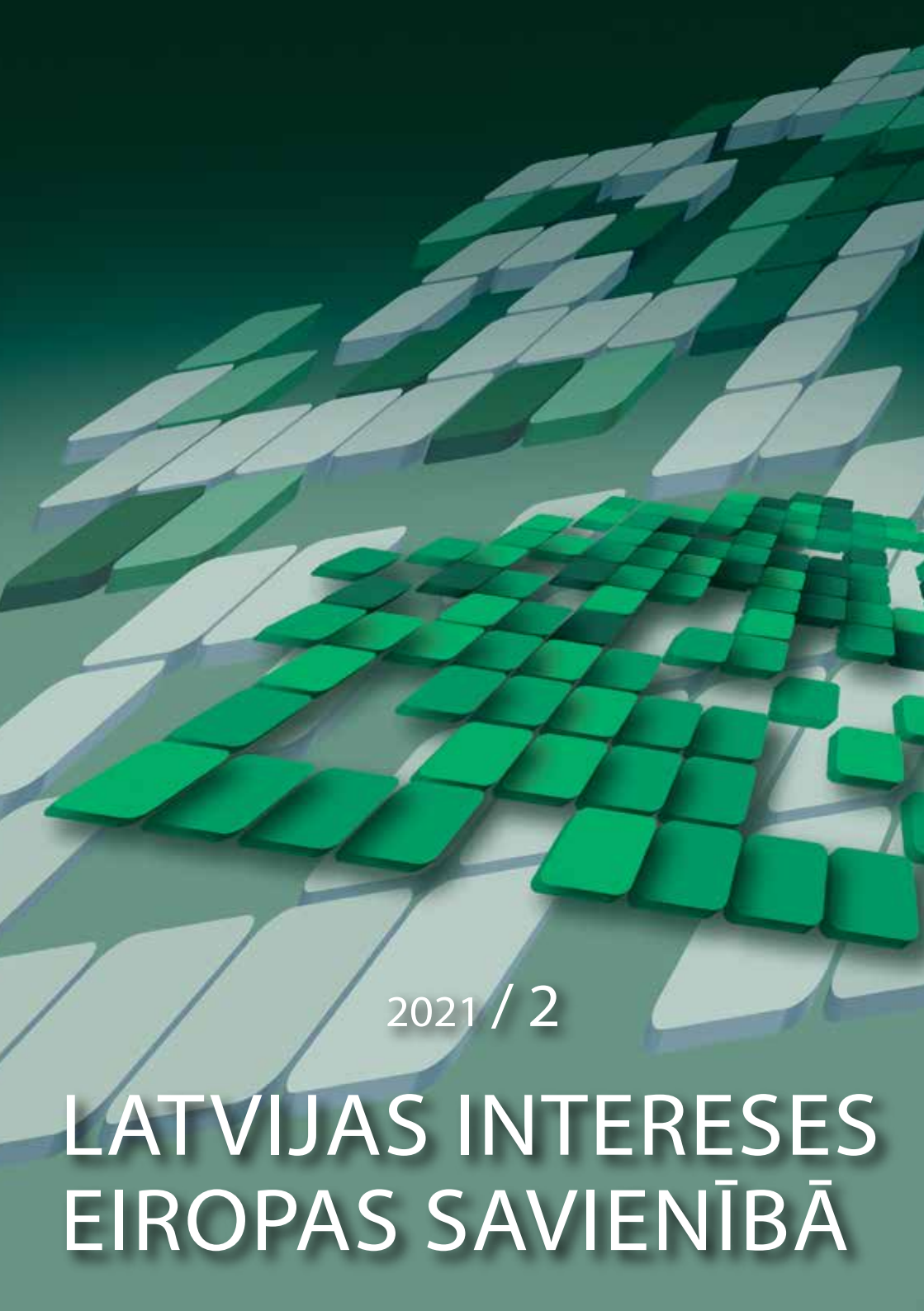




2021 / 2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

2021/2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ



Ārlietu ministrija



LATVIJAS
POLITOLOGU BIEDRĪBA



Redakcijas kolēģija:

Daunis Auers (Latvijas Universitāte),
Aleksandrs Fatičs (Belgradas Universitāte),
Terēza Felona (Krievijas, Eiropas un Āzijas studiju centrs),
Andris Gobiņš (Eiropas Kustība Latvijā),
Mindaugs Jurkins (Vītauta Dižā Universitāte),
Virdžīnija Mamadu (Amsterdamas Universitāte),
Huans Karlos Nieto (CEU San Pablo Universitāte),
Marija Omazica (Osijekas Universitāte),
Žaneta Ozoliņa (Latvijas Universitāte),
Seržs Strobantss (Ekonomikas un miera institūts),
Fabricio Tasinari (Dānijas Starptautisko pētījumu institūts),
Bens Tonra (Dublinas Universitāte)

Zinātniskā redaktore **Žaneta Ozoliņa**

Projekta vadības grupa **Iveta Reinholde, Nora Vanaga**

Literārā redaktore **Inga Kanasta-Zabarovska**

Maketētāja **Inese Siliniece**

Māksliniece **Kristīne Plūksna**

Redakcijas kolēģijas adrese:

Latvijas Politologu biedrība

Lomonosova iela 1A, Rīga, LV-1019

Tālrunis: 67140533

e-pasts: info@politologubiedriba.lv

www.politologubiedriba.lv

ISSN 2243-6049

Iespiests SIA Dardedze hologrāfija

Mazā Rencēnu iela 12, Rīga

Saturs

Redaktora sleja	5
I. VIEDOKĻI	7
Sofija Barakate. <i>Latvia's role and future opportunities in European Union's migration cooperation with third countries</i>	7
Ieva Salna. <i>Klimata pārmaiņas un migrācijas politika</i>	25
Varis Putniņš, Dace Ziediņa. <i>Remigranti kā reģionu darbaspēka potenciāla paaugstināšanas iespēja</i>	38
Kristaps Celmiņš. <i>ES Arktikas politika: kur vieta Latvijai?</i>	52
Dagnija Leitāne. <i>Mediating a stopgap: The conditions for the success of the EU's ceasefire mediation strategies in its neighbourhood</i>	67
II. INTERVIJA	81
Dagnija Leitāne. <i>Eiropa digitālajā laikmetā. Intervija ar Eiropas Parlamenta deputātu Ivaru Ijabu</i>	81

Tukša lapa

Redaktora sleja

Šī gada maijā Eiropas Savienības galveno institūciju – Eiropas Komisijas, Eiropas Parlamenta un Eiropadomes – vadītāji atklāja Konferenci par Eiropas nākotni. Pati ideja, kuras pamatā ir vēlme veidot rīcībpolitiku, kura atbilstu vadošajām attīstības tendencēm, nav jauna. Vēl gluži nesen veidojām žurnāla saturu, diskutējot par Eiropas Komisijas piedāvātajiem pieciem scenārijiem pēc Apvienotās Karalistes izstāšanās no ES. Šoreiz atšķirīga ir gan motivācija, gan jaunās konferences rīkošanas forma. Viens no svarīgākajiem konferences nepieciešamības iemesliem ir sabiedrības zemais uzticēšanās līmenis politikas veidotājiem nacionālā un savienības līmenī. Uzticības zudumu noteikušas pēdējās desmitgades krīzes un nepamatoti lēmumi, kuri nav skaidroti sabiedrībai. Pieņemtie lēmumi rezultātus nesuši tikai daļēji, un arvien biežāk izskanējuši viedokļi, ka rīcībpolitiku veidošanā nepietiekami ņemti vērā pilsoņu viedokļi. Šo un arī vēl daudzu citu argumentu dēļ tika pieņemts lēmums rīkot plaša mēroga un ilgstošu Konferenci par Eiropas nākotni, kurā savu viedokli var izteikt ikviens iedzīvotājs. Lai nodrošinātu augstu pilsoņu līdzdalības līmeni, ir izveidota interneta platforma (<https://futureu.europa.eu>), kurā iespējams izteikt savu viedokli, ideju, priekšlikumu par ES attīstībai svarīgākajām desmit tēmām. Latvijā dažādās auditorijās jau ir sākušās sarunas un diskusijas par Eiropas nākotni. Latvijas Politologu biedrība ir veikusi piecas fokusgrupu intervijas Latvijas novados, lai noskaidrotu, ko domā un kā pamato savas izvēles plašs iedzīvotāju loks.

Viena no tēmām, kura bija pārliecinoši pārstāvēta visās diskusijās, bija migrācija, tādēļ jaunākais žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” numurs ir veltīts migrācijas tēmai, taču tā ir apskatīta no netradicionāliem aspektiem, paplašinot tās izpratni ar iepriekš mazāk apzinātiem un izpētītiem jautājumiem. Visiem rakstiem vijas cauri rīcībpolitikai nozīmīga tēma – nepieciešama kompleksa un visaptveroša migrācijas politika, kura spētu reaģēt uz tās cēloņiem, izpaušmēm un sekām (kā pozitīvām, tā negatīvām). Sofija Barakate, analizējot gan pēdējo gadu laikā pieņemtos ES līmenī migrāciju skarošus dokumentus, pašus procesus un Latvijas reakciju uz tiem,

norāda, ka nav pietiekami izvērtēts migrācijas un attīstības sadarbības politiku sasaistes potenciāls. Latvijas ārpolitikā sadarbība ar Centrālāzijas valstīm vienmēr ir spēlējusi nozīmīgu lomu, bet nav pietiekami akcentēts sadarbības potenciāls ar reģiona un arī Austrumu partnerības valstīm migrācijas jautājumos. Maz Latvijā pētītam tematam pievēršas Ieva Salna, atgādinot, ka klimata pārmaiņām ir arī sociālas sekas, tajā skaitā cilvēku migrācija. Šobrīd tā vairāk norit reģionālā līmenī, bet, pieaugot klimata pārmaiņu radīto postījumu intensitātei, var pieaugt arī klimata migrācijas tendences, kuras skars arī ES. Līdz ar to rodas jautājums, vai ES ir gatava šādām cilvēku plūsmām un vai šajā gadījumā būs nepieciešami jauni politiski risinājumi. Savukārt Varis Putniņš un Dace Ziediņa pievēršas remigrācijas tēmai Latvijā, kas ir aktuāla gan demogrāfisko, gan ekonomisko, gan reģionālās attīstības apsvērumu dēļ. Latvijas iedzīvotāju skaits pēdējo divdesmit gadu laikā ir būtiski sarucis, un viens no sarukuma iemesliem ir cilvēku izbraukšana uz citām ES dalībvalstīm. Raksta autori pievērš uzmanību reģionālās attīstības un remigrācijas attiecībām.

Žurnāla saturu papildina divi raksti par aktuālām starptautiskām tēmām. Viens no ģeopolitiskās un ģeoekonomiskās sacensības centriem ir Arktikas reģions. Visi lielākie globālās politikas spēlētāji, sākot no ASV, Ķīnas un Krievijas un beidzot ar ES un NATO, izstrādā rīcībpolitikas un pozicionē sevi šajā reģionā. Kristaps Celmiņš rakstā ne tikai runā par ES stratēģisko nostāju, bet ieskatās arī Latvijas topošajā un augošajā interesē par Arktiku. Savukārt Dagnija Leitāne izpētījusi ES kā mediatora lomu Ukrainā, nonākot pie secinājumiem par veiksmes nosacījumiem un neveiksmju cēloņiem.

Intervija ar Eiropas Parlamenta deputātu Ivaru Ijabu pievēršas vienai no ES aktualitātēm – digitalizācijai, kas sasaista tādas politikas jomas kā ekonomiku, inovāciju, zinātnei, izglītību un sociālās pārmaiņas.

Diskusijas par Eiropas nākotni ir tikko “atspērušās” un sāk iegūt arvien konkrētākas aprises. Nākamajos žurnāla numuros sniegsim pienesumu tās tālākai attīstībai, lai Latvijas idejas un viedokļi ne tikai būtu izteikti, bet arī iekļauti konkrētos risinājumos un politikās.

Žaneta Ozoliņa, LU profesore,

žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” zinātniskā redaktore

I

VIEDOKĻI

Latvia's role and future opportunities in European Union's migration cooperation with third countries

Sofija Barakate,

Associate researcher at the Latvian Political Science Association

After the migration crisis of 2015, the EU has prioritized the expansion of migration cooperation with third countries both thematically and geographically. The 2020 New Pact on Migration and Asylum has reinforced the focus on partnerships with non-EU countries to better manage migration within the Union. This article discusses Latvia's current role and future opportunities in the EU's external migration cooperation, by drawing on EU's external migration priorities, EU's Strategy towards Central Asia, Latvia's past migration cooperation efforts, and the strengths that Latvia can utilize in the future. The article suggests that due to its migration cooperation with Eastern neighbours and its unique strengths, Latvia is in a strong position to build partnerships in migration cooperation with Central Asia, thus, facilitating the implementation of the migration cooperation goals in the New Pact and the EU's 2019 Strategy on Central Asia. It also suggests that by expanding international partnerships, Latvia can frame its migration cooperation efforts as an additional manifestation of solidarity with the Member States of the highest refugee influx.

Keywords: Central Asia, migration cooperation, the New Pact on Migration and Asylum, solidarity.

Pēc 2015. gada migrācijas krīzes ES par prioritāti izvirzīja sadarbības paplašināšanu ar trešajām valstīm gan tematiskā, gan ģeogrāfiskā ziņā. 2020. gada jaunais Migrācijas un patvēruma pakts ir pastiprinājis uzmanību uz partnerattiecībām ar trešajām valstīm ar nolūku labāk pārvaldīt migrāciju Savienības robežās. Šajā rakstā tiek aplūkota Latvijas pašreizējā loma un nākotnes iespējas ES sadarbībā ar trešajām valstīm migrācijas jomā, analizējot ES ārējās migrācijas politikas prioritātes, ES stratēģiju attiecībā uz Centrālāziju, Latvijas līdzšinējos centienus migrācijas sadarbības jomā un stiprās puses, kuras Latvija var izmantot nākotnē. Rakstā tiek apgalvots, ka, pateicoties Latvijas sadarbībai ar austrumu kaimiņiem un tās stiprajām pusēm, Latvijai ir spēcīgas iespējas veidot partnerattiecības migrācijas sadarbībā ar Centrālāzijas valstīm, tādējādi veicinot jaunā pakta migrācijas sadarbības mērķu īstenošanu un ES 2019. gada stratēģiju Centrālāzijai. Rakstā izteikts ierosinājums, ka, paplašinot starptautisko partnerību migrācijas jomā, Latvija savus migrācijas sadarbības centienus var pozicionēt kā papildu solidaritātes izpausmi attiecībā uz dalībvalstīm, kuras saskaras ar vislielāko bēgļu pieplūdumu.

Atslēgvārdi: Centrālāzija, jaunais Migrācijas un patvēruma pakts, sadarbība migrācijas jomā, solidaritāte.

Introduction

The EU has long recognized that cooperation with third countries is essential to successful migration management, yet until recently it has been the second tier of priorities. In the wake of the 2015 migration crisis, cooperation with third countries took the spotlight on a political level and a practical level, reflected in the EU-Turkey deal, in closer cooperation with Libya and other countries of migrants' transit and origin. After the crisis, the EU turned its eyes increasingly outward to manage migration. Cooperation with third countries in a form of capacity building projects, personnel training, and addressing the root causes of migration has since been the most prominent type of cooperation.

The New Pact on Migration and Asylum published by the EU Commission in September 2020¹ pays important attention to cooperation with third countries to ensure effective implementation of the migration and asylum

¹ European Commission. (23.09.2020). The New Pact on Migration and Asylum. Retrieved (26.05.2021.) from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

legislation inside the Union. It emphasizes the need to expand both the thematic fields of partnerships and geographical scope as well. Until 2015, the main focus of the EU's external migration policy was mostly on its immediate neighbours in the East and South of Europe. However, the migration crisis has highlighted the need to expand the cooperation with third countries further in the East and Africa. Moreover, in its 2019 Strategy towards Central Asia, the EU has highlighted the importance of the region and migration cooperation with the five Central Asian countries as one of the priorities for both building a closer partnership with the region and to better manage migration flows from the East.

Latvia has mostly focused on the Eastern European and South Caucasus countries in its migration cooperation, and it has also engaged in international projects in the Balkans. A thematic focus has been on capacity building in border management, assessment of migration and asylum legislation, and drafting of recommendations to the partner countries. It has also engaged in practical capacity-building activities and organized knowledge exchange meetings and conferences. However, most of the migration cooperation projects were finalized a few years ago and while currently, Latvia is engaged in a few capacity-building projects in border management, migration cooperation has stalled.

The purpose of this article is to discuss Latvia's current role and future opportunities in the EU's external migration cooperation in light of the EU's reinforced attention to the external dimension of migration. First, the EU's general approach to partnership with third countries in the field of migration will be examined. Second, will be a look at Latvia's engagement in migration cooperation and an analysis of its strengths and the opportunities they present for building future partnerships as well as shortly discuss how Latvia's migration cooperation can be framed as a manifestation of solidarity within the EU. Finally, a look at the priorities that the EU has defined in its 2019 Strategy towards Central Asia in the field of migration and discuss how Latvia can use its strengths to build new partnerships with the region.

EU's cooperation with third countries in the area of migration

The cooperation with non-EU countries in migration and asylum was first defined by the EU Council as the Global Approach to Migration (GAM) in December 2005. It is the overarching framework of the EU's external

migration and asylum policy. The framework defines how the EU conducts its policy dialogues and cooperation with non-EU countries, based on clear priorities embedded in the EU's overall external action, including development cooperation. In 2011, the Commission emphasized the need for further strengthening of the external migration policy and published a Communication on the renewed Global Approach to Migration and Mobility² (GAMM). Since then, the GAMM has been the guiding framework for migration cooperation with third countries and it focuses on four main priorities:

- improving the organization of legal migration and mobility;
- preventing and reducing irregular migration;
- strengthening the synergies between migration and development, and
- strengthening international protection systems and the external dimension of asylum.

Today, the EU toolbox of the external dimension of migration policy includes different continental, regional, and bilateral frameworks, dialogues, funding instruments, and projects with countries of origin and transit. The GAMM led to the creation of a series of mobility partnerships funded through the Mobility Partnership Facility³ and bilateral agreements with key third countries in different regions in the world. While the real interest of those involved in mobility partnership agreements was the promise of short-stay visa liberalization in exchange for signing readmission (return) agreement, this approach of using mobility partnership to improve readmission was only successful in the East of Europe (e.g. Azerbaijan, Armenia, and Moldova) and in Cape Verde⁴. However, in general, readmission agreements have been largely overlooked by both Member States and partner countries⁵.

² European Commission. (18.11.2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility. Retrieved (26.05.2021.) from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

³ Mobility Partnership Facility webpage. Retrieved (27.05.2021.) from: <https://mobilitypartnershipfacility.eu/about/what-is-mpf>

⁴ European Commission. Return & Readmission. Retrieved (27.05.2021.) from: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en

⁵ European Commission. (23.02.2011). Evaluation of EU Readmission Agreements. Retrieved (27.07.2021.) from: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:EN:PDF>

Therefore, these mobility partnerships within GAMM have mostly focused on capacity-building projects, training, and the exchange of knowledge between the EU and third countries.

In the wake of the 2015 migration and asylum crisis and inspired by the 2016 EU-Turkey deal which sharply decreased arrivals in the East Mediterranean, the cooperation with third countries was upgraded to another level through the Migration Partnership Framework⁶. The Framework, published in 2016, utilizes many of the same tools as previous EU approaches to collaboration on migration management, but it is more wide-reaching, offering additional funding mechanisms, high-level visits, and dialogues with the individual EU Member States. It seeks to achieve three main goals (a) strengthen borders by intercepting irregular migrants before they arrive, (b) expand the proportion of unauthorized migrants who are returned, and (c) address the root causes that motivate potential migrations to leave in the first place. While the GAMM focused mostly on the European neighbourhood and countries which explicitly expressed their interest in the partnership, the new framework extends this focus further to countries in Africa, Central Asia, and the Middle East – the countries which could play a more direct role in reducing irregular migration to Europe. Therefore, the framework proposed compacts/agreements with five priority countries in Africa, with additional agreements foreseen in other countries of origin and transit.

After the stalemate in the negotiations on the 2016 reform of the Common European Asylum System, the Commission proposed the New Pact on Migration and Asylum in September 2020⁷. In the New Pact, cooperation with third countries of origin and transit receives considerable attention. Section six of the new pact is devoted to cooperation with international partners. The new priorities of the EU partnerships with third countries range from addressing the root causes of migration, developing

⁶ European Commission. (7.06.2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. Retrieved (27.05.2021.) from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM\(2016\)0385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf)

⁷ European Commission. (23.09.2020). The New Pact on Migration and Asylum. Retrieved (26.05.2021.) from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

legal pathways both for protection and legal migration purposes to fostering readmission and strengthening migration management capacities in third countries. It is emphasized that these aims should be achieved under comprehensive, balanced, and mutually beneficial partnerships. While the Commission calls it a “change of paradigm” and a “fresh start” in migration cooperation with third countries, such rhetoric has been present in the EU’s external policy for decades. Besides a few new instruments, the new approach builds on already existing mechanisms with a strong emphasis on their proper utilization.

The New Pact introduces the idea of launching *Talent Partnerships*⁸ with an objective to develop legal pathways to Europe and to advance cooperation with partner countries on mobility and legal migration. The new instrument focuses on better matching of labour and skills needs in the EU Member States, as well as supporting mobility schemes for work or training and capacity building in fields such as labour market and vocational education. As such the instrument focuses on creating skills before migration takes place so that brain drain is avoided and it also includes training for non-migrants, it constitutes both migration management and a development tool. However, since the field of legal migration and admission of labour migrants is primarily regulated on the national level and not the EU level, such instruments are dependent on the willingness of the Member States to participate, regardless of the Commission’s pressure or offered financial support. As the five years negotiations on the reform of the Blue Card Directive shows⁹, legal migration is a highly sensitive field even when it comes to the highly skilled workers because the labour needs of EU Member States greatly vary. Therefore, the effectiveness of positioning the new tool in the centre of the migration cooperation with the third countries, cannot be guaranteed. That is because any kind of harmonization in legal migration is very difficult to be achieved and implementation of such tools greatly depends on the engagement of the Member States.

⁸ European Commission. (23.09.2020). The New Pact on Migration and Asylum. Retrieved (26.05.2021.) from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

⁹ European Commission. (17.05.2021). EU Blue Card: Commission welcomes political agreement on new rules for highly skilled migrant workers. Retrieved (27.07.2021.) from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2522

The New Pact also mentions new, tailor-made *Counter Migrant Smuggling Partnerships*¹⁰ with third countries. Such partnerships focus on capacity building in law enforcement and operational activities, information exchange and actions on the ground through common operations and joint investigative teams, as well as information campaigns on the risks of irregular migration and alternatives for legal pathways. Although cooperation in counter migrant smuggling has been among the top priorities in the external dimension, its prioritization in the New Pact highlights the ever-strong emphasis on illegal migration and border protection in the cooperation with non-EU countries.

The partnerships that were concluded in the GAMM framework were a step forward in engaging countries of origin and transit in dialogue with an aim of considering their needs when developing migration management strategies. However, the cooperation with third countries has highlighted multiple challenges and has been criticized by multiple stakeholders for major human rights violations involving the blocking of migration flows through Turkey, degrading treatment, and arbitrary detention in the case of Libya.¹¹ Moreover, the influence of DG Home and interior ministries over the perspective that is dominant in the New Pact that nationals of other countries are primary sources of threat in the form of illegal immigration is also highlighted¹². Such an approach to partnership can defeat the objective of cooperation with third countries and undermine the notion of mutually beneficial cooperation.

While it is beyond the scope of this article to critically analyse the different aspects and challenges of EU's external migration policy, it is important to note that efficient implementation of the migration cooperation objectives is dependent not only on the willingness of the Member States to utilize the existing instruments but also on the alignment between the

¹⁰ European Commission. (23.09.2020). The New Pact on Migration and Asylum. Retrieved (27.05.2021.) from: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF

¹¹ De Bruycker, F. (2019). Towards a New European Consensus on Migration and Asylum. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, December 2019, 2. Retrieved (27.05.2021.) from: <https://eumigrationlawblog.eu/towards-a-new-european-consensus-on-migration-and-asylum/>

¹² Guild, E. (2020). Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks? *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, November 2020, 27. Retrieved (27.05.2021.) from: <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks/>

EU and third-country aspirations; on competing and sometimes conflicting priorities between policymakers from different policy portfolios, and on the ever-present question of resource allocation¹³. With the New Pact, it is clear that cooperation with third countries remains to be a top priority not only for the EU's external dimension of migration but also for effectively implementing immigration and asylum policies inside the Union.

Latvia in EU's migration cooperation with third countries

The primary responsibility for developing and implementing Latvia's migration, border, and asylum policy lies in the hands of the Ministry of Interior. Other ministries, in particular Justice, Economy, Welfare and Foreign Ministry, also share responsibility in certain horizontal issues that touch upon their mandates. Nevertheless, the main institutions responsible for Latvia's participation in migration cooperation activities with third countries are the ones responsible for migration and asylum policy, namely the Ministry of Interior and its subordinates – the Office of Citizenship and Migration Affairs and the State Border Guard.

After Latvia joined the EU and transposed all the directives and regulations into its national legislation in the field of migration, its cooperation with third countries also developed, especially in the last decade.

Latvia's participation in migration cooperation, focuses on the platforms that bring together countries in Eastern Europe and South Caucasus regions. Latvia's active engagement in the Eastern Partnership initiative is one of the main foreign policy priorities, including in the field of migration and home affairs. Therefore, Latvia has been an active member in the *Eastern Partnership Panel on Migration on Migration, Mobility, and Integrated Border Management* by joining common projects, participating and organizing conferences together with the migration and border guard authorities in Eastern Partnership countries. For instance, Latvia co-hosted a panel meeting on labour migration in May 2015 in Minsk¹⁴. In 2016, in

¹³ Collet, E., Ahad, A. (2017). EU Migration Partnership: A work in progress. *Migration Policy Institute Europe*, 2017, 3. Retrieved (27.05.2021.) from: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-EUMigrationPartnerships-FINAL.pdf>

¹⁴ Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde [Office of Citizenship and Migration Affairs]. (2015). 2015. Gada publiskais pārskats [Yearly report of 2015]. Available at: <https://www.pmlp.gov.lv/lv/media/739/download>, accessed 28 May 2021.

cooperation with Ukraine, Latvia hosted a panel meeting on IT solutions for better management of migration flows¹⁵. The meeting attracted more than 60 participants from all six EP countries, eight EU Member States, EU institutions, international organizations, civil society, the United States, as well as from the academic and the private sector.

Latvia has also implemented various capacity building and training projects with Belarus, Georgia, Moldova, and other countries under the GAMM using the *Mobility Partnership Facility* in the field of border management¹⁶. Latvia's State Border Guard has also implemented a five-year-long EU financed project on Border Management in Central Asia, providing capacity building in controlling migration flows, preventing illegal migration, smuggling, and cross-border crime for the responsible authorities of the five Central Asian countries¹⁷. Within the project, representatives from Central Asian countries have visited different institutions under Latvia's Ministry of Interior for training and exchange of experience.

