



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

2014.gada augusta ziņojums

Starptautiskās Darba konferences 103.sesijas pārskats

Rīga, 2014.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. Komiteja par piespiedu darba novēršanas jautājumiem	6
2.1. Esošā situācija	6
2.2. Komitejas diskusija	9
2.3. Pieņemtie dokumenti	10
3. Diskusijas par stratēģisko nodarbinātības mērķi komiteja	14
3.1. Esoša nodarbinātības situācija pasaulē	14
3.2. Komitejas diskusija	16
3.3. Pieņemtie secinājumi	16
4. Pārejas no neformālās uz formālu ekonomiku komiteja	19
4.1. Esošā neformālās ekonomikas situācija	19
4.2. Komitejas diskusija	22
4.3. Pieņemtie secinājumi	23
5.Nobeiguma komentāri	26

1. Ievads

Starptautiskā darba organizācija (SDO) ir trīspusējās sadarbības mehānisms, kas ir izveidots Apvienoto Nāciju Organizācijas ietvaros ar mērķi stiprināt pārliecību, ka miers pasaulē nav iespējams bez sociālā taisnīguma. Lai izveidotu platformu sociālajam taisnīgumam, ir nepieciešama trīs galveno pušu – valstu valdību, darba devēju un darbinieku organizāciju – iesaiste.

Kopš SDO izveidošanas SDO biedri reizi gadā tiek uz Starptautiskās darba konferences (Konference) sēdi, lai apspriestu aktuālus nodarbinātības politikas un regulējuma jautājumus un pieņem deklarācijas, konvencijas, ieteikumus un citus dokumentus.¹ Eiropas Savienības politikas plānošanā bieži tiek ņemti vērā SDO secinājumi un novērtējums.

Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība (LBAS) arvien biežāk, piedaloties politikas dokumentu un tiesību aktu sagatavošanas procesā, priekšlikumu izstrādes un argumentācijas veidošanā, izmanto starptautiskus dokumentus. Darba tiesību standartu, apvienošanās brīvības un arodbiedrību tiesību kontekstā jo īpaši svarīgi ir SDO pieņemtie dokumenti. SDO dokumenti tika plaši izmantoti jaunā *Arodbiedrību likuma*² sagatavošanas procesā. Līdz ar to LBAS pievērs uzmanību SDO Konferencēs pieņemtajiem lēmumiem un apsvērumiem.

2013.gadā tika sagatavoti trīs ziņojumi par SDO Konferences 102.sēdi un tās trīs izveidoto komiteju - Ilgtspējīgas attīstības, cienīga darba un „zājo darbavietu” komitejas, Nodarbinātības un sociālās aizsardzības jaunajā demogrāfiskajā kontekstā komitejas un Kārtējās diskusijas par sociālo dialogu komitejas – secinājumiem.³

¹ ILO. Origins and history. Pieejams: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>.

² Arodbiedrību likums. Pieņemts: 06.03.2014. Stājas spēkā: 01.11.2014.

Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=265207>.

³ LBAS 2013.gada jūnija ziņojums „Starptautiskās Darba konferences 102.sesija un Sociālā dialoga komitejas ziņojums”. Pieejams:

http://www.lbas.lv/upload/stuff/201307/sdo.102.konference.socialais.dialogs_mickevica_31.05.2013_final.pdf;

LBAS 2013.gada jūlija ziņojums „Starptautiskās Darba konferences 102.sesija un Komitejas Nodarbinātība un sociālā aizsardzība jaunajā demogrāfiskajā kontekstā ziņojums”. Pieejams:

http://www.lbas.lv/upload/stuff/201308/sdo.102.konference.demografiskas.parmainas_mickevica_31.07.2013_final.pdf;

Šis ziņojums ir veltīts SDO Konferences 103.sēdei un tajā izskatāmajiem jautājumiem. Konferences 103.sēdes ietvaros tika izskatīti SDO ziņojumi par SDO konvenciju un rekomendāciju piemērošanu dalībvalstīs, efektīvāku piespiedu darba novēršanu, arī par efektīvākām metodēm pārejai no neformālas uz formālu ekonomiku, kā arī tika organizēta atkārtota diskusija par stratēģisko nodarbinātības mērķi. Konferencē darbojās trīs komitejas:

1. Komiteja par piespiedu darba novēršanas jautājumiem;⁴
2. Diskusijas par stratēģisko nodarbinātības mērķi komiteja;⁵
3. Komiteja pārejai no neformālās un formālu ekonomiku.⁶

Papildus katru gadu SDO Ekspertu komiteja konvenciju un ieteikumu piemērošanas jautājumos sagatavo ziņojumu, kas ietver objektīvu un tehnisku novērtējumu par situāciju saistībā ar starptautisko darba standartu piemērošanu katrā SDO dalībvalstī. Konferences laikā Standartu piemērošanas komiteja, kas sastāv no valdību, darba devēju un darbinieku pārstāvjiem, izskata izvēlētas lietas no iesniegtā ziņojuma. Daudzos gadījumos Konferences Standartu piemērošanas komiteja sagatavo secinājumus, iesaka valdībām veikt īpašus pasākumus, lai novērstu problēmu, uzaicināt pie sevis SDO misijas vai pieprasīt tehnisku palīdzību.⁷

Nozīmīgs notikums Konferences ietvaros ir jauna SDO Administratīvās Padomes sastāva ievēlēšana. Atbilstoši SDO Statūtu 7.pantam Administratīvās padomes sastāvā ir piecdesmit sešas personas: divdesmit astoņas personas, kuras pārstāv valstu valdības, četrpadsmit personas, kuras pārstāv darba devējus, un četrpadsmit personas, kuras pārstāv darba ņēmējus. Padomes locekļus ievēl uz trīs gadiem.

LBAS 2013.gada augusta ziņojums „Starptautiskās Darba konferences 102.sesija un Ilgtspējīgas attīstības, cienīga darba un „zaļo darbavietu” komitejas ziņojums”. Pieejams:

http://www.lbas.lv/upload/stuff/201309/sdo.102.konference.zalas.darba.vietas_mickevica_30.08.2013_final.pdf

⁴ Committee on Forced Labour.

⁵ Committee for the Recurrent Discussion on Employment.

⁶ Committee on Transitioning from the Informal Economy.

⁷ ILO. Conference Committee on the Application of Standards.

Pieejams: <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang--en/index.htm>.

Ar 2014.gada Standartu piemērošanas komitejas secinājumiem var iepazīties šeit: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246781/lang--en/index.htm.

Administratīvā padome atbilstoši statūtu 14.pantam nosaka konferenču sesiju darba kārtību, izskata jebkādus priekšlikumus par darba kārtību, kurus iesniegušas kādas dalībvalsts valdības vai sociālo partneru pārstāvības organizācijas, vai kāda starptautisko publisko tiesību organizācija. Tā izstrādā noteikumus, lai pirms kādas konvencijas vai ieteikuma pieņemšanas konferencē nodrošinātu nopietnu tehnisku sagatavošanos un atbilstošas konsultācijas galvenajām iesaistītajām dalībvalstīm, šajā nolūkā rīkojot sagatavošanās konferenci vai izmantojot citus līdzekļus.

Administratīvās padomes sastāvā 2014-2017.gadam nevienā no pusēm nav pārstāvju no Latvijas. No Baltijas valstīm kopumā padomē ir ievēlēts Lietuvas valdības pārstāvis vietnieka statusā.⁸ Arodbiedrību vai darba devēju pusē nav neviens pārstāvis no Baltijas valstīm.

Tāpat Konferences ietvaros tika apspriests SDO biroja ziņojums „Godīga migrācija: veidojot SDO darba kārtību”,⁹ taču par šo jautājumu netika veidota komiteja un nav pieņemti dokumenti.

Visbeidzot Konferencē tika apstiprināti SDO 2006.gada *Konvencijas par darbu jūrniecībā* grozījumi.¹⁰

Ziņojumā ir apkopoti trīs Konferences komiteju - Komitejas par piespiedu darba novēršanas jautājumiem, Diskusijas par stratēģisko nodarbinātības mērķi komitejas un Komitejas pārejai no neformālās un formālu ekonomiku diskusijas jautājumi un secinājumi.

