

Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos

Eglė Leveckytė, Algis Junevičius

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.13.1.6758>

***Anotacija.** Nors Lietuvoje jau pripažįstama, kad šalies ekonominė ir demografinė situacija gali būti gerinama pasitelkus imigrantus iš trečiųjų valstybių, tačiau Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu iki šiol daugeliu atvejų yra problemiška, o praktinis jos įgyvendinimas stringa. Lietuva neturi itin daug patirties šioje srityje – ši politika tapo aktuali tik Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą (toliau – ES). Nuo tada Lietuvos migracijos politika pradėta derinti prie ES teisės reikalavimų. Atsižvelgiant į tai autoriai analizuoja migracijos politikos sampratą ir identifikuoja pagrindines Lietuvos migracijos politikos priemones. Remiantis atlikta analize, daroma išvada, jog būtina pradėti kurti kryptingą ir nuoseklią, o ne vien trumpalaikiais ekonominiais poreikiais pagrįstą migracijos politiką ir skirti daugiau dėmesio trečiųjų šalių piliečių integracijai.*

Raktažodžiai: *migracijos politika, trečiųjų šalių piliečiai, migracijos politikos priemonės, integracija.*

Keywords: *migration policy, third-country nationals, migration policy tools, integration.*

Įvadas

Migracijos politika itin aktuali tapo pastarąjį dešimtmetį, kai suvokta, kad imigracija gali būti naudojama ir kaip priemonė valstybių demografinėms problemoms spręsti, ekonomikai skatinti ir gaivinti. Šiuo metu migracijos klausimai yra viena dažniausiai gvildenamų temų visoje ES, nes pripažįstama, jog be imigracijos Europa paprasčiausiai neišgyvens. Dėl nenutrūkstamo emigracijos proceso, visuomenės senėjimo ir protų nutekėjimo Lietuva taip pat neišvengiamai susiduria su imigrantų poreikiu. Paradoksalu, tačiau nors Lietuvos emigracijos rodikliai tūkstančiui gyventojų yra didžiausi ES [1], imigrantų procentas kasmet tesudaro vos vieną nuošimtį Lietuvos gyventojų. Nors Lietuva deklaruoja vykdanči tikslinę, valstybės darbo rinkos poreikius atitinkančią migracijos politiką, tačiau šiuo metu ji yra per daug griežta, selektyvi ir neapgalvota, kad galėtų prisidėti prie valstybės vystymosi. Šiuo atveju svarbu suvokti,

kad imigracija į Lietuvą priklausys ne tik nuo realios imigrantų paklausos, bet ir nuo Lietuvos imigracijos politikos – ribosime ar leisime atvykti, teiksime ar ne prioritetą tam tikroms specialybėms, migrantų grupėms [8, p. 4].

Lietuvos migracijos politika daugiausia yra veikiamą ES iniciatyvų. Europos Sąjungos piliečių atvykimas į Lietuvą paremtas tik Europos Sąjungos teise ir asmenų judėjimo laisve, tad nesusipratimų šioje srityje nekyla, o jeigu ir kyla, jie išsprendžiami Europos Sąjungos Teisingumo Teisme. Tačiau derėtų nepamiršti, kad šios politikos įgyvendinimas, kartu ir tobulinimas priskirtas nacionalinių viešojo administravimo institucijų kompetencijai. Atsižvelgiant į tai, autoriai siekia įvertinti Lietuvos migracijos politikos priemones trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu ir pateikti rekomendacijas, kaip tobulinti šią sritį. Straipsnyje keliami *uždaviniai*:

- 1) atskleisti migracijos politikos sampratą imigracijos kontrolės ir imigrantų integracijos kontekstuose.
- 2) išanalizuoti pagrindinius migracijos tipus.
- 3) identifikuoti pagrindines Lietuvos migracijos politikos priemones trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu.

Tyrimo metodai. Straipsnyje taikomi mokslinės literatūros, teisinių dokumentų, antrinių šaltinių ir statistinių duomenų analizės bei interviu metodai.