Latvia has utilized the EU's *Twinning instrument*¹⁸, which provides financial support for the transposition, implementation, and enforcement of EU legislation (the Union *acquis*). For instance, among other projects, Latvia between 2013 and 2015 has provided support to the Azerbaijani State Migration Service in developing and implementing migration policies aimed at reducing irregular migration following international obligations. From 2016 to 2019, the Office of Citizenship and Migration Affairs in collaboration with the State Border Guard implemented a project with Kosovo intending to assess existing migration and asylum legislation and propose legislative changes to ensure that Kosovo's legislation meets the requirements of EU legislation.

¹⁵ Office of Citizenship and Migration Affairs. (2016). Policy Report on Migration and Asylum in Latvia. Retrieved (28.05.2021.) from: http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR_2016_part2_LATVIA_EN.pdf

¹⁶ Mobility Partnership Facility webpage. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://mobilitypartnershipfacility.eu/what-we-do/actions-pilot-projects>

¹⁷ Valsts robežsardze [State Border Guard]. (2019). Publiskais pārskats [Yearly report of 2019]. Available at: <https://www.rs.gov.lv/lv/media/1753/download>, accessed 28 May 2021.

¹⁸ European Commission webpage. Retrieved (28.05.2021). from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en

From 2016 to 2019, Latvia, in cooperation with other EU Member States participated in the *ICMPD MOBILAZE*¹⁹ project supporting the implementation of the Mobility Partnership between the EU and Azerbaijan with a specific focus on strengthening the capacity of the government to develop and implement the national migration policy. Latvia had a leading role in the project's component "legal migration", in which Latvian and Bulgarian experts assessed the existing Azerbaijani legislation on legal and labour migration and prepared recommendations for legislative improvements. Also, within the project, the Azerbaijani delegation visited Latvia to get acquainted with the Latvian practice in legal migration, citizenship and naturalization, labour market forecasting, integration, and diaspora issues.

Besides these major projects, Latvia has also utilized the EU's *TAIEX instrument*²⁰ – technical Assistance and Information Exchange instrument of the EU Commission supporting public administrations with regard to the application and enforcement of EU legislation, as well as facilitating the sharing of EU's best practices. Using the instrument, Latvia has hosted visits with an aim to share best practices with countries such as Ukraine, Montenegro, Azerbaijan, Turkey, and others on topics such as biometric travel documents, e-services, international protection, legal and irregular migration, work permits for foreigners, etc.

Other migration cooperation platforms providing a space for migration dialogues with third countries, where Latvia participates most actively, are *Prague and Budapest Processes*. In the context of the GAMM, the *Prague Process*²¹ has been given priority as a regional dialogue process towards the East. Established in 2009, it is a migration dialogue and a policy process promoting migration partnerships among 50 countries of the EU, Schengen Area, Eastern Partnership, Western Balkans, Central Asia, Russia, and Turkey. The main principles and cooperation areas range from preventing and fighting illegal migration to the facilitation of legal migration and strengthening capacities in the area of asylum and international protection.

¹⁹ International Centre for Migration Development webpage. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.icmpd.org/our-work/projects/mobilaze>

²⁰ European Commission webpage. Retrieved (28.05.2021). from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en

²¹ Webpage of the Prague Process. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.pragueprocess.eu/en/>

The Czech Republic will host the 4th Prague Process Ministerial Conference in 2022 when a new mandate and action plan is expected to be adopted.

*The Budapest Process*²² encompasses an even broader regional scope. It is an interregional dialogue on migration stretching from Europe to the Silk Routes Region, also covering Europe's Eastern neighbours, the Western Balkans, and Central Asia. The dialogue provides a platform for dialogue and operational cooperation for over 50 governments and 10 international organizations and aims to strengthen regional dialogue and cooperation on migration and mobility, including topics of readmission and international protection. Latvia has been participating in senior official meetings, as well as in regional working groups of the Black Sea region and Southeast Europe, and thematic working groups on legal migration and international protection. The Office of Citizenship and Migration Affairs was also ready to host a conference on labour migration in 2020, yet due to the Covid-19 pandemic, the plans had to be cancelled.

Latvia's strengths and opportunities in migration cooperation with third countries

As has been demonstrated, Latvia's cooperation with third countries in the field of migration is centred around Eastern Partnership and Balkan countries. It can be explained by a common history under a different degree of influence of the Soviet Union, which also presents opportunities in present-day cooperation. First, many Latvian high-level experts began their careers in the migration sector before or right after the dissolution of the Soviet Union. Therefore, they are familiar with challenges that the post-Soviet legacy poses on the structures, functions, and culture of institutions in their relations with other state authorities, the citizens, and third-country nationals. This understanding provides faster emersion in the socio-political and cultural context of partner countries and helps to avoid the application of blueprints or top-top approaches in capacity-building activities. Second, due to the influence of the Soviet Union, the Russian language is common to

²² Webpage of the Budapest Process. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.budapestprocess.org/>

the high-level representatives and experts in Latvia and partner countries to the East, easing communication on a formal level, and opening gateways for establishing more personal contacts.

The fact that Latvia joined the EU in the 2004 enlargement, also means that Latvia, as other former Eastern bloc countries which joined the EU at the same time, has relatively fresh experience in transposition of EU legislation in different sectors compared to the older, Western EU Member States. This experience in the assessment of national and EU legislation, approximation, and transposition of EU legislation, gives an advantage to Latvian national experts in building up capacities of partner countries that strive to approximate their national laws, regulations, and quality standards to those of EU Member States. Therefore, one of Latvia's strengths lies in conducting cooperation projects with third countries with a focus on approximation of partner countries' national legislations in the field of international protection, document security, legal migration, and border management.

The third factor that poses opportunities in migration cooperation for Latvia, is the fact that Latvia is located on the EU's external border. Guarding EU's external border means enhanced training and expertise for Latvia's State Border Guard and migration authorities. It has facilitated Latvia's experience in building cooperation with third countries in preventing smuggling, recognizing and preventing human trafficking, forged documents, organized crime, and illegal migration in general. Since most of the applications for international protection in Latvia are submitted on the border, it has also strengthened Latvia's inter-institutional cooperation, since the asylum policy is shared among the State Border Guard and the Office of Citizenship and Migration Affairs. Therefore, a wide range of skills and competencies needed for border protection make Latvia a great partner for knowledge transfer on border management.

Migration cooperation with third countries – a manifestation of solidarity?

As for the benefits that arise from migration cooperation, it is important to note the aspect of solidarity besides other obvious benefits such as professional growth of the national experts, international recognition, and

facilitation of achieving the objectives of immigration and asylum policies inside the Union by implementing the GAMM. The EU's migration and asylum policy is strongly based on the concepts of solidarity and responsibility. Their interconnectedness and the balance between them appeared in the centre of negotiations on the reform of the Common European Asylum System in 2016 and are still at the centre of discussions on the New Pact. The countries which face the highest influx of refugees and migrants advocate for stronger solidarity among the EU Member States through automatic relocation based on individual quotas once a Member State under pressure reaches its maximum reception capacity. At the same time, the Member States opposing such mechanism emphasize individual responsibility to deal with the problem and the diverse ways how solidarity can be manifested beyond relocation of migrants and refugees.

Since the discussion of solidarity through obligatory relocation was revived in the wake of the 2015 migration crisis, Latvia's position has been aligned with those countries which emphasize responsibility and diverse manifestations of solidarity, especially the Baltics and the Visegrad group (Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia). While Latvia claims that its solidarity is manifested by effective implementation of EU's migration and asylum acquis, the Visegrad group countries considerably invest in external migration management framing it as another way of showing solidarity with the Member States of the highest refugee influx. Indeed, the Czech Republic, Poland, and Hungary have been chairs of the two influential migration cooperation forums – the Prague and Budapest Processes. In addition, Poland has expanded its migration cooperation projects to the Middle East^{23, 24} and even Africa by being an active member in Rabat and Khartoum Processes, along with the other Visegrad group countries²⁵. One of the

²³ European Commission. (2014). Press Release: EU and Tunisia Establish their Mobility Partnership. Retrieved (28.05.2021.) from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_208

²⁴ International Centre for Migration Development. Support to the Mobility Partnership between the European Union and the Hashemite Kingdom of Jordan. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.icmpd.org/our-work/projects/support-to-the-mobility-partnership-between-the-european-union-and-the-hashemite-kingdom-of-jordan-jempas>

²⁵ International Centre for Migration Development. Migration Dialogues. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues>

arguments behind the active engagement in external migration management with the countries of origin and transit is that by investing and strengthening the EU's partnership with third countries and their capacity to better manage migration, the country manifests solidarity with the Member States of the highest refugee influx. The partnership with third countries in itself does not offer the same results as the quota-based relocation mechanism would. However, considering the New Pact's emphasis on preventing migrant outflow from countries of origin and transit, cooperation with third countries with a focus on border management, illegal migration, and addressing the root causes of migration, can indeed serve as a contribution to the migration situation inside the Union. And thus, can be considered as an additional manifestation of solidarity. Therefore, utilizing Latvia's strengths as an international partner, migration cooperation with third countries can be framed as a way of showing solidarity, especially, if Latvia's position on quota-based relocation of migrants and refugees is not going to change anytime soon.

The EU's focus on Central Asia and Latvia's opportunities for cooperation

The EU's role further East, including in post-Soviet Central Asia, has been limited compared to Russia and China, not least in the field of migration cooperation. However, Central Asia's strategic geographical location at the crossroads of Europe and Asia, its role as a transit region for the migrants from Afghanistan to the EU, its share in EU's energy import, and its market of more than seventy million inhabitants, have made Central Asia an increasingly important partner for the EU. Therefore, the EU Strategy on Central Asia, first adopted in 2007²⁶ helped the EU and Central Asia to pave a way for closer cooperation. Moreover, different reform processes in the region as demonstrated in the first informal Summit of Central Asian leaders in March 2018, have also triggered support for modernization from the EU²⁷.

²⁶ Council of the European Union. (31.05.2007). The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10113-2007-INIT/en/pdf>

²⁷ Gotev, G. (2018). Astana hosts little-publicised Central Asia summit. EURACTIV, March 16, 2018. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/fri-astana-hosts-little-publicised-central-asia-summit/>

In 2019, the Council adopted a new EU Strategy for Central Asia with clear priorities for partnership, divided in three directions: resilience, prosperity, and strengthening the architecture of partnership²⁸. Migration cooperation is also a part of the Strategy and is discussed under the theme of “Partnering for Resilience”. Hence, subsection 1.2 of the Strategy refers to “*Strengthening Cooperation on Border Management, Migration and Mobility, and in addressing Common Security Challenges*”²⁹. The objectives of the partnership include:

- enhanced border management cooperation;
- fight against organized crime, migrant smuggling, and illegal migration;
- improvement of migration and mobility management by addressing the root causes of irregular migration and supporting the legal channels of migration and
- establishing effective legislation and systems to assist the victims of trafficking in human beings and the persons in need of international protection.

The cornerstone of EU's engagement with Central Asian countries will remain bilateral *Enhanced Partnership and Cooperation Agreements* (EPCAs), which the EU has concluded with Kazakhstan, and which are in the final negotiation stages with Kyrgyzstan and Uzbekistan.

Latvia doesn't face a major number of illegal migrants or asylum seekers from the region, and the nationals of Central Asian countries reside in Latvia mostly due to study, family reunification, or work purposes. As of July 2020, a total of 3663 nationals of Central Asian countries resided in Latvia. The majority of them were nationals of Uzbekistan as illustrated in Table 1.

²⁸ European Council, Council of the European Union. (17.06.2019). Central Asia: Council adopts a new EU strategy for the region. Retrieved (28.05.2021.) from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/central-asia-council-adopts-a-new-eu-strategy-for-the-region/>

²⁹ European Commission. (15.05.2019). Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership. Retrieved (28.05.2021.) from: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf

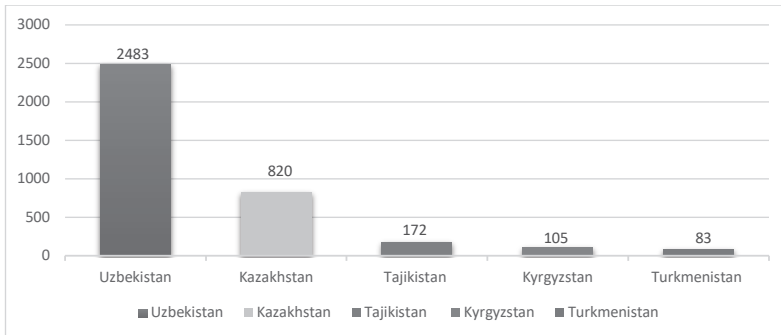


Table 1: **Nationals from Central Asian countries residing in Latvia, 2020³⁰**

Migration cooperation with Central Asian countries is also limited. As mentioned before, a major EU-financed five-year-long project (2015-2020) was implemented by the State Border Guard on Border Management in Central Asia (BOMCA 9). During which Latvian counterparts provided capacity building in migration management, preventing illegal migration, migrant smuggling, and cross-border crime for the responsible authorities of the five Central Asian countries.

As we could see in the New Pact on Migration and Asylum and its Section 6, which is devoted to cooperation with international partners, cooperation on border management, migration governance, and promotion of legal migration pathways are given a special priority. Similar priorities are also outlined in the 2019 Strategy for partnership with Central Asia. These priorities also align with Latvia's expertise and past projects with Eastern Partnership and Balkan countries. Hence, Latvia is in a strong position to build new partnerships and expand its efforts in migration cooperation in the fields of border security, document security, recognition of forged documentation, transition to biometric documents, e-services, and prevention of illegal migration. Latvia can also take advantage of the EU's and Central Asian countries' common partnership objective to better manage migration flows by assisting in developing asylum, and legal migration legislation that respects human rights. In addition, the already mentioned understanding

³⁰ Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde [Office of Citizenship and Migration Affairs]. (2020). Latvijas iedzīvotāju sadalījums pēc valstiskās piederības [Distribution of Latvian population by nationality]. Available at: <https://www.pmlp.gov.lv/lv/media/277/download>, accessed 28 May 2021.

of the post-Soviet context and the relatively recent accession to the EU put Latvia in a strong position to be one of the most active Member States to contribute to the partnership with Central Asia, facilitating the implementation of the partnership goals under the New Pact and making use of the priorities in the 2019 Strategy on Central Asia.

To do that, Latvia must step up with its participation in international migration dialogue platforms and show interest in cooperation with the Central Asian countries. The main platforms where Central Asian countries participate together with Latvia are Budapest and Prague Processes, as well as ASEM³¹ (a high-level Asia-Europe meeting). To show readiness for cooperation, it is recommended that Latvia is represented on all – highest, senior and technical levels, followed by invitations to host visits that can be organized bilaterally or by utilizing different EU funding instruments. At home, Latvia must continue building and expanding its national capacity to engage in international cooperation projects. The crucial components of such activity are conducting a needs assessment of potential partner countries, training national personnel, develop inter-institutional groups to offer teams of experts on horizontal migration policy issues, conduct skills, and expertise matching, and finally research funding opportunities and draft project applications.

Conclusion

Summarizing all the aforementioned thoughts on EU's migration cooperation with third countries and Latvia's role in it, I believe that Latvia has to look beyond the already established partnership with the countries in Eastern Europe and more actively use its strengths and the opportunities they provide to expand migration cooperation to other thematic fields and regions, specifically to Central Asia.

The New Pact's reinforced focus on migration cooperation with third countries beyond the EU's immediate border provides Latvia with the appropriate context to expand its contribution to the external dimension of EU's migration policy. EU offers a great variety of financial instruments at

³¹ Webpage of the Asia-Europe Meeting (ASEM). Retrieved (29.05.2021.) from: <https://www.aseminfoboard.org/about/overview>

different levels that Latvia is already acquainted with through previous projects. Therefore, ambition and clear policy aims on a political level are necessary to expand Latvia's migration cooperation efforts on the practical level.

Latvia's strengths such as understanding the post-Soviet legacy's impact on the functioning of institutions and their culture, experts' ability to communicate in the Russian language, and Latvia's position on the EU's external border offer great opportunities to continue Latvia's migration cooperation with the countries in Eastern Europe, the Balkans and South Caucasus and expand it further to Central Asia. The already existing efforts to build closer cooperation between the EU and the five Central Asian countries indeed provide the appropriate time and platform to utilize Latvia's strengths through a partnership with the Central Asian countries.

Finally, the New Pact's emphasis on migration cooperation with third countries, especially in border management, capacity building to control migration flows, and preventing migrant smuggling, allows for framing partnerships with non-EU countries as another aspect of solidarity. Considering Latvia's opposition to the quota-based relocation of migrants and refugees, migration cooperation can indeed be framed as an additional contribution to migration management in the EU.

Klimata pārmaiņas un migrācijas politika

Ieva Salna,

Latvijas Politologu biedrības asociētā pētniece

Klimata pārmaiņas turpinās atstāt postošas sekas ne tikai uz ekosistēmām, bet arī visas pasaules iedzīvotājiem. Jau šobrīd to ietekmē marginalizētajām grupām globālajos Dienvidos nākas migrēt. Šo grupu mijiedarbība rada unikālu pieredzi, kura atstāj iespaidu uz migrācijas raksturu un nosaka nepieciešamību veidot atbilstošu imigrācijas politiku izstrādi, kurām jābalstās uz iekļaušanas principu. Veidojot Eiropas Savienības imigrācijas politiku, būtu jāpēta klimata migrācijas tendences un institucionālā iesaistīšanās sociālās nevienlīdzības mazināšanā.

Atslēgvārdi: iekļaujoša politika, imigrācijas politika, klimata migrācija, klimata pārmaiņas.

Climate change will continue to have devastating impacts not only on ecosystems, but human populations across the world. Marginalized communities in the Global South are already forced to migrate due to its impacts. However, there are overlaps, interactions between social identities of these groups, thus creating unique experiences, which result in their relationship with migration being ambiguous at best. When creating inclusive European Union immigration policy, there is a need to examine climate migration trends and institutional engagement in the mitigation of social inequality.

Keywords: climate change, climate migration, immigration policy, inclusiveness.

Ievads

Klimata pārmaiņas negatīvi ietekmē un turpinās ietekmēt gandrīz visas dzīves jomas. To negatīvās sekas atstāj iespaidu ne tikai uz globālo ekosistēmu, bet arī cilvēkiem visā pasaulē. Klimata pārmaiņām attīstoties,

samazinās pārtikas, ūdens, enerģijas pieejamība, kā arī pastāv nopietni riski sabiedrības veselībai.¹ Pieaug ekstrēmu laika apstākļu un dabas katastrofu regularitāte, palielinās arī piesārņojuma līmenis. Turklāt klimata pārmaiņas rada ne tikai ekoloģiskas, bet arī sociālas, ekonomiskas, politiskas un kulturālas sekas. Lai gan klimata pārmaiņas un ar tām saistītie jautājumi starptautiskajā dienaskārtībā kļūst arvien aktuālāki, centienos pielāgoties to radītajiem ierobežojumiem un jaunajām realitātēm starptautiskajā sistēmā joprojām pastāv nozīmīga nevienlīdzība – lielāko piesārņojumu rada galvenokārt attīstītās un industriālās valstis, bet tā negatīvās sekas lielākoties piedzīvo tieši attīstības valstis. Saskaņā ar Klimata riska indeksa (*Climate Risk Index*) datiem tikai trīs valstis no 20 pasaules lielākajiem piesārņotājiem piedzīvo vai piedzīvos vismagākās sekas klimata pārmaiņu rezultātā – Japāna, Indijas Republika un Vācijas Federatīvā Republika (turpmāk – Vācija).²

Eiropas Savienība (ES) ir daļa no pasaules lielākajiem piesārņotājiem. 2018. gadā lielākie CO₂ izmešu radītāji no Eiropas valstīm bija Vācija (ieņemot 6. vietu pasaulē radīto oglekļa dioksīda izmešu ziņā³), Apvienotā Karaliste, Polija, Francija un Itālija (ieņemot attiecīgi 17., 18., 19. un 20. vietu pasaulē). Ārpus Eiropas lielāko piesārņotāju vidū pasaulē ir tādi starptautiskās ekonomikas giganti kā Amerikas Savienotās Valstis (ASV), ieņemot 2. vietu pasaulē, un Ķīnas Tautas Republika (Ķīna), kas ieņem 1. vietu. Jāmin, ka, kamēr Vācija atrodama abu sarakstu augšgalā, Klimata riska indeksā parādās tādas valstis kā Filipīnu Republika, Madagaskaras Republika, Šrilankas Demokrātiskā Sociālistiskā Republika, Kenijas Republika, Ruandas Republika un Fidži Salu Republika, kas nav lielāko piesārņotāju vidū un visas klasificēamas kā attīstības valstis⁴.

Ņemot vērā, ka klimata pārmaiņu radītās sekas pārsniedz valstu robežas, arī atbildība par piesārņojuma radišanu jāuzņemas visiem starptautiskās sistēmas dalībniekiem. Tādējādi, veidojot imigrācijas politiku ES, jāņem vērā arī klimata pārmaiņu rezultātā radusies imigrācija. Šādai pieejai būtu

¹ Sultana, F. (2014). Gendering Climate Change: Geographical Insights. *The Professional Geographer*, 66 (3), pp. 372-381.

² Climate Risk Index (2021). Izgūts (16.04.2021) no: www.germanwatch.org/en/crri

³ Each Country's Share of CO₂ Emissions, Union of Concerned Scientists. Izgūts (07.03.2021.) no: <https://www.ucsusa.org/resources/each-country-share-co2-emissions>.

⁴ Members of G-77, The Group of 77 at the United Nations. Izgūts (07.03.2021.) no: <http://www.g77.org/doc/members.html>.

jāatspoguļo marginalizēto sabiedrības grupu specifiskās grūtības un jāpie-dāvā atbilstoši risinājumi.

Neproporcionāla klimata pārmaiņu ietekme skaidrojama ar attīstības valstu atkarību no lauksaimniecības sniegtajiem ienākumiem un nodarbi-nātības, ko klimata pārmaiņas ietekmēs vistiešākajā veidā.⁵ Turklāt attīstī-bas valstīs, kas piedzīvo un piedzīvos klimata pārmaiņas neproporcionāli attīstītajām valstīm, pastāv dažādi izaicinājumi. Kā norāda N. Detraza (*Nicole Detraz*) un L. Vinzora (*Leah Windsor*), "Pastāv risks palielināties pārtikas nedrošībai, pieaugt saslimstībai, rasties ienākumu zudumam un vairoties nabadzībai."⁶

Šajā rakstā uzmanība pievērsta klimata pārmaiņu sasaistei ar migrācijas jautājumiem, akcentējot sociālās nevienlīdzības aspektus. Lai gan klimata pārmaiņu izraisīta migrācija (turpmāk – klimata migrācija) starptautiskajā dienaskārtībā tiek apspriesta arvien plašāk, trūkst sabiedrības neaizsargā-tāko grupu, piemēram, sievietu, rasu un etniskās, seksuālo minoritāšu, cil-vēku ar invaliditāti, nabadzībā dzīvojošu cilvēku un citu grupu perspektīvas un analīzes.⁷ Raksta pirmajā daļā aplūkosim klimata migrācijas jēdzienu un paša procesa izpausmes. Otrajā pievērsīsimies ES migrācijas politikai un tās iespējām pielāgot savas rīcībpolitikas jaunākajām tendencēm.

Klimata pārmaiņas un klimata migrācija

Klimata migrācija ir novērojama gan vietējā, gan reģionālā, gan nacio-nālā un starptautiskā līmenī. Klimata pārmaiņām un mobilitātes procesiem mijiedarbojoties, rodas gan tiešas (piemēram, dabas katastrofas izraisīta dzī-vesvietas izpostīšana), gan netiešas sekas (izmaiņas nokrišņu līmeņos, kas ietekmē lauksaimniecības ražas). Tādējādi arvien aktuālākas kļūst diskusijas par apmēru, kādā klimata pārmaiņas ietekmē un turpinās ietekmēt ne tikai ekosistēmas, bet arī cilvēku populāciju, tās mobilitāti visā pasaulē.

Aptuveni pieci miljoni cilvēku no 95 valstīm 2019. gadā var tikt uzska-tīti par klimata migrantiem – viņi ir pametuši mājvietas dabas katastrofu

⁵ Mertz, O., Halsnæs, K., Olesen, J. E., Rasmussen, K., (2009). Adaptation to climate change in developing countries. *Environmental management*, 43(5), pp. 743-752.

⁶ Detraz, N., Windsor, L. (2014). Evaluating Climate Migration. *International Feminist Journal of Politics*, 16 (1), pp. 127-146.

⁷ Turpat.

vai nepiemērotu klimatisko apstākļu dēļ. Piespiedu pārvietošanās valstu iekšienē visvairāk notikusi Afganistānā (vairāk nekā 1 miljons cilvēku), Indijā (apmēram 600 000 cilvēku), Etiopijā, Filipīnās un Sudānā ar attiecīgi 390 000, 364 000 un 270 000 pārvietotiem cilvēkiem.⁸ Tiek prognozēts, ka līdz 2050. gadam piespiedu pārvietošanās būs nepieciešama aptuveni 143 miljoniem cilvēku.⁹

Klimata migranti pametīs teritorijas, kurās klimata pārmaiņu radīto seku rezultātā vairs nebūs pieejami izdzīvošanai nepieciešamie resursi – ūdens, lauksaimniecībai piemērota zeme, kā arī teritorijas, kurās pieaug dabas katastrofu regularitāte un intensitāte. Turklāt konkrētām sabiedrības grupām klimata pārmaiņas nozīmē ierobežotu brīvību, iespējas izvēlēties mobilitāti vai galamērķi.¹⁰ Līdz ar to kļūst svarīgas diskusijas par sociālo taisnīgumu, cilvēktiesībām un sociālo nevienlīdzību kopumā.¹¹ Šīs tendences parāda starpdisciplināras un sociāli iekļaujošas pieejas nepieciešamību klimata migrācijas jautājumu analīzei un saistīto problēmu risināšanai.¹²

Varas attiecības klimata pārmaiņu ietekmē rada draudus tieši sabiedrības neaizsargātākajai daļai. Kā uzsver D. Mesija (*Doreen Massey*), mobilitātes un migrācijas pētniecība nav tikai “jautājums par to, kurš pārvietojas un kurš – nē.”¹³ Tas skaidrojams tieši ar neproporcionālo varas attiecību izvietojumu sabiedrībā. Ja dažādām sabiedrības grupām ir atšķirīgas mobilitātes iespējas, piemēram, vienām ir iespēja pārvietoties pēc vēlēšanās, nevis tikai nepieciešamības dēļ, savukārt citām vispār nav iespējas pārvietoties, veidojas izteikta sociāla disproporcija¹⁴. Līdz ar to nozīmīgas atšķirības pastāv ne tikai

⁸ Global Report on Internal Displacement (2020). Izgūts (08.04.2021.) no: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

⁹ Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J. Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., Midgley, A. (2018). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. World Bank, Washington, DC. Izgūts (08.04.2021.) no: <http://hdl.handle.net/10986/29461>

¹⁰ Bettini, G. (2017). Where next? Climate change, migration, and the (bio) politics of adaptation. *Global Policy*, 8, pp. 33-39.

¹¹ Turpat.

¹² Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J. Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., Midgley, A. (2018). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. World Bank, Washington, DC. Izgūts (08.04.2021.) no: <http://hdl.handle.net/10986/29461>

¹³ Massey, D. (1994). Global sense of place. *Space, Place and Gender*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 146-156.

¹⁴ Turpat.

mobilitātes apmēros, bet arī spējā to kontrolēt. Tādējādi klimata pārmaiņu un klimata migrācijas diskusijas jāpapildina ar sociālās nevienlīdzības analīzi.

Vēsturiski klimata pārmaiņu diskursā centrālie bijuši atbildības (par klimata pārmaiņu radīšanu/seku mazināšanu) un tās sadales jautājumi, kā arī taisnīguma jēdziens. Piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas 1992. gada Vispārējā konvencija par klimata pārmaiņām balstās tieši kopīgas atbildības ar atšķirīgiem pienākumiem principā. Vēlāk to papildināja Parīzes klimata nolīgums, iekļaujot klimata taisnīguma (*climate justice*) jēdzienu. Gan atbildības, gan taisnīguma jēdziens, klimata pārmaiņām attīstoties un ieņemot arvien nozīmīgāku lomu starptautiskajā politiskajā dienaskārtībā, ir joprojām diskutabli.¹⁵

Diskursā par klimata pārmaiņu izraisītu migrāciju tradicionāli domā nējušas divas galvenās teorētiskās un analītiskās pieejas – minimālisms un maksimālisms. Minimālisti noraida deterministisku skatījumu uz migrāciju un neskata klimata migrāciju kā draudu drošībai. Savukārt maksimālisti klimata migrantus kopumā redz kā draudu starptautiskajai politiskajai sistēmai, turklāt uzskata, ka, pieaugot ārējai klimata migrācijai, pieaugs politisko un militāro konfliktu skaits. Mūsdienās šīs savstarpēji konfliktējošās pieejas nedominē, tā vietā veidojas abu kombinācija¹⁶, un diskusijas ir reducētas līdz nostājai ‘par’ vai ‘pret’ klimata migrantiem¹⁷.

Klimata migrācijas studijās dominējuši divi pamatprincipi, pēc kuriem valstis interpretē un risina klimata pārmaiņu radītās sekas – ievainojamība (*vulnerability*) un adaptācijas spējas (*adaptation capacity*)¹⁸. Klimata pārmaiņu kontekstā ievainojamību definē kā uzņēmību pret dažādiem bīstamiem spiedieniem, kā arī spēju atbildēt uz šiem spiedieniem. Adaptācijas kapacitāte savukārt tiek definēta kā ekoloģisko, sociālo, ekonomisko sistēmu pielāgošanās spēja esošiem vai potenciāliem klimatiskiem stimuliem, kā arī to sekām¹⁹. Turklāt starp šiem abiem principiem pastāv drīzāk cirkulāras,

¹⁵ Bettini, G., Nash, S. L., Gioli, G. (2017). One step forward, two steps back? The fading contours of (in) justice in competing discourses on climate migration. *The Geographical Journal*, 183(4), pp. 348-358.

¹⁶ Turpat.

¹⁷ Bettini, G. (2014). Climate migration as an adaption strategy: de-securitizing climate-induced migration or making the unruly governable? *Critical Studies on Security*, 2 (2), pp. 180–195.

¹⁸ Mertz, O., Halsnæs, K., Olesen, J. E., Rasmussen, K. (2009). Adaptation to climate change in developing countries. *Environmental management*, 43(5), pp. 743-752.

¹⁹ Turpat.

nevis lineāras attiecības, tas ir, spēja mainīt ievainojamību var ietekmēt adaptācijas kapacitāti.

Tomēr, klimata pārmaiņām palielinot ievainojamību attīstības valstīs, ir svarīgi pētīt atšķirības dažādu sabiedrības grupu ietvaros²⁰. Tas ir, palielinoties ievainojamībai, neaizsargātākās sabiedrības grupas potenciāli cietīs neproporcionāli vairāk.

Attīstoties klimata pārmaiņām un to teorētiskajiem, akadēmiskajiem un analītiskajiem aspektiem, diviem iepriekšminētajiem principiem pievienojies trešais – izturēspēja (*resilience*). Ar izturēspējas jēdziena starpniecību mūsdienās arvien vairāk cenšas veidot jaunas pieejas un skatījumus uz klimata migrācijas pārvaldīšanu²¹. Lai gan šis jēdziens pielietots ar mērķi formulēt marginalizētās grupas kā klimata pārmaiņu un migrācijas radīto negatīvo seku mazināšanas aģentus un uzsvērtu sabiedrībā neaizsargātāko cilvēku un kopienu līdzdalību šajos procesos, pierādījies, ka rezultāts ir pretējs. Kā uzsver cilvēktiesību aizstāvji, ar uzstādījumu, ka cietušajiem vai neaizsargātākajiem sabiedrības locekļiem jābūt “izturēspējīgiem”, atbildība par klimata pārmaiņu radīto seku mazināšanu tiek pārliekta no “pārīdarītājiem” uz visvairāk skartajiem.²² Tādējādi tā vietā, lai valstis uzņemtos atbildību par nevienlīdzības mazināšanu, marginalizētās grupas tiek pozicionētas kā teju primārais pārmaiņu avots.

Rezultātā var secināt, ka mūsdienu klimata migrācijas analīzi raksturo trīs galvenie izejas punkti, no kuriem veidojusies rīcībpolitika – ievainojamība, adaptācijas spējas un izturēspēja.²³ Tomēr, kā uzsver klimata migrācijas pētnieki, var nākties kritiski izvērtēt pastāvošos klimata migrācijas naratīvus. Tikai tādā veidā, kā uzsver B. Hartmane (*B. Hartmann*), “iespējams veidot vienlīdzīgāku, iekļaujošu klimata, arī klimata migrācijas, politiku.”²⁴

²⁰ Sultana, F. (2014). Gendering Climate Change: Geographical Insights. *The Professional Geographer*, 66 (3), pp. 372-381.

²¹ Bettini, G., Nash, S. L., Gioli, G. (2017). One step forward, two steps back? The fading contours of (in) justice in competing discourses on climate migration. *The Geographical Journal*, 183(4), pp. 348-358.

²² Turpat.

²³ Bettini, G., Nash, S. L., Gioli, G. (2017). One step forward, two steps back? The fading contours of (in) justice in competing discourses on climate migration. *The Geographical Journal*, 183(4), pp. 348-358.

²⁴ Hartmann, B. (2010). Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality, and the politics of policy discourse. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 22(2), pp. 233-246.

Klimata migrācijas kontekstā pastāvošie tradicionālie naratīvi atstājuši iespaidu uz mūsdienu institucionalizēto politiku, kā arī nevalstisko sektoru un aktivismu.²⁵

Izplatīts naratīvs vides un klimata rīcībpolitikā ir degradācijas naratīvs (*degradation narrative*). Degradācijas naratīva saknes meklējamas tradicionālos, koloniālos stereotipos par attīstības valstu iedzīvotājiem kā vides un dabas degradētājiem. Tas ir, tiek uzskatīts, ka šo valstu iedzīvotāji pārlietu apsaimnieko lauksaimniecības zemes, tādējādi degradējot apkārt esošo dabu un vidi, līdz to vairs nav iespējams apdzīvot. Tādējādi, nespējami uzturēties dzīvošanai nepiemērotos apstākļos, šie cilvēki izvēlas vai ir spiesti emigrēt, kļūstot par vides un klimata migrantiem. Degradācijas naratīva sastāvdaļa ir arī attīstības valstu politiskā nestabilitāte, ko veicina šie vidi degradējošie, migrējošie iedzīvotāji, cikliski iznīcinot konkrētās valsts vai teritorijas dabu un vidi. Lai gan degradācijas naratīvs saņēmis arvien lielāku kritiku, un pierādīts, ka tas nav balstīts uz faktiem, Rietumu valstu klimata politikā, līdz ar to arī klimata migrācijas politikā, tā ietekme novērojama arī mūsdienās. Šādu stereotipu rašanās, nostiprināšanās un saglabāšanās Rietumvalstīs un attīstītajās valstīs kopumā, kā norāda B. Hartmane, skaidrojama ar to spēju “nošaut divus zaķus ar vienu šāvienu.”²⁶ Proti, atbildību par vides degradāciju iespējams piedēvēt sabiedrības neaizsargātākajām grupām, tādējādi neuzņemoties atbildību lēmumu pieņēmēju līmenī, kā arī pozicionēt migrāciju kā drošības draudu. Tas ļauj neuzņemties atbildību par industrializēto lauksaimniecību un lopkopību, ieguves rūpniecību, kā arī ar taisnīgu pārkārtošanos saistītu nodarbinātības rīcībpolitiku.

Rietumvalstīs degradācijas naratīva ietekme izpaudusies ne tikai klimata pārmaiņu kontekstā, skaidrojot vides un dabas degradāciju ar sabiedrības neaizsargātāko grupu darbībām, bet tas bijis arī pamats stingrākai imigrācijas politikai un robežkontrolei, piemēram, ierobežojot iespējas meklēt patvērumu. Tādējādi piespiedu pārvietošanās nianse un iemesli klimata pārmaiņu un vides apstākļu dēļ tikuši depolitizēti, kā norāda Dž. Betīni (*Giovanni Bettini*), S. Neša (*Sarah Louise Nash*) un Dž. Džioli (*Giovanna*

²⁵ Hartmann, B. (2010). Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality, and the politics of policy discourse. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 22(2), pp. 233-246.

²⁶ Turpat.

Gioli)²⁷. Arī klimata migrācijas pozicionēšana par draudu Rietumvalstu drošībai reducē skarto indivīdu un kopienu pieredzi un problēmas²⁸, līdz ar to neveicinot iekļaujošas un taisnīgas pieejas veidošanos klimata pārmaiņu seku mazināšanai un adaptācijai veidošanos.

Jau 2014. gada Klimata pārmaiņu starpvaldību padomes (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) ziņojums iekļāva klimata migrācijas jautājumu aktualizēšanu, taču mūsdienu politiskajā kontekstā tie joprojām tiek aplūkoti kā drauds drošībai.²⁹ Arī starptautisko tiesību pētnieki identificējuši trūkumus imigrācijas politikā klimata migrācijas kontekstā. Joprojām praktiski nepastāv regulējumi par pastāvīgas uzturēšanās iespēju indivīdiem, kas imigrējuši klimata pārmaiņu radīto seku dēļ. Tā vietā vairākas valstis, piemēram, ASV, izveidojušas pagaidu uzturēšanās regulējumus vides apstākļu dēļ, tomēr tas netiek atzīts par ilgtermiņa risinājumu, kāds būtu nepieciešams klimata pārmaiņu gadījumā.³⁰ Kā uzsver K. Vaimena (*Katrina M. Wyman*), klimata migrantiem ir sarežģīti tikt atzītiem arī par bēgļiem, pamatojoties uz Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju par bēgļa statusu, tādējādi ir apgrūtināta iespēja uzturēties galamērķa valstī pastāvīgi.³¹

Ņemot vērā daudzās neskaidrības, kas saglabājas klimata migrācijas diskusijā, arī atbilstošie risinājumi nav vienkārši definējami. Pastāv uzskats, ka, lai izvairītos no migrantu pieredžu reducēšanas – arī klimata pārmaiņu kontekstā –, būtu jāizvairās no pārliekas koncentrēšanās uz migrācijas cēloņiem, tā vietā pievēršoties migrantu tiesībām.³² Tādējādi iespējams atspoguļot marginalizēto grupu problēmas, pievērsties to iekļaujošai analīzei un par prioritāti izvirzīt nevis mobilitātes iemeslu, bet pašus migrantus.³³

²⁷ Bettini, G., Nash, S. L., Gioli, G. (2017). One step forward, two steps back? The fading contours of (in) justice in competing discourses on climate migration. *The Geographical Journal*, 183(4), pp. 348-358.

²⁸ Hartmann, B. (2010). Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality, and the politics of policy discourse. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 22(2), pp. 233-246.

²⁹ Baldwin, A., Methmann, C., Rothe, D. (2014). Securitizing 'climate refugees': the futurology of climate-induced migration. *Critical Studies on Security*, 2 (2), pp. 121-130.

³⁰ Wyman, K. M. (2013). Responses to Climate Migration. *Harvard Environmental Law Review*. 37 (1), pp. 167-216.

³¹ Turpat.

³² Nicholson, C. T. (2014). Climate change and the politics of causal reasoning: the case of climate change and migration. *The Geographical Journal*, 180(2), pp. 151-160.

³³ Betts, A. (2010). Survival migration: A new protection framework. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(3), pp. 361-382.

Tomēr nepieciešama kompleksa pieeja – problēmas seku analīze nevar pastāvēt bez cēloņu izpratnes un unikālo pieredžu, kādas veidojas dažādās sabiedrībās, apzināšanas.

Eiropas Savienības imigrācijas politika un klimata migrācija

Gan starptautiskajā, gan ES līmenī klimata migrācija ir oficiāli atpazīts fenomens, tomēr kā tiesiska vienība tā nepastāv. Tāpat ES nepastāv neviena *ad hoc* darba grupa, komiteja, organizācija vai institūcija, kas būtu tālākas rīcībpolitikas plānu virzītājspēks klimata migrācijas jautājumos. Tātad klimata migrāciju ES līmenī var uzskatīt par vienu no diskusiju tēmām, tomēr praktiski netiek realizētas ar šīm diskusijām saistītās idejas, ambīcijas vai plāni.³⁴ Rezultātā ārējiem klimata migrantiem, kas klimata pārmaiņu radīto seku ietekmē pamet izcelsmes valstis, nākas sastapties ar tiesisko vakuumu.

Jāmin, ka ES līmenī pastāv atšķirība starp migrantiem un patvēruma meklētājiem. Migranti tiek raksturoti kā personas, kuras ieceļo ES, lai uzlabotu savu dzīves kvalitāti, savukārt par patvēruma meklētājiem tiek uzskatītas personas, kam dažādu politisku, sociālu un kultūras apstākļu dēļ izcelsmes valstī draud briesmas dzīvībai vai labklājībai. Līdz ar to arī tiesiskais ietvars, kas regulē šo divu grupu pastāvēšanu ES robežās, ir atšķirīgs.³⁵ Ja nav skaidra klimata migrācijas un klimata migrantu definējuma ne starptautiskā, ne ES līmenī, nav iespējams klimata migrantiem vienlīdzīgi pielāgot arī esošās sistēmas “noteikumus” ne pēc migrantu, ne patvēruma meklētāju definīcijām. Klimata migrācijas kontekstā šeit atklājas ES tiesiskā un institucionālā ietvara plaša. Tātad, nepastāvot regulējumiem, kas tieši attiektos uz klimata migrantiem, nav iespējams nodrošināt tiem pienācīgus dzīves apstākļus ES teritorijā. Turklāt joprojām turpinās diskusijas par to, vai tad, kad klimata migrācija un migranti tiktu juridiski definēti, uz šo

³⁴ Bonjour, S., Ripoll Servant, A., Thielemann, E. (2018). Beyond venue shopping and liberal constraint: a new research agenda for EU migration policies and politics. *Journal of European Public Policy*, 25 (3), pp. 409-421.

³⁵ Maldini, P., Takahashi, M. (2017). Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration? *Communication Management Review*, 2(2), pp. 54-72.

grupu attiecinātās rīcībpolitikas vairāk līdzinātos migrantu vai patvēruma meklētāju tiesiskajai situācijai³⁶.

Īpaši jāņem vērā, ka klimata pārmaiņu radītās sekas mēdz izpausties pakāpeniski, un migrācija to ietekmē ne vienmēr ir vienkārši identificējama kā reakcija uz kādu konkrētu notikumu. No otras puses, klimata pārmaiņas ir viens no faktoriem, kas var apdraudēt cilvēku dzīvības un likt tiem migrēt, tādējādi šāda migrācija ir klasificējama kā reakcija uz konkrētām briesmām dzīvībai vai labklājībai. Var secināt, ka klimata pārmaiņu un migrācijas diskusiju ciešāka saistīšana ES līmenī ir absolūta nepieciešamība, ja mērķis ir iekļaujošas imigrācijas politikas veidošana.

Imigrācijas rīcībpolitika ES līmenī līdz šim lielākoties bijusi starpvaldību sadarbības rezultāts. Arī mūsdienās ES imigrācijas politikas veidošanas procesam raksturīgs zems vienprātības līmenis³⁷. Tomēr arī vides aizsardzības organizāciju un nevalstisko organizāciju (NVO) sektorā vides aizsardzības mērķu vārdā imigrācija ES tikusi izmantota kā diskursu veicinoša sastāvdaļa. Šie mērķi, īpaši 20. gs. otrajā pusē, rezultējās ar migrācijas pozicionēšanu kā nevēlamu procesu, kā arī ar aicinājumu nopietni pievērsties vides un klimata problēmām, lai migrācija no attīstības valstīm nepieaugtu.³⁸ Līdz ar to pret-runīgi naratīvi un piedalīšanās degradācijas naratīvu kultivēšanā Eiropas Savienībā nav bijusi raksturīga tikai formālajām ES institūcijām, bet arī vides aizsardzības organizācijām, NVO.

2008. gadā Eiropas Savienības Augstā pārstāvja ārlietās un drošības politikas jautājumos (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) un Eiropas Komisijas (*European Commission*) kopdarbā tika publicēts raksts “Klimata pārmaiņas un starptautiskā drošība” (*Climate Change and International Security*), kurā tika identificēta nepieciešamība tālāk pētīt un analizēt klimata migrācijas tendences, kā arī piedāvāt potenciālos scenārijus un risinājumus tās tālākai attīstībai³⁹. Šajā dokumentā

³⁶ Bonjour, S., Ripoll Servant, A., Thielemann, E. (2018). Beyond venue shopping and liberal constraint: a new research agenda for EU migration policies and politics. *Journal of European Public Policy*, 25 (3), pp. 409-421.

³⁷ Geddes, A., Somerville, W. (2013). Migration and environmental change: Assessing the developing European approach. *Migration Policy Institute Europe*, Issue 2. Izgūts (16.09.2021.) no: <https://www.migrationpolicy.org/EnvironmentalMigration.pdf>

³⁸ Trombetta, M. J. (2014). Linking climate-induced migration and security within the EU: insights from the securitization debate. *Critical Studies on Security*, 2 (2), pp. 131-147.

³⁹ Turpat.

klimate migrācija aprakstīta kā potenciāli raisoša “konfliktus kā ceļā, tā galamērķī”⁴⁰, un izteikts aicinājums “Eiropā gatavoties pieaugošam migrācijas spiedienam.”⁴¹ Klimata migrācija kopumā pieskaitīta pie klimata pārmaiņu radītajiem draudiem starptautiskajai drošībai, līdzās politiskajai nestabilitātei un robežu konfliktiem, īpaši attīstības valstīs, kā arī radikalizācijai. Savukārt 2011. gadā izdots Migrācijas un iekšlietu ģenerāldirektorāta (*Directorate-General for Migration and Home Affairs*) pētījums “Klimata bēgļi: tiesiskās un rīcībpolitikas atbildes klimata radītai migrācijai” (“*Climate Refugees: Legal and policy response to environmentally induced migration*”), kurā risinājums veidot vienotu, starptautisku tiesisku regulējumu klimata migrantu atzīšanai dēvēts par pārsteidzošu, skaidrojot to ar pastāvošo regulējumu pietiekamību attiecībā pret potenciālo klimata migrantu skaitu⁴².

Formulējot klimata migrāciju kā draudu drošībai ES līmenī, klimata pārmaiņu radīto seku un migrācijas jautājumu savstarpējā mijiedarbība tiek pozicionēta kā teju pašsaprotama. Tas ir, tiek pieņemts, ka vārīgo populāciju pārvietošanās vides degradācijas un nepiemērotu klimatisko apstākļu dēļ ir neizbēgams process, ko jāspēj pārvaldīt.⁴³ Var secināt, ka šādi pozicionējot klimata migrāciju, tā tiek uzskatīta par pielāgošanās stratēģiju klimata pārmaiņām, un tādējādi to cēlonībai potenciāli netiek pievērsta pietiekama uzmanība. Papildus klimata pārmaiņu cēloņu precīzai identifikācijai un atbilstošu risinājumu veidošanai klimata migrācijas saistīšana ar ES iekšējo drošību potenciāli veicina nepilnīgu izpratni par attīstības valstu neaizsargātākajām kopienām. Tās saistīšana ar drošību, kā uzsver M. Trombetta (*Maria Julia Trombetta*), “pieņem, ka klimata migrācija radīs nestabilitāti un konfliktus, neproblematizējot jautājumu par to, kuru cilvēku drošībai īsti draud briesmas.”⁴⁴ Šādi naratīvi sliecas piešķirt klimata migrācijai negatīvu konotāciju, pozicionējot klimata migrantus kā nespējīgus parūpēties par sevi un vidi sev apkārt, tā no klimata pārmaiņu upuriem kļūstot par vainīgajiem.

⁴⁰ Climate Change and International Security: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, 2008. Izgūts (16.09.2021.) no: https://www.consilium.europa.eu/en_clim_change

⁴¹ Turpat.

⁴² Climate Refugees: Legal and policy response to environmentally induced migration, 2011. Izgūts (16.09.2021.) no: <https://www.europarl.europa.eu/etudes/2011/>

⁴³ Trombetta, M. J. (2014). Linking climate-induced migration and security within the EU: insights from the securitization debate. *Critical Studies on Security*, 2 (2), pp. 131-147.

⁴⁴ Turpat.

Iepriekšminētie jēdzieni 'vārīgums', 'adaptācijas spēja' un 'izturētspēja' prevalē ES diskusijās par klimata migrāciju, tajā pašā laikā nepiedāvājot tiesisku ietvaru klimata migrantu tiesību nodrošināšanai vai jebkāda atbalsta vai palīdzības saņemšanai.⁴⁵ Turpinot līdzšinējo degradācijas un jo īpaši izturētspējas naratīvu kultivāciju, ES nespēs veidot iekļaujošāku imigrācijas ricībpolitiku. Attīstības valstu, kuru neaizsargātākās kopienas klimata pārmaiņu rezultātā cietīs neproporcionāli vairāk, specifiskais vēsturiskais, sociālais, politiskais, ekonomiskais un kultūras konteksts tiek reducēts līdz kopienu nespējai sevi pasargāt, tādējādi papildus apdraudot arī citu starptautiskās sistēmas dalībnieku iekšējo drošību.

ES politiskā ietekme vides un klimata politikas jautājumos un arī ietekme uz imigrācijas politikas veidošanas procesiem pieaug. Var secināt, ka pastāv pietiekami liels politiskais potenciāls samazināt plaisu, kas pastāv starp abām ricībpolitikas jomām. Līdzšinējās diskusijas par klimata migrāciju ES limenī ir fragmentētas, ieskaitot skaidru juridisko definējumu trūkumu pamatjēdzieniem. Tomēr, pieminot klimata migrāciju, tā tiek saistīta ar drošības jautājumiem. Klimata pārmaiņas kopumā ir daudzu dalībvalstu un arī pašas ES prioritāšu augšgalā, vismaz formāli. Tomēr netiek veidota sasaiste starp klimata pārmaiņām un migrāciju ne Tieslietu un iekšlietu padomes (*Justice and Home Affairs Council*) darbā, ne ārpolitiskajā vai drošības politikas sektorā.⁴⁶

Arī Eiropas Komisijas ziņojumā par Eiropas Zaļo kursu (*European Green Deal*), kas satur politikas iniciatīvas, ar kuru palīdzību līdz 2050. gadam ES apņēmusies sasniegt klimatneitralitāti, klimata migrācija minēta vien saistībā ar iekšējo drošību un pieminēta kopā ar politisko nestabilitāti un potenciālu starptautisko konfliktu pieaugumu. Paziņojumā minēts, ka ES "sastrādāsies ar partneriem, lai palielinātu klimata pārmaiņu izturētspēju, lai novērstu tādus izaicinājumus kā pārtikas nedrošība, nepieciešamība pēc piespiedu pārvietošanās un migrācija."⁴⁷ Var secināt, ka joprojām ES klimata politikā, tāpat kā migrācijas politikā, prevalē izturētspējas naratīvi.

⁴⁵ Felli, R. (2013). Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: 'Climate Refugees' and 'Climate Migrants'. *New Political Economy*, 18 (3), pp. 337-363.

⁴⁶ Geddes, A., Somerville, W. (2013). Migration and environmental change: Assessing the developing European approach. *Migration Policy Institute Europe*, Issue 2. Izgūts (16.09.2021.) no: <https://www.migrationpolicy.org/EnvironmentalMigration.pdf>.

⁴⁷ The European Green Deal: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019. Izgūts (16.09.2021.) no: https://ec.europa.eu/european-green-deal_en.pdf

Ņemot vērā, ka starptautiskā līmenī nepastāv vienotas juridiskas un institucionālas izpratnes par klimata migrantu definīciju, kā arī viņu tiesībām, ir sarežģīti risināt problēmas, ar kurām klimata migranti saskaras. Ņemot vērā ilgtspējīgas attīstības mērķu nozīmi starptautiskajā un ES līmenī, tajos būtu integrējami arī klimata migrācijas jautājumi, ļaujot izvairīties no kādu sociālu grupu vajadzību ignorēšanas.⁴⁸

Secinājumi

Mobilitāte ir svarīgs klimata pārmaiņu pētniecības aspekts, kas ļauj apziņāt starptautiskajā arēnā pastāvošās disproporcijas starp dažādiem ģeogrāfiskajiem un sociālajiem aspektiem klimata pārmaiņu seku, ietekmju un radīto risku ziņā. Klimata pārmaiņas turpinās atšķirīgi ietekmēt marginalizētās sabiedrības grupas. Vislielāko ietekmi piedzīvos attīstības valstis, taču tajās dzīvojošās marginalizētās grupas izjutīs neproporcionāli lielākas klimata pārmaiņu radītās negatīvās sekas. Tas skaidrojams ar sociālās nevienlīdzības artavu klimata pārmaiņu risku palielināšanā, kā arī uzņēmības veicināšanā pret tiem.

ES līmenī jāatrod veids, kā izstrādāt efektīvas rīcībpolitikas, lai atbalstītu no klimata pārmaiņām visvairāk cietušās kopienas. Turklāt brīdī, kad klimata migranti šķērso ES robežu, jāpastāv piemērotām procedūrām, kas nodrošinātu viņu iekļaušanu un atbalstu. Lai gan lielākā daļa klimata migrācijas ir iekšēja vai ārēja uz tuvākajām kaimiņvalstīm (visbiežāk – uz citām attīstības valstīm), nevar izslēgt tās paplašināšanos uz ES dalībvalstīm. Tādēļ jau šobrīd būtu veicama ES imigrācijas politikas pielāgošana klimata migrācijas tendencēm. Dominējošie izturēšanās un degradācijas naratīvi, kuri vislielāko uzmanību pievērš drošības dimensijai, būtu jāaizstāj, ņemot vērā mūsdienu klimata pārmaiņu un klimata migrācijas realitātes. Tādējādi politikas veidošanas procesus ES nepieciešams paplašināt, iekļaujot ne tikai seku, bet arī cēloņu iekļaujošu analīzi.

⁴⁸ Sathaye, J., Shukla, P. R., Ravindranath, N. H. (2006). Climate change, sustainable development, and India: Global and national concerns. *Current science*, pp. 314-325.