⁸ Composition of the Governing Body, 2014-2017.

Pieejams: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_083528.pdf.

⁹ Fair migration: Setting an ILO agenda. Pieejams: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_242879.pdf

¹⁰ Amendments of 2014 to the Maritime Labour Convention, 2006, approved by the Conference at its One Hundred and Third Session, Geneva, 11 June 2014.

Pieejams: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_248905.pdf;

SDO 2006.gada Konvencija par darbu jūrniecībā. Pieejama latviešu valodā: <http://likumi.lv/doc.php?id=229287>.

2. Komiteja par piespiedu darba novēršanas jautājumiem

Komiteja par piespiedu darba novēršanas jautājumiem tika izveidota, pamatojoties uz SDO Administratīvās padomes 2013.gada marta lēmumu noteikt piespiedu darba novēršanu kā vienīgu standartu noteikšanas diskusiju punktu 2013.gada Konferencē. Kā pamatu diskusijai par piespiedu darbu SDO birojs izstrādāja ziņojumu „Stiprinot rīcību piespiedu darba izskaušanai”, (Piespiedu darba ziņojums)¹¹, kas ietver esošās situācijas aprakstu, informāciju par starptautiskajiem, reģionālajiem un nacionālajiem instrumentiem piespiedu darba izskaušanai un apkopojumu par piespiedu darba novēršanas, aizsardzības pret piespiedu darbu jautājumiem.

2.1. Esošā situācija

1930.gadā SDO ir pieņēmusi konvenciju Nr.29 "*Piespiedu darba konvencija*"¹² (Konvencija), kura ir viena no SDO pamatkonvencijām, kas ir uzskatāma par cilvēktiesību instrumentu. Konvencija aicināja dalībvalstis izskaust piespiedu darbu pēc iespējas īsākā laikā un atzīt to par krimināli sodāmu nodarījumu. Konvencijas 2.pants definēja „piespiedu darbu” kā jebkuru darbu vai dienestu, kas, draudot ar sodu, tiek kategoriski pieprasīts no ikvienas personas un uz kuru persona nav brīvprātīgi pieteikusies.” Latvija ir ratificējusi šo konvenciju 2006.gada 2.jūnijā.¹³

Taču pēc 80 gadiem, neskatoties uz to, ka konvenciju ir ratificējušas gandrīz visas valstis, piespiedu darbs joprojām pastāv pasaules ekonomikā. Atbilstoši SDO aprēķiniem pasaulē no piespiedu darba cieš vismaz 20,9 miljoni cilvēku. Taču piespiedu darba mūsdienu izpausmes atšķiras no tām, kuras pastāvēja 20.gadsimtā, kad piespiedu darbu plaši izmantoja koloniālās pārvaldes un to organizēja valsts.¹⁴

¹¹ ILO Report Strengthening action to end forced labour (Report IV (1)). Pieejams:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_217752/lang--en/index.htm (Piespiedu darba ziņojums); [1], [2].

¹² Piespiedu darba konvencija (Forced Labour Convention, 1930 (No. 29). Adopted 28 June 1930. Pieejama latviešu valodā: <http://likumi.lv/doc.php?id=210040>.

¹³ Ratifications of C029. Pieejams:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312174.

¹⁴ Piespiedu darba ziņojums, [17].

Kā ziņo SDO, mūsdienās 90% no piespieddarba gadījumiem ir konstatējami privātajā sektorā. Trīs ceturtdaļas no piespiedu darba notiek tādos sektoros kā lauksaimniecība, mājsaimniecības darbs, būvniecība, zvejniecība, ražošana, savukārt pārējā daļa ir saistīta ar komerciālu seksuālu pakalpojumu sniegšanu.¹⁵ Noziedznieki, kuri iesaistās piespiedu darba shēmu organizēšanā ārpus likuma varas, gūst plašus nelegālus ienākumus, savukārt viņu upuri papildus fiziskam un emocionālam kaitējumam cieš no zemām algām vai to neizmaksāšanas, „uzpūstu” maksu par dzīvošanu un ēdienu vai vervēšanas pakalpojumiem.¹⁶

Saikne starp piespiedu darbu, verdzību un cilvēku tirdzniecību ir plašs diskusiju jautājums. Cilvēku tirdzniecība ir cieši saistīta ar piespiedu darbu, taču nav tai identiska. Praksē pastāv piespiedu darba formas, kuras nav saistītas ar cilvēku tirdzniecību, piemēram, piespiedu darbs cietumā vai dažādas parādu darba formas. Vienlaikus pastāv cilvēku tirdzniecības formas, kuras nav saistītas ar piespiedu darbu, piemēram, cilvēku tirdzniecība orgānu tirdzniecības nolūkos, piespiedu laulība un adopcija (divi pēdējie var būt saistīti ar piespiedu darbu, ja vien laulības vai adopcijas nolūks ir sievietes vai bērna darba izmantošana).¹⁷

Galvenie faktori, kas sekmē piespiedu darba fenomena pastāvēšanu, neskatoties uz starptautisku instrumentu pieņemšanu, ir tirdzniecības liberalizācija, globalizācija, augoša starpvalstu konkurence, pārrobežu darbaspēka migrācija, vietējo darba tirgu sliktā pārvalde, diskriminācija un sociālā atstumtība.

Piespiedu darba ziņojumā SDO secināja, ka Konvencija kopā ar citiem starptautiskiem instrumentiem joprojām ir nozīmīgs instruments piespiedu darba izskaušanai, taču tās piemērošanā ir konstatējamas nepilnības. Vairākums starptautisku, reģionālu un nacionālu instrumentu pievēršas cilvēku pārrobežu tirdzniecības jautājumiem, kamēr piespiedu darba formām būtu nepieciešama plašāka pieeja.¹⁸ Pārsvārā šie instrumenti pievēršas dažādiem darbinieku aizsardzības aspektiem, nepievēršot pienācīgu uzmanību **novēršanas pasākumiem**. Instrumentos ir nepietiekoši atrunāta valsts darba inspekciju sistēmu

¹⁵ Piespiedu darba ziņojums, [3].

¹⁶ Piespiedu darba ziņojums, [5].

¹⁷ Piespiedu darba ziņojums, [8].

¹⁸ Piespiedu darba ziņojums, [49]-[51], [74].

izmantošana, kā arī darba devēju, uzņēmējdarbības un arodbiedrību lomu piespiedu darba novēršanā. Trūkst novēršanas pasākumu stingras uzraudzības un ietekmes novērtējuma, darbinieku izpratnes, pārrobežu koordinācijas un tiesību sistēmu nepilnību uzlabošanas.¹⁹

Darbinieku **tiesību aizsardzības** ziņā arī ir novērojamas būtiskas nepilnības. Aizsardzības mērķis ir izbeigt personas darba ekspluatāciju (izņemt personu no ekspluatācijas vides), nodrošināt tās atgūšanos no ekspluatācijas materiālajiem un psiholoģiskajiem aspektiem, novērst personas atkārtotu nokļūšanu (*revictimisation*) piespiedu darbā un izveidot tās sadarbību ar tiesību aizsardzības institūcijām. Aizsardzība sākas ar savlaicīgu un precīzu upuru identificēšanu, kurā būtisku lomu spēlē valstu darba inspekcijas. Kā ziņo SDO, kaut arī aizsardzības un palīdzības aspekti pastāv vairākumā valstu, tās pārsvarā koncentrējas uz neatliekamajām vajadzībām un īslaicīgu palīdzību, nerisīnot ilgtermiņa vajadzību pēc apmācībām un stabilas nodarbinātības, kas ir nepieciešamas, lai novērstu atkārtotus piespiedu darba gadījumus.²⁰

Attiecībā uz upuru **iespējām saņemt kompensāciju par nodarīto kaitējumu**, SDO uzsver, ka tas ir atkarīgs no tiesību uz aizsardzību un kaitējumu atlīdzību efektivitātes. Tas vien, ka valstī pastāv tiesiskie instrumenti (iespējas iesniegt prasības pieteikumus tiesību aizsardzības institūcijās), nenozīmē, ka praksē upuriem ir iespēja saņemt kompensāciju, piemēram, tāpēc ka upuri nerunā vietējā valodā un nepastāv atbalsta un tulkošanas mehānismi. Citiem aizsardzības instrumentiem, piemēram, sociālajiem sadarbības tīkliem, nevalstiskajām organizācijām, arodbiedrībām, kuras var pārstāvēt piespiedu darba upurus, palīdzēt viņiem orientēties vietējā tiesību sistēmā un sagatavot dokumentus vietējā valodā, ir liela nozīme.²¹

Visbeidzot saistībā ar Konvencijas normu īstenošanu SDO uzsver, ka neviens starptautisks vai reģionāls dokuments, kas regulē cilvēku tirdzniecības novēršanu, neatzīst darba inspekciju lomu cilvēku tirdzniecības novēršanā. Praksē darba inspekcijas netiek iesaistītas cilvēku tirdzniecības un piespiedu darba novēršanas

¹⁹ Piespiedu darba ziņojums, [121], [122].