Migracijos politikos samprata imigracijos kontrolės ir imigrantų integracijos kontekste

Tam, kad galėtume suvokti, kas yra migracijos politika, pirmiausia būtina apibrėžti pačią „migracijos“ sąvoką. Oksfordo žodyne [14] migracija apibrėžta kaip žmonių judėjimas į naują teritoriją ar šalį, siekiant surasti darbą arba geresnes gyvenimo sąlygas. Pasak Marsella ir Ring, terminas „migracija“ – veiksmas ar procesas, kai žmonės juda iš vienos vietos (miesto, šalies, regiono) į kitą [11, p.10]. Minėtasis terminas paprastai apima tokius reiškinius, kaip imigracija, emigracija ir reemigracija. Schmitz teigia [16, p. 31], kad terminai „emigracija“ ir „imigracija“ yra vartojami pakaitomis tiek kasdienėje, tiek ir mokslinėje kalboje, bet jie nėra aiškiai atskirti. Šie terminai vartojami atsižvelgiant į tyrėjo požiūrį: jei migracija aptariama iš priimančiosios visuomenės perspektyvos, ji vadinama imigracija. Terminas „emigracija“ vartojamas tada, kai apie migraciją kalbama iš kilmės šalies požiūriu taško. Taip pat nėra aiškios takoskyros ir tarp terminų migracija ir imigracija. Dauguma autorių, nagrinėjančių migracijos procesų ir migracijos politikos teorines prieigas, terminų „migracija“ ir „imigracija“ aiškiai neskiria, taigi ir šiame straipsnyje jie daug kur vartojami sinonimiškai.

Jeannette Money migracijos politiką apibrėžia kaip susidedančią iš dviejų komponentų – imigracijos kontrolės ir imigrantų integracijos [13, p. 1]. Šį teiginį taip pat patvirtina Karolis Žibas ir Vilija Platačiūtė [21, p. 42]. Anot autorių, „migracijos politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesą sudaro du pagrindiniai aspektai: imigracijos reguliavimas (imigrantų atranka, jų priėmimo taisyklės, neteisėtos imigracijos kontrolė ir kt.) ir politika, reglamentuojanti imigrantams suteikiamas sąlygas (užimtumo ir būsto prieinamumas, galimybė siekti išsilavinimo ir kt.)“. Taigi, analizuojant

imigracijos politiką, tikslinga kartu analizuoti ir integracijos politiką, nes tai nėra atskiros, priešingai, viena kitą papildančios politikos sritys. Tačiau migracijos politikos sampratai, pateikiamai literatūroje, svarbiausia pirmoji dedamoji – imigracijos procesų reguliavimas. Šiame straipsnyje migracijos politikos samprata atskleidžiama imigracijos kontrolės kontekste, o imigrantų integracija aptariama atskirai.

Czaika ir de Haas migracijos politiką apibrėžia kaip įstatymus, taisykles, priemones, praktikas, įgyvendinamas nacionalinių valstybių, siekiančių daryti įtaką imigracijos srautų apimčiai, sudėti ir migrantų kilmę [7, p. 5]. Reguluojant apimtį siekiama padidinti, sumažinti migracijos srautus arba išlaikyti juos panašiu lygmeniu. Kilmės kriterijus ypač svarus valstybėms, sprendžiančioms, ar įsileisti imigrantus ar ne, remiantis tuo, iš kokios šalies ar regiono jie kilę. Imigracijos srautų sudėtis susijusi su dažnai pasitaikančiu valstybių siekiu padidinti arba sumažinti tam tikrų migrantų kategorijų atvykimą į šalį, kartais net ir negerbiant migrantų kilmės. Pavyzdys galėtų būti priemonės, skirtos apriboti prieglobsčio siekiančių asmenų ar šeimos narių galimybes patekti į tam tikrą šalį, arba atvirkščiai, priemonės, skirtos pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus arba užsieniečius studentus. Tokia selektyvia strategija yra siekiama iš anksto lemti, kokios kvalifikacijos migrantai pateks į šalį, kokias pajamas jie gaus čia atvykę ir kokiai klasei atstovaus.

Migracijos politikos pasirinkimas priklauso nuo valstybių ūkio vystymo pusiausvyros, socialinio saugumo lygio, darbo rinkos balanso, etnokultūrinių interesų. Jeršovas ir Sipavičienė teigia [9, p. 9], kad siekiant sukurti protingą imigracijos politiką būtina įvertinti ir subalansuoti demografinius, ekonominius ir politinius kintamuosius:

- demografinę situaciją, kurią galima vertinti pagal gyventojų skaičiaus mažėjimo, senėjimo, mažėjančio gimstamumo, emigracijos rodiklius;
- ekonominę imigracijos naudą. Šio kriterijaus esmė – įvertinti, kuo ekonomiškai naudingi darbuotojai migrantai, ir prioritetą teikti tiems, kurie sukuria daugiausia pridėtinės vertės;
- politinį spaudimą. Šis kintamasis taip pat yra susijęs su neigiama viešąją nuomone ir problemomis dėl imigrantų integracijos.

Sides ir Citrin akcentuoja, kad [17, p. 477] imigracijos klausimas Europos politinėje dienotvarkėje yra susijęs su kolizija tarp Europos integracijos ir tvirto nacionalinio lojalumo, demografinių tendencijų ilgalaikė perspektyva ir šiuo metu itin aktuali terorizmo pavojumi. Ilgėjanti gyvenimo trukmė ir mažėjantis gimstamumas lemia, jog visuomenė senėja, dėl to trūksta darbo jėgos. Remiantis tokia demografinė situacija, vis sunkiau paneigti argumentus, pritariančius liberaliai imigracijos politikai dabartinėje Europoje [17, p. 477]. ES kūrimas buvo paremtas ekonominiu stimulu gauti naudos sukūrus vidaus rinką ar bendrą ekonominę erdvę, tad nenuostabu, kad vis svarbesnę vietą ES darbotvarkėje užima darbo migracijos klausimai [18, p. 2]. Didėjantis jų aktualumas pagrįstas ne tik demografinėmis problemomis, bet ir siekiu didinti ES ekonomikos konkurencingumą ir kurti žiniomis pagrįstą ekonomiką. ES pereinant nuo industrinės prie žinių ekonomikos, daugelis valstybių narių susiduria su

darbo jėgos, ypač specialistų poreikiu, kurio negalės patenkinti vien tik vietiniai darbuotojai [9, p. 8].

Kaip jau buvo minėta, imigrantų integracijos politika – tai viena iš migracijos politikos kūrimo ir įgyvendinimo proceso dalių. Atsižvelgiant į šalį, identifikuojami skirtingi požiūriai į imigrantus ir imigrantų integracijos modeliai. Pavyzdžiui, Jungtinių Amerikos Valstijų ir Prancūzijos integracijos politika pagrįsta asimiliacijos taktika, kai imigrantai turi tapti tokiais pačiais gyventojais, kaip ir kiti priimančiosios visuomenės nariai [10, p. 92]. Kanada, Australija, Nyderlandai ir Jungtinė Karalystė proteguoja multikultūralizmą. Migrantai šiose valstybėse traktuojami kaip etninių mažumų atstovai, jiems leidžiama išlaikyti ir puoselėti savo kilmės šalies kultūrą. Europoje, didėjant imigracijos mastams, taip pat iš dalies taikoma asimiliacijos politika – migrantai skatinami mokytis priimančiosios valstybės kalbos ir prisidėti, puoselėjant pagrindines nacionalines vertybes.

Nors imigrantų integracija yra gana svarbi ES migracijos politikos kontekste, tačiau teisė dėl integracijos politikos priemonių pasirinkimo ir įgyvendinimo priskirta nacionalinių valstybių kompetencijai. Būtent tai lemia, jog kai kurios valstybės, tarp jų ir Lietuva, integracijos politikai skiria mažai dėmesio. Bet ES vis tik turi netiesioginę galimybę daryti įtaką nacionalinių valstybių kompetencijai šioje srityje vykdydama projektus, finansuojamus iš Sąjungos fondų lėšų. Pavyzdžiui, 2007 m. buvo įkurtas „Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai“ [6]. Šio fondo programos apima visas sritis, būtinas efektyvaus į šalį naujai atvykstančių trečiųjų šalių piliečių integracijos proceso kūrimui ir įgyvendinimui užtikrinti.

Migracijos politikos krypties pasirinkimas

Valstybės, kurdamos ir plėtodamos savo migracijos politiką, pirmenybę privalo teikti imigracijos tipams, kurie prisidėtų prie konkrečios šalies ekonominio, politinio ir socialinio ar kitokio vystymosi. Teisingai pasirinkus prioritetus migracijos politika bus sėkminga. Beje, svarbu paminėti, jog migracijos procesų klasifikavimas reikalingas ir statistiniams skaičiavimams ar tyrimams atlikti.

Migracijos procesas yra klasifikuojamas remiantis įvairiais kriterijais, dėl ko išskiriami migracijos tipai. Itin išsamią migracijos tipų klasifikaciją, paremtą įvairiais kriterijais, pateikia Maslauskaitė ir Stankūnienė [12, p. 15]. Pagal persikėlimo trukmę migracija skirstoma į ilgalaikę, pastovią, trumpalaikę, laikiną, sezoninę, turistinę ir kt. Remiantis legalumo kriterijumi galima išskirti oficialią (legalią, reguliarią) ir nelegalią (nedeklaruotą) migraciją. Kiti migracijos klasifikatoriai – persikėlimo vieta, migracijos pobūdis ir migrantų kvalifikacijos išsaugojimas. Pagal pirmąjį klasifikatorių migracija gali būti vidinė, išorinė (tarptautinė) ir lokali, pagal antrąjį – darbo, mokymosi, šeimų susijungimas, pagal trečiąjį – „protų nutekėjimo“, „protų praradimo (švaistymo)“, „rankų nutekėjimo“. Migracija gali būti skirstoma ir pagal apsisprendimo savarankiškumą į savanorišką, priverstinę, deportaciją (prievaratinę). Kaip jau minėta, nagrinėjant migracijos teorijas, teigiama, kad asmenys migruoja daugiausia dėl ekonominių paskatų, tad remiantis šiuo veiksmu migraciją galima diferencijuoti į ekonominę, darbo, komercinę ir pan. Tam, ar migruoti ar ne, ne mažiau

svarios ir politinės priežastys, kurios skatina repatriaciją, pabėgėlių srautų, kolonizacijos ir dekolonizacijos migraciją. Migracija diferencijuojama ir pagal organizacinį pobūdį į organizuotą ir institucionalizuotą, savarankišką ir kt. Klasifikuojant migracijos atvejus, atskirą tipą sudaro ir migracija pagal kryptį į konkrečią šalį. Šis tipas apima emigraciją, imigraciją ir grįžtamąją migraciją. Svarbu paminėti ir tai, kad prekyba žmonėmis taip pat yra traktuojama kaip viena iš migracijos formų, priskiriamų kriminogeninio pobūdžio migracijai. Dar daugiau migracijos tipų pateikia Paul G. Schmitz [15, p. 27], o Europos migracijos tinklo ir Lietuvos nacionalinio informacijos centro parengtame tyrime „Apykaitinė ir laikinoji migracija“ [2] itin daug dėmesio skiriama laikinosios, pastoviosios (nuolatinės) ir apykaitinės migracijos specifiškumui aptarti.

Pastaruju metu ES vis daugiau dėmesio teikia imigracijai iš trečiųjų valstybių. Siekiant kompensuoti darbingo amžiaus europiečių trūkumą ir išlaikyti ekonominį Europos valstybių pajėgumą, šios migrantų grupės pritraukimas itin aktualus. Imigracijos iš trečiųjų valstybių kontekste ES daugiausiai dėmesio teikia imigracijai, kuri remiasi studijų, darbo ar kitos teisėtos veiklos ir šeimų susijungimu. Šia tendencija vadovaujasi ir Lietuva (1 pav.), kuri savo teisei yra pritaikiusi ES direktyvų nuostatas – užsieniečių teisinės padėties įstatyme reglamentuojamos migrantų, atvykstančių dirbti ar užsiimti kita teisėta veikla, studijuoti ar pas savo šeimos narius, atvykimo, gyvenimo ir darbo sąlygos.

Išorinė migracija (imigracija į ES iš trečiųjų šalių)							Vidinė migracija (migracija ES viduje)
Legali (oficiali) migracija						Nelegali (nedeklaruota) migracija	
Savadoriška migracija					Priverstinė migracija		
Laikinoji migracija	Apykaitinė migracija	Pastovioji migracija	Turistinė migracija	Sezoninė migracija			
<ul style="list-style-type: none"> Migracija, susijusi su darbu Migracija, susijusi su kita teisėta veikla Migracija, susijusi su studijomis Migracija, susijusi su šeimos susijungimu 							

Prioritetiniai migracijos tipai Lietuvos vystymosi kontekste
--

1 pav. Prioritetiniai migracijos tipai Lietuvos atžvilgiu

Šaltinis: sudaryta autorių pagal [20, p. 6]

Remiantis pateiktu paveikslu, galima paaiškinti, kas lemia būtent tokį Lietuvos migracijos politikos krypties pasirinkimą, t. y. kodėl būtent migracija, susijusi su darbu, kita teisėta veikla, studijomis ar šeimos susijungimu laikytina prioritetine migracija šalies migracijos politikos kontekste.

Kaip jau minėta, Lietuva ekonominiu požiūriu nėra konkurencinga tarp kitų ES valstybių narių, taigi ir nepopuliari tarp šių šalių gyventojų kaip migracijos tikslo šalis.

Tuo remiantis, akivaizdu, jog valstybės gerovė gali būti keliami pasitelkiant legaliai ir savanoriškai atvykstančius migrantus iš ne ES šalių. Savanoriška migracija apima tokius migracijos tipus: laikinąją, apykaitinę, pastoviąją, turistinę ir sezoninę. Nors turistinė ir sezoninė migracija taip gali būti naudingos valstybei, tačiau Lietuvos atveju nėra itin svarios ilgalaikiame plėtros kontekste. Laikinoji migracija – tai migracija, turinti konkretų motyvą ar tikslą (dirbti, mokytis, šeimos susijungimo tikslais ir kt.). Šiems motyvams išnykus, migrantai grįžta į kilmės valstybę arba persikelia į kitą. Pastovioji migracija nuo laikinosios skiriasi laiko atžvilgiu. Tokie migrantai atvyksta norėdami nuolat apsistoti priimančioje valstybėje. Apykaitinė migracija – tai migracijos ciklas, kai migrantas išvyksta iš savo kilmės valstybės, apsistoja tam tikram laikui kitoje valstybėje, grįžta į savo kilmės valstybę ir vėl pakartotinai vyksta į užsienio valstybę.

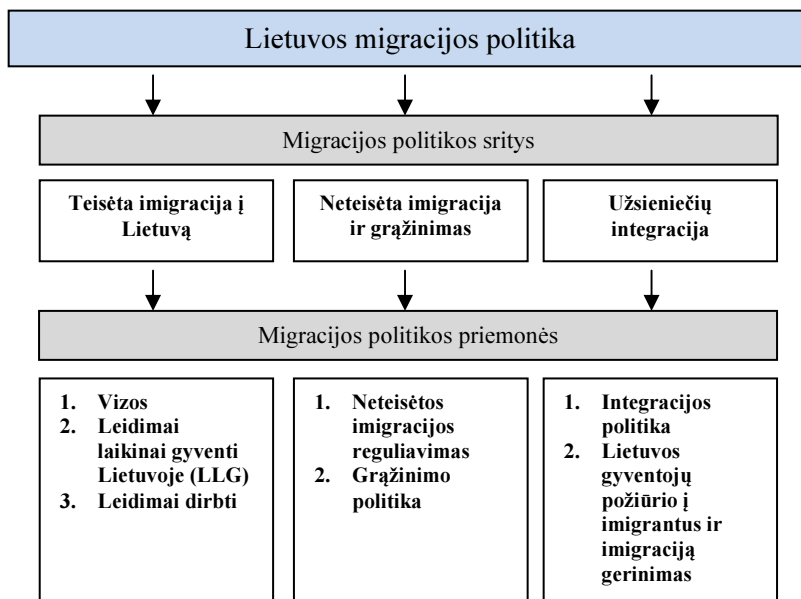
Remiantis šiais apibrėžimais tampa akivaizdu, jog visi trys laikinosios, pastoviosios ir apykaitinės migracijos tipai yra svarbūs Lietuvai. Ilgą laiką Lietuvoje buvo kalbama tik apie darbo migracijos naudą, tačiau pastaruoju metu vis labiau pripažįstama, jog imigracijos studijų tikslais vertė šaliai taip pat nekvestionuotina. Užsienio studentai ne tik moka už studijas, mažėjant gimstamumui ir Lietuvos jaunimui išvykstant studijuoti į užsienį, gerina studentų skaičiaus rodiklius, bet ir netiesiogiai prisideda prie mokymo(si) procesų kokybės gerinimo, skatina Lietuvos aukštojo mokslo tarptautiškumą. Bet kokia kita užsieniečių teisėta veikla taip pat prisideda prie Lietuvos ekonomikos augimo, o šeimų susijungimas gerina demografinę situaciją. Atsižvelgiant į tai, jog ne visos migrantų grupės daro įtaką šalies vystymuisi naudinga linkme, toliau straipsnyje nagrinėjama migracijos politika tik trečiųjų šalių piliečių, į Lietuvą atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ar šeimos susijungimo tikslais, atžvilgiu.

Lietuvos migracijos politikos priemonių trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu analizė

Siekiant įvertinti migracijos politiką trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu ir atskleisti šios srities problematiką, atliktas kokybinis tyrimas, kuriame derinami dokumentų analizės ir interviu metodai. Atliekant nestruktūruotą interviu buvo apklausti 4 respondentai: 2 migracijos politiką įgyvendinančių valstybinių institucijų ir 2 nevyriausybinių migracijos organizacijų atstovai. Respondentams pateikti klausimai buvo suformuluoti orientuojantis į 2 pav. pateiktas migracijos politikos priemones – siekiant įvertinti, kaip kiekviena jų veikia realybėje ir su kokiais esminiais šių migracijos politikos priemonių trūkumais susiduria trečiųjų šalių piliečiai, į Lietuvą atvykstantys darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais. Interviu buvo atliktas 2013 m. kovo–balandžio mėn. Dokumentų analizei pasirinkti nacionaliniai ir ES teisės aktai, tiesiogiai susiję su nagrinėjama sritimi, oficiali statistika, privačių, valstybinių, profesinių ir kitų nevyriausybinių organizacijų atlikti tyrimai.

Atsižvelgiant į tai autoriai išskiria svarbiausias migracijos politikos įgyvendinimo sritis ir identifikuoja Lietuvos migracijos politikos priemones trečiųjų šalių piliečių, į

Lietuvą atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ar šeimos susijungimo tikslais, atžvilgiu (2 pav.). Apibrėžti kriterijai buvo taikomi kaip instrumentarius tyrimui atlikti ir išsiskeltam tikslui pasiekti.



2 pav. Lietuvos migracijos politikos sritys ir priemonės trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu

Analizuojant *teisėtą imigraciją į Lietuvą*, buvo identifikuotos tokios migracijos politikos priemonės: vizos, leidimai laikinai gyventi ir leidimai dirbti Lietuvoje. Kalbant apie vizas ir remiantis Europos migracijos tinklo 2011 m. parengta studija „Vizų politika ir migracijos srautai“, galima teigti, jog Lietuvos konsulinių atstovybių skaičius užsienyje nėra didelis, o tam tikruose regionuose Lietuvos atstovavimas itin menkas [5, p. 33]. Norint į Lietuvą pritraukti daugiau ekonominių migrantų (ypač aukštos kvalifikacijos) ar studentų iš trečiųjų šalių, būtina plėsti diplomatinę atstovybių skaičių užsienyje, ypač Afrikos žemyne ir tolimojoje Azijoje. Dėl žmogiškųjų išteklių trūkumo konsulinėse atstovybėse tampa sunku nuodugnai patikrinti visų užsieniečių pateikiamų duomenų tikrumą, taigi atsiranda minimali nelegalios migracijos tikimybė. Šiuo atveju Lietuvos konsulinėse atstovybėse būtina įdarbinti daugiau personalo.

Nacionalinei (D) vizai gauti reikalaujamų pateikti dokumentų sąrašą lyginant su „Studentų“ direktyva, be direktyvoje išvardytų bendrųjų ir specialiųjų sąlygų, studentų iš trečiųjų valstybių Lietuvos migracijos institucijose ar diplomatinėse atstovybėse užsienyje taip pat prašoma dokumentų, kurie nėra tiesiogiai paminėti direktyvoje, t. y. įrodymo, kad studentas Lietuvoje turės gyvenamąją patalpą ir kad kviečiančioji aukštoji mokykla padengs jo išsiuntimo išlaidas, jei studentas pažeis teisėto buvimo šalyje sąlygas [15, p. 27]. Šiuo atveju galima daryti išvadą, jog dokumentų, kuriuos turi pateikti trečiųjų šalių studentai, norėdami gauti vizą į Lietuvą, sąrašas yra sąlyginai per ilgas, o imigracijos procedūros dėl šios priežasties vertinamos vidutiniškai (žr. 3 pav.).



Vertinimui naudojama 10 balų skalė, kurioje 1 reiškia „labai prastai“, o 10 – „puikiai“

3 pav. Imigracijos procedūrų vertinimas [19, p. 33]

Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras, vykdant tyrimą „Studentai iš trečiųjų šalių Lietuvoje“, atliko apklausą, kurios metu studentų iš trečiųjų šalių buvo paprašyta įvertinti imigracijos procedūras, taikomas Lietuvoje. Tyrimo imtis N=97. Didžioji dalis (40 proc.) respondentų imigracijos procedūras Lietuvoje įvertino prastai (skyrė 1–6 balus), o panašus skaičius (39 proc.) buvo labiau neutralus ir tik penktadalis (22 proc.) respondentų imigracijos procedūras Lietuvoje įvertino gerai. Remiantis šiais rezultatais, galima teigti, kad tiek studentų, tiek ir kitų trečiųjų šalių piliečių, į Lietuvą atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos ir šeimos susijungimo tikslais ir siekiančių gauti vizą, galėtų būti reikalaujama pateikti mažiau dokumentų.

Remiantis interviu metu gauta informacija, identifiкуotos tokios su leidimų laikinai gyventi (LLG) išdavimu susijusios problemos: per daug užtęstas LLG išdavimo procesas; identiškos procedūros kreipiantis dėl LLG išdavimo ir pratęsimo; per ilgas dokumentų, kuriuos reikia pateikti, siekiant gauti LLG, sąrašas ir būtinybė visus dokumentus versti į lietuvių kalbą. Svarbu paminėti, jog šias problemas interviu metu įvardijo ir pasiūlymus, kaip jas spręsti, pateikė nevyriausybinų migracijos organizacijų atstovai, o valstybinių migracijos institucijų tarnautojai jų neidentifikavo. Siekiant spręsti pirmąją problemą, rekomenduotina trumpinti leidimo laikinai gyventi Lietuvoje išdavimo procedūrą, kuri šiuo metu trunka iki 6 mėnesių. Nors migracijos institucijų veiklos atžvilgiu LLG išdavimo proceso trukmė yra pagrįsta, tačiau šiuo atveju turėtų būti atsižvelgta ir į trečiųjų šalių piliečius, kurių nuomone, ji traktuotina kaip per ilga. Neabejotinai LLG gauti turėtų būti reikalaujama pateikti mažiau dokumentų. Taip pat rekomenduotina tobulinti ir LLG pratęsimo procedūrą – trumpinti kreipiantis dėl LLG pratęsimo reikalaujamų pateikti dokumentų sąrašą, nes daugelis dokumentų yra pateikiami dėl LLG išdavimo kreipiantis pirmą kartą. Kadangi Lietuva yra ES narė ir prisistato kaip moderni valstybė, dokumentai, reikalingi LLG gauti, turėtų būti priimami ne tik lietuvių, bet ir anglų kalbomis.

Pagrindinės problemos, susijusios su leidimo dirbti išdavimo procedūra, pateiktos Europos migracijos tinklo 2010 m. atliktame tyrime „Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje“ [4]. Pirmiausia leidimo dirbti išdavimas yra neatskiriamas nuo leidimo gyventi išdavimo procedūros ir tol, kol trečiosios šalies pilietis gali atvykti dirbti į Lietuvą, užtrunka daugiau nei pusę metų. Lietuvai deklaruojant siekį pritraukti kuo daugiau kvalifikuotų darbuotojų iš trