

nedz priekšlikuma apraksts neskaidro, kā konsultācijas (diskusijas) ar sabiedrību var uzlabot darbinieku tiesību īstenošanu. Šajā ziņā praktiskāk piemērojami ir sociālā dialoga mehānismi, tostarp informēšanas un konsultēšanās mehānismi, kuri praktiskajā piemērošanā veido saistošu raksturu, nevis viedokļu apmaiņu par problēmas pastāvēšanu. Būtiski ir pieminēt arī to, ka Eiropas modelī jautājumos, kuri skar darba tirgu, nodarbinātību, darbinieku tiesību un darba aizsardzību, tiek piemērots tieši sociālais dialogs, tostarp, koplīgumu slēgšanas un trīspusējā sadarbības mehānismi.

Papildus arodbiedrības kritizē Direktīvas priekšlikumu par darba inspekciju lomas neparedzēšanu. Darba inspekcijas ir primārās institūcijas, kuras ir atbildīgas par darba tiesību īstenošanu: darba tiesību un darba drošības pārkāpumu identificēšanu, konstatēšanu un novēršanu. Līdz ar to no arodbiedrību puses izskan prasība uzsvērt darba inspekciju lomu brīvas pārvietošanās tiesību praktiskajā īstenošanā.

Savu atzinumu saistībā ar Direktīvas priekšlikumu publicēja arī Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja (Komiteja). Komiteja konstatēja, ka no četrām Līgumā noteiktajām brīvībām darba ņēmēju pārvietošanās brīvība ir tā, kuras īstenošanai praksē ir visvairāk šķēršļu un atzina, ka Direktīvas priekšlikums ir piemērots tiesiskais instruments, lai veicinātu darba ņēmēju tiesību īstenošanu, jo pēc transponēšanas valstu tiesību aktos tā ļautu saskaņoti īstenot izvirzītos mērķus.

Vienlaikus Komiteja uzsvēra, ka pastāv citi mobilitāti kavējoši šķēršļi, kuru novēršanai ir nepieciešams īstenot papildu pasākumus, kuru mērķis ir sniegt migrējošiem darba ņēmējiem saprotamu informāciju attiecīgajās valodās par darba un sociālajām tiesībām, kā arī atzīt īpašas darba ņēmēju tiesības uz konsultēšanos. Šie šķēršļi ir:

- pārejas periodi, kas kādas konkrētas nozares ietvaros vai vispārēji uz laiku ierobežo darba ņēmēju — Eiropas Savienības pilsoņu — pārvietošanās brīvību;
- tādi dalībvalstu tiesību akti nodarbinātības jomā, kas rada juridiskus un administratīvus šķēršļus;

- problēmas, ar kurām nodokļu un sociālā nodrošinājuma jomā saskaras pārrobežu darba ņēmēji, kas vēlas īstenot brīvas pārvietošanās tiesības;
- valodu prasmju trūkums;
- nepietiekama valstu sociālā nodrošinājuma sistēmu koordinācija un pensijas tiesību pārvedamības un atzīšanas problēmas;
- joprojām nopietnas problēmas profesionālās kvalifikācijas un iegūtās augstākās izglītības atzīšanas jomā;
- mūžizglītības pieejamības problēmas;
- informācijas un konsultāciju trūkums par ES tiesību aktiem un procedūrām darba ņēmēju brīvas pārvietošanās jomā: problēma, ar kuru valsts līmenī saskaras darba ņēmēji, uzņēmumi, sociālie partneri un NVO, kā arī tiesas un citi tieslietu nozares dalībnieki;
- informācijas un konsultāciju trūkums darba ņēmējiem par darba un sociālajām tiesībām un kontaktpunktiem mērķa valstī; šī informācija jāsniedz jau izcelsmes valstīs;
- nepietiekamas iespējas atrast mājokli un tā cenas, kā arī sociālo mājokļu trūkums;
- diskriminējoši nodokļi, iemaksas un sociālie pabalsti;
- veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības problēmas;
- šķēršļi bērnu izglītības sistēmās.

Attiecībā uz dalībvalstīm noteikto pienākumu uzlabot institucionālo ietvaru Komiteja secināja, ka dalībvalstu sociālos partnerus atbilstoši katras valsts sistēmai noteikti vajadzētu iesaistīt institucionālā ietvara uzlabošanas lēmumu pieņemšanā. Jaunās institūciju pilnvaras ir skaidri jāiekļauj minēto struktūru vai iestāžu kompetencē un tām jauno uzdevumu īstenošanai jāpiešķir vajadzīgie administratīvie un finanšu resursi. Komiteja sniedza ieteikumu, ka Direktīvas priekšlikumā minētajām aģentūrām un iestādēm jābūt pilnīgi neatkarīgām no valdībām un valsts un reģionālā līmeņa sociālajiem partneriem ir pienācīgi jāpiedalās šo iestāžu darbā. Atšķirībā no arodbiedrībām komiteja nepieprasīja detalizētāk noteikt institūciju kompetences.