²⁰ Piespiedu darba ziņojums [159].

²¹ Piespiedu darba ziņojums [184]-[185].

sadarbības shēmās. Līdz ar to ir vitāli svarīgi nodrošināt efektīvu un praktisku sadarbību starp krimināltiesiskajiem tiesību aizsardzības mehānismiem un valsts darba inspekcijām.²²

2.2. Komitejas diskusija

Komitejas ietvaros tās dalībnieki diskutēja par to, kā novērst nepilnības Konvencijas īstenošanā, lai palīdzētu novērst cilvēku tirdzniecību darbaspēka ekspluatācijas nolūkā un veicinātu piespiedu darba upuru aizsardzību un viņiem nodarītā kaitējuma kompensēšanu.²³ Komitejas dalībnieki piekrita SDO Piespiedu darba ziņojuma secinājumam, ka ir nepieciešams pieņemt SDO instrumentu, kas paredz ieteikumus dalībvalstīm attiecībā uz piespiedu darba novēršanas pasākumiem un kas nosaka dalībvalstīm izstrādāt nacionālus pasākumu plānus piespiedu darba novēršanai, atzīt darba inspekciju lomu un kapacitātes nozīmi un noteiktu sociālo partneru organizāciju iesaistīšanu pasākumu piespiedu darba novēršanai izstrādē un realizācijā, ieteiktu nodrošināt bezmaksas juridisku palīdzību piespiedu darba upuriem un piekļuvi zaudējumu atlīdzībai, tostarp, neizmaksāto algu izmaksai, kā arī atzīt darba devēju un to organizāciju īpašu lomu uzņēmējdarbības veicēju apmācībā par piespiedu darba sekām, tiesiskiem instrumentiem un nepieciešamo pārbaužu veikšanu apakšuzņēmēju ķēdēs.²⁴

Attiecībā uz iespējamā SDO instrumenta pieņemšanu kā iespējamie risinājumi tika apspriesti divi varianti. Viens no tiem ir rekomendācijas, kas sniegtu norādījumus dalībvalstīm Konvencijas piemērošanai, pieņemšana. Otrs – rekomendācijas un protokola pieņemšana.

SDO standartu uzraudzības procesā rekomendācijas tiek izmantotas, lai novērtētu darba standartu piemērošanas kvalitāti. Tāpat rekomendācijas izmanto kā vadlīnijas valstu politikas un tiesību aktu izstrādei un piemērošanai praksē. Saskaņā ar SDO

²² Piespiedu darba ziņojums [213]-[215].

²³ Instrukcija par Starptautiskās Darba organizācijas rekomendācijas, kas papildina Starptautiskās Darba organizācijas 1930.gada konvenciju Nr.29 „Piespiedu darba konvencija”, projektu Proposal for Recommendation to supplement the Forced Labour Convention n° 29, 1930, of the International Labour Organisation. 2014.gada 26.maijs (Instrukcija). 1.punkts.

²⁴ Piespiedu darba ziņojums [228]-[243]; Report of the Committee on Forced Labour.

Pieejams: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246188/lang--en/index.htm.

statūtu²⁵ 19.panta 6. punkta b) un c) apakšpunktu rekomendācijas pieņemšana nozīmē, ka konvencijas dalībvalstīm ir jāuzņemas konkrētas saistības. Tas nozīmē, ka katrai konvencijas dalībvalstij noteiktā termiņā ir jāsāk likumdošanas vai administratīvās procedūras, lai izskatītu rekomendācijas transponēšanu tās tiesiskajā regulējumā. Par pasākumiem, kas veikti, lai saskaņotu tiesisko regulējumu ar rekomendāciju, valstīm ir jāziņo SDO, bet, ja konvencijas dalībiece nolemj rekomendāciju nepiemērot, tai ar pienācīgu regularitāti jāziņo SDO par spēkā esošajiem tiesību aktiem un praksi jautājumos, kas aptverti ieteikumā. Savukārt Protokols ir saistošs starptautisko tiesību dokuments, kuram var pievienoties valstis, kas ratificējušas Konvenciju.²⁶

2.3. Pieņemtie dokumenti

Pēc diskusijas Komiteja virzīja pieņemšanai abus divus dokumentus – rekomendāciju un protokolu. Rezultātā Konferencē tika pieņemti divi dokumenti: rekomendācija Nr.203 *Par papildu pasākumiem piespiedu darba efektīvai apspiešanai*²⁷ (Rekomendācija) un *Piespiedu darba konvencijas Nr.29* protokols²⁸ (Protokols).

Rekomendācija Nr.203 *Par papildu pasākumiem piespiedu darba efektīvai apspiešanai*

Pieņemtā Rekomendācija pievēršas noteiktiem Konvencijas piemērošanas aspektiem, kas ir nepieciešami piespiedu darba izskaušanai. Tā iesaka dalībvalstīm **piespiedu darba novēršanai**:

- sadarbībā ar darba devēju un darbinieku organizācijām izstrādāt vai stiprināt nacionālo politiku vai pasākumu plānu piespiedu darba apspiešanai, paredzot

²⁵ ILO Constitution. Pieejami angļu valodā:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

²⁶ Instrukcijas 1.punkts.

²⁷ Recommendation 203 - recommendation on Supplementary Measures for the Effective Suppression of Forced Labour, Adopted by the Conference at its One Hundred and Third Session, Geneva, 11 June 2014. Pieejama angļu valodā:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/committee-reports/WCMS_248908/lang--en/index.htm.

²⁸ Protocol to Convention 29 - Protocol to The Forced Labour Convention, 1930, Adopted by the Conference at its one hundred and third Session, Geneva, 11 June 2014. Pieejams angļu valodā:

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/committee-reports/WCMS_248900/lang--en/index.htm.

novēršanas, aizsardzības un piekļuves tiesību aizsardzībai, piemēram, kompensāciju saņemšanas, kā arī vainīgo personu sodīšanas pasākumus;

- stiprināt kontrolējošo institūciju, piemēram, darba inspekciju, kapacitāti piespiedu darba novēršanā (1.punkts);
- regulāri apkopot, analizēt un darīt pieejamu statistiku par piespiedu darbu, vienlaikus nodrošinot personu datu aizsardzību (2.punkts);
- veikt preventīvos piespiedu darba novēršanas pasākumus, kas ietver darba standartu un tiesību ievērošanu un veicināšanu, apvienošanās brīvības un koplīgumu slēgšanas brīvības veicināšanu, diskriminācijas apkarošanas programmu īstenošanu, izpratnes veidošanas kampaņu un prasmju apguves programmu riska grupā esošajām personām organizēšanu, veicinot to nodarbinātības iespējas, darba tiesību regulējuma attiecināšanu uz visām tautsaimniecības nozarēm, nodarbinātības noteikumu darbiniekam saprotamā valodā nodrošināšanu, minimālo sociālo garantiju nodrošināšanu, izbraucošo migrantu darbinieku sagatavošanu darbam un dzīvei ārzemēs, novēršot situācijas, kurās šie migrantu darbinieki var kļūt par piespiedu darba upuriem, vadlīniju un atbalsta nodrošināšanu uzņēmējdarbībai un darba devējiem attiecībā uz to, kā tie var veicināt piespiedu darba risku novēršanu savu produktu ražošanā un pakalpojumu sniegšanā (3., 4.punkts).