Remigranti kā reģionu darbaspēka potenciāla paaugstināšanas iespēja

Varis Putniņš,

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Valsts ilgtspējīgas attīstības plānošanas departamenta Reģionālo atbalsta instrumentu nodaļas vecākais eksperts

Dace Ziediņa,

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Valsts ilgtspējīgas attīstības plānošanas departamenta Reģionālo atbalsta instrumentu nodaļas vadītāja

Iedzīvotāju skaita samazināšanās Latvijā reģionālās politikas kontekstā ir nemainīgi aktuāls jautājums, it īpaši pēdējās desmitgadēs. Negatīvas sekas, kuras rada iedzīvotāju skaita samazināšanās, pastiprina reģionālās attīstības atšķirības ilgtermiņā. Iedzīvotāju skaita izmaiņām ir divi pamatcēloņi – negatīvs dabiskais pieaugums un migrācija. Šī raksta uzdevums ir pievērsties iedzīvotāju skaita samazināšanās otram pamatcēlonim, īpaši apskatot atsevišķu migrācijas procesu – remigrāciju. Rakstā analizētas iedzīvotāju skaita izmaiņas un remigrācijas potenciāls reģionos, kā arī sniegti priekšlikumi remigrācijas veicināšanai.

Atslēgvārdi: cilvēkresursi, darbaspēks, reģionālā politika, remigrācija, pašvaldības.

The shrinking population in Latvia is a constant issue in the context of regional policy, particularly in recent decades. The negative effects of population decline are exacerbating the long-term regional development gap. The population change has two core causes: negative natural growth and migration. The purpose of this article is to address the second cause in the context of population decline, in particular by looking at a separate migration process – remigration. The article analyses population changes

and the potential for remigration in regions, and includes proposals to encourage remigration.

Keywords: human resources, labour, municipalities, remigration, regional policy.

Ievads

Viena no aktuālākajām problēmām, ar kuru Latvija saskaras šobrīd un kura kļūs vēl aktuālāka tuvākajā nākotnē, ir iedzīvotāju skaita samazināšanās. Iedzīvotāju skaita samazināšanās ir arī viens no nozīmīgākajiem reģionālās politikas dienaskārtības jautājumiem. Šī raksta ietvaros apskatīta kopējā situācija ar iedzīvotāju skaitu Latvijā, īpašu uzmanību pievēršot tendencēm valsts reģionos, jo to līdzsvarota attīstība nav iespējama bez cilvēkresursu piesaistes un ekonomiskās izaugsmes stimulēšanas. Detalizētāk analizēts viens no problēmas (iedzīvotāju skaita samazinājums) iespējamajiem risinājumiem – remigrācijas veicināšana, kurai ir liels potenciāls, bet kas vēl nav pilnībā izmantota nacionālā un reģionālā līmenī.

Lai izvairītos no akadēmiskajā literatūrā pastāvošās jēdzienu daudzveidīgās interpretācijas, šī raksta ietvaros izmantotas Diasporas likumā iekļautās definīcijas:

“diaspora — ārpus Latvijas pastāvīgi dzīvojošie Latvijas pilsoņi, latvieši un citi, kam ir saikne ar Latviju, kā arī viņu ģimenes locekļi;

remigrācija — diasporas locekļa atgriešanās vai pārcelšanās no pastāvīgas dzīves ārvalstīs uz pastāvīgu dzīvi Latvijā.”¹

Iedzīvotāju skaita un tā izmaiņu noteikšanai var izmantot vairākus avotus, kuros ir dažādi un savstarpēji atšķirīgi dati. Vienotai metodoloģijai šī raksta ietvaros autori izmantojuši Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) datus.

Cilvēkkapitāls reģionos un izaicinājumi

Reģionālās politikas pamatnostādnes 2021.–2027. gadam² kā būtiskākais ilgtermiņa attīstības plānošanas dokuments reģionālās attīstības sekmēšanā

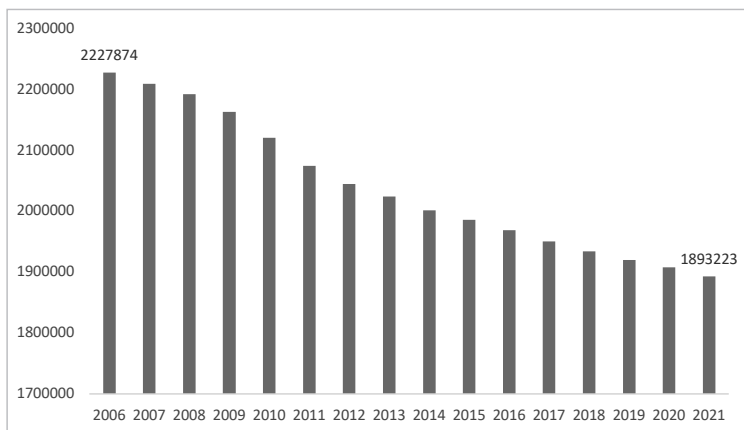
¹ Diasporas likums. (2021). Izgūts (10.09.2021) no: <https://likumi.lv/ta/id/302998-diasporas-likums>

² Reģionālās politikas pamatnostādnes 2021.–2027. gadam. (2019). Izgūts (10.09.2021) no: Par Reģionālās politikas pamatnostādnēm 2021.–2027. gadam (likumi.lv)

Latvijā apliecina, ka tieši iedzīvotāju skaita izmaiņas ir būtiski ietekmējušas Latvijas reģionu attīstības atšķirības, un tam būs ievērojama ietekme uz nākotnes perspektīvām gan ekonomiskās, gan sociālās izlīdzināšanās jomās. Kā redzams 1. attēlā, pēdējo 15 gadu laikā iedzīvotāju skaits Latvijā ir samazinājies no 2 227 874 līdz 1 893 223 jeb par 15%, kas ir būtisks samazinājums salīdzinoši neilgā laika posmā.

1. attēls

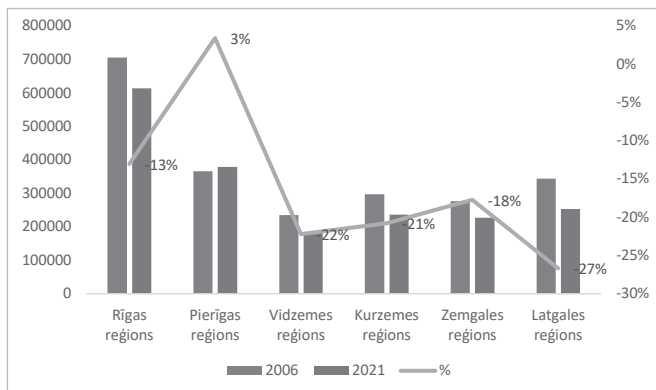
Iedzīvotāju skaits Latvijā un tā izmaiņas



Avots: CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IR_IRS/IRS030/table/tableViewLayout1/

Iedzīvotāju skaita samazinājums ir skāris visus Latvijas reģionus, tomēr jāatzīmē, ka tendences nav bijušas vienmērīgas, un nākotnē tas var ietekmēt ekonomiskās izaugsmes iespējas un potenciālu attiecībā uz iecerēto līdzsvarotu valsts attīstību. Kā redzams 2. attēlā, visstraujāk iedzīvotāju skaits samazinās reģionos ārpus Rīgas un Pierīgas. Iedzīvotāju skaita izmaiņas būtiski ietekmē reģionālās atšķirības, it īpaši situācijā, kad pēdējo 15 gadu laikā (2006.–2021. gads) iedzīvotāju skaits Latgales reģionā ir samazinājies par 27%, savukārt Pierīgas statistiskajā reģionā tas ir audzis par 3%.

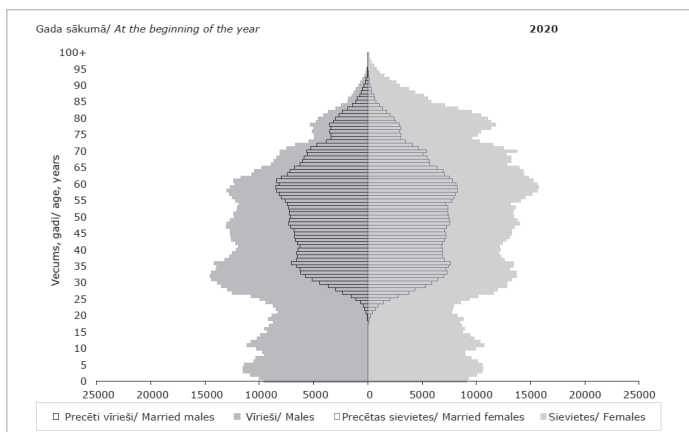
2. attēls

Iedzīvotāju skaits Latvijā un tā izmaiņas reģionālajā līmenī

Avots: CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IR_IRS/IRS030/table/tableViewLayout1/

Analizējot iedzīvotāju skaitu, tā izmaiņas un nākotnes prognozes, ir lietderīgi aplūkot arī iedzīvotāju vecuma sadalījumu, jo arī tas iezīmē darbaspēka potenciālo struktūru un atbilstību darba tirgus prognozēm. 3. attēlā redzams, ka tuvākajos gados darbaspējīgo iedzīvotāju skaits un īpatsvars strauji samazināsies. Tas nozīmē, ka problēmas risināšanu nedrīkst atlikt.

3. attēls

Iedzīvotāju vecuma struktūra

Avots: Statistisko datu krājums "Demogrāfija 2020". Izgūts (06.09.2021.) no: <https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/statistikas-temas/iedzivotaji/iedzivotaju-skaitis/meklet-tema/417-demografija-2020>

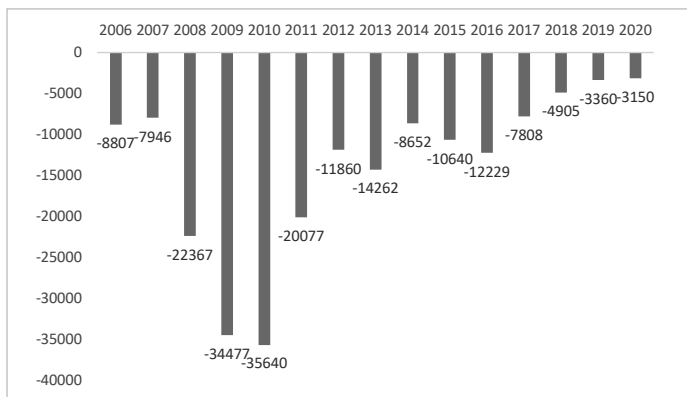
Iedzīvotāju zaudēšanas iemesls Latvijā ir mirstība, kas pārsniedz dzimstību (negatīvs dabiskais pieaugums), kā arī negatīvs migrācijas saldo (cilvēku aizbraukšana no valsts un atgriešanās valstī). Pēdējo 15 gadu laikā dabiskā pieauguma rezultātā iedzīvotāju skaits ir samazinājies par 128 471 cilvēkiem, savukārt migrācijas dēļ – par 206 180 cilvēkiem. Kopš 2006. gada uz dzīvi ārvalstīs devušies 335 242 Latvijas iedzīvotāji.³

Šī raksta ietvaros neapskatīsim dabiskā pieauguma ietekmi uz iedzīvotāju skaitu, bet pievērsīsimies tikai vienam no iemesliem – **migrācijai**. Migrācija jeb Latvijas iedzīvotāju pārcelšanās uz dzīvi ārvalstīs lielākoties notiek ekonomisku apsvērumu vadītā, lai gan nevar noliegt arī citu faktoru nozīmi – uzņēmējdarbības vide, neskaidrā un neprognozējamā nodokļu sistēma, sociālā atbalsta trūkums un citi.

Jaunākie statistikas dati liecina, ka migrācijas saldo zaudē negatīvo tendenci (skat. 4. attēlu), kas savukārt nozīmē iespēju paaugstināt reģionu darbaspēka potenciālu, piesaistot ārvalstīs pieredzi ieguvušos līdzpilsoņus Latvijas darba tirgū.

4. attēls

Migrācijas saldo



Avots: CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IR_IRS/IRS030/table/tableViewLayout1/

³ CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IR_IRS/IRS030/table/tableViewLayout1/ un https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IB_IBE/IBE010/table/tableViewLayout1/

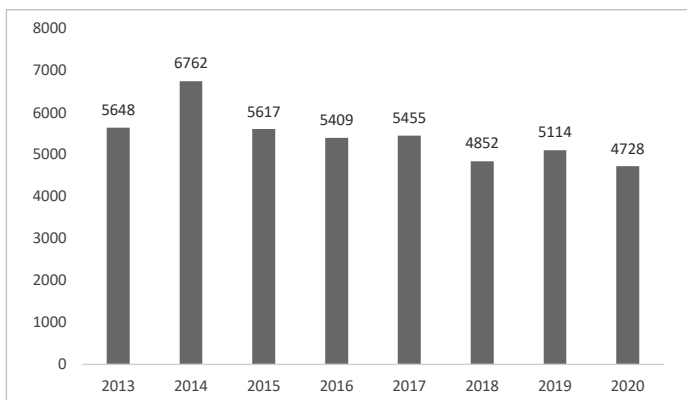
Iedzīvotāju skaita samazināšanās un iespējamie šīs problēmas risinājumi ir komplekss jautājums. **Viens no veidiem, kā neļaut iedzīvotāju skaitam samazināties un pat to palielināt, vienlaikus veicinot arī tautsaimniecības attīstību dažādos Latvijas reģionos, ir remigrācija.** Nākamajā nodaļā tiks apskatīts remigrācijas potenciāls.

Remigrācija

Aplēses par diasporas apjomu ir ļoti atšķirīgas. Mihails Hazans savā 2020. gada pētījumā “Diasporas apjoma novērtējums”, izmantojot dažādas metodes un pieejas, secina, ka diasporas apjoms ir no 300 000 līdz pat vairāk nekā pusmiljonam⁴. Saprotams, ka liela daļa no ārzemēs dzīvojošajiem sevi uzskata par vairāk piederīgiem kādai citai valstij, nevis Latvijai, un neplāno atgriezties. Taču daļa no ārzemēs dzīvojošajiem jau ir atgriezušies Latvijā vai arī plāno to darīt. Saskaņā ar CSP piedāvātajiem datiem katru gadu valstī vidēji atgriežas ap 5500 cilvēku (skat. 5. attēlu). Tomēr precīzu remigrantu skaitu ir grūti noteikt avotu un aprēķinu pieeju atšķirību dēļ.

5. attēls

Remigrācija Latvijā



Avots: CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IB_IBR/IBR010/table/tableViewLayout1/

⁴ Hazans M. (2020). Diasporas apjoma novērtējums. Izgūts (04.09.2021.) no: https://www.diaspora.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Diasporas_apjoma_novertejums_-_Zinojums.pdf

CSP apkopotā statistika par remigrantu skaitu ir pieejama tikai kopš 2013. gada. Savā ziņā arī šis fakts liecina, ka remigrācija kā tendence ir kļuvusi aktuāla pēdējo 10 gadu laikā. Laika posmā no 2013. līdz 2020. gadam Latvijā kopā atgriezās nedaudz vairāk kā 40 000 cilvēku. Ja šo skaitu salīdzina ar kopējo diasporas apjomu, varam secināt, ka remigrācijai nākotnē ir liels potenciāls.

Remigrācija ir sarežģīts process, kuru ietekmē virkne ārpolitisku un iekšpolitisku procesu. Cilvēku atgriešanās nenotiek pati no sevis, tās veicināšanai nepieciešami īpaši mehānismi un atbalsta instrumenti, kas radītu nosacījumus gan ātrai iekļaušanai darba tirgū, gan socializācijai dzīves vietā, kā arī pārliecība par remigrācijas jēgu un ilgtspēju.

Šādas kompleksas pieejas pamatā ir vairāki rīcībpolitikas dokumenti. Latvijā kopējo diasporas politiku (tajā skaitā remigrācijas politiku) nosaka galvenokārt Diasporas likums⁵ un Plāns darbam ar diasporu 2021.–2023. gadam⁶. Remigrāciju veicinošas aktivitātes ir ietvertas arī Reģionālās politikas pamatnostādņēs 2021.–2027. gadam (turpmāk – Pamatnostādnes). Pamatnostādņēs kā A 2.4. uzdevums sadaļā “Cilvēkkapitāla piesaiste reģionos” ir minēti remigrācijas atbalsta pasākumi un tās nozīmība kopējā Latvijas reģionālajā politikā.⁷

2018. gadā pēc Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) iniciatīvas Latvijā tika uzsākts pilotprojekts remigrācijas veicināšanai. Projekta ietvaros tika izveidots piecu reģionālo remigrācijas koordinatoru tīkls, nodrošinot vienu reģionālo koordinatoru katrā plānošanas reģionā. Koordinatori palīdz aizbraukušajiem atgriezties Latvijā, bet pašvaldībām – atgūt savus iedzīvotājus. Koordinatora uzdevums ir sagatavot personalizētus informācijas piedāvājumus par remigrantiem aktuālām tēmām – nodarbinātība un uzņēmējdarbība, dzīvesvieta, izglītības iespējas, pakalpojumi ģimenēm ar bērniem. Tāpat projekta ietvaros 2018. un 2019. gadā tika piešķirts finansiāls atbalsts pašvaldībām remigrācijas aktivitāšu veikšanai.

⁵ Diasporas likums. (2021). Izgūts (10.09.2021) no: <https://likumi.lv/ta/id/302998-diasporas-likums>

⁶ Plāns darbam ar diasporu 2021.-2023.gadam. (2021). Izgūts (11.09.2021.) no: Plāns darbam ar diasporu 2021.-2023.gadam | Ārlietu ministrija (mfa.gov.lv)

⁷ Reģionālās politikas pamatnostādnes 2021.-2027.gadam. (2019). Izgūts (10.09.2021) no: Par Reģionālās politikas pamatnostādņēm 2021.-2027. gadam (likumi.lv)

Pašvaldību loma remigrācijas procesā

Remigrācijas atbalsta pasākumus nodrošina ne tikai ministrijas un citas valsts iestādes, bet arī pašvaldības. Šajā nodaļā apskatīta pašvaldību loma un pienesums remigrācijas procesā.

Pēc Administratīvi teritoriālās reformas (ATR) Latvijā ir 43 pašvaldības (līdz šim bija 119). Var prezumēt, ka pašvaldības ir kļuvušas ne tikai teritoriāli lielākas, bet ir pieaugusi to kapacitāte un finanšu resursi, kā arī iespējas ietekmēt un veicināt remigrāciju. Lai gan likumā “Par pašvaldībām” nekas par pašvaldību iesaisti remigrācijas procesā nav minēts, speciālajā likumā – Diasporas likumā, kura mērķis cita starpā ir arī nodrošināt labvēlīgus apstākļus remigrācijai, ir noteikta pašvaldību kompetence diasporas politikas jomā. Diasporas likuma 9. pantā ir minēts, ka pašvaldība var plānot un īstenot pašvaldības diasporas politiku, kā arī sniegt diasporas locekļiem sociālo, materiālo vai cita veida atbalstu arī remigrācijas veicināšanai vai atvieglošanai.⁸ Redzams, ka Diasporas likums pašvaldībām neuzliek pienākumus, bet dod tiesības. Tas, vai un kā pašvaldības izmanto tām piešķirtās tiesības, ir atkarīgs no katras pašvaldības iespējām un bieži vien arī pašvaldības vadības izpratnes par potenciālu pašvaldības izaugsmē, ko varētu sniegt remigranti. Autoru pieredze liecina, ka tieši pašvaldības vadības attieksme pret remigrāciju ir tā, kas nosaka pašvaldības kopējo politiku, viedokli un nostāju šajā jomā. Kopumā autori uzskata, ka pašvaldības ir ieinteresētas remigrācijas veicināšanā un pozitīvi skatās uz to kā uz iespēju risināt problēmas, kas saistītas ar iedzīvotāju skaita samazināšanos. Tomēr gan šobrīd, gan arī vēl izteiktāk – pirms ATR, ir pašvaldības, kuru vadītāji uzskata, ka resursu tērēšana remigrācijas veicināšanai nav lietderīga un nesniegs rezultātu. Raksta autori ir pretējās domās un uzskata, ka tieši pašvaldībām var būt izšķiroša loma remigrācijas procesā. Pašas pašvaldības ne vienmēr apzinās iespējas un instrumentus, kas ir to rokās. Diemžēl jāatzīst, ka no valsts puses nav vienotu vadlīniju un pieeju tam, kā pašvaldībām veidot diasporas un remigrācijas politiku.

Diasporas likumā ir noteikts, ka reģionālo remigrācijas koordinátoru tīklu veido plānošanas reģioni un pašvaldības. Autoru ieskatā tas nozīmē to, ka katrā pašvaldībā būtu jānosaka par remigrāciju atbildīgais pašvaldības darbinieks. Lai gan varētu šķist, ka jautājumi, ar kuriem pašvaldības darbinieki

⁸ Diasporas likums. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/302998-diasporas-likums>

saskaras, ir tādi paši, kādi ir aktuāli cilvēkiem, kas nav remigranti, tā nebūt nav. Tā kā remigranti vairākus gadus ir pavadījuši ārpus Latvijas, nereti viņiem trūkst pilnas informācijas par to, kas Latvijā ir mainījies. Kompetenti, atsaucīgi un ieinteresēti pašvaldību darbinieki ir tie, kas var sniegt aktuālu un precīzu informāciju. Papildus konsultāciju iespējām pašvaldības var sagatavot un sagatavo dažādus informatīvos materiālus (gan papīra formātā, gan elektroniskus) par iespējām konkrētajā pašvaldībā – pilsētā vai novadā. Tomēr informatīvais atbalsts un konsultācijas nav vienīgais, ko pašvaldības var sniegt.

Atsevišķas pašvaldības ir pielāgojušas savas uzņēmējdarbības atbalsta (grantu) programmas tā, ka remigrantiem tiek piešķirti papildu punkti. Varētu šķist, ka zināmā mērā tas nav godīgi un taisnīgi pret iedzīvotājiem, kuri nav remigranti, jo remigrantiem tiek dotas priekšrocības, kuras kritiski vērtē vietējie iedzīvotāji. Jāsaprot, ka remigranti, kas vēlas Latvijā uzsākt uzņēmējdarbību, ārzemēs ir ieguvuši pavisam cita veida pieredzi kā Latvijā un atšķirīgu skatījumu, līdz ar to uz remigrantu – potenciālo uzņēmēju – ir jāskatās nevis kā uz cilvēku, kurš atņem iespējas vietējiem, bet tieši pretēji – kā uz cilvēku, kurš var dot darba iespējas vietējiem iedzīvotājiem. Pētījumā “Diasporas ieguldījums Latvijā un tā apzināšanas iespējas” ir secināts, ka uzņēmējdarbības aktivitāte starp remigrantiem ir augstāka nekā starp iedzīvotājiem kopumā: “No remigrantiem 18% vīriešu un 9% sieviešu ir pašnodarbināti vai uzņēmēji (salīdzinājumā ar attiecīgi 11% un 6% iedzīvotāju vidū kopumā).”⁹

Pašvaldībām ir iespēja izstrādāt tādus reģionālā atbalsta instrumentus remigrantiem, lai tie atbilstu konkrētās pašvaldības vajadzībām un vienlaikus apmierinātu arī remigrantu vajadzības. Piemēram, viens no būtiskiem jautājumiem, kas remigrantam ir aktuāls, atgriežoties uz dzīvi Latvijā no dzīves ārzemēs, ir mājoklis. Ne visos Latvijas reģionos ir pieejams pienācīgas kvalitātes mājokļu fonds, turklāt statistikas dati liecina, ka remigranti atgriežas ne tikai Rīgā un Pierīgā, bet arī no galvaspilsētas attālākos reģionos. Piemēram, no kopējā remigrantu skaita 2020. gadā aptuveni puse atgriezās uz Rīgu

⁹ Bela B., Mieriņa I. (2018). Diasporas ieguldījums Latvijā un tā apzināšanas iespējas. Izgūts (04.09.2021.) no https://www.diaspora.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/GALA_Diasporas_ieguldijums.pdf

vai Pierīgu, 14% – uz Kurzemes reģionu un 14% – uz Latgales reģionu.¹⁰ Lai risinātu mājokļu jautājumu, pašvaldībām ir tiesības dzīvokļu rindā izdalīt īpašu kategoriju – remigranti. Atsevišķas pašvaldības izmanto šādu iespēju, taču vienlaikus jāsecina, ka mājokļu nodrošināšanas jautājums pašvaldībās ir akūti problemātisks, un bieži vien pašvaldībām nav iespējas sniegt atbalstu vietējiem iedzīvotājiem, speciālistiem tā iemesla dēļ, ka pašvaldību rīcībā nav kvalitatīva mājokļu fonda.

Remigrantu piesaistē konkrētai pašvaldībai ir jāņem vērā apstākļi, ka remigranti uz dzīvi Latvijā atgriežas kopā ar savām ģimenēm. Atbilstoši pētījuma datiem – katrs trešais remigrants dzīvo ģimenē ar bērnu/bērniem.¹¹ Tas nozīmē, ka arī remigrantiem ir nepieciešams izmantot tādus pakalpojumus kā pirmsskolas izglītības nodrošināšana un vispārējā izglītība. Vispārējās izglītības nodrošināšana varētu tikt uzskatīta par salīdzinoši nelielu problēmu, taču daudz grūtāk ir remigrantiem – vecākiem, kuru atvasēm jāuzsāk gaitas pirmsskolas izglītības iestādē. Rindas uz pašvaldības pirmsskolas izglītības iestādēm nav motivējošs faktors, lai atgrieztos uz dzīvi lielajās pilsētās, savukārt mazākās pašvaldībās pirmsskolas izglītības ieguves jautājumus var risināt elastīgāk, tādējādi rodot iespēju remigrantiem sekmīgāk atgriezties aktīvajā darba tirgū.

Pašvaldības var rīkot nometnes un īsa termiņa apmaiņas programmas bērniem – remigrantiem, lai veicinātu viņu integrāciju Latvijas sabiedrībā. Tieši tikpat būtisks ir jautājums ne tikai par bērnu, bet arī pieaugušo integrāciju Latvijas sabiedrībā. Pašvaldības var nodrošināt, piemēram, latviešu valodas apmācības, integrējošus pasākumus (sarunu vakarus, tikšanās un tiklošanās), psihologa/mentora atbalstu.

Pašvaldībām ir arī jāapmāca savi darbinieki, kuri strādā ar remigrantiem, piemēram, kā efektīvāk strādāt ar remigrācijas jautājumiem, kā veicināt uz klientu vajadzībām orientētu problēmsituāciju risināšanu un paaugstināt klientu apkalpošanas kultūru. Pašvaldības var apmācīt ne tikai darbiniekus, kuri sniedz atbalstu remigrantiem, bet arī skolotājus, kuri strādā ar bērniem-remigrantiem. Autoru pieredze liecina, ka bieži bērni, kuri atgriežas

¹⁰ CSP dati. Izgūts (06.09.2021.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START__POP__IB__IBR/IBR010/table/tableViewLayout1/

¹¹ Hazans M. (2016). Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti. Izgūts (04.09.2021.) no: https://www.diaspora.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Atgriesanas_Latvija_-_petijuma_zinojums.pdf

Latvijā un uzsāk vai atsāk mācības Latvijas skolās, saskaras ar problēmām, kuras nav aktuālas citiem, piemēram, iepriekš ir apgūta cita mācību viela, trūkst mācību priekšmetam nepieciešamās specifiskās latviešu valodas zināšanas, atšķiras izpratne par mājasdarbiem.

Pirms Covid-19 izraisītās pandēmijas pašvaldību pārstāvji devās klātienē vizītēs uz valstīm, kur dzīvo daudzi Latvijas valstspiederīgie, piemēram, Lielbritāniju un Īriju. Pašvaldības pārstāvju mērķis bija iepazīstināt ar iespējām konkrētajā pašvaldībā un aicināt/aktīvi uzrunāt iedzīvotājus atgriezties Latvijā. Šobrīd uzrunāšana vairāk notiek neklātienē un attālināti, tajā skaitā, izmantojot sociālos tīklus. Pašvaldību veidotās pozitīvās kampaņas ar veiksmīgiem atgriešanās stāstiem (intervijas, video sižeti) var iedvesmot atgriezties arī tos, kuri šaubās par šāda lēmuma pieņemšanu.

Pašvaldības iesaiste un loma remigrācijas procesā ir būtiska ne tikai autoru ieskatā, bet to apliecina arī veiktie pētījumi. Pēdējo gadu apjomīgākajā pētījumā par remigrāciju un to veicinošajiem faktoriem "Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti" uz jautājumu "Kas palīdzētu atgriezties Latvijā?" vienas no populārākajām atbildēm ir informācija par nodarbinātības iespējām, atbalsta programmas uzņēmējdarbības/personiskā biznesa uzsākšanai, pašvaldības atbalsts dzīvojamās telpas meklēšanā/nodrošināšanā un zemes iegādē, informācija par valsts un pašvaldību atbalstu ģimenēm ar bērniem, pašvaldības izstrādāts pakalpojumu grozs remigrantiem, informācija pašvaldības mājaslapā par remigrāciju, pieejamas bērnu pirmsskolas izglītības iespējas, atbildīgā kontaktpersona pašvaldībā u.c.¹² Šie jautājumi ir tie, kas pilnībā vai daļēji ir pašvaldību pārziņā, un tie ir veidi, kā pašvaldības var veicināt remigrāciju.

Autori savā profesionālajā darba pieredzē ir novērojuši, ka citas valstis, kurām arī ir aktuāli ar remigrāciju saistītie jautājumi un izaicinājumi, piemēram, Igaunija un Polija, atzinīgi novērtē Latvijas pieeju ar reģionālo remigrācijas koordinatoru tīkla izveidi. Autori cer, ka tuvākajā nākotnē arī pašvaldību aktivitātes remigrācijas veicināšanā un reģionālās politikas īstenošanā kopumā tiks izmantotas kā labās prakses piemērs. Līdzīgu viedokli savā pētījumā pauž arī Mihails Hazans: "Tas [pašvaldības atbalsta nepieciešamība – aut.] sasaucas ar iepriekšējos pētījumos secināto, ka pašvaldībai

¹² Hazans M. (2016). Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti. Izgūts (04.09.2021.) no: https://www.diaspora.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Atgriesanas_Latvija_-_petijuma_zinojums.pdf

remigranti uzticas vairāk un jūtas tuvāki; tas paver iespējas nākotnē aktīvāku lomu remigrācijas atbalsta nodrošināšanā uzņemties pašvaldībām”¹³.

Kustības “Latvija strādā”, kuras mērķis ir aktualizēt remigrācijas nozīmi, apkopotie dati liecina, ka “Vairāk nekā pusei (53%) aptaujāto interesē speciālista līmeņa vakances, piektdaļa meklē vadītāja un eksperta līmeņa vakances, bet 15% – jaunākā speciālista vakances. 44% vēlas augstāku atalgojumu nekā šeit strādājošie, tomēr gandrīz puse apzinās Latvijas algu līmeni, un ir gatavi rast kompromisu. Aizbraucējus arī interesē darba vietas, kur valda mūsdienīga darba kultūra, ir iespējams elastīgs darba laiks un tiek piedāvāta veselības apdrošināšana”¹⁴. Pie līdzīga secinājuma savā pētījumā “Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti” ir nonācis arī Mihails Hazans: “Var secināt, ka remigranti kopumā uzlabo situāciju Latvijas darba tirgū. Īpaši nozīmīgs ir viņu pienesums uzņēmēju un pašnodarbināto īpatsvara palielināšanā. Turklāt katrs piektais remigrants plāno tuvāko 6 mēnešu laikā nodibināt savu uzņēmumu vai praksi, bet starp tiem, kuri jau ir pašnodarbinātie, šī proporcija sasniedz 45%. Šis rezultāts apliecina ļoti augstu uzņēmējdarbības vēlmi un potenciālu remigrantu vidū. Aptauja atklāj, ka remigranti atgriežas Latvijā ar vērtīgu ārzemēs gūtu cilvēkkapitālu – izglītību, specifisku darba pieredzi un/vai vispārējo kompetenci. Katram piektajam remigrantam ir ārzemēs iegūta izglītība (t.sk. katram astotajam – augstākā). Gandrīz 40% pēdējā darbavietā pirms atgriešanās strādāja kvalifikācijai atbilstošā vai augstākas kvalifikācijas profesijā, bet pēc atgriešanās Latvijā šī proporcija sasniedz 54% – tas liecina, ka, atgriežoties Latvijā paveras plašākas iespējas strādāt savā specialitātē”¹⁵.

Gan iepriekšminētie secinājumi un atziņas, gan autoru personīgā pieredze liecina, **ka remigranti ir potenciāls darbaspēka attīstībai reģionos.**

Remigranti, atgriežoties uz dzīvi konkrētajā pašvaldībā, rada gan tiešus ieguvumus, gan arī netiešus. Tiešs ieguvums no remigrācijas pašvaldībai ir

¹³ Hazans M. (2016). Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti. Izgūts (04.09.2021.) no: https://www.diaspora.lv.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Atgriesanas_Latvija_-_petijuma_zinojums.pdf

¹⁴ Kustības “Latvija strādā” ietvaros darba devēji Latvijā atgriezuši vairāk nekā 100 aizbraucējus. Izgūts (06.09.2021.) no: <https://www.tele2.lv/zinu-arhivs/9200/kustibas-latvija-strada-ietvaros-darba-d/>

¹⁵ Hazans M. (2016). Atgriešanās Latvijā: remigrantu aptaujas rezultāti. Izgūts (04.09.2021.) no: https://www.diaspora.lv.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Atgriesanas_Latvija_-_petijuma_zinojums.pdf

jauni nodokļu maksātāji – remigranti, kuri kļūst par darba ņēmējiem, uzņēmējiem, tādējādi nodrošinot darba vietu gan sev, gan arī citiem pašvaldības iedzīvotājiem. Katrs remigrants dod arī netiešu pienesumu pašvaldības izaugsmei, attīstības iespējām, meklējot iespējas gan sev, gan ģimenes locekļiem saņemt tāds pakalpojumus kā vispārējā izglītība, pirmsskolas izglītība, sports un veselība. Vienlaikus remigranti ietekmē pašvaldības sabiedrisko izaugsmi, nemateriālās vērtības – valodas bagātība, kultūras dzīve, kā arī plašāks redzējums uz pasauli, kas nereti pietrūkst vietējiem iedzīvotājiem.

Secinājumi un priekšlikumi

Remigrācija ir process, kas īpaši aktuāls kļuvis pēdējo gadu laikā, jo ekonomiskā situācija Latvijā uzlabojas, un tas ir viens no svarīgākajiem priekšnoteikumiem, lai atgrieztos uz dzīvi Latvijā no dzīves ārvalstīs. Autoru pieredze liecina, ka pieaug Latvijas valstspiederīgo interese par atgriešanos Latvijā. Ja nebūtu mērķtiecīgas politikas valstiskā un reģionālā līmenī, kā arī praktiski īstenotu aktivitāšu un atbalsta programmu, atgriezušos skaits būtu daudz mazāks. Vienlaikus remigrācijas kustību sekmē informatīvā vide ārvalstīs par situāciju Latvijā – veiksmes stāsti, praktiskā pieredze atgriešanās procesā, kā arī valstiska, reģionāla un vietēja līmeņa sniegtie atbalsta pasākumi remigrantiem. Pašvaldībās izpratne par remigrantiem un to atbalstu ir jāpilnveido, apgūstot pieredzi un izmantojot iespējas, kuras pašvaldību izaugsmei var sniegt remigranti.

Autori, balstoties uz savu iepriekšējo pieredzi un veicot analīzi par remigrācijas aktivitātēm pašvaldībās, ir sagatavojuši dažus priekšlikumus par ieteicamajām pašvaldību darbībām, kas varētu veicināt remigrāciju:

1. Noteikt par remigrācijas procesiem atbildīgo darbinieku katrā pašvaldībā. Atbildīgā darbinieka pienākumu loks, protams, var būt plašāks un iekļaut ne tikai darbu ar remigrantiem. Tas var tikt apvienots, piemēram, ar tādiem amatiem kā izglītības vai uzņēmējdarbības speciālists. Darbinieka uzdevums būtu ne tikai sniegt konsultatīvos pakalpojumus remigrantiem, sagatavojot personalizētus piedāvājumus, bet arī aktīvi uzrunāt ārzemēs dzīvojošos, kuri apsver vai varētu apsvērt iespēju atgriezties konkrētajā pašvaldībā – potenciālos remigrantus. Autoru ieskatā nākotnē būtu attīstāms tāds modelis, kurā pašvaldību speciālisti nodarbojas ar klientu (potenciālo remigrantu

- un remigrantu) apkalpošanu, konsultēšanu un uzrunāšanu, savukārt reģionālie remigrācijas koordinatori veic koordinējošo darbu starp dažādām pašvaldībām un iestādēm plānošanas reģiona ietvaros;
2. Pašvaldībām jāveicina izpratne pašvaldības darbinieku (t.sk. skolotāju) vidū par to, kas ir remigrants, kādas ir tipiskās problēmas, ar kurām saskaras remigranti, un iespējamo to risinājumu. Jāskaidro, ka parasti vajadzības remigrantiem ir līdzīgas kā cilvēkiem, kas nav remigranti, bet ir nepieciešama individuāla attieksme un atšķirīga pieeja, jo remigranti nereti ir mazāk informēti par norisēm un procesiem Latvijā. Tomēr jāuzsver, ka remigrantiem ir arī ļoti specifiski jautājumi, kuru risināšanā var palīdzēt tieši pašvaldība;
 3. Pašvaldības var organizēt vietēja līmeņa integrējošos sarunu vakarus, kurā vienkopus tiktos un tiklotos gan remigranti, gan “vietējie” iedzīvotāji. Šādi vakari, no vienas puses, palīdzētu remigrantiem integrēties vietējā sabiedrībā, no otras puses – veicinātu vietējās sabiedrības izpratni par remigrantiem un mazinātu dalījumu – “mēs” un “viņi”;
 4. Pašvaldības, izmantojot jau esošo skolu resursus, var organizēt latviešu valodas apmācības remigrantiem. Autori ir konstatējuši, ka bieži vien latviešu valodas apmācības, kas tiek organizētas valsts līmenī (centralizēti), nerasniedz mērķauditoriju reģionos un pašvaldībās;
 5. Pašvaldības var organizēt dažādas atbalsta aktivitātes un pasākumus, piemēram, apmaiņas programmas vai vasaras nometnes bērniem-remigrantiem, sniegt psihologa konsultācijas;
 6. Pašvaldības var sniegt papildu priekšrocības remigrantiem attiecībā uz mājokļu pieejamību un dzīvokļu rindu;
 7. Papildu priekšrocības var piešķirt arī uzņēmējdarbības (grantu) atbalsta programmās. Tomēr gan pie šī punkta, gan iepriekšējā autori vēlas uzsvērt, ka, sniedzot kādas īpašas priekšrocības remigrantiem, ir rūpīgi jāizvērtē ieguvumi un iespējamie riski. Ir jāizvairās no situācijas, ka cilvēki, kuri nav remigranti, tiek nostādīti sliktākā pozīcijā attiecībā pret remigrantiem;
 8. Pašvaldībām vajadzētu vairāk izplatīt pieredzes stāstus par pozitīvajiem un veiksmīgajiem atgriešanās piemēriem. Tie var būt gan video, kurus izplata sociālajos tīklos, gan intervijas un sarunas, kā arī dažādi raksti.

ES Arktikas politika: kur vieta Latvijai?

Kristaps Celmiņš,

Latvijas Universitātes SZF politikas zinātnes students

Norisēm Arktikas reģionā pēdējo gadu laikā tiek pievērsta pastiprināta uzmanība. Klimata pārmaiņu izraisītās sekas, kas rada gan izaicinājumus, gan jaunas iespējas, skarbiem klimatiskiem apstākļiem piemērotu tehnoloģiju attīstība un lielvaru pieaugošā konkurence reģionā palielina Arktikas starptautisko nozīmīgumu. Aizvien aktuālāks kļūst jautājums par šī reģiona ietekmi uz globālajām klimata un ģeopolitiskajām pārmaiņām. Arktika kļūst par svarīgu jautājumu ne vien reģiona valstīm, bet arī visai Eiropas Savienībai, tajā skaitā Latvijai. Kādas ir ES dalībvalstu intereses reģionā? Vai šīs intereses savā starpā konfliktē? Ko šobrīd Arktikas reģiona kontekstā dara Latvija?

Atslēgvārdi: Arktikas reģions, dalībvalstu intereses, Eiropas Savienība, Latvija.

Developments in the Arctic region have been given increased attention in recent years. The effect of climate change, which presents both challenges and new opportunities, the development of technologies suited for harsh climate conditions, and the increased competition of superpowers in the region, increase the importance of the Arctic internationally. The impact of this region on global climate and geopolitical change is becoming progressively urgent. The Arctic has become an important issue not only for the countries of the region, but for the whole European Union as well as for Latvia. What are the interests of EU Member States in the region? Are these interests in conflict with each other? What is Latvia doing with regards to the Arctic region?

Keywords: Arctic region, European Union, interests of Member States, Latvia.

Ievads

Starptautiskajā politikā pieaug interese par Arktikas reģionu. Ņemot vērā klimata pārmaiņas un to izraisīto jūras ledus pārklājuma samazināšanos, šis reģions kļūst par jaunu starptautisku konkurences zonu un pieaug tā ģeopolitiskā nozīme, kas palielina arī drošības riskus reģionā.¹ Ziemeļu Ledus okeāns, ko daļēji joprojām klāj nekūstošs ledus slānis, ir Arktikas loka reģiona centrs. No ledus brīva Arktika nozīmētu ne tikai vides un klimata pārmaiņas reģionā un pasaules mērogā, bet arī būtiskas ģeopolitiskas pārmaiņas Ziemeļu Ledus okeāna reģionā, kuru raksturotu valstu sāncensība par pieeju resursiem un transporta ceļiem. Dažādu valstu interešu sadursme Arktikā var radīt negatīvu ietekmi uz blakus esošajiem reģioniem, tajā skaitā Baltijas jūras telpu, kas ir aktuāls jautājums arī Latvijai.² Visas Arktikas zemes, iekšējie un ārējie ūdeņi ir pakļauti kopumā astoņām piekrastes valstīm: Kanādai, Norvēģijai, Krievijai, Dānijai (Grenlande), Islandei, Zviedrijai, Somijai un Amerikas Savienotajām Valstīm.³ Tomēr mūsdienās interese par Arktikas nākotni vairs nav tikai astoņām piekrastes valstīm – tās nākotne ir izraisījusi dažādus viedokļus un vienlaikus nedrošību visā pasaulē, un to apliecina fakts, ka daudzas valstis ir publicējušas konkrētas Arktikas stratēģijas un iestrādājušas tās savā ārpolitikā un iekšpolitikā.⁴ Jāuzsver, ka, neraugoties uz centieniem Arktikas padomes ietvaros veidot kopīgu stratēģiju, katra valsts izvēlas pieņemt individuālu Arktikas stratēģiju – tādējādi var secināt, ka viedokļu un stratēģiju pretrunas par reģiona nākotni ir nenovēršamas. Tomēr, ņemot vērā, ka Arktikas telpā iekļautas vairākas Eiropas Savienības (ES) dalībvalstis – Dānija, Zviedrija un Somija, rodas jautājums, vai viedokļu un stratēģiju pretrunas pastāv arī Eiropas Savienības ietvaros?

Pirms vēl iedziļināties stratēģiju analizē, ir būtiski uzsvērt šķietami pašsaprotamo – kādi ir Arktikas jautājuma aktualizēšanas iemesli un kādās

¹ Rinkēvičs, E. (2019). *Ārlietu ministra ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un Eiropas Savienības jautājumos 2019. gadā*. Izgūts (24.10.2021.) no: <https://www.mfa.gov.lv/aktualitates/zinas/65188-arlietu-ministra-ikgadejais-zinojums-par-paveikto-un-iecereto-darbibu-valsts-arpolitika-un-eiropas-savienibas-jautajumos-2019-gada>

² Turpat.

³ Atlantic Council. (2021). Izgūts (24.10.2021.) no: <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>

⁴ Schulze, V. (2017). *Arctic Strategy Round-Up*. Helmholtz Centre for Polar and Marine Research. Izgūts (24.10.2021.) no: https://www.arctic-office.de/fileadmin/user_upload/www.arctic-office.de/PDF_uploads/Arctic_Strategies_EN_10.11.17.pdf

jomās Arktika ir kļuvusi par interešu objektu. Lai gan ES nav tiešas krasta robežas ar Ziemeļu Ledus okeānu, tā ir tieši saistīta ar Arktiku ne tikai no vēsturiskā, ekonomiskā un ģeogrāfiskā viedokļa, bet arī kā dabas resursu importētāja un arī kā pasaules līdere klimata pārmaiņu ierobežošanā. Turklāt Eiropas Ekonomikas zonas ietvars ļauj ES uzturēt ciešas attiecības ar Islandi un Norvēģiju, savukārt Kanāda un ASV ir ES stratēģiskie partneri, bet Krievija – nozīmīgs tirdzniecības spēlētājs.

Eiropas Savienības politika Arktikā

Eiropas Savienība ir viena no spēcīgākajiem un aktīvākajiem pasaules politiskās sistēmas dalībniekiem cīņā pret klimata pārmaiņām, veicinot alternatīvo enerģijas avotu izmantošanu, resursu efektivitāti un klimata pārmaiņu pētījumus. Eiropas Savienība ir arī galvenais resursu un preču galamērķis no Arktikas reģiona valstīm (jēlnafta, dabasgāze, zivis, dārgmetāli u.c.). Eiropas lēmumi un rīcība tieši ietekmē Arktikas reģiona valstis. ES mērķis šajā kontekstā ir iesaistīties augstākā līmeņa sadarbībā ar šīm valstīm, lai palielinātu savu izpratni par reģiona problēmām un iesaistītos to risināšanā. ES interese par šo reģionu pieauga kopš 2008. gada, jo, kā norādīts Eiropas Parlamenta ziņojumā, Arktikai ir liela ietekme uz klimatu pasaulē tās unikālās dabiskās vides dēļ.⁵ Kopš šī reģiona aktualizēšanas regulāri tiek izstrādāta un papildināta ES politika attiecībā uz šo reģionu. 2016. gadā ES pieņēma Arktikas stratēģiju, kuru aktualizēja ar papildu politikas instrumentiem 2021. gadā.⁶ Tās pamatā ir trīs pilāri: cīņa pret klimata pārmaiņām un vides aizsardzība, ilgtspējīgas attīstības veicināšana un starptautiskās sadarbības stiprināšana⁷, un kopš 2021. gada uzmanība pievērsta politiskās sadarbības un pētniecības un inovāciju veicināšanai.⁸

Neraugoties uz pastāvīgu ES interesi par reģionu, Arktikas politika joprojām ir izstrādes procesā un saskaras ar vairākām strukturālām problē-

⁵ Eiropas Parlaments. (2008). Eiropas Parlamenta 2008. gada 9. oktobra rezolūcija par Arktikas pārvaldību. Izgūts (25.10.2021.) no: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008IP0474&from=EN>

⁶ European External Action Service. (2021). A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic. Izgūts (26.10.2021.) no: [2_en_act_part1_v7.pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=celex%3A52016JC0021) (europa.eu)

⁷ Eiropas Parlaments. (2016). Integrēta Eiropas Savienības politika attiecībā uz Arktiku. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=celex%3A52016JC0021>

⁸ European External Action Service. (2021). A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic. Izgūts (26.10.2021.) no: [2_en_act_part1_v7.pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=celex%3A52016JC0021) (europa.eu)

mām. Par to liecina arī viedokļu sadursmes Briselē – daļa viedokļu pauž to, ka ES galvenajām prioritātēm Arktikā jābūt vides aizsardzībai un demilitarizācijai, savukārt citi, ka ES būtu jāveido vienota drošības, ārējā, vides un ekonomikas politika reģionā.

ES ietekmi Arktikas reģionā var grupēt 3 blokos: iekšpolitikas regulas, finansējums un sadarbība ar starptautiskajiem partneriem. Pirmkārt, ES izstrādā politiku un tiesību aktus jomās, kurās tai ir dotas lēmējtiesības. ES ir organizācija, kas apvieno dalībvalstu kompetences un pārvalda dažas politikas jomas pārnacionālā līmenī. Dažas no šīm kompetencēm ir ekskluzīvas, piemēram, tirdzniecības politika vai dzīvo bioloģisko resursu saglabāšana. Citās jomās ES dalās kompetencē ar dalībvalstīm, tostarp transporta, enerģētikas, ekonomiskās, sociālās un teritoriālās kohēzijas, kā arī vides jomā. Dalītā kompetence nozīmē, ka, tiklīdz ES noregulē kādu konkrētu jautājumu, dalībvalstu rīcība ir ierobežota. Ir arī papildu kompetences jomas, kurās ES iestādēm ir atļauts rīkoties, neierobežojot dalībvalstu kompetenci, tostarp tūrisms, kultūra un izglītība. Otrkārt, ES ietekme ir redzama, izmantojot daudzus finansēšanas instrumentus. Savienības budžets ir galvenais finansējuma avots Arktikas pētniecībai, finansējums reģionālajai attīstībai un pārrobežu sadarbībai. Treškārt, ES veido sadarbību ar citām Arktikas reģiona valstīm – ASV, Kanādu un Krieviju. ES arī spēj ietekmēt reģionam svarīgu starptautisku normu attīstību un lēmumu pieņemšanu, īpaši klimata pārmaiņu jomā.

ES normatīvā vara, tās attiecības ar tirdzniecības partneriem un ietekme uz starptautiskajiem procesiem ir svarīga Arktikai, jo ES iekšējais tirgus, tās ekonomika un iedzīvotāji rada ievērojamu ietekmi uz vidi un ekonomiku reģionā. ES dalībvalstis, kas ir Arktikas reģiona valstis, savas darbības veic saskaņā ar ES politiku, līdz ar to arī ES veido Arktikas realitāti, kaut arī distancēti un netiešā formā. Spilgti to ilustrē klimata un enerģētikas politika. Tādējādi var secināt, ka, no vienas puses, ES ir salīdzināma ar citām Arktikas reģionā neietilpstošajām, bet ieinteresētajām valstīm, piemēram, Ķīnu vai Japānu. ES rūpnieciski attīstītie centri atrodas tālu no reģiona, bet ietekmē Arktiku dažādos veidos. No otras puses, pateicoties tiešai ES iesaistei kā politikas veidotājai un finansējuma sniedzējai Ziemeļeiropā, ES ir tieši iesaistīta Arktikas pārvaldībā. ES ir ietekmīgs, bet otršķirīgs ārējais dalībnieks attiecībā uz Arktiku kopumā, bet vienlaikus būtisks dalībnieks tās ES daļā. ES tiešā veidā ietekmē dalībvalstis, līdz ar to arī dalībvalstu teritoriju Arktikā, piemēram, ES tieši neietekmē rīcībpolitiku Arktikā, bet tieši ietekmē rīcībpolitiku Dānijā, Somijā un Zviedrijā.

ES politikas galvenais uzdevums, tāpat kā iepriekš, būs panākt līdzsvaru starp nepieciešamību aizsargāt Arktikas vārīgo ekosistēmu un akceptu, ka reģionā progresēs ekonomiskā aktivitāte.

Eiropas Savienības politikas Arktikā vērtējumi

ES izstrādātā rīcībpolitika attiecībā uz Arktikas reģionu nonākusi kritikas krustgūnīs. ES jau vairāk nekā desmit gadus ir pastāvīgi izrādījusi interesi par dažādiem Arktikas jautājumiem un ir izstrādājusi īpašu saistītu dokumentu un nostāju kopumu. Tomēr, neraugoties uz diezgan saskaņotu politikas pieeju un dramatiskām vides izmaiņām, kam ir globālas sekas, joprojām nav skaidrs, vai tā ir margināla politikas joma, vai arī viena no ES nākotnes prioritātēm? Atšķiras viedokļi un pieejas, kas apgrūtina vienotu darbību, tomēr veicina pozitīvu viedokļu sadursmi.

Arktikas ģeopolitikas eksperti Ādams Stepiens (*Adam Stepien*) un Andreas Raspotniks (*Andreas Raspotnik*) jau pirms diviem gadiem rakstīja, ka, ņemot vērā 2016. gada stratēģijas ievirzi, jaunais Arktikas politikas paziņojums, visticamāk, paliks plašs un tāpat kā iepriekš balstīsies uz trim pazīstamām tēmām: klimata pārmaiņas, ilgtspējīga attīstība un starptautiskā sadarbība. Līdz ar to “ziemeļu frontē bez pārmaiņām”. Un tomēr autori uzsver, ka ir labi iemesli šī jaunā dokumenta izstrādei. Pirmkārt, ES Arktikas politikas paziņojuma sagatavošanas process ir svarīgs un reti sastopams brīdis iekšējām pārdomām, kas pulcē dažādus ES dalībniekus, lai pārskatītu aktualitātes Arktikas kontekstā. Otrkārt, jauns dokuments, neskatoties uz tā saturu, paziņotu par ES pastāvīgo apņemšanos Arktikas jautājumā reģionālajiem partneriem un ieinteresētajām personām, kā arī ES sabiedrībai. Treškārt, ir vairāki jauni jautājumi, kas jāpārskata atjauninātā dokumentā, piemēram, bioloģiskā izpēte, jūras piesārņojums vai strīdīgāki drošības politikas jautājumi. Ceturtkārt, jauna dokumenta pieņemšana ļautu pārskatīt, vai esošā Arktikas politikas koordinācijas struktūra, kurā ietilpst Jūras lietu un zivsaimniecības ģenerāldirektorāts (MARE ĢD) un Eiropas Ārējās darbības dienests (EĀDD), joprojām ir vispiemērotākā, ņemot vērā jaunās Arktikas problēmas un ES Arktikas politikas plašo darbības jomu.⁹

⁹ Stepien, A., Raspotnik, A. (2019). The EU's Arctic policy: Between vision and reality. College of Europe, Policy Brief. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.thearcticinstitute.org/eu-arctic-policy-between-vision-reality/>

Spilgtus viedokļus par Arktiku un ES nepieciešamību iesaistīties tajā ir konstatējusi Karnegi Centra Eiropā (*Carnegie Europe*) pētniece Džūdija Dempsija (*Judy Dempsey*). Viņa rakstā “*Judy Asks: Is the Arctic Europe’s Next Headache?*” uzdod jautājumu “Vai Arktika ir jaunā Eiropas galvassāpes?” un uz šo jautājumu atbild Eiropas domnīcu un institūtu eksperti.¹⁰ ECFR priekšsēdētāja vietnieks Karls Bilts (*Carl Bildt*) liekot uzsvāru uz drošības un transporta sektoriem, uzskata, ka ir svarīgi uzsvērt esošās sistēmas saglabāšanas vērtību, jo tā stingri balstās uz starptautisko tiesību ievērošanu. K. Bilts pauž arī pārliecību, ka drošības riski ir stipri pārspīlēti un ka konkurence vairāk sagaidāma Ziemeļu jūras ceļa ietvaros, kas lēnām iegūs nozīmi, jo Austrumāzijas valstis galvenokārt vēlas izmantot Krievijas Arktikas naftas un gāzes rezerves. Savukārt CEPA pārstāvis un atvaļinātais ģenerālleitnants Bens Hodžess (*Ben Hodges*) tieši uzsver militārā saspīlējuma nozīmi, atzīmējot, ka jautājums būs sāpīgs un aktuāls visu 21. gadsimtu. Viņaprāt, Krievijas un Ķīnas militārais spiediens tikai turpinās augt. Ārpolitikas profesors Stens Rainingss (*Sten Rynning*) atbalsta viedokli, ka ASV un Krievijas iesaisti Arktikā veicina nevis klimata pārmaiņas – ledus kušana –, bet gan viņu plašākie interešu konflikti ārpus reģiona.

Somijas Ārlietu institūta vadītājs Juha Jokela (*Juha Jokela*) pauž, ka būtu naivi uzskatīt, ka Arktika ir imūna pret pastiprinātu ģeopolitisko un ģeoeconomisko sāncensību starp lielvalstīm vai pret strīdiem un konfliktiem citur pasaulē. Lai gan politikas veidotājiem, militārajiem plānotājiem un analītiķiem vajadzētu nopietni uztvert šīs tendences, viņiem vienlīdz nopietna uzmanība jāpievērš stimuliem turpināt sadarbību Arktikas jautājumos. Olīvija Lazārda (*Olivia Lazard*), Karnegi fonda Eiropas centra pārstāve izsaka viedokli, ka ES augstākajam mērķim vajadzētu būt Arktikas vides integritātes aizsardzībai, taču ģeopolitiskās un ģeoeconomiskās bažas diemžēl ņem virsroku. ES Arktikas politikai jābūt stingri daudzdimensionālai: sadarboties ar pamatiedzīvotāju kopienām, lai atbalstītu viņu likumīgās tiesības uz aizsardzību, dotu šīm kopienām iespēju aizsargāt savu tiešo vidi un sadarboties ar ASV, lai panāktu uz līgumu balstītu pieeju šim reģionam. Tajā pašā laikā ES ir jāsāk atjaunot savas atturēšanas spējas. Karnegi fonda Maskavas centra (*Carnegie Moscow Centre*) direktors Dmitrijs Trenins (*Dmitri Trenin*) uzsver sadarbības nozīmi – klimata pārmaiņas, vides aizsardzība un jūras ceļu atvēr-

¹⁰ Dempsey, J. (2021). *Judy Asks: Is the Arctic Europe’s Next Headache?* Carnegie Europe. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/83888>

šana komerciālai navigācijai prasa starptautisku sadarbību. Lai tas būtu iespējams, ir jāveic uzticības veicināšanas pasākumi Arktikā. Atlantiskās Padomes Ziemeļeiropas nodaļas (*Northern Europe at The Atlantic Council*) direktore Anna Vislandere (*Anna Wieslander*) apvieno viedokļus caurvijošās bažas – Eiropa nevar būt ne naiva, ne pasīva. ES ir jāpalielina iesaiste Arktikā un jācenšas panākt novērotāja statusu Arktikas padomē, ko Ķīna jau ir sasniegusi. NATO nevar nodot Arktiku dažām dalībvalstīm; drīzāk aliansei vajadzētu kalpot par balstu saskaņotai Rietumu drošības nostājai šajā reģionā, veicinot dialogu un sadarbību ar Krieviju un Ķīnu, bet tikai tad, ja tas notiek vienlaikus ar spēcīgu atturēšanu un aizsardzību.¹¹

Ziemeļvalstis

ES dalībvalstu iesaiste Arktikā primāri ir balstīta nacionālās interesēs. Līdz ar to arī mērķi un intereses reģionā ir individuālas. Tomēr ir saskatāmas līdzības, balstoties uz valstu ģeogrāfisko novietojumu un iesaistes pakāpi Arktikā. Šī raksta kontekstā būtiskākā valstu grupa ir Ziemeļvalstis – Dānija, Islande, Norvēģija, Somija un Zviedrija. Šajā nodaļā analizētas to stratēģijas Arktikā un pēdējo gadu politikas ievirzes.

Dānija

Dānijas stratēģijā Arktikas reģionam 2011.–2020. gadam uzsvērtas četras prioritārās jomas: 1) drošība, drošums un suverenitāte; 2) jaunu ekonomisko iespēju ilgtspējīga attīstība; 3) klimata pārmaiņas; un 4) starptautiskā sadarbība.¹² Stratēģijā var noteikt divus mērķus: pirmkārt, rīkoties atbilstoši vides un ģeopolitiskajām pārmaiņām Arktikā, tādējādi reaģējot uz pieaugošo globālo interesi šajā reģionā. Otrkārt, Dānijai no jauna jādefinē sava pozīcija reģionā, uzlabojot savu kā galvenā Arktikas reģiona spēlētāja statusu (šāds pārdefinējums sagaidāms drīzumā, ir izsludināta jaunās stratēģijas publicēšana 2021. gada laikā). Dānijas pēdējo gadu politiskā aktivitāte Arktikas kontekstā ir neapšaubāmi augusi, jo kopš 2017. gada Arktika ir viena no 5 Dānijas ārpolitikas prioritātēm.¹³ Šāda attīstība pirmkārt un galvenokārt dos labumu Arktikas

¹¹ Dempsey, J. (2021). Judy Asks: Is the Arctic Europe's Next Headache? Carnegie Europe. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/83888>

¹² Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2011). Strategy for the Arctic 2011–2020. Izgūts (31.10.2021.) no: <https://um.dk/en/foreign-policy/the-arctic/>

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2017). Foreign and Security Policy Strategy 2017–2018. Izgūts (01.11.2021.) no: [https://um.dk/~media/um/english-site/documents/news/publication_udenrigsministeriet_uk_01%20\(002\).pdf?la=en](https://um.dk/~media/um/english-site/documents/news/publication_udenrigsministeriet_uk_01%20(002).pdf?la=en)

iedzīvotājiem. Dānija progresu un nākotni reģionā redz caur stabilitāti – iekļaujot arī drošības sektoru un nodrošinot vidi ekonomiskajai darbībai.¹⁴

Islande

Islande 2019. gadā pārņēma gan Arktikas padomes vadību (2019-2021), gan Ziemeļvalstu Ministru padomes prezidentūru. Kā Arktikas padomes priekšsēdētājs Islande ir noteikusi četras galvenās prioritātes saistībā ar ilgtspējīgu attīstību: 1) Arktikas jūras vide; 2) klimata un zaļās enerģijas risinājumi; 3) Arktikas iedzīvotāji un kopienas; 4) Arktikas padomes stiprināšana.¹⁵ Islandes pārstāvniecība uzsver, ka ir vajadzīga cieša sadarbība starp reģiona valstīm un tautām un ārpus tās robežām, un Islande strādā, lai veicinātu nozīmīgāku iesaisti reģionā no Arktikas padomes novērotājvalstu puses. Saistībā ar Arktikas politiku 2011. gada martā tika apstiprināta Islandes Arktikas politikas parlamentārā rezolūcija. Dokuments balstīts uz divpadsmit principiem, kuros uzsvērts, cik svarīgi ir nodrošināt Islandes kā robežvalsts stāvokli Arktikas reģionā un uzlabot sociāli ekonomiskos apstākļus Arktikas iedzīvotājiem un to kopienām, nodrošinot ilgtspējīgu attīstību. Jāuzsver, ka, lai arī Islande ir viena no vadošajām Arktikas padomes valstīm, tā ģeogrāfiski netiek uzskatīta par Arktikas reģiona valsti. Tomēr tās darbība Arktikā nav koncentrēta tikai un vienīgi uz vides un pamatiedzīvotāju aizsardzību. Šāda politikas ievirze skaidrojama ar to, ka Islande, iesaistoties starptautiskās organizācijās, nodrošina savas intereses. Islande tiecas sasniegt galvenokārt drošības un ekonomikas politikas mērķus. Tā ir aktīvi iesaistīta starptautisko tiesību izstrādē un kodifikācijā, lai aizsargātu savu drošību. Islandes skatījumā ir jāstiprina tādas reģionālās organizācijas kā Arktikas padome un Ziemeļvalstu Ministru padome. Islande atbalsta reģiona demilitarizāciju un ciešāku sadarbību, savukārt ekonomikā Islande galvenokārt ir orientēta uz zvejniecību un tūrismu. Ilgtermiņā prognozējams, ka Islande kļūs par Arktikas uzņēmumu un pētniecības iestāžu centru.

Norvēģija

Norvēģijas 2021. gada Arktikas stratēģija koncentrējas uz 7 jautājumiem: 1) konsekventas un paredzamas pieejas saglabāšana, 2) sadarbība, 3) klimata pārmaiņas un vide, 4) ANO ilgtspējīgas attīstības implementēšana, 5) darba

¹⁴ The Arctic Institute. (2021). Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.thearcticinstitute.org/countries/denmark/>

¹⁵ Arctic Council. (2019). Icelandic Chairmanship. Izgūts (31.10.2021.) no: <https://arctic-council.org/about/previous-chairmanships/iceland-chair-2/>

vieta radišana un vispārēja ekonomiskā attīstība, 6) tehnoloģiskās inovācijas, 7) pamatiedzīvotāji.¹⁶ Arktika ir ledus un tuksnesis, savukārt Norvēģijas polārā zona ir brīva no ledus un samērā apdzīvota. Tas arī ir Norvēģijas politikas cēlonis saistībā ar vides problēmām, cilvēku drošības jautājumiem un ekonomiskajām iespējām. Norvēģija vēlas veicināt reģiona attīstību un uzlabot dzīves kvalitāti reģiona pamatiedzīvotājiem. Norvēģijas drošības politikā centrālo vietu ieņem attiecības ar Krieviju un potenciālie savstarpējie konflikti un to savlaicīgs noregulējums Arktikas reģionā. Tā Arktiku primāri skata caur vides un cilvēkdrošības prizmu, nodalot drošības jautājumus kā atsevišķu problēmu, nesaistītu ar Arktiku.¹⁷ Arktika un tās ekonomiskā attīstība ir Norvēģijas ārpolitikas augstākā prioritāte. Īpaši svarīga ir naftas un gāzes izpēte un izmantošana Barenca jūrā, zvejniecība un tūrisms. Norvēģija atbalsta inovatīvu tehnoloģiju un uzņēmumu attīstību, jo īpaši kosmosa nozarē, palielinot ieguldījumus universitātēs, pētniecības institūtos un reģionālajā ekonomiskajā attīstībā. Tā tiecas pēc ciešas sadarbības ar saviem Ziemeļvalstu kaimiņiem, taču arī ar Krieviju. Neskatoties uz iepriekšējiem militāriem saspīlējumiem, plānots attīstīt sadarbību ar Krieviju pārrobežu projektu īstenošanā.

Somija

Somijas valdība 2013. gadā iesniedza atjauninātu versiju par valsts stratēģiju attiecībā uz Arktikas reģionu. Pārskatītā stratēģija ir vairāk vērsta uz uzņēmējdarbību un balstīta uz četriem galvenajiem pīlāriem: 1) klimata pārmaiņu mazināšana un pielāgošanās tām, 2) iedzīvotāji (labklājības veicināšana un pamatiedzīvotāju tiesības) 3) zināšanas Arktikā (pētniecība), 4) infrastruktūra un loģistika.¹⁸ Somija ieņēma Arktikas padomes priekšsēdētājas statusu 2017.–2019. gadā. Somijai nav tiešas piekļuves Ziemeļu Ledus okeānam un tā meklē savu lomu reģionā kā uz zināšanām balstītu pakalpojumu sniedzēju. Šim nolūkam ieguldīti ievērojami finanšu līdzekļi tehnoloģiju, pakalpojumu un jaunu uzņēmējdarbības modeļu pētniecībā un izstrādē. Somija uzsver savu ziemeļu kompetenci un novatorisko spēku

¹⁶ Government of Norway. (2021). The Norwegian Government's Arctic Policy. Izgūts (02.11.2021.) no: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic_policy/id2830120/#tocNode_1

¹⁷ The Arctic Institute. (2021). Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.thearcticinstitute.org/countries/norway/>

¹⁸ Finnish Government. (2021). Finland's Strategy for the Arctic Policy 2021. Izgūts (26.10.2021.) no: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163247/VN_2021_55.pdf?sequence=1&isAllowed=1

digitalizācijas un tālmācības jomā. Kalnrūpniecībai, tūrismam, kā arī mežsaimniecībai un atjaunojamajai enerģijai ir izšķiroša ekonomiska nozīme. Arī Lapzemes sociālajai un ekonomiskajai attīstībai ir augsta prioritāte. Somija atbalsta Eiropas Savienības spēcīgu lomu Arktikā un atbalsta ES piešķirto statusam Arktikas padomē.

Zviedrija

Zviedrijas Arktikas reģiona stratēģija ir līdzīga Somijas piemēram – tā kā nav piekļuves Ziemeļu Ledus okeānam, stratēģija ir vienkārša un nav īpaši pretrunīga, tā koncentrējas uz daudzpusēju sadarbību un vidi. Zviedrija ir valsts, kurai ir ciešas vēsturiskas un kultūras saites ar reģionu, kā arī drošības un ekonomiskās intereses. Jau kopš 2011. gada Zviedrija tiek definēta kā Arktikas valsts¹⁹, un ir atkārtoti apstiprināta Zviedrijas apņemšanās attiecībā uz šo reģionu.²⁰ Zviedrijas Arktikas pārvaldību un politiku var iedalīt sešās kategorijās: 1) starptautiska sadarbība Arktikas reģionā, 2) drošība un stabilitāte, 3) klimats un vide, 4) polārā pētniecība un vides monitorings, 5) ilgtspējīga ekonomiskā attīstība, kā arī Zviedrijas uzņēmēju intereses, 6) labu dzīves apstākļu nodrošināšana. Zviedrija aktīvi iestājas par Arktikas reģiona sociālo un ekonomisko attīstību, vienlaikus nodrošinot ilgtspējīgu attīstību. Zviedrija sevi raksturo kā pievilcīgu, inovatīvu un konkurētspējīgu Arktikas valsti un tā “gūst labumu no Zviedrijas kompetences Arktikā un resursiem izaugsmei, nodarbinātībai, labklājības palielināšanai un ilgtspējīgai attīstībai ar mazāku ietekmi uz vidi un klimatu”.²¹ Atsaucoties uz iepriekšminētajām 6 kategorijām, ir skaidrs, ka Zviedrijai Arktika ir gan iekšpolitikas, gan ārpolitikas jautājums. Cenšoties izprast Zviedrijas pieeju gan savai Arktikas daļai, gan arī visam reģionam kopumā, ir jāņem vērā ne tikai tās ārpolitikas prioritātes, bet arī vietējās vajadzības un jutīgums pret dažādām sociālām, politiskām, vides un ekonomiskām norisēm. Piemēram, naftas noplūdes iespēja reģionā apdraudētu Arktikas trauslo vidi, bioloģisko daudzveidību un tās pamatiedzīvotājus. Zviedrijas bažām attiecībā uz reģiona nākotnes trajektoriju gan iekšpolitikā, gan ārpolitikā ir daudzas

¹⁹ Government Offices of Sweden. (2011). Sweden's strategy for the Arctic Region. Izgūts (31.10.2021.) no: <https://www.government.se/country-and-regional-strategies/2011/10/swedens-strategy-for-the-arctic-region/>

²⁰ Government Offices of Sweden. (2020). Sweden's strategy for the Arctic Region 2020. Izgūts (31.10.2021.) no: <https://www.government.se/information-material/2020/11/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020/>

²¹ Turpat.

svarīgas līdzības, tostarp efektīva un iekļaujoša pārvaldība, vides aizsardzība, miers un drošība, kā arī ilgtspējīga ekonomiskā izaugsme.

Ņemot vērā klimata pārmaiņas un to izraisīto jūras ledus samazināšanos Arktikā, reģiona politiskā, ekonomiskā un sociālā nozīme pieaug. No ledus brīva Arktika nozīmē ne tikai milzīgas vides pārmaiņas reģionā un pasaules mērogā, bet arī būtisku politisko pārkārtošanos Tālajos Ziemeļos. “Arktikas pārmaiņu” sekas skar dažādas Ziemeļvalstu politikas jomas, tostarp vides, ekonomikas un reģionālās drošības aspektus. Tādējādi Arktikas reģions ir kļuvis par centrālu iekšpolitikas un ārpolitikas jautājumu ikvienā no piecām apskatītajām valstīm. Kopumā var secināt, ka neviena no Ziemeļvalstīm neizceļ vienu konkrētu jautājumu kā prioritāro. Galvenais ir pilnībā attīstīt reģionu un nodrošināt vidi gan ekonomiskajam, gan sociālajam progresam.

Centrāleiropa un Dienvideiropa

Francija 2016. gadā nāca klajā ar savu valsts ceļvedi Arktikas reģionam. Dokumenta mērķis ir apzināt Francijas intereses reģionā, palielināt Francijas līdzdalības Arktikā leģitimitāti, līdzsvarot Ziemeļu Ledus okeāna pārvaldību un nodrošināt atbilstošu vides aizsardzību reģiona ekosistēmām. Dokumentā sīkāk pievērsta uzmanību zinātniskajai pētniecībai, ekonomikas iespējām, jūras aizsardzībai, drošības interesēm, Francijas dalībai starptautiskos forumos, ES lomai reģionā un kopēju interešu atrašanai. Dokuments galvenokārt atkārto un atbalsta Francijas līdzšinējo pieeju reģionam – ekonomika, pētniecība, vide un drošība.²²

Šie 4 pamatpunkti caurvij arī citu ES valstu nostāju. Vācija 2019. gadā publicēja savas atjaunotās Arktikas politikas pamatnostādnes ar nosaukumu “Vācijas Arktikas politikas pamatnostādnes. Atbildības uzņemšanās, uzticamības radišana, nākotnes veidošana”. Jaunajā dokumentā uzsvērta klimata un vides aizsardzība, kuģošanas brīvība Ziemeļu Ledus okeānā, miera un daudzpusējas sadarbības aizsardzība Arktikā, starptautisko tiesību veicināšana un ievērošana reģionā, pamatiedzīvotāju tiesību aizsardzība un atbalsts aktīvai ES Arktikas politikai.²³ Saskaņā ar Nīderlandes polāro stratēģiju

²² The Arctic Institute. (2021). Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.thearcticinstitute.org/countries/france/>

²³ Federal Foreign Office. (2019). German Arctic policy guidelines: Assuming responsibility, creating trust, shaping the future. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-arctic-policy-guidelines/2240022>

2021.–2025. gadam zināšanas par izmaiņām polārajos reģionos un to sekām Nīderlandei ir stratēģiski svarīgas. Klimata pārmaiņu sekas, jūras līmeņa celšanās sakarā ar ledus kušanu polārajos reģionos, dabas resursi un jaunu, īsāku kuģošanas joslu iespējamā atvēršana ir jautājumi, kas Nīderlandi ietekmē tieši, tāpēc valstij ir nepieciešama iesaiste reģionā.²⁴ Nīderlandes nostāja šajā kontekstā ir vienota arī ar Itāliju. Itālijas Arktikas pieeju līdz šim raksturo tās vēsturiskais mantojums, cieša saistība ar starptautisko sadarbību zinātniskās un tehnoloģiskās pētniecības jomā un pievēršanās vides un bioloģiskās daudzveidības problēmām, ko izraisa starptautiskās klimata pārmaiņas un pieaugošās (ekonomiskās) darbības Arktikā. Itālija 2015. gada decembrī publicēja pirmo Balto grāmatu par Arktikas reģiona jautājumiem – Ceļā uz Itālijas stratēģiju Arktikas reģionam. Baltā grāmata pēdējo reizi tika atjaunināta 2016. gadā. Šajā dokumentā ir apkopota informācija par Itālijas attīstību un mērķiem, lai noteiktu klātbūtni Arktikas reģionā. 2016.–2017. gadā tika veikta stratēģijas izvērtēšana jeb pielāgošana. Tās rezultātā tika noteikts, ka “Itālijas dalība politiskās sadarbības iniciatīvās Arktikā ir stratēģiska prioritāte saistībā ar reģionā notiekošajām pārmaiņām, ko izraisījušas klimata pārmaiņas un mijiedarbība starp galvenajiem starptautiskajiem dalībniekiem šajā reģionā.”²⁵ Kopš tā laika Itālijas Ārlietu komiteja 2018. gada budžeta likumā 2018.–2020. gadam ir izveidojusi Arktikas zinātniskās komitejas un Arktikas pētniecības programmu, kas apliecina tās stingro apņemšanos atbalstīt Itālijas pētniecības centrus un zinātnieku kopienas.²⁶

Savukārt Polijas intereses Arktikā ir balstītas galvenokārt uz daudzozaru pētniecību un ilgtermiņa iesaistīšanos Arktikas padomes darbā. Polija uztver Arktiku kā reģionu, kurš vienlaikus gan piedāvā iespējas, gan ir potenciāls risks. Līdzīgs skatījums novērojams arī Spānijas gadījumā. Oficiālā Spānijas politiskā nostāja balstās uz apsvērumu, ka pētnieciskā darbība Arktikā ir nepieciešama, lai veicinātu pilnvērtīgu zinātnisko ekspertīzi vides zinātnēs. Saskaņā ar šo priekšrakstu Spānija izskaidro savus pienākumus starptautiskās sadarbības ietvaros, galvenokārt izmantojot zinātnisko sadarbību, kas savukārt ļautu tai dažādot savas politiskās iespējas.

²⁴ Ministry of Foreign Affairs. (2021). The Netherlands' Polar Strategy 2021-2025. Prepared for Change. Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/publications/2021/03/01/polar-strategy/The+Netherlands+Polar+Strategy+2021-2025.pdf>

²⁵ The Arctic Institute. (2021). Izgūts (26.10.2021.) no: <https://www.thearcticinstitute.org/countries/italy/>

²⁶ Turpat.

Latvija un Arktika

Ņemot vērā kopējo ES pieaugošo interesi Arktikas reģionā un daļas Baltijas jūras valstu tiešo iesaisti tajā, arī Latvija ir sākusi pastiprināti izstrādāt savu pozīciju. Kāda ir Latvijas Arktikas politikas veidošanas gaita?

Latvijas rīcībpolitika ir atspoguļota Ārlietu ministrijas informatīvajā ziņojumā “Par starpinstitutīciju darba grupas izveidi Latvijas pieteikuma Arktikas padomes novērotājvalsts statusam gatavošanai un iesniegšanai”.²⁷ Ārlietu ministrijas izstrādātais ziņojums tika iesniegts Ministru kabinetā 2021. gada jūlijā ar mērķi izveidot darba grupu. Darba grupas mērķis būtu sagatavot un iesniegt pieteikumu Arktikas padomes novērotājvalsts statusa saņemšanai, tostarp identificēt Latvijas ekspertīzes specifiskās spējas un intereses, piesaistīt darbam attiecīgos ekspertus, izglītības un zinātniski pētniecisko iestāžu, sabiedrisko organizāciju un uzņēmumu pārstāvjus, sagatavot un iesniegt Ministru kabinetā informatīvo ziņojumu par Latvijas gatavību Arktikas padomes novērotājvalsts statusam. Lai definētu Latvijas intereses un jomas, kurās valsts varētu sniegt savu pienesumu, Ārlietu ministrija ierosināja izveidot starpnozaru darba grupu, iesaistot tajā Aizsardzības ministrijas, Ārlietu ministrijas, Ekonomikas ministrijas, Finanšu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Izglītības un zinātnes ministrijas, Kultūras ministrijas, Satiksmes ministrijas, Veselības ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, Tieslietu ministrijas un Zemkopības ministrijas izvirzītus pārstāvjus. Darba grupas priekšsēdētājs būs Ārlietu ministrijas valsts sekretārs, savukārt tās sekretariāta funkcijas veiks Ārlietu ministrijas Baltijas valstu, Ziemeļvalstu un reģionālās sadarbības nodaļa.

Darba grupas pirmo sēdi sasauca 2021. gada 24. septembrī. Starpnozaru darba grupai līdz 2021. gada decembra beigām tika uzticēti šādi uzdevumi: 1) Sagatavot informatīvo ziņojumu par Latvijas gatavību Arktikas padomes novērotājvalsts statusam līdz 2021. gada 31. decembrim. 2) Noskaidrot Latvijas prioritārās jomas un iespējamo pienesumu Arktikas padomes darba grupās. 3) Izvērtēt nepieciešamo finansējumu un ietekmi uz valsts budžetu. Starpnozaru darba grupai jāpabeidz darbs pie Novērotāja pieteikuma veidlapas aizpildīšanas līdz 2022. gada 31. jūlijam, iesniedzot informatīvo ziņojumu Ministru kabinetā.

²⁷ Latvijas Republikas Ministru kabinets. (2021). Par starpinstitutīciju darba grupas izveidi Latvijas pieteikuma Arktikas padomes novērotājvalsts statusam gatavošanai un iesniegšanai. Izgūts (29.10.21.) no: Latvijas Republikas Ministru Kabinets: Tiesību aktu projekti (līdz 08.09.2021) (mk.gov.lv)

Šis ziņojums identificē Latvijas intereses un darbību kopumu attiecībā uz Arktikas reģionu, ņemot vērā dažādu ministriju iesaisti un pārstāvniecību. Informatīvais ziņojums un tam sekojošās darbības atspoguļo Latvijas ārpolitikas konsekvento rīcību, jo Arktikas reģions regulāri pieminēts ārlietu ministra ikgadējos ziņojumos, un jautājuma pakāpenisku iekļaušanu Latvijas ārpolitikas dienaskārtībā. Lai arī Latvijas pozicionēšana Arktikas jautājumos ir nepieciešama un pat svarīga, Latvijai tā ir problemātiska vairāku iemeslu dēļ.

Pirmkārt, Latvijas birokrātiskajā sistēmā trūkst profesionāļu, kuri specializētos vai būtu guvuši padziļinātu izpratni par Arktiku. Šobrīd Arktika ir temats, par kuru aizvien vairāk sāk runāt gan Eiropā, gan Latvijā, tomēr Latvijas gadījumā šīs sarunas nevar būt pilnvērtīgas, ja trūkst pamatzināšanu Arktikas jautājumos. Šī problēma akcentēta arī iepriekšminētajā ziņojumā: “Latvijā līdz šim objektīvu iemeslu dēļ nav notikusi politiska un sabiedriska saruna par Arktikas jautājumu nozīmi globāli un tā ietekmi uz Latvijas vidi, tautsaimniecību un drošību.”²⁸

Pagaidām arī Latvijas sabiedrības interese un izpratne par notiekošo reģionā ir neliela, un tas atstājis ietekmi uz šī jautājuma iekļaušanu ārpolitikas darba kārtībā. Pēdējo gadu laikā ir pieaudzis diskusiju un pasākumu klāsts, kas aktualizē Arktikas reģiona nozīmi Latvijā un ES, uz ko norāda minētais Informatīvais ziņojums: “Arktikas tēmai uzmanība arvien vairāk tiek pievērsta arī Latvijā, piemēram, par Arktikas ilgtspējības jautājumiem tika diskutēts 2018. gada Rīgas konferencē, 2019. gadā Arktikai tika veltīta viena no Rīgas konferences nakts sesijām, savukārt 2020. gadā Rīgas konferencē notika saruna par klimata pārmaiņu, ģeopolitiskās spriedzes, kā arī politikas un ekonomikas ietekmi uz iespējām Arktikā. Diskusijas par Arktiku regulāri rīko Konrāda Adenauera fonds Latvijā.”²⁹

Nav noliedzams, ka tādu iemeslu dēļ kā klimata pārmaiņu radītās sekas, ģeopolitiskā konkurence par pieejamu resursiem, individuālo drošības interešu sāncensība un citi, Latvijai Arktika ir būtisks ārpolitikas jautājums, tomēr

²⁸ Rinkēvičs, E. (2019). *Ārlietu ministra ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un Eiropas Savienības jautājumos 2019. gadā*. Izgūts (24.10.2021.) no: <https://www.mfa.gov.lv/aktualitates/zinas/65188-arlietu-ministra-ikgadejais-zinojums-par-paveikto-un-iecere-to-darbibu-valsts-arpolitika-un-eiropas-savienibas-jautajumos-2019-gada>

²⁹ Latvijas Republikas Ministru kabinets. Par starpinstītūciju darba grupas izveidi Latvijas pieteikuma Arktikas padomes novērotājvalsts statusam gatavošanai un iesniegšanai. 2021. Izgūts (29.10.21.) no: Latvijas Republikas Ministru Kabinets: Tiesību aktu projekti (līdz 08.09.2021) (mk.gov.lv)

šobrīd nav pietiekamas ekspertīzes, prakses un sabiedriskās intereses par Arktikas reģionu. Šie aspekti liek uzdot jautājumu, vai Ārlietu ministrijas iniciatīva veidot darba grupu, lai kļūtu par Arktikas padomes novērotājvalsti, balstās uz skaidri definētām prioritātēm un tālāk veicamajām darbībām.

Secinājums

ES šobrīd ļoti aktīvi attīsta savu nostāju un darbību Arktikas reģionā un var prognozēt diezgan noturīgu interesi par šo reģionu, ņemot vērā to, ka dalībvalstu intereses, lai arī dažādas, savā starpā nekonfliktē un viena otru papildina. Ir iespējams grupēt dalībvalstis pēc diviem principiem – ģeogrāfiskā un interešu. Pie pirmās grupas pieder Ziemeļeiropas valstis, bet pie otrās – Itālija un Nīderlande vai Polija un Spānija.

Latvijas spēju aktīvāk iesaistīties Arktikas reģionā patlaban apgrūtina zināšanu un pieredzes trūkums, kas ir rezultāts administratīvo atbalsta struktūru neesamībai Arktikas jautājumā. Ja Latvijas mērķis ir aktīvi iesaistīt Arktiku nacionālās ārpolitikas dienaskārtībā, ar Arktikas padomes novērotājvalsts statusa iegūšanu vien mērķis netiks sasniegts – nepieciešams attīstīt pētnieku un ekspertu kodolu, kas būtu spējīgi veidot šo dienaskārtību, un arī veicināt sabiedrisko izpratni un interesi par jautājumu. Balstoties uz šī brīža situāciju, var secināt, ka ir nepieciešams pārstrukturēt Latvijas pieeju Arktikas jautājumā, sākot ar ekspertīzes un aktualitātes veidošanu, nevis ar iesaisti Arktikas padomē. Arktikas padomes novērotāja statusu piešķir tām valstīm, reģionālajām un starptautiskajām organizācijām, kā arī nevalstiskajām organizācijām, kuras var sniegt atbilstošu pienesumu Arktikas padomes darbam. Šis pienesums jāsniedz jau pirms iestāšanās Arktikas padomē, nevis procesa gaitā. Nav apšaubāma Latvijas līdzdalība un ekspertīze Arktikas jautājumu risināšanā, kas varētu kļūt par ieguldījumu visa polārā reģiona, kā arī mūsu valsts zinātnes un tautsaimniecības attīstībā. Tikai šāda scenārija gadījumā sākotnēji jāiegulda finansiālie un cilvēku resursi.

Mediating a stopgap: The conditions for the success of the EU's ceasefire mediation strategies in its neighbourhood¹

Dagnija Leitāne,

Associate researcher at the Latvian Political Science Association

Eiropas Savienības (ES) Globālā stratēģija ietver starptautiskā miera veicināšanu, it īpaši tās ģeogrāfiskajā apkaimē. Šis mērķis kalpo gan kā normatīvās ietekmes spēcīnāšanas līdzeklis, gan kā aizsardzība pret draudiem, kas var potenciāli ietekmēt Eiropu starptautisku konfliktsituāciju rezultātā. Šo iemeslu dēļ ES vairākkārt ir uzņēmusies mediators lomu krīzes situācijās. Militāru konfliktu gadījumā miera veicināšana sākas ar pamiera nodrošināšanu. Šajā rakstā tiek apskatīts Gruzijas-Krievijas bruņotā konflikta laikā noslēgtais pamiers, kas notika ar ES starpniecību, un noskaidroti faktori, kas ietekmē veiksmīgas pamiera mediācijas izredzes Eiropas Savienībai. Rezultātā tiek secināts, ka svarīgi ietekmes faktori ir laiks, karojošo pušu uztvere par ES, Savienības personīgās intereses reģionā, noteikts kohēzijas līmenis dalībvalstu nostāju starpā un izvēlētais mediācijas veids.

Atslēgvārdi: Eiropas Savienība, Gruzija, konfliktu mediācija, Krievija, pamiers.

One of the global objectives of the European Union (EU) is promotion of international peace, especially where the security of its own immediate neighbourhood is concerned. This objective connects to the European ambition to project global normative influence and the need to protect itself against spill-over insecurity from foreign conflict. For these reasons, the EU has been directly or indirectly involved in virtually every large-scale conflict mediation effort of international importance in recent times. The results, however, have been mixed. In military conflict, the first step towards peace is negotiating a ceasefire. This article examines the ceasefire

¹ This article is based on a Master's dissertation written as part of the MSc International Relations programme at the London School of Economics and Political Science (LSE) in 2020.

agreement mediated by the EU during the Russo-Georgian war to identify factors, which influence the success of the EU ceasefire mediation efforts. The external and internal factors described here are timing, perception of the EU by the conflict parties, personal interests of the Union, the relative internal cohesion of the EU member states, and the type of mediation chosen.

Keywords: ceasefire, conflict mediation, European Union, Georgia, Russia.

Introduction

The European Union (EU) has been deploying a range of tools – economic, military, normative and diplomatic – to promote peace and support cessation of conflict internationally². The centrality of peace as one of the core norms of the European Union stems back to the context of its inception when Robert Schuman proposed the creation of the European Steel and Coal Community in 1950. Peace, inter-communal and external, as a normative direction was strongly articulated in the early treaties and symbolic declarations of the European state officials.³ Since the EU member states were able to overcome differences, lay down war weapons vis-à-vis each other and strengthen cooperation, the logic follows, it could offer expertise for achieving this abroad.

Moreover, European security concerns shifted towards external conflicts, which foster danger with a spill-over potential. Issues of frozen conflicts, large-scale migration with destabilising effects and organised crime in weak neighbouring states are all perceived as threats to regional stability.⁴ Therefore, the EU has been directly or indirectly involved in virtually every large-scale conflict mediation effort of international importance in recent times. In order to follow its normative stance and combat external insecurity, the Union has crafted complex response mechanisms among which diplomacy and mediation hold a major role.

² European External Action Service. (2017.) Conflict Prevention, Peace Building and Mediation. Retrieved (04.08.2020.) from: https://eeas.europa.eu/topics/conflict-prevention-peace-building-and-mediation/426/conflict-prevention-peace-building-and-mediation_en

³ Manners, I. (2002.) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 235-258.

⁴ Council of the European Union. (19.10.2009.) The European Security Strategy: A Secure Europe in A Better World. Retrieved (01.08.2020.) from: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

However, the results of its diplomatic involvement through meditation practices have been varied. The pathway from war to peace is a complicated one. Not all conflict can be resolved immediately, instead, prioritising cessation of physical violence. In cases where peace agreements have not yet been reached, the EU aims “to support and help to consolidate local ceasefires [and pave] the way for capacity building.”⁵ Ceasefires are often separate from a full resolution through broader peace processes and hold distinct implications, yet they have been offered considerably less academic attention. In the constantly changing international politics, it is important to examine the practices of the actors at its forefront. Therefore, using the example of the ceasefire agreement in the Russo-Georgian war, this article will examine *what factors lead to the success of an EU ceasefire mediation strategy in its neighbourhood.*

Framework for ceasefire agreement analysis

Ceasefires are commonly defined as the initial phase of the peace process, which creates momentum for negotiation and conflict resolution. It is one of the first obvious indicators that the road to peace could be, in fact, attainable. As one ceasefire negotiator has put it: “if people stop shooting at each other for one day, they have broken a habit. Perhaps they might find that it feels pretty good.”⁶

However, many ceasefires fail to reach a viable conclusion, leaving a “no war, no peace situation”⁷, or get abandoned shortly after. The failure to reach an agreement often springs from the lack of commitment or ability to understand the other side. As James Smith put it, “unlike love, no ceasefire can be unrequited.”⁸

Within the limited scope of academic inquiry focusing on ceasefires, Malin Åkebo comes the closest to identifying a framework for systematic analysis of ceasefire agreements. His approach will be used in this article to

⁵ European External Action Service. (07.2016.) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Retrieved (18.07.2020.) from: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁶ Smith, J. D. D. (1995.) *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire*. Oxford: Westview Press, p. 8.

⁷ Mac Ginty, R. (2006.) *No War, No Peace: The Rejuvenation of Stalled Peace Processes and Peace Accords*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

⁸ Smith, J. D. D. (1995.) *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire*. Oxford: Westview Press, 154.

evaluate the success and failure factors of such agreements. The first step is to identify the context of initiation – by whom and why. The next focal point is the analysis of the agreement's form and content, followed with a review of its implementation.⁹

The initiator can be both internal and external to the warring parties and consist of one or more state or non-state actors. This stage presents complex points for analysis. In some situations, even when a ceasefire is desired by everyone involved, the belligerents' need to appear strong and their bold public positions can sabotage the very inception of an agreement. External mediation can help to overcome this issue. On the other hand, the role of a mediator is not inherently free from private interests either. For instance, mediating a ceasefire can be a strategy to enhance international positioning and gain legitimacy as a mediation party.¹⁰

Consequently, the purpose of and actors responsible for initiating a ceasefire shape the form and content of the agreement. It can be a mere verbal understanding or become institutionalised through formal accords, especially, when a ceasefire exists within a broader peace process. Importantly, attention should be paid to different factors inscribed in the agreement – the agreed aims, rules and prohibitions, non-military measures, verification and supervision, cooperative measures, time frame, geographical limitations, signatory and others. Based on these factors, agreements can be strong or weak¹¹ or, as Åkebo describes them, comprehensive or limited.¹²

There are notable risks in both cases. If a ceasefire agreement is too political with extensive conditionalities, some of the parties could refuse to follow these demands. If a ceasefire is limited to physical warfare with no political settlement, there is a risk of reignited hostilities. Moreover, if no power balance is established between the warring parties, there is a concern that a ceasefire can be used as a way to regroup and prepare more military power. In these scenarios, the agreement risks failure.

The following implementation stage is closely linked to temporal and spatial impositions of the agreement. It can involve extensive monitoring, public information campaigns, step-by-step de-escalation measures, gradual

⁹ Åkebo, M. (2017.) *Ceasefire Agreements and Peace Processes*. London: Routledge.

¹⁰ Ibid., p. 37.

¹¹ Fortna, V. (2004.) *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton: Princeton University Press.

¹² Åkebo, M. (2017.) *Ceasefire Agreements and Peace Processes*. London: Routledge, p. 39.

confidence-building, etc. It is a fragile stage during which any contradiction to the agreed points by an opponent can be used as a reason to reignite physical conflict. It can be done deliberately in order to blame the other party and conceal any personal benefits gained from the conflict.¹³ If the belligerents' objectives are not met or a ceasefire is believed to be more beneficial for the opponent, the continued fighting can put the warring parties in a situation worse-off than before the armistice.

Third-party mediation

Even if a truce is mutually desired, offers and demands made during ceasefires are often flawed due to the failure to communicate with the opponent. Proposals can be easier to accept if offered by an outside mediator. For instance, it might help to save face and avoid looking weak by being the first to suggest a ceasefire.¹⁴ Mediation is a technique of joint decision-making in conflict and involves exchange of social influence. It allows an outsider to take over some aspects of the process or its outcome, while leaving the ultimate decision-making power to the disputants.¹⁵ As a reciprocal process, it is shaped and reshaped by the changing context of the conflict and the warring parties' efforts and positions.

Derrick Frazier and William Dixon argue that, comparatively speaking, regional or international organisations have been the most effective third-party mediators since international pressure can be constructive in transforming hostile attitudes.¹⁶ Where states jealously guard the autonomy of their interests, international mediation needs to be understood by the combatants as voluntary and peaceful, making it attractive as a conflict management pathway.

For a mediator to be effective, it, first and foremost, must project transparent honesty and trustworthiness in the eyes of the warring parties.

¹³ Mac Ginty, R. (2006.) *No War, No Peace: The Rejuvenation of Stalled Peace Processes and Peace Accords*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 86.

See also Stedman, S. (1997.) Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22:2, pp. 5-53.

¹⁴ Smith, J. D. D. (1995.) *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire*. Oxford: Westview Press, p. 153.

¹⁵ Bercovitch, J. & Gartner, S. (2009.) New approaches, methods and findings in the study of mediation. In: J. Bercovitch and S. Gartner (eds.) *International Conflict Mediation: New approaches and findings*. Abingdon: Routledge, pp. 1-17.

¹⁶ Frazier, D. & Dixon, W. (2009.) Third-party intermediaries and negotiated settlements, 1946-2000. In: J. Bercovitch and S. Gartner (eds.) *International Conflict Mediation: New approaches and findings*. Abingdon: Routledge, pp.43-67.

The mediator must respect confidentiality, be well-informed about the issues at stake and offer an “attitude of acceptance”.¹⁷ On top of that, the importance of impartiality, or the ability to be seen as impartial, has often been recognised as a necessity. The latter, however, is a hard requirement to fill. Mediators are rarely homogenous in all situations, as the EU example will show further below, and disunity and bias can occur within the mediating party. Previous history or connection to any of the parties can influence the patterns of perception in the particular situation through perceived mediator bias, thus, affecting trust and credibility.¹⁸

Moreover, there is an important distinction between “pure mediators” and “power negotiators”. The first group are non-coercive, exhibit most of the above-mentioned qualities and are usually invited by the parties to accommodate a settlement. Because there is no coercive bargaining power, their influence is built on the trust of the parties involved. Power negotiators are coercive in their use of economic, social and even military power, but should they fail to be convincing or avoid implementing their threats, the agreement can fall apart.¹⁹

The following analysis of the Medvedev-Sarkozy-Saakashvili ceasefire agreement in 2008 will test the previous theoretical considerations and help to evaluate mediation efforts by the EU.

Case Study: Georgia 2008

During the armed conflict between Georgia and Russia in 2008, the EU took the role of a third-party mediator. While the immediate effects and achievements of this have been regarded as a success, the long-term progress towards conflict resolution has remained limited. The ceasefire brokered by the French Presidency ceased the hostilities, in effect, creating a frozen conflict.

Context. The dissolution of the Soviet Union reignited a dormant conflict within the borders of Georgia. Georgian regions of Abkhazia and South Ossetia required careful policies, as the hundreds of years old ethnic

¹⁷ Smith, J. D. D. (1995.) *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire*. Oxford: Westview Press, p. 182.

¹⁸ Maoz, Z. & Terris, L. (2009.) Credibility and strategy in international mediation. In: J. Bercovitch and S. Gartner (eds.) *International Conflict Mediation: New approaches and findings*. Abingdon: Routledge, pp. 69-96.

¹⁹ Smith, J. D. D. (1995.) *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire*. Oxford: Westview Press, p. 254.

conflicts between Georgians and Abkhazians and Georgians and Ossetians dictated a new post-Soviet reality in the country.²⁰ During the USSR years, these Northern regions acted as autonomous regions within the Soviet republic of Georgia and developed their links with the Kremlin. After the break-up of the Soviet Union, Georgian nationalism soared among the top government officials. The abolishment of the autonomous status of South Ossetia by the Georgian government, which came in response to the region's attempt to establish independence, even further sparked separatism movements in these regions, where a large part of the population holds Russian passports. The mounting tensions resulted in occasional outbreaks of violence, notably escalating in 1991 and 1992 (resulting in ceasefires brokered by Russia) and, later, in 2008.

On the night between August 7 and 8 of 2008, after months of conflict escalation, intercommunal attacks and military training by Georgian and Russo-Ossetian forces, heavy fighting broke out in Tskhinvali, the South Ossetian capital. Moscow responded to the Georgian military offensive with an immediate deployment of troops in the region and kept moving deeper towards the Georgian capital. By August 9, Abkhaz separatists launched their offensive on the Georgian forces in the Kodori Gorge.²¹ The war, which lasted under two weeks, took the lives of over 850 people and made 100,000 civilians flee their homes in search of refuge.²² Ossetians saw it as a genocide by the Georgian state, the Georgian state understood it as a Russian invasion and "attack on the West"²³, while Moscow stressed its responsibility to protect Ossetians from the Georgian offensive.²⁴ The West versus Russia sentiment and the pushback against imperialist dichotomy played into the international response to the conflict. The following ceasefire agreement

²⁰ Toal, G. (2017.) *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.

²¹ UN Security Council. (12.08.2008.) Update Report No.2: Georgia. Retrieved (25.07.2020.) from: https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_4423477.php

²² European Court of Human Rights. (09.2009.) Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict In Georgia. Retrieved (25.07.2020.) from: https://www.echr.coe.int/Documents/HUDOC_38263_08_Annexes_ENG.pdf

²³ In the prior statements by the Georgian president Mikheil Saakashvili, he explicitly linked Georgia with the US liberalisation rhetoric, gaining much support from Washington, and expressed aspirations to join the EU and NATO. Moscow has repeatedly warned against it as a violation of its territorial interests and security.

²⁴ Toal, G. (2017.) *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press, p. 127.

gained a geopolitical undertone and drove the ethnic intra-state dimension of the conflict into the background.

The August ceasefire agreement. Who/Why. To stop the growth of the conflict any larger in scale, obtaining an impartial mediator became imperative. The termination of the conflict was in the interests of the Union due to the contractual footing of the Partnership and Cooperation Agreement of 1999 between Georgia and the EU. In the 2001 Country Report on Georgia by the European Commission, a willingness to “contribute to conflict resolution [in Abkhazia and South Ossetia], as well as post-conflict rehabilitation” was expressed.²⁵ It was further cemented by the inclusion of Georgia in the EU’s European Neighbourhood Policy in 2004, and aid was directed towards confidence-building measures between the conflicting regions and the state. On top of that, stable Georgia was seen as an important partner in developing alternative energy supply routes.²⁶ The European mediation team led by Nicolas Sarkozy (due to France’s turn at the rotating presidency of the Council of the EU that year) became the main actor²⁷ in bringing both warring sides to a ceasefire agreement.

On August 9, Saakashvili declared a state of war. The next day, representative of the EU presidency, French foreign minister Bernard Kouchner, joined by Finnish Foreign Minister in the capacity mandated by the OSCE chairmanship, flew to Tbilisi to offer ceasefire solutions to the President. On August 12, five days after the first full-blown military offensive against Tskhinvali, president Nicolas Sarkozy flew to Moscow to broker the ceasefire agreement. In a successful example of shuffle diplomacy, the European proposal, with some adjustments, was accepted by both warring parties. The EU leadership timely and effectively exerted the normative pressure and initiated resolution talks with both parties. European mediation under the French leadership attempted an impartial stance. Importantly, part of the success can be attributed to the French representatives using their authority

²⁵ Whitman, R.G. & Wolff, S. (2010.) The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications. *International Affairs*, 86, pp. 87-107.

²⁶ Gogolashvili, K. (2009.) The EU and Georgia: The Choice is in the Context. *Europe in Dialogue*, 1, pp. 90-127.

²⁷ The US leadership, a long-time Georgian ally, was preoccupied with conflicts in Iraq and Afghanistan and the ongoing election campaigns. Meanwhile, the prolongation of the OSCE and UN mandates in Abkhazia and South Ossetia were vetoed by Russia prior to the breakout of the conflict in August 2008.

to engage with both states on an equal basis.²⁸ The resulting agreement was finally signed by the warring sides on August 15 and 16.

Form/Content. Georgian President Mikheil Saakashvili and Russian President Dmitry Medvedev agreed to a six-point agreement offered by the EU. The six principles on which the ceasefire was to be enacted were:

“1. No recourse to use violence between the protagonists.²⁹

2. The cessation of hostilities.

3. The granting of access to humanitarian aid.

4. The return of Georgian armed forces to their usual quarters.

5. Russian armed forces withdraw to the positions held before hostilities began in South Ossetia. Russian peacekeepers to implement additional security measures until an international monitoring mechanism is in place.

6. The opening of international discussions on the modalities of security and stability of South Ossetia and Abkhazia.”³⁰

The primary objective of the agreement was to stop the resort to lethal force. It provided a legally binding text to cease fighting, yet did not provide an in-depth peace settlement, thus, resulting in a limited agreement. From the very outset of the ceasefire negotiation, it was clear that resolving every single disagreement was not the aim, which allowed considerable success in the rapid development of the events (note that less than a week had passed between the first military offensive officially sparking the war and the presentation of the negotiated ceasefire). The drafted document intended to relieve tensions and create an opening for a political resolution to follow. The framework adopted in the agreement is an adjustment to the initial proposal by the European mediators. The initial draft had included a call for the “full respect for the sovereignty and territorial integrity of Georgia” and “the deployment of an EU or UN peacekeeping force”.³¹ During the negotiation with the Kremlin, it became obvious that the acceptance of territorial integrity would not be agreeable to the Russian party, as Moscow

²⁸ Butler, M. J. (2009.) *International Conflict Management*. Oxon: Routledge.

²⁹ Sarkozy later clarified that this applies to everyone: Ossetians, Abkhazians, Georgia in its entirety and Russians.

³⁰ Protocol On Agreement (The Medvedev-Sarkozy-Saakashvili Plan). (12.08.2008.) Retrieved (04.08.2020.) from: <https://www.peaceagreements.org/view/724>

³¹ Deutsche Presse-Agentur. (15.08.2008.) Background: Six-Point Peace Plan for The Georgia-Russia Conflict. Retrieved (01.08.2020.) from: <https://reliefweb.int/report/georgia/background-six-point-peace-plan-georgia-russia-conflict>

considered the protection of the Russian-speaking population in South Ossetia and Abkhazia its moral obligation.³² Recognising this, territorial integrity was thus downplayed by Sarkozy and accepted by Georgia in return for a commitment to the Georgian sovereignty provision. In a joint press conference in the Kremlin, the French president reiterated this point: “Georgia is an independent and sovereign state and I think this formula, the principle of sovereignty, is broader than the formula of territorial integrity. [...] Who can possibly hope to solve all these problems today? What we need to do is end the suffering and the deaths of people. And we have agreed on the respect of sovereignty.”³³

Additionally, the Georgian leadership requested the final point – “opening of international discussions”. Originally, it stressed the discussions about the “future status” of South Ossetia and Abkhazia in this particular wording, but was ultimately taken out by Saakashvili himself. Medvedev later pointed out that this should “be up to ‘the people’ to decide.”³⁴

Implementation. The agreement provided a pathway for negative peace, to use Galtungian terms, which replaced open hostilities with dormant conflict. The unresolved issues facilitated instability and the threat of new hostilities. Prior to that, Russian peacekeeping forces were allowed to take additional security measures to ensure the safe return of its troops, creating a buffer zone between the breakaway enclaves and undisputed Georgian territory.³⁵ To ease the tensions over the military positions during the Russian withdrawal, another agreement was signed in order to legally bind parties to troop withdrawal to their pre-conflict positions by October 10. It also mandated the European Union Monitoring Mission of 200 observers in Georgia to oversee the implementation of the agreement. The EU Council further reiterated its commitment to a secure solution by promoting other confidence-building measures.³⁶ To showcase its position as a neutral nego-

³² Toal, G. (2017). *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.

³³ Russian Presidential Executive Office. (12.08.2008.) Press Statement Following Negotiations With French President Nicolas Sarkozy. Retrieved (04.08.2020.) from: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1072>

³⁴ Deutsche Presse-Agentur. (15.08.2008.) Background: Six-Point Peace Plan for The Georgia-Russia Conflict. Retrieved (01.08.2020.) from: <https://reliefweb.int/report/georgia/background-six-point-peace-plan-georgia-russia-conflict>

³⁵ Toal, G. (2017.) *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.

³⁶ European Court of Human Rights. (09.2009.) Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict In Georgia. Retrieved (25.07.2020.) from: https://www.echr.coe.int/Documents/HUDOC_38263_08_Annexes_ENG.pdf

tiator, the Union followed-up on the final point of the agreement by launching negotiations between all the actors involved in Geneva the following November.³⁷ Notably, this meeting included South Ossetian and Abkhazian representatives who remained largely invisible during the main ceasefire negotiation. The next month, the EU also initiated the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, thus, extending its role as a diplomatic facilitator. It was the first time the Union offered a deeper follow-up plan to a ceasefire agreement.

Results. "This document with its six points cannot answer all the questions, of course, and it does not provide a final solution to the problem because there are other parties to the conflict," said Sarkozy at the Kremlin press conference.³⁸ The mediation team recognised that all issues cannot be immediately examined. The ceasefire was a Band-Aid type of response creating an opening for an international discussion about the independence aspiration of the Georgian provinces.

An important factor here was the acknowledgement of a mutually hurting stalemate.³⁹ Neither state was ready for the costs of a large-scale military conflict. Saakashvili was disappointed by the lack of support from the Western allies, especially the US. Meanwhile, Medvedev was not interested in discarding the gradual improvements in EU-Russian relations. The short-term interests had collided.

Following the rapid response to the conflict, the enthusiasm over the European breakthrough allowed it to gain more credibility as a security actor on an international stage. As the months passed by, this perception was strengthened by the successful humanitarian aid missions, yet also overshadowed by the stalled success in further political resolution and issues surrounding the withdrawal of forces. Despite the immediate success of the ceasefire, the follow-up peace-keeping mission did not result in long-term success and stability. The ethnic tensions still remain in place, and while hostilities between Russia and Georgia eased, their diplomatic relations had

³⁷ Martin, M. (2010.) Crossing boundaries: The European Union Monitoring Mission to Georgia. In: M. Martin and M. Kaldor (eds.) *The European Union and Human Security: External interventions and mission*. London and New York: Routledge, pp. 128-144.

³⁸ Russian Presidential Executive Office. (12.08.2008.) Press Statement Following Negotiations With French President Nicolas Sarkozy. Retrieved (04.08.2020.) from: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1072>

³⁹ Zartman, W. I. (2001.) The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. *Global Review of Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 1:1, pp. 8-18.

been effectively put to halt. However, brokering this ceasefire advanced the ability of the EU as a major geopolitical power and mediator in the region.

The factors for a success (and failure) of the EU mediation efforts

As the previous case indicated, the EU ceasefire mediation experience combines both the general intricacies of a ceasefire brokering process and the complexity stemming from the unique character of the Union. The external and internal factors, which impacted the result, were timing, perception of the EU by the conflict parties, adjustment to the personal security interests of the Union, the relative internal cohesion of the EU member states, and the type of mediation chosen.

Timing. Speaking of more general, external factors determining a successful ceasefire, timing is of importance. I. William Zartman offers a concept of mutually hurting stalemate based on the cost-benefit analysis, in which the conflict parties are “ripe” for a ceasefire proposal, which might have been rejected otherwise.⁴⁰ In this conflict, both parties were ready for the cessation of hostilities and the EU mediators effectively and timely tapped into the feeling, brokering the deal in a matter of days after the official beginning of warfare. This was due to the Georgian authorities quickly becoming aware of the lack of Western, especially American, support, which the President expected due to years of previous development of personal relations.⁴¹ On the other hand, the slowly improving Euro-Russian relations were among factors influencing President Medvedev’s response. Therefore, both parties were ripe for the cessation of hostilities.

Perception by the warring parties. Another external factor is the perception of the mediator by the conflicting parties. In Georgia, belligerents were initially open towards European mediation. The EU-Russian relations cautiously expected a rapprochement⁴², as Medvedev spoke of “unity between the whole Euro-Atlantic area from Vancouver to Vladivostok.”⁴³ It can also be argued that an influential role was played by the French presi-

⁴⁰ Zartman, W. I. (2001.) The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments. *Global Review of Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 1:1, pp. 8-18.

⁴¹ Toal, G. (2017.) *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.

⁴² Moshes, A. (2012.) Russia’s European policy under Medvedev: how sustainable is a new compromise? *International Affairs*, 88:1, pp. 17-30.

⁴³ Gomart, T. (2008.) *EU-Russia Relations: Toward a Way Out of Depression*. CSIS/IFRI.

gency, which shows the importance of the leadership personality and the resulting interpersonal aspects. The advantage of good standing in the eyes of the conflicting parties is, thus, critical.

Personal objectives and interests. Moreover, an important internal factor regarding European involvement appears to be geopolitical imperatives. Conflicts in the EU's immediate neighbourhood present threats to the Union and invite a pattern of vested interests influencing mediation efforts. Offering mediation expertise was more a security policy move than an ambition of normative influence globally. To achieve success in mediation, the EU must be able to align these interests to the reality on the ground.

Concerns had been raised over the EU's effectiveness in the light of its economic interests in the region.⁴⁴ Its reliance on Russian energy supplies had tampered the European support for the Georgian stance. Managing a workable relationship with Russia has long been defined as a key strategic challenge in the EU Global Strategy.⁴⁵ At the beginning of the mediation process "[the EU had] already stated that their relations with Russia could be affected by the conflict in Georgia" and was not willing to go much further than the type of mediation offered at that moment.⁴⁶ However, the mediation team still attempted to maintain credibility when negotiating with both sides.

Internal cohesion among member states. As with any large-scale action by the Union, there needed to be a level of internal cohesion among the member states. In the Russo-Georgian conflict, Nordic, Baltic and Eastern members showed their support for the Georgian cause, while a more pragmatic stance was adopted by France and Germany. Their closer siding with Russia can be explained by the greater strategic importance of the relations with the neighbour. This internal division, however, managed to result in a workable mediation stance, which ultimately achieved the short-term goal.

Mediation pattern. As an actor with powerful resources for global influence, the Union has a range of foreign policy tools readily available.

⁴⁴ See Elgström, O., Chaban, N., Knodt, M. et al. (2018.) Perceptions of the EU's role in the Ukraine–Russian and the Israeli–Palestinian conflicts: A biased mediator? *International Negotiation*, 23:2, pp. 299–318.

⁴⁵ European External Action Service. (07.2016.) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Retrieved (18.07.2020.) from: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁴⁶ DW. (11.08.2008.) Analysis: EU's Options Limited To Mediation In Caucasus Crisis. Retrieved (02.08.2020.) from: <https://www.dw.com/en/analysis-eus-options-limited-to-mediation-in-caucasus-crisis/a-3554916>

Economic and financial tools can inflict positive influence through financial assistance and investment or coercive influence through sanctions. It can utilize diplomatic ties as well as its military capacity. The choice of appropriate measures is a delicate balancing exercise and should consider previous factors as well as the progression of the situation on the ground. In this instance, the EU chose the pure mediator approach. Additionally, it attempted follow-up measures, like reconstruction aid and monitoring missions, to provide a basis for post-agreement confidence-building among belligerents.

Conclusion

The above case study shows mixed success for the EU as a mediator. Its short-term strategy managed to achieve the goal of stopping active warfare. However, the ceasefire of the Russo-Georgian war overlooked important local dynamics and resulted in a failure to reach further peace development between all warring parties, in effect, creating a frozen conflict. This invites a deeper examination of the EU's influence as a normative powerhouse and its patterns of interaction with conflict in the European neighbourhood.

Five factors contributing to the success (and failure) of European mediation efforts became apparent through this analysis. Some factors are external to the Union and describe the ceasefire mediation process more generally, while others are internal and specific to the dynamics of the EU. The first external factor is the timing of mediation efforts, and more specifically the ability to tap into the readiness for a ceasefire among the conflict parties. Another factor is the perception of the EU's mediation efforts by the belligerents. To facilitate dialogue, the Union must be seen as a fair, transparent and trustworthy intermediary by all sides. Internal factors are the personal objectives of the EU in the conflict region and the internal cohesion of the Union. Where personal interest cannot offer a level of impartiality and internal discord impedes a common stance, mediation efforts risk failure. Finally, the combination of the previous points and the real situation on the battlefield influences the choice of an appropriate mediation pattern.

II

INTERVIJA

Eiropa digitālajā laikmetā

Intervija ar Ivaru Ijabu, Eiropas Parlamenta deputātu

Dagnija Leitāne,

Latvijas Politologu biedrības asociētā pētniece

Eiropas Savienība ir uzņēmusi ambiciozu virzības trajektoriju digitalizācijas, pētniecības un zinātnes jomās. Ja ES izdosies veiksmīgi īstenot iecerētās attīstības stratēģijas, tā būtiski veicinās savu starptautisko konkurētspēju un nodrošinās turpmākas izaugsmes iespējas digitālā progresa maratonā. Eiropas Parlamenta deputāts Ivars Ijabs stāsta, kādas pārmaiņas šajās jomās sagaida Eiropu un Latviju tuvāko gadu laikā.

Viena no ES prioritātēm ir sagatavot Eiropu digitālajam laikmetam. Kādus jautājumus iekļauj šāda gatavība?

Digitalizācija iekļauj virkni dažādu tēmu – infrastruktūru, Eiropas uzņēmumu konkurētspēju, digitālās prasmes. Eiropā diezgan strauji pieaug izpratne par to, ka nākotnes tautsaimniecība būs lielā mērā saistīta ar digitālo tehnoloģiju attīstību. Jautājums ir, vai mēs kā ES lēmumu pieņēmēji tam radām piemērotus apstākļus. Runājot par konkrētām iniciatīvām, nozīmīgākā tēma, ar ko šobrīd nodarbojas Eiropas institūcijas, ir Digitālo tirgu likums un Digitālo pakalpojumu likums. Šajā jomā Eiropai ir ambīcija atrasties visas pārējās pasaules avangardā un radīt priekšnoteikumus, lai digitālās platformas tiktu regulētas saskaņā ar ES pamatvērtībām. Tajos iekļauti nosacījumi, kā platformas drīkst izmantot par personām savāktos datus, kādā veidā drīkst vai nedrīkst mikromērķēt reklāmas, tādējādi manipulējot ar mums, kā pārdevējiem internetā jāuzņemas atbildība par to, kādā veidā viņi mums kaut ko pārdod.

Tiek runāts arī par infrastruktūru. Ir pietiekami daudz vietu Eiropā, kur nemaz nav pieejams augstas kvalitātes interneta pieslēgums. Aktuāls ir arī jautājums par 5G, proti, ir skaidrs, ka privātais bizness šobrīd nav pilnībā gatavs tajā investēt un gaida, kad to darīs publiskais sektors. Tāpat ir aktuāls jautājums par mākslīgo intelektu – kādā veidā un kurās jomās mēs ļaujam izmantot gudrās mašīnas, kas spēj mācīties un pašas pieņemt lēmumus. Kopējais uzstādījums “Europe fit for digital age” tādā ziņā ir ļoti plašs, jo digitalizācija ienāk visās jomās. Piemēram, ir tehnoloģijas, ar kuru palīdzību mēs varētu sekmīgāk pārvarēt klimata pārmaiņas.

Šobrīd ir aktuāls arī atbalsts mazo un vidējo uzņēmumu digitalizācijai. Lielie uzņēmumi ir spējīgi investēt digitālo rīku pilnveidē. Mums jāmotivē un jāpalīdz izmantot tehnoloģiju sniegtās iespējas mazajiem uzņēmumiem, kas nepārprotami ir vairums.

Eiropa atpalciek no ASV un Ķīnas gan tehnoloģiju gigantu skaita ziņā, gan digitālo risinājumu jautājumos. Ar ko tas ir skaidrojams, un kā ES varētu panākt šīs valstis?

Tā ir Eiropas inovāciju politikas pamatproblēma. Mums ir izcila zinātne, taču tā bieži nav īsti gatava savas produkcijas komercializācijai. Liela daļa no ES finansētajām pētniecības programmām ir orientētas uz publikāciju rakstīšanu. Šīs publikācijas ir tiešām augstas kvalitātes, bet tā ir cita pieeja nekā tā, kas orientēta uz zinātnes sasniegumu ātru un efektīvu laišanu tirgū. Nav tā, ka šajā virzienā nekas netiek darīts, bet, piemēram, amerikāņiem, ar kuriem mums ir vizitērtākā sāncensība, digitālie uzņēmumi Silīcija ielejā attīstās dinamiskāk. ES to ir sapratusi, un notiek virzīšanās uz priekšu.

Nozīmīga loma ir arī finansējumam un cilvēkresursiem. Mēs itin bieži redzam, ka gan amerikāņi, gan ķīnieši spēj viegli pārpirt mūsu gaišākos prātus. Tā mēs zaudējam attīstības perspektīvu. Latvijā ar to saskaramies jau sen, bet tas notiek arī Eiropā kopumā.

Programma “Apvārsnis 2020”, kas atbalstīja stratēģisku pieeju zinātnes un pētniecības attīstībai ES, tuvojas noslēgumam. Kāds rīcības plāns sekos turpmāk?

Programmai ir zināma inerce – tās ietvaros uzsāktie projekti vēl turpinās. Tai sekos nākamā programma – “Apvārsnis Eiropa”. Es tiešām priecājos, ka EP izdevās šo finansējumu saglabāt un palielināt. Šobrīd tai atvēlēti

95 miljardi eiro. Jaunā programma “Apvārsnis Eiropa” vērsta uz to, lai padarītu Eiropas pētniecību konkurētspējīgāku un nodrošinātu pētniecības rezultātu pārnesi uz tautsaimniecību. Šī programma sastāv no trim lieliem pilāriem ar dažādām iniciatīvām, instrumentiem un finansējuma plūsmām.

Pirmais un, manuprāt, ļoti nepieciešams pilārs ir Eiropas Pētniecības padome. Tie ir finanšu līdzekļi, kas paredzēti fundamentālai zinātnei, kur zināšanas tiek iegūtas, pētot robežu starp zināmo un nezināmo. Latvijā līdz šim ir bijuši kolēģi, kuri iesaistījušies pētījumu veikšanā kā asociētie partneri. Savulaik šādu finansējumu ir saņēmis Andris Ambainis savam kvantu tehnoloģiju projektam. Man gribētos cerēt, ka tad, kad beigsies “Apvārsnis Eiropa”, mēs varēsim palepoties ar vairākiem šādiem projektiem, jo tā tiešām ir pasaules klases zinātnes programma.

Otrs jaunums ir tā sauktās misijas. Savulaik bija *Mission Moonshot*, respektīvi, tas, ka aizsūtījām cilvēku uz Mēnesi. Tādā pašā veidā vajadzētu sākt misijas kā zinātnisku darbību, kas vērsta uz konkrētas sabiedriski nozīmīgas problēmas risināšanu. Tādas misijas ir piecas: augsnes veselība, vēzis, adaptācija klimata pārmaiņām, viss, kas saistīts ar ūdeni, okeānu un jūrām, savukārt piektā ir klimatneitrālas pilsētas. Mani īpaši interesē vēža misija, ar ko man ir bijis vairāk saskarsmes, jo esmu EP vēža īpašās komitejas viceprezidents. Mūsu latviešu profesors, onkologs Mārcis Leja, ir viens no šīs misijas valdes locekļiem.

Savukārt trešais pilārs ir saistīts ar inovācijām un to komercializāciju. Ļoti bieži Eiropā pētniecība ir koncentrēta universitātēs un lielā mērā orientējas uz tīri akadēmiskiem darba novērtējumu kritērijiem, piemēram, starptautiski recenzētām publikācijām izdevumos ar augstu ietekmes faktoru. Tas ir svarīgi visā pasaulē, bet ir skaidrs, ka, ja jūs orientēsieties tikai uz šādiem indikatoriem, zināšanas neatspoguļosies tautsaimniecības izaugsmē. Trešais pilārs ir veltīts tam, lai zināšanas iegūtu praktisku virzību arī inovācijās. Eiropas Inovāciju padome ir jauna institūcija, kurā inovatori var pieteikties tādām kā riska kapitālam, kas palīdzētu pārvarēt plaisu starp izgudrojumu un tā sekmīgu komercializāciju. Pirmā procesa daļa ir tas, ko sauc par “ceļa meklējumu” (*“path finder”*), bet otrā – akselerators (*“accelerator”*). Doma ir tāda, ka mēs mēģinām ar Eiropas naudu darboties kā riska kapitālisti, proti, ieguldām un palīdzam jauniem Eiropas uzņēmumiem, kas varētu nest lielu atdevi Eiropas tirgum. Eiropas Inovāciju padomē centisimies apvienot publiskās administrācijas loģiku ar jaunuzņēmumu loģiku, lai šīs abas lietas spētu radīt Eiropas “vienradžus”.

Kā varam veicināt vietējās zinātnes konkurētspēju?

Latvijā ir ļoti daudz radošu un inovatīvu cilvēku, un mums ir spēcīgi flagmaņi, kas strādā pasaules līmenī. No pētniecības organizācijām jāmin Cietvielu fizikas institūts, Organiskās sintēzes institūts, Biomedicīnas pētījumu studiju centrs un citi. Problēma ir tāda, ka mūsu valsts finansējums zinātnei katastrofāli atpaliek no Eiropas valstu vidējā līmeņa. Eiropas finansējums tiek piešķirts konkursu kārtībā, nevis vienkārši sadalīšanas formātā, tādējādi mūsu zinātniekiem jāiesaistās diezgan sīvā konkurencē. Viņi to arī sekmīgi dara, bet diemžēl nākas saskarties ar bēdīgo faktu, ka trūkst administratīvās kapacitātes. Labu projektu nevar uzrakstīt uz naktsskapīša pirms gulēt iešanas. Tas prasa pilnas slodzes iesaisti, kam mūsu pētniecības institūcijas ne vienmēr spēj veltīt darbaspēku un resursus. Tā ir pašmāju finansējuma problēma.

Turklāt mums joprojām pastāv diezgan liela plaisa starp uzņēmējdarbību un akadēmisko pētniecību. Mēs vēsturiski esam skatījušies uz valsti, arī uz ES, kā primāro pētniecības un inovāciju finansētāju. Tā ir viena lieta, kur atpaliekam. Mūsu uzņēmumi maz investē pētniecībā un attīstībā, un šajā ziņā būtu jādome par politikas izmaiņām – kādā veidā mēs varam uzņēmējus motivēt vairāk ieguldīt izstrādē. Nav tā, ka mums nebūtu uzņēmumu, kas iegulda līdzekļus pētniecībā, kaut vai “Lightspace Technologies”, “Tilde”. Taču kopumā privātais finansējums ir neliels, savukārt valsts ļoti ilgu gadu zinātnei ir ignorējusi. Atbilde varētu būt nodokļu politika vai granti, kas palīdz uzņēmējiem rast iespēju ieguldīt pētniecībā.

Kā digitalizācijas veicināšana mijiedarbojas ar citām ES prioritātēm, piemēram, Zaļo kursu vai demokrātijas spēcīnāšanu?

Ir tehnoloģijas, kas ļauj Zaļo kursu iedzīvināt daudz ātrāk un efektīvāk. Piemēram, viens no lielākajiem CO₂ emitentiem ir lauksaimniecība. Tur varētu digitāli izmantot satelītu attēlus, lai kontrolētu un pārraudzītu CO₂ izmešu daudzumu. Ar digitālo pakalpojumu palīdzību mēs varētu efektīvāk plānot enerģijas patēriņu. Ir vēl virkne ikdienišķu tehnoloģisku risinājumu, piemēram, sabiedriskā transporta organizācija, lai veidotu elastīgāku pieprasījumu-piedāvājumu.

Digitalizācijas un demokrātijas spēcīnāšanas jautājumā ir elementāras lietas, kuras būtu vērts izdarīt. ES līmenī nav vienas vispārēji atzītas elektroniskās identitātes. Tas nozīmē, ka nav vienotas standarta platformas, kas

ļautu parakstīt dokumentu, lai tas tiktu atzīts arī citur Eiropā. Tas apgrūtinā cilvėku iesaistes iespējas, piemēram, parakstot petīcijas, Eiropas pilsoņu iniciatīvas. Tāda lieta ir nepārprotami vajadzīga. Otrkārt, ja domājam par demokrātiju plašākā nozīmē, jāmin jautājums par hibrīddraudiem, kas, neteiksim, ka fatāli, bet aizvien jūtāmāk apdraud Eiropas demokrātiju. Runa ir par viltus ziņu kampaņu identificēšanu un apturēšanu. Un, protams, risinājumi saistībā ar vēlēšanām. Nākamā gada Saeimas vēlēšanās jau strādās vēlēšanu reģistrs, bet nākotnē droši vien virzīsimes arī uz iespējām elektroniski nobalsot. Starp citu, būtiskas sabiedriskās domas izmaiņas šajā jautājumā notika COVID-19 dēļ. Līdz tam liela daļa cilvēku domāja, ka elektroniskā balsošana ir tikai papildu labums, par kuru var nākotnē padomāt. Igauniem ir, mums nav, mēs varbūt gribam, varbūt nē. Pēdējā laikā kļūst arvien skaidrāks, ka uz to ir jāiet, jo var būt situācijas, kad cilvēkiem doties uz vēlēšanu iecirkņiem ir neiespējami vai apgrūtināti. Radīt iespēju drošā veidā nobalsot internetā ir nepārprotama prioritāte.

Kādā veidā ES atbalstīs vidējo eiropieti pārejā uz digitālo laikmetu?

Ja mēs ar vidējo eiropieti saprotam ikvienu no mums, protams, runa ir par digitālajām prasmēm. Jaunajā Atveseļošanās un noturības mehānismā diezgan liela daļa līdzekļu novirzīta to veicināšanai. Vēl viens sabiedrībai svarīgs jautājums ir privātā drošība internetā, lai neviens bez mūsu atļaujas neizmanto personisko informāciju pretēji mūsu interesēm. Jau minētie Digitālo pakalpojumu un Digitālo tirgu likumi daudzas lietas cilvēku dzīvē varētu mainīt uz labo pusi. Viens no pēdējo gadu lielajiem sasniegumiem ir datu aizsardzības regula jeb GDPR. Tā ir kļuvusi par atzītu personu datu aizsardzības standartu arī citur pasaulē.

Vai Latvija tiek līdzī kopējām ES tendencēm šajā jomā?

Runājot par digitalizāciju, nepārprotami mūsu stiprā puse ir ātrs un plaši pieejams internets. Taču mēs neesam diez ko spēcīgi divās citās jomās. Pirmkārt, tās ir digitālās prasmes, kurās mēs atpaliekam no pārējās ES. Ceru, ka šim nolūkam atvēlētais Atveseļošanās un noturības mehānisma finansējums tiks izmantots lietderīgi. Otra lieta, kur vajadzētu piestrādāt, ir uzņēmumu digitalizācija. Uzņēmēji joprojām nav gatavi grāmatvedību, pakalpojumu un citas lietas pilnībā pārcelt interneta vidē. Tomēr nevienā no šīm jomām mēs neesam pilnīgi pēdējie, tā sakot – normāls vidusmērs.

Kā ES plāno sagatavoties jauniem izaicinājumiem, kas rodas tādu inovāciju iespaidā kā mākslīgais intelekts (MI)?

Tas ir interesants jautājums. Mēs gribam ielikt mākslīgo intelektu daudz maz civilizētos rāmjos. Klasisks piemērs, kas pēdējā laikā ļoti plaši pārspriests Eiropas institūcijās, ir sejas atpazīšanas aizliegums. Mēs jau zinām, ka daudzas platformas, piemēram, Facebook, strādā pie seju atpazīšanas tehnoloģijām. Jautājums ir, kā mēs tās ļaujam izmantot. Vai varam uz ielas uzstādīt kameras, kas fiksēs, ka paejam garām konkrētai vietai, un šos datus kaut kur uzkrāt? Vai, piemēram, MI izmantošana personāla atlasē. Tas reāli notiek jau šobrīd. Iedomājieties CV datubāzi, kurā klients lūdz personāla atlases firmai atrast cilvēku ar noteiktiem parametriem. MI atsijā visus iespējamus kandidātus un pats savā procesorā nonāk pie secinājuma, ka vislabākajam pretendentam uz šo pozīciju jābūt vīrietim. Vai esam gatavi uzticēt šādus lēmumus MI? Ņemot vērā mūsu pozīciju dzimumu vienlīdzības jautājumā, tā tomēr būtu diskriminācija. Tā varētu būt arī noteikta ādas krāsa, noteikts vecums, noteikta tautība.

Tātad būtu jāiekļauj noteiktas pamatvērtības MI regulējumos.

Jā, tādas pamatvērtības kā diskriminācijas aizliegumu. Ir arī virkne citu ierobežojumu. Piemēram, ja MI pieņem lēmumu par soda piešķiršanu, teiksim, ātruma pārsniegšanas gadījumā, ir jābūt iespējai uzzināt, pēc kādiem principiem tas ir noticis, un pārsūdzēt to cilvēkam. MI ir dižs tehnoloģisks sasniegums, bet nevar visu padarīt pilnīgi automātisku, ir jāievēro zināmas robežas.

Ņemot vērā iepriekš apspriestās un citas tendences, kādu iztēlojaties nākotnes Eiropu?

Man kā absolūtam eirooptimistam un Eiropas Savienības piekritējam ir sava morāla vīzija, kādai tai ir jābūt, bet, strādādams EP jau vairāk nekā divus gadus, es aptuveni zinu, kas ir un kas nav iespējams. Klasisks piemērs, kas pēdējā laikā apspriests, pateicoties franču iniciatīvām, ir Eiropas armija. Tā ir liela tēma un, protams, tīri teorētiski varētu to gribēt, jo amerikāņu loma un NATO loma ir kļuvusi diezgan sensitīvs jautājums, īpaši pēc Afganistānas. Taču man ir pilnīgi skaidrs, ka tas nenotiks, jo tiek skartas pārāk daudz dažādas, tostarp vēsturiski mantotas, dalībvalstu intereses.

Es vienmēr no sirds esmu bijis par to, ka ES ir vairāk uzmanības jāvelta sociālajai sfērai, proti, jārūpējas par to, kādu iespaidu tas pats Zaļais kurss atstās uz sabiedrības nevienlīdzību. Kā mēs varam panākt to, lai dalībvalstu starpā nav tik liela atšķirība, piemēram, attiecībā uz veselības aprūpes pieejamību un tamlīdzīgām lietām? Taču nekāda vētrains attīstība šajā virzienā nav iespējama, jo dalībvalstis ir visnotaļ atšķirīgas. Tas, kas, manuprāt, Eiropai ir tiešām jādara – tai jāmodernizējas. Ir jomas, kurās Eiropas ir vēsturiski stipri par maz un kurās tai jābūt vairāk. Viena no tām ir iepriekš minētā inovāciju un zinātnes joma. Visu cieņu, bet zinātnes attīstība nav iedomājama vienas nacionālas dalībvalsts ietvaros. Zinātne ir globāls un reģionāls process. Šajā ziņā Eiropai ir vēl daudz ko darīt, lai panāktu vienotu inovāciju un zinātnes telpu, no kuras gūtu labumu visi. Eiropai jāvelta krietni vairāk uzmanības arī veselības aizsardzībai, piemēram, vēža uzveikšanai – jānodrošina visās dalībvalstīs vienota skrīninga kvalitāte un lētāki medikamenti. EK ir izdevusi publikāciju “Ne-Eiropas izmaksas” (“The Cost of Non-Europe”), ko vajadzētu izlasīt katram, kurš interesējas par ES. Tajā parādīts, cik mums izmaksā jomas, kurās Eiropas līdz šim nav bijis pietiekami.

Mūs gaida divi savstarpēji saistīti izaicinājumi. Viens no tiem ir Zaļais kurss. Mēs tikai tagad sākam aptvert, cik vērienīgi ir šobrīd apspriestie likumi. “Gatavi 55” (“Fit for 55”) paka mūsu dzīvi varētu ietekmēt diezgan pamatīgi. Kaut vai tas, ka mēs līdz 2035. gadam Eiropā vairs neražosim mašīnas ar iekšdedzes dzinēju, kas galīgi nav triviāli. Mēs vairāk nekā simts gadus braucam ar šādām mašīnām. Tiks ieviesti oglekļa robežnodokļi. Tā ir viena lieta, kas veiksmes gadījumā ļaus Eiropai būtiski pārvērsties uz priekšu starptautiskajā un ģeopolitiskajā nozīmībā. Un otra lieta ir nauda, proti, kādā veidā mēs paredzam atdot līdzekļus, ko ar EK starpniecību esam aizņēmušies. Es esmu kategoriski pret to, ka tas tiek darīts no dalībvalstu iemaksām. Ir jāmeklē jauni mehānismi, piemēram, digitālais nodoklis, kas ir paredzēts platformām, kuras pelna internetā. Šie divi jautājumi šobrīd un tuvāko divu gadu laikā nodarbinās Eiropas institūcijas, un no tiem lielā mērā ir atkarīga Eiropas nākotne. Ja mums izdosies īstenot Zaļo kursu un jauno pieeju zināmai fiskālai federalizācijai, ES kļūs stiprāka un nozīmīgāka pasaules valstu vidū. Ja šie projekti izgāzīsies, kā diemžēl dažkārt gadās, Eiropas nākotne būs krietni mazāk skaidra.

Es teiktu, ka nevajag no ES gaidīt brīnumus un nevajag apvainoties, ka tā nav realizējusi pilnīgi visas mūsu vēlmes. ES jākļūst spēcīgākai, īpaši

pievēršoties jomām, kurās Eiropas šobrīd vitāli trūkst, piemēram, jau minētajā veselības aprūpes, kibernetikas, izglītības un zinātnes jomās. Man ir žēl apbēdināt – ES tuvākajā nākotnē nekļūs par kaut kādu Amerikas tipa federāciju, un tas arī nav darba kārtībā. Šobrīd darba kārtībā ir praktisku jautājumu risināšana, kurā arī varētu balstīt Eiropas ideju un pilsoņu atbalstu Eiropas integrācijai.



LATVIJAS
POLITOLOGU BIEDRĪBA

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