Saistībā ar institūciju darbību Komiteja atzīmēja, ka vienas pieturas aģentūru sistēmai var būt svarīga nozīme, lai veicinātu informācijas un ieteikumu sniegšanu

migrējošiem darba ņēmējiem par to, kā dzīvot un strādāt katrā konkrētajā dalībvalstī. Sociālajiem partneriem ne tikai jābūt cieši iesaistītiem šajā sistēmā, bet arī jāsadarbojas ar informācijas un atbalsta punktiem, kas jau darbojas reģionālā, valstu un Eiropas Savienības līmenī, kā arī ar tālākizglītības iestādēm.

Tāpat kā arodbiedrības, Komiteja atzīmēja faktu, ka Direktīvas priekšlikumā nav minēta darba inspekcijas un tās darba iestādes nozīme, kam direktīvas transponēšanas ietvaros būtu jāuzrauga vienlīdzīgas attieksmes noteikumu ievērošana darba līgumos, koplīgumos un sociālā nodrošinājuma sistēmās. Komiteja ierosināja iekļaut šo jautājumu Direktīvas priekšlikumā.

Saistībā ar Eiropas Komisijas iniciatīvu saturu var secināt, ka tās apzina, kaut arī nepilnā apmērā, pastāvošos darbinieku brīvas pārvietošanās šķēršļus un sniedz vērtīgus risinājumus šo šķēršļu novēršanā. Jo īpaši apsveicami ir Eiropas Komisijas piedāvātie pieci soļi pārvietošanās brīvības īstenošanas uzlabošanai, kas paredz praktiskas darbības izpratnes veidošanai, sadarbības uzlabošanai un atbalstu dalībvalstīm pārvietošanās brīvības mehānismu uzlabošanai. Taču Direktīvas priekšlikums nenodrošina nepieciešamos mehānismus, kas praksē var novērst pastāvošo šķēršļu novēršanu un attiecīgi mobilitātes apjomu uzlabošanu. Līdz ar to diskusiju ietvaros par Direktīvas priekšlikumu Latvijas arodbiedrībām būtu ieteicams iestāties par nepieciešamību iestrādāt tajā praktiskus pasākumus formālu procedūru un plašu un neskaidru pienākumu vietā, proti:

- paredzēt konkrētākus pasākumus darbinieku tiesību aizsardzībai, piemēram, ombuda amata izveidošanu, paredzot tam specifisku kompetenci brīvas pārvietošanās jomā un administratīvo procedūru saīsināšanu un vienkāršošanu;
- precizēt izvēlēto struktūru un iestāžu, kuru pienākums ir veicināt, analizēt, pārraudzīt un atbalstīt vienlīdzīgu attieksmi, kompetences, piemēram, nosakot kompetenci organizēt mērķtiecīgas pārbaudes un/vai kontroles pasākumus, sadarboties ar visiem attiecīgajiem partneriem, piemēram, migrācijas dienestu, darba inspekciju un arodbiedrībām, sniegt neatkarīgus politiskus padomus, izveidot ātras bezmaksas saistošas samierināšanas procedūras, lai risinātu strīdus starp darba devējiem un darba ņēmējiem;

- paredzēt to, ka minētajām aģentūrām un iestādēm jābūt pilnīgi neatkarīgām no valdībām un ka valsts un reģionālā līmeņa sociālajiem partneriem ir pienācīgi jāpiedalās šo iestāžu darbā;
- uzsvērt darba inspekciju lomu un funkcijas darbinieku brīvas pārvietošanās tiesību aizsardzībā;
- uzsvērt sociālā dialoga, tostarp koplīgumu pārrunu un trīspusējās sadarbības nozīmi un sociālo partneru iesaisti darbinieku un viņu brīvas pārvietošanās tiesību aizsardzībā.

Nobeigumā būtu nepieciešams atzīmēt arodbiedrības reakcijas nepieciešamību saistībā ar atsevišķu dalībvalstu valdību izteiktajiem priekšlikumiem grozīt brīvas pārvietošanās regulējumu tādā veidā, lai personas, kuras to izmanto, neveidotu nepamatotu slogu uz valstu sociālajiem budžetiem.

Latvija ir valsts, no kuras darbinieki emigrē uz citām Eiropas Savienības valstīm, līdz ar to var uzskatīt, ka šādi valstu apgalvojumi skar arī Latvijas darbiniekus. Šajā sakarā jāatgādina par Eiropas Komisijas datiem, ka 68% no personām, kuras pārcēlušās uz darbu citā dalībvalstī, ir nodarbinātas, līdz ar to tās ražo tajā kādu vērtību ar savu darbu. Tāpēc nav iespējams atrast argumentāciju, kāpēc šie darbinieki nevarētu saņemt sociālās aizsardzības labumus no šīs valsts. Turklāt nav statistikas informācijas un ekonomiskās analīzes pierādījumu tam, ka no citas dalībvalsts iebrāucošie darbinieki veido nepamatoto slogu uz valstu sociālajiem budžetiem. Līdz ar to ir nepamatota diskusija par Eiropas līmeņa regulējuma grozījumiem ar mērķi atvieglot atsevišķu dalībvalstu sociālos budžetus no iebrāucošo darbinieku radītā sloga.

N.Mickeviča

30.11.2013.