Piespiedu darba upuru aizsardzībai:

- veikt pasākumus upuru identificēšanai un atbrīvošanai;
- neatkarīgi no upura piekrišanas īstenot piespiedu darba upuru aizsardzības pasākumus, iedrošinot upurus sadarboties ar tiesību aizsardzības institūcijām vainīgo personu saukšanā pie atbildības (5.punkts);
- atzīt darbinieku un citu organizāciju lomu upuru atbalstīšanā (6.punkts);
- nodrošināt, ka upuri netiek sodīti par nodarījumiem, kuros viņi tikuši iesaistīti saistībā ar piespiedu darbu (7.punkts);
- īpaši uzraudzīt darbā iekārtošanas pakalpojumu sniedzējus, aizliedzot iekasēt atlīdzību par to sniegtajiem pakalpojumiem un pieprasot skaidru darba līgumu noslēgšanu, veidojot to licencēšanas mehānismus un nosakot atbilstošu sankciju piemērošanu pārkāpumu gadījumā (8.punkts);
- nodrošināt piespiedu darba upuru, viņu ģimenes locekļu un liecinieku personīgo drošību, nodrošināt mājokli, veselības aprūpi, materiālo atbalstu un sociālo un

ekonomisko palīdzību, ieskaitot nodarbinātības, izglītības un apmācības iespējas un privātuma un identitātes aizsardzību (9.punkts);

- nodrošināt aizgādni vai citu pārstāvi bērnam, kurš ir piespiedu darba upuris, un pieņemt, ka jauniešs strīda attiecībā uz viņa vecumu gadījumā ir nepilngadīgs, veicināt ģimenes atkalapvienošanos (10.punkts);
- nodrošināt piespiedu darba upuriem-migrantiem nogaidīšanas periodu lēmuma pieņemšanai par iesaistīšanos tiesvedībā, pagaidu uzturēšanās un nodarbinātības tiesības valstī un drošu repatriāciju (11.punkts).

Tiesību aizsardzības līdzekļu, tostarp, kompensācijas un piekļuve tiesību aizsardzībai, veicināšanai:

- nodrošināt pilnvērtīgas iespējas visiem piespiedu darba upuriem vai to pārstāvjiem piekļuvi tiesu sistēmai, lai pieprasītu zaudējumus un kompensāciju no piespiedu darbā vainojamās personas neatkarīgi no upura atrašanās valstī;
- nodrošināt to, ka upuri var saņemt pilnīgu kompensāciju no pāridarītājiem, tostarp nesamaksāto darba atlīdzību un sociālo nodokļu iemaksas;
- sniegt piespiedu darba upuriem informāciju un padomus par savu tiesību īstenošanu viņiem saprotamajā valodā pēc iespējas bezmaksas (12.punkts).

Ieviešanai:

- stiprināt piespiedu darbu kontrolējošo institūciju, piemēram, darba inspekciju, kapacitāti, piešķirot tām nepieciešamo kompetenci, nodrošinot inspektoru apmācību un izstrādājot viņiem piespiedu darba indikatorus tā savlaicīgai identificēšanai,
- paredzēt papildu sodus piespiedu darbā vainojamajām personām, tostarp ar piespiedu darbu gūtās peļņas konfiscēšanu;
- nodrošināt, ka pie atbildības par piespiedu darba izmantošanas aizlieguma pārkāpšanu var tikt sauktas arī juridiskas personas;
- veikt pasākumus upuru identificēšanai, tostarp, izstrādājot piespiedu darba indikatorus piespieddarbu novēršanā iesaistītajām pusēm (13.punkts).

Piespiedu darba konvencijas Nr.29 protokols

Protokols atzīst, ka piespiedu darba aizliegums ir daļa no pamattiesībām, piespiedu darbs pārkāpj cilvēktiesības un noniecina cilvēku godu un veicina nabadzību, kā arī neļauj sasniegt cienīgu darbu visiem.

Protokols, atzīstot Konvencijā noteikto piespiedu darba definīciju, paredz dalībvalstīm pienākumu:

- izstrādāt nacionālo politiku un pasākumu plānu piespiedu darba izskaušanai sadarbībā ar darbinieku un darba devēju organizācijām (1.pants);
- informēt un izglītēt sabiedrību par piespiedu darbu, un izglītēt darba devēju, lai novērstu to iesaistīšanos piespiedu darba shēmās;
- nodrošināt darba tiesisko attiecību regulējuma attiecināšanu uz visiem darbiniekiem visās tautsaimniecības nozarēs;
- īpaši aizsargāt darbiniekus, tostarp migrantu darbiniekus, kas izmanto darbā iekārtošanās pakalpojumu sniedzēju pakalpojumus;
- atbalstīt nepieciešamo pārbaužu veikšanu (*due diligence*) privātajā un publiskajā sektorā, lai novērstu vai savlaicīgi atbildētu uz piespiedu darba rašanos;
- risināt pamata cēloņus, kas noved pie piespiedu darba rašanās (2.pants);
- īstenot pasākumus, lai nodrošinātu piespiedu darba upuru identificēšanu, atbrīvošanu un rehabilitāciju (3.punkts);
- nodrošināt iespēju upuriem saņemt zaudējumu atlīdzību un kompensāciju un nodrošināt, ka upuri netiek sodīti par to veiktajiem noziedzīgajiem nodarījumiem (4.pants).

3.Diskusijas par stratēģisko nodarbinātības mērķi komiteja

Komitejas izveidošanas pamats ir 2008.gada Starptautiskās Darba konferences 97.sēdē pieņemtā *Deklarācija par sociālo taisnīgumu godīgai globalizācijai*,²⁹ kuras mērķis ir stiprināt SDO spējas, lai veicinātu Cienīga darba programmu³⁰ un efektīvi reaģētu uz globalizācijas izraisītajiem izaicinājumiem. Deklarācija ietver SDO biedru apņemšanos iekļaut darba kārtībā vienu no četriem stratēģiskajiem mērķiem – nodarbinātības situācijas pārskatīšanu vienā no nākamajām Starptautiskajām darba konferencēm. Pārējie stratēģiskie mērķi ir sociālais dialogs, sociālā aizsardzība, un pamatprincipi un tiesības darbā.³¹ Šo stratēģisko mērķu pārskatīšana ir nepieciešama, lai labāk identificētu SDO biedru dažādas realitātes šo mērķu īstenošanā, biedru vajadzības un iespējas apmierināt šīs vajadzības, iekļaujot jaunu standartu noteikšanu, tehnisku sadarbību, SDO biroja ekspertīzes.

3.1. Esošā nodarbinātības situācija pasaulē

Kā savos secinājumos³² norādīja komitejas dalībnieki, pasaule pašlaik piedzīvo nevienmērīgu atveseļošanos, atstājot smagu nodarbinātības krīzi daudzās valstīs. SDO ziņojums „Nodarbinātības politikas ilgtspējīgai atveseļošanās un attīstībai”³³ (Nodarbinātības ziņojums) liecina, ka līdz 2010.gadam bija novērojama pasaules ekonomikas atveseļošanās no 2008.-2009.gada ekonomiskās un finanšu krīzes, ar pasaules izaugsmes atgūšanos līdz 5.2%. Attīstīto valstu ekonomika pieauga par 3.0%, savukārt jaunattīstības valstīs iespaidīgi par 7.5 % (9.8% Āzijā, 6.0% Latīņamerikā un Karību jūras reģionā, 5.6% Subsahāras Āfrikā). Šis pavērsiens lielā mērā bija rezultāts tam, ka pasaules ekonomika ātri rīkojas, lai glābtu finanšu

²⁹ ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Adopted 10 June 2008, Geneva. Pieejama: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099766.pdf. (Declaration).

³⁰ Skat. ILO. Decent work agenda. Pieejams: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm>.

³¹ Declaration. Follow-up to the declaration II. Evaluation by the Conference.

³² Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Employment. Pieejams: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246169/lang--en/index.htm. (Komitejas secinājumi). p.53 [1].

³³ ILO. Employment policies for sustainable recovery and development (Report VI). Pieejams: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_240032/lang--en/index.htm; (Nodarbinātības ziņojums).

sistēmas valstīs, tās bija uz sabrukuma robežas un pieņēma plašas makroekonomiskās politikas.³⁴

Taču kopš 2011.gada izaugsme palēninās ar katru gadu. Pieaugums samazinājās līdz 3.9% 2011.gadā, 3.2% - 2012.gadā un 2.9% - 2013.³⁵ Nozīmīgs faktors, kas ietekmē izaugsmes palēnināšanos, ir Eirozonas finanšu krīze, kurai sekoja fiskālās konsolidācijas politikas vairākās attīstītās valstīs.

Apmēram 200 miljoni (202 miljoni cilvēku 2013.gada beigās) cilvēku pasaule ir bezdarbnieki, gandrīz 40 procenti no viņiem ir jaunieši. Pēc prognozēm bezdarbnieku skaits palielināsies par 4.2 miljoniem 2014.gada beigās un par 3 miljoniem 2015.gadā.³⁶ Pieprasījums un pirkjspēja pasaulē joprojām rada bažas. Ilgstošais bezdarbs, piespiedu nepilna laika un pagaidu nodarbinātība ir palielinājusies. Darba tirgū saglabājas dzimumu nevienlīdzība. Pāreja no skolas uz darbu aizņem ilgāku laiku un ir kļuvusi nedroša, rezultātā daudzi jaunieši ir izstumti no darba tirgus.³⁷

Papildus minētajiem izaicinājumiem pasaules darba tirgus sastopas ar jauniem fenomeniem, kas ietver globalizāciju un jauno izaugsmes ģeogrāfiju, tehnoloģiskās pārmaiņas un ātro progresu, vides ilgtspējīgas attīstības izaicinājumus, pieaugošo nevienlīdzību un pieaugošo prasmju neatbilstību darba tirgus prasībām. Turklāt darba tirgus ietekmē jauns demogrāfiskais konteksts, sabiedrības novecošanas un darbaspēka migrācijas plūsmas, kuras pēc prognozēm turpinās pieaugt.³⁸

Kā ziņo SDO, atbildot uz šiem izaicinājumiem, nākamajos desmit gados, lai nodarbinātu tos, kuri pašlaik ir bezdarbnieki, un prognozējamos 400 miljonus papildu bezdarbniekus, darba tirgos būs nepieciešams radīt apmēram 600 miljonu jaunu darbavietu.³⁹

³⁴ Nodarbinātības ziņojums, [9].

³⁵ Nodarbinātības ziņojums, [10], [11].

³⁶ Nodarbinātības ziņojums, [19].

³⁷ Komitejas secinājumi [1].

³⁸ Komitejas secinājumi [2].

³⁹ Komitejas secinājumi [3].

3.2. Komitejas diskusija

Komitejas ietvaros dalībnieki diskutēja par nodarbinātības izaicinājumiem dažādās pasaules malās, bezdarba vai nepietiekošas nodarbinātības, neregistrētā darba cēloņiem, darba algu līmeņiem un stabilu nodarbinātību. Komitejas dalībnieki atbildēja uz jautājumiem, kādi pasākumi ir veikti un kādas politikas ir piemērotas, lai veicinātu cienīgu un produktīvu nodarbinātību, ilgtspējīgu uzņēmējdarbību, iekļaujošus darba tirgus.

Šī komiteja ir atzīta par vienu no efektīvākajām Konferences ietvaros, tā pabeidza savu darbu visātrāk un tās dalībnieki, parādīja trīspusējā sociālā dialoga piemēru tā labākajā izpausmē, spējot rast kompromisus par „asiem” jautājumiem.⁴⁰

Diskusijas rezultātā komitejas dalībnieki vienojās, ka nodarbinātības uzlabošanai ir nepieciešams veicināt Apvienoto Nāciju Organizācijas Cienīga darba programmas ieviešanu, visaptverošu politikas ietvaru pieņemšanu, proaktīvu, uz nodarbinātību vērstu izaugsmes stratēģiju izstrādi gan nacionālajā, gan starptautiskajā līmenī.

3.3. Pieņemtie dokumenti

Diskusijas rezultāts ir komitejas pieņemtie secinājumi.⁴¹ Savos secinājumos komitejas dalībnieki vienojās par ieteikuma vadlīnijām dalībvalstīm, kas ietver šādus elementus:

- (a) uz nodarbinātību vērsta makroekonomikas politiku, kas atbalsta kopējo pieprasījumu, produktīvus ieguldījumus un strukturālo pārveidošanu, veicina ilgtspējīgus uzņēmumus un risina pieaugošo nevienlīdzību;
- (b) tirdzniecības, rūpniecības, nodokļu, infrastruktūras un nozaru politiku, kas veicina nodarbinātību, uzlabo produktivitāti un veicina strukturālas transformācijas procesus;

⁴⁰ Investing in quality employment crucial to revive growth and promote more inclusive societies. Pieejams: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_246812/lang--en/index.htm.

⁴¹ Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Employment.

Pieejams: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246169/lang--en/index.htm. p.136.

- (c) uzņēmumu politika, jo īpaši labvēlīgas vides ilgtspējīgai uzņēmējdarbības veidošanai, tai skaitā atbalstu mikro, maziem un vidējiem uzņēmumiem;
- (d) izglītības politiku, kas veido pamatu mūžizglītības un prasmju attīstības politikai, un kas reaģē uz mainīgajām vajadzībām darba tirgū un jaunām tehnoloģijām, un paplašina iespējas nodarbinātībā, iekļaujot sistēmu prasmju atzīšanai;
- (e) darba tirgus politikas, kas ietver tādus pasākumus kā:
 - (i) pienācīgi izstrādāta atalgojuma politika, tostarp minimālā alga;
 - (ii) koplīgumu slēgšana;
 - (iii) aktīvas darba tirgus politikas;
 - (iv) nodarbinātības pakalpojumi, kas veicina darbā iekārtošanu, karjeras attīstību un risina prasmju neatbilstību darba tirgus vajadzībām;
 - (v) mērķtiecīgi pasākumi, lai palielinātu sieviešu un nepietiekami pārstāvēto grupu līdzdalību darba tirgū, lai veicinātu pienācīgu darbu un aizsardzību nelabvēlīgām un neaizsargātām grupām;
 - (vi) īpašie pasākumi - piemēram, valstu nodarbinātības programmas un garantijas, lai palīdzētu māsaimniecībām ar zemiem ienākumiem izkļūt no nabadzības un piekļūt brīvi izvēlētai nodarbinātībai;
 - (vii) bezdarbnieku pabalsti;
- (f) politika, kas risina ilgtermiņa bezdarbu;
- (g) darbaspēka migrācijas politikas, kas ņem vērā darba tirgus vajadzībās un nodrošina migrantiem piekļuvi cienīgam darbam;
- (h) trīspusējie procesi, kas veicina saskaņotību starp ekonomikas, vides, nodarbinātības un sociālo politikām;
- (i) efektīvi starpiestāžu koordinācijas mehānismi;
- (j) visaptverošas stratēģijas, kas veicina jauniešu pāreju no skolas uz darbu, piemēram, jauniešu garantiju shēmas, pasākumi, lai piekļūtu apmācībām un pastāvīgai produktīvai nodarbinātībai;
- (k) politika, kas sekmē pāreju uz reģistrētu nodarbinātību;
- (l) politika, kas risina vides ilgtspējības problēmas;
- (m) politika, kas risina nodarbinātības un sociālās aizsardzības izaicinājumus jaunajā demogrāfiskajā kontekstā;
- (n) atbilstošas mūsdienu darba tirgus informācijas sistēmas.

(o) efektīvas nodarbinātības politiku un programmu uzraudzības un novērtēšanas sistēmas.

Tāpat secinājumi uzsver sociālā dialoga un darba koplīgumu slēgšanas nozīmi, nosakot, ka tiem ir izšķiroša nozīme, lai atvieglinātu vienprātību par nodarbinātības politiku un strukturālajām izmaiņām, kas ietekmē darba tirgu.

Savukārt, attiecībā uz SDO lomu nodarbinātības veicināšanā, secinājumi paredz SDO iesaisti vairākās jomās, piemēram:

- novērtējot valstu nodarbinātības politikas, tostarp uz nodarbinātību vērstas makroekonomikas politikas un publicējot analīzes;
- mudinot valstis izveidot vidi ilgtspējīgas uzņēmējdarbības veicināšanai un stiprinot sadarbību ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizāciju (OECD);
- veicot pētījumus un izstrādājot instrumentus par produktivitātes, nodarbinātības un atalgojuma savstarpējo saikni;
- atbalstot valstis prasmju atbilstības, mūžizglītības un kvalitatīvu prakšu stratēģiju formulēšanā;
- uzsākot iniciatīvas, kuras veicina izpratni par nepieciešamajiem soļiem jauniešu nodarbinātības uzlabošanai;
- veicot pētījumus par jauniem jautājumiem, kuri parādās darba pasaulē (piemēram, pašnodarbinātība, jaunas nodarbinātības formas, darba tirgu segmentācija, tehnoloģiskais progress, demogrāfiskie izaicinājumi, ilgstošs bezdarbs) un veidiem, kā darba tirgi var pielāgoties šiem jauninājumiem;
- veicinot SDO konvenciju un rekomendāciju ratifikāciju un ieviešanu un stiprinot SDO dalībvalstu kapacitāti attiecībā uz šiem standartiem ar apmācību un pētījumu publicēšanas starpniecību;
- veicinot partnerību un sadarbību valstu un starptautiskajā līmenī.

4. Komiteja pārejai no neformālās un formālu ekonomiku

2013.gadā SDO Administratīvā padome pieņēma lēmumu iekļaut Konferences 103.sesijas darba kārtībā standarta pieņemšanas jautājumu attiecībā uz pāreju no neformālās (ēnu) uz formālu ekonomiku. SDO birojs sagatavoja ziņojumu „Pārejot no neformālās uz formālu ekonomiku”⁴² (Neformālās ekonomikas ziņojums), kas ietver pārskatu par neformālās ekonomikas fenomenu, tā ietekmi uz cienīgā darba mērķu sasniegšanu, informāciju par starptautiska un nacionālā līmeņa instrumentiem, kas ir saistīti ar neformālās ekonomikas mazināšanu un integrētās pieejas ieteikumus neformālās ekonomikas mazināšanai.⁴³

4.1. Esošā neformālās ekonomikas situācija

Kā norāda Neformālās ekonomikas ziņojums, ēnu ekonomika plaukst augsta bezdarba, nabadzības, dzimumu nevienlīdzības un nestabilu nodarbinātības formu kontekstā. Tai ir īpaša nozīme zemu ienākumu gūšanā, jo nokļūšana ēnu ekonomikā pieprasa zemu izglītības, prasmju, tehnoloģiju un kapitāla līmeni. Taču lielākā daļa cilvēku nokļūst ēnu ekonomikā nevis pēc pašu izvēles, bet nepieciešamības izdzīvot dēļ, lai piekļūtu pamata ienākumu gūšanas aktivitātēm.⁴⁴

Pasaulē nepastāv vienotas jēdziena „neformālā ekonomika” definīcijas, jo tā apkopo darbinieku, uzņēmumu un uzņēmēju dažādību, kuriem ir nenoteiktas īpašības. Tāpat vienprātība attiecībā uz šo jēdzienu nepastāv arī literatūrā. SDO 2002.gada Konferences secinājumos ir noteikts, ka jēdziens „ēnu ekonomika” attiecas uz visām ekonomiska rakstura aktivitātēm, kuras veic darbinieki vai ekonomiskas vienības, kuras atbilstoši tiesību aktiem vai praksei nav aptvertas ar oficiālu regulējumu.⁴⁵

⁴² Transitioning from the informal to the formal economy (report V (1)).

Pieejams: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf. (Neformālās ekonomikas ziņojums).

⁴³ Neformālās ekonomikas ziņojums, p.1.

⁴⁴ Neformālās ekonomikas ziņojums [1].

⁴⁵ Neformālās ekonomikas ziņojums [3], [4], [9].

Kaut arī lēnām sāk parādīties vienota izpratne par to, kā mērīt „neformālo ekonomiku”, salīdzinoši maz valstu veic neformālās ekonomikas statistikas analīzi, jo daudzās valstīs darba tirgus informācijas sistēmas nav atbilstošas mūsdienu prasībām. Šis ir viens no lielākajiem izaicinājumiem neformālās ekonomikas pētīšanā un attiecīgu instrumentu tās mazināšanai izstrādē.⁴⁶

Atbilstoši SDO sniegtajai informācijai ārpus lauksaimniecības nodarbinātība neformālajā ekonomikā veido 82% no kopējās nodarbinātības Dienvidāzijā, 66% - Subsahāras Āfrikā, 65% Austrumu un Dienvidaustrumu Āzijā (izņemot Ķīnu), 51% - Latīņamerikā un 10% Austrumeiropā un Centrālajā Āzijā.⁴⁷

Visos jaunattīstības reģionos pašnodarbinātie (*self-employed*) veido lielāko daļu no neformālās nodarbinātības dalībniekiem. Tie veido gandrīz trešdaļu no kopējā nodarbināto (ārpus lauksaimniecības) skaita visā pasaulē. Tie veido 53% no nodarbināto (ārpus lauksaimniecības) skaita Subsahāras Āfrikā, 44% - Latīņamerikā, 32% - Āzijā un 31% - Ziemeļāfrikā. Ģimenes darbinieku (*contributing family workers*) un pašnodarbināto skaits (*own-account workers*) kopā veidoja 81% vismazāk attīstītajās valstīs 2008.gadā, salīdzinot ar 59% jaunattīstības valstīs.⁴⁸

Vairākums darbinieku, kuri ir iesaistīti neformālajā ekonomikā, nav aptverti ar sociālās aizsardzības regulējumu un ir pakļauti dažādiem sociālā rakstura riskiem, nevar paaugstināt savu produktivitāti un ir spiesti meklēt izeju no nabadzības.

Neformālajai ekonomikai ir raksturīgs nevienlīdzīgums. Darbinieki neformālajā ekonomikā plaši atšķiras, ņemot vērā viņu ienākumus (ienākumu līmenis, regularitāte, sezonālais raksturs), nodarbinātības statusu un formas (darbinieki, darba devēji, pašražotāji, pašnodarbinātie, gadījuma darbinieki, mājsaimniecībās nodarbinātie), nozari (tirdzniecība, lauksaimniecība, rūpniecība), uzņēmumu veidus un lielumu, atrašanās vietu (pilsēta vai lauki), sociālās aizsardzības līmeni (sociālās apdrošināšanas iemaksas) un nodarbinātības stabilitāti (darba līgumu veids un ilgums).⁴⁹

⁴⁶ Neformālās ekonomikas ziņojums [13].

⁴⁷ Neformālās ekonomikas ziņojums [15].

⁴⁸ Neformālās ekonomikas ziņojums [18].

⁴⁹ Neformālās ekonomikas ziņojums [6].

Kā secina SDO birojs, neformālā ekonomika principā ir sliktas pārvaldes rezultāts. Var redzēt neformālās ekonomikas procenta pieauguma saikni ar neatbilstošām, neefektīvām nekorekti ieviestām makroekonomikas un sociālajām politikām, kuras bieži izstrādā bez sociālo partneru iesaistes, kā arī tiesiskā un institucionālā ietvara, labās pārvaldes un efektīvu politikas un tiesību aktu ieviešanas trūkumu. To veicina sabiedrības neuzticēšanās valsts institūcijām un pārvaldes procesiem.⁵⁰ Papildus neformālo ekonomiku ietekmē iekšējā pieprasījuma izmaiņas, kredīta plūsmu samazinājums, starptautiskās tirdzniecības samazinājums un citi ekonomiskās krīzes aspekti.

Attiecībā uz neformālās ekonomikas ietekmi, SDO birojs uzsver, ka pēc savas būtības tā lielā mērā ietekmē negatīvi gan nodarbinātos, gan valsti, gan uzņēmējdarbību. Tā veicina zemu produktivitāti un nabadzību.

No nodarbināto perspektīvas neformālā ekonomika padara darbiniekus ievainojamus un neaizsargātus. Darbinieki nav reģistrēti, atzīti un aptverti ar darba tiesību, sociālās aizsardzības un darba drošības aizsardzību, tādējādi viņi nav spējīgi baudīt, īstenot vai aizstāvēt savas pamattiesības. Tā kā tie parasti netiek organizēti (apvienoti arodbiedrībās), viņiem ir maz vai nav kolektīvo pārstāvības sarunu ar darba devējiem vai valsts iestādēm. Īpaši ievainojamas ir sievietes, jaunieši, gados vecāki cilvēki un migrantu darbinieki. Viņi bieži ir pakļauti vardarbības, ieskaitot seksuālu uzmākšanos, riskam, dažādu veidu ekspluatācijai un ļaunprātīgai izmantošanai.⁵¹

No uzņēmējdarbības perspektīvas, lielākā daļa ekonomisko vienību neformālajā ekonomikā nebauda drošas īpašuma tiesības, kas liedz tiem piekļuvi kapitālam un kredītam. Viņiem ir grūtības piekļūt juridisko pakalpojumu un tiesu sistēmai, lai īstenotu noslēgtās vienošanās un līgumus, un ir ierobežota vai nav vispār piekļuves publiskai infrastruktūrai un tirgiem. Neformālā ekonomika var kavēt piekļūšanu investīcijām, kavē tirdzniecību, jo neformāliem uzņēmumiem bieži trūkst „nepieciešamo izmēru” pilnvērtīgai darbībai ekonomikā. Uzņēmumu lielums savukārt

⁵⁰ Neformālās ekonomikas ziņojums [19], [24].

⁵¹ Neformālās ekonomikas ziņojums [25], [26].

spēlē lielu lomu uzņēmuma veiksmīgajā darbībā: lielie uzņēmumi gūst labumu no vieglākas piekļuves augsti kvalificētam darbaspēkam un banku kredītiem. Tiem mēdz būt lielākā ticamība nekā mazākiem uzņēmumiem attiecībā uz savlaicīgu līguma saistību izpildi, kas veicina ilgtermiņa partnerību veidošanos. Mikro un maziem uzņēmumiem neformālajā ekonomikā trūkst spējas radīt pietiekamu peļņu, lai atlīdzinātu inovāciju un riska uzņemšanos, kas ir divas būtiskas ilgtermiņa ekonomisko panākumu sastāvdaļas. Visbeidzot neregistrēti uzņēmumi nozīmē negodīgu konkurenci, jo tie nemaksā nodokļus un neveic citas nepieciešamās iemaksas un veido netaisnīgu slogu registrētiem uzņēmumiem.⁵²

Savukārt no valsts perspektīvas neformālā ekonomika nozīmē nodokļu un iemaksu valsts budžetā iztrūkumu. Rezultātā valdībai ir ierobežota fiskālā telpa un spējas paplašināt sociālās aizsardzības sistēmas un citas sistēmas, kas ir ļoti svarīgas valsts attīstībai, piemēram, infrastruktūras un izglītības un veselības aprūpes sistēmas.⁵³

4.2. Komitejas diskusija

Komitejas ietvaros tās dalībnieki diskutēja par nepieciešamajiem soļiem pārejā no neformālās uz formālo ekonomiku. SDO birojs bez sākotnēja neformālās ekonomikas ziņojuma sagatavošanas izveidoja un nosūtīja dalībvalstīm aptaujas anketu. Aptaujas anketas rezultāti kļuva par pamatu diskusijai un rekomendācijas melnraksta sagatavošanai.⁵⁴

2014.gada Konferencē komitejas ietvaros visas trīs puses vienojās, ka Konferencē ir nepieciešams pieņemt instrumentu rekomendācijas formā, kas noteiks ietvaru darbībām pārejā no neformālās uz formālu ekonomiku. Diskusiju ietvaros komitejas dalībnieki vienojās par rekomendācijas saturu, savukārt pati rekomendācija tiks pieņemta Konferencē 104.sesijā 2015.gadā.

⁵² Neformālās ekonomikas ziņojums [27], [28].

⁵³ Neformālās ekonomikas ziņojums [28], [29].

⁵⁴ Transitioning from the informal to the formal economy (report V (2)).

Pieejams: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_241897.pdf.

Diskusijās par dokumenta saturu komitejas dalībnieki nosprieda, ka tam būtu jāiekļauj ieteikums par visaptverošas valstu politikas, kas ir vienkārša, atbalstoša un racionāla, formulēšanu. Šādai politikai ir nepieciešams ņemt vērā valstu konteksta daudzveidību un faktu, ka neformālajā ekonomikā piedalās ļoti dažādas darba ņēmēju un uzņēmumu kategorijas, vienlaikus nodrošinot, ka nav sagrautas iztikas un uzņēmējdarbības iespējas jaunattīstības valstīs tiem darbiniekiem vai ekonomiskajām vienībām, kurām citādi nebūtu iespējas piekļūt darbam un ienākumiem.

Jaunam instrumentam ir nepieciešams palīdzēt uzlabot politikas saskaņotību valsts līmenī starp četriem stratēģiskajiem mērķiem: nodarbinātību, sociālo aizsardzību, sociālo dialogu un pamattiesībām darbā.

Vislielākie diskusiju vai nesaskaņu punkti komitejas darbā bija saistīti ar neformālās ekonomikas un ekonomisko vienību definēšanu, ņemot vērā to, ka šādi jēdzieni nav atrunāti nevienā starptautiskajā dokumentā, sociālās aizsardzības attiecināšanu uz personām, kuras atrodas neformālajā ekonomikā, ņemot vērā to, ka šīs personas neveic nodokļu vai citas iemaksas valsts budžetā, kā arī ar darbinieku organizēšanu neformālajā ekonomikā un neformālās ekonomikas darbinieku pārstāvošo organizāciju iesaistīšanu sociālajā dialogā un trīspusējā sadarbībā, aizsardzības attiecināšanu uz tādām ekonomiskajām vienībām, kuras izvēlas neformālo ekonomiku un nemaksā nodokļus peļņas gūšanas nolūkā. Viens no lielākajiem nesaskaņu punktiem bija rekomendācijas darbības jomas attiecināšana uz apakšuzņēmēju ķēdēm.

4.3. Pieņemtie secinājumi

Secinājumu projekts sastāv no divām sadaļām: A.sadaļā tiek noteikts, ka konferencē pieņemamā piedāvātā instrumenta forma ir rekomendācija, savukārt B.sadaļa nosaka Rekomendācijas saturu.

B.sadaļa sastāv no preambulas, rekomendācijas darbības jomas, mērķiem un vispārējiem principiem, ieteikumiem tiesiskiem un politiskiem ietvariem, nodarbinātības politikai, darba tiesību īstenošanai, paredz ieviešanas un atbilstības

noteikumus, uzsver darba devēju un darbinieku organizāciju lomu un uzraudzības un statistikas apkopošanas nozīmi.⁵⁵

Piedāvātās rekomendācijas **preambula** jeb apsvēruma daļa uzsver neformālā darba negatīvo ietekmi, faktu, ka personas lielākoties nokļūst neformālajā ekonomikā ne pēc pašu izvēles, kamēr dažas ekonomikas vienības darbojas tajā ar mērķi apiet likuma darbību, neformālajai ekonomikai ir daudz iemeslu, tostarp pārvaldes un strukturālie izaicinājumi, tādējādi pastāv vajadzība pēc neatliekamām pasākumiem, kas sekmētu pakāpenisku darbinieku un saimniecisko vienību pāreju no neformālās uz formālu ekonomiku.

Attiecībā uz rekomendācijas **darbības jomu** projekts paredz tās attiecināšanu uz visiem darbiniekiem un ekonomiskajām vienībām neformālajā ekonomikā, tostarp, māsājniecībām un visām nodarbinātības formām, tostarp, pašnodarbinātajām personām (*own-account workers*), ģimenes darbiniekiem (*contributing family workers*), kooperatīvu un sociālās solidaritātes ekonomisko vienību biedriem, kā arī neatzīto nodarbinātības formu darbiniekiem.

Neformālās ekonomikas jēdziens ir attiecināms uz visām darbinieku un saimniecisko vienību saimnieciskajām darbībām, kas nav pilnībā vai ir nepietiekami aptvertas ar formālu regulējumu. Darbs neformālajā ekonomikā var tikt veikts formālā sektora uzņēmumos, neformālā sektora uzņēmumos vai māsājniecībās.

Piedāvātās rekomendācijas **mērķiem un vispārīgie principi** ir jāietver mērķis veicināt pāreju no neformālās ekonomikas uz formālu ekonomiku, saglabāt iespējas nopelnīt iztikas līdzekļus un veikt uzņēmējdarbību; sekmēt pienācīgu darbavietu radīšanu un saglabāšanu formālajā ekonomikā un makroekonomikas, nodarbinātības, sociālās aizsardzības un citu sociālo politiku savstarpēju saskaņotību. Savukārt rekomendācijas principi ir jāiekļauj neformālās ekonomikas iemeslu dažādība, nepieciešamība novērst un sodīt pāreju no formālās uz neformālo ekonomiku ar mērķi izvairīties no nodokļu nomaksas, Cienīgā darba programmas mērķu izpilde.

⁵⁵ Report of the Committee on Transitioning from the Informal Economy. Pieejams: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/WCMS_246193/lang--en/index.htm. p.136.

Juridiskais un politiskais ietvars atbilstoši secinājumiem var ietvert ieteikumus veicināt nacionālo tiesību aktu un politiku izstrādāšanu un īstenošanu, ievērojot tādus jautājumus kā iekļaujošas izaugsmes stratēģija, tiesiska vide, nodarbinātības kvalitāte, sociālais dialogs, dzimumu līdztiesība, sociālā aizsardzība, uzņēmējdarbība, piekļuve izglītībai un mūžizglītībai, piekļuve finansēm, uzņēmējdarbības pakalpojumiem, tirgiem, infrastruktūrai un tehnoloģijām, tiesību aizsardzībai, minimālo sociālās aizsardzības griestu noteikšanu (ja tie nepastāv), saikni ar darba drošību un veselības aizsardzību.

Nodarbinātības politika atbilstoši rekomendācijai piedāvājumam ir jāizstrādā atbilstoši SDO 1964.gada konvencijai Nr.122 „*Par nodarbinātības politiku*”⁵⁶ un 1984.gada rekomendācijai Nr.169 „*Par nodarbinātības politiku (Papildus noteikumi)*”.⁵⁷

Saistībā ar **tiesību aizsardzību darba attiecībās** rekomendācijai vajadzētu ieteikt nepieciešamību veicināt un realizēt pamatprincipus un tiesības darba attiecībās, tostarp apvienošanās brīvību un koplīgumu slēgšanas tiesības, piespiedu darba un bērnu darba izskaušanu, darba drošību un veselības aizsardzību, sociālās aizsardzības paplašināšanu un minimālo darba algu.

Attiecībā uz **iniciatīvām, atbilstību un piemērošanu** rekomendācijai jāietver tādi elementi kā īstenošanas mehānismu izveide, pārbaudes, vadlīnijas, atbilstošas administratīvās, civiltiesiskās un krimināltiesiskās sankcijas un preventīvie pasākumi, inspekciju un citu īstenošanā iesaistīto pušu apmācība par neformālās ekonomikas jautājumiem un to kapacitātes celšana.

Uzsverot **darbinieku un darba devēju organizāciju lomu**, rekomendācijai jāietver nepieciešamība paplašināt dalības iespējas un organizāciju pakalpojumus attiecībā uz darbiniekiem un ekonomiskajām vienībām, kas darbojas neformālajā ekonomikā, to biedrošanās brīvība un koplīgumu slēgšana, kā arī sociālo partneru iesaistīšana politiku izstrādes procesā. Attiecībā uz sociālo partneru iesaistīšanu politiku

⁵⁶ Employment Policy Convention, 1964 (No. 122). Pieejama angļu valodā: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122.

⁵⁷ Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169). Pieejama angļu valodā: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R169.

veidošanas procesā rekomendācijai jāuzsver, ka sociālajiem partneriem trīspusējā sadarbībā jāietver organizāciju, kas pārstāv darbiniekus vai ekonomiskās vienības neformālajā ekonomikā, viedokļi.

Attiecībā uz **statistikas datu vākšanu un monitoringu** rekomendācijai jānudina dalībvalstis pēc iespējas veikt statistikas datu par neformālo ekonomiku vākšanu, analīzi, izplatīšanu saskaņā ar SDO vadlīnijām.

5. Nobeiguma komentāri

Svarīgākais notikums Konferences 103.sesijā ir Piespiedu darba protokola un Piespiedu darba rekomendācijas pieņemšana. Pēc Piespiedu darba rekomendācijas pieņemšanas Latvijas valdībai ir nepieciešams pārvērtēt tiesisko regulējumu, kas šobrīd attiecas uz cilvēktirdzniecības upuru aizsardzību, un, ja nepieciešams, papildināt to ar līdzvērtīgu aizsardzības pasākumu un garantiju mehānismu noteikšanu arī tiem piespiedu darba upuriem, kuri nav cilvēktirdzniecības upuri. Latvijai būs nepieciešams ziņot SDO par šī procesa progresu.

Kā ziņo Labklājības ministrija, 2012. un 2013.gadā Latvijas teritorijā netika konstatēti cilvēku tirdzniecības upuri no ārvalstīm, kā arī nav konstatēti piespiedu darba gadījumi. Neskatoties uz šo, piespiedu darba jautājums Latvijai ir aktuāls, ņemot vērā to, ka Latvija ir migrantu darbinieku nosūtītāj valsts un ir konstatējami gadījumi, kuros Latvijas pilsoņi, dodoties strādāt uz ārvalstīm, kļūst par piespiedu darba upuriem.⁵⁸ Līdz ar to šo personu tiesību aizsardzība, sabiedrības izglītošana par šo jautājumu, kā arī korektas politikas veidošana ir jo īpaši svarīga.

Savukārt Latvijas trīspusējās sadarbības partneriem nākamā gada SDO Konferencē tās 104.sesijā būs nepieciešams piedalīties rekomendācijas par pāreju no neformālās uz formālu ekonomiku pieņemšanā. Tā kā pēc šī gada rekomendācijas projektā ir

⁵⁸ Instrukcijas 2.punkts; skat. Latvijas iedzīvotāju emigrācija palielina fiktīvo laulību un piespiedu darba gadījumu skaitu. Biedrība "Patvērums „Drošā māja”. Pieejams: <http://www.patverums-dm.lv/lv/latvijas-iedzivotaju-emigracija-palielina-fiktivo-laulibu-un-piespiedu-darba-gadijumu-skaitu>.

palikuši atsevišķi jautājumi, par kuriem netika panākta vienošanās starp komitejā iesaistītajām pusēm, nākamā gada sēdē, arodbiedrību pusei būs nepieciešams panākt šo jautājumu iekļaušanu rekomendācijas tekstā atbilstoši darbinieku interešu aizsardzības apsvērumiem. Tas, piemēram, attiecas uz rekomendācijas darbības jomas attiecināšanu uz apakšuzņēmēju ķēdēm un saraksta, kas ietver attiecīgus SDO tiesiskos instrumentus, kurus ir būtiski ievērot pārejā no neformālās uz formālu ekonomiku procesā, pievienošanu rekomendācijai.

N.Mickeviča
29.08.2014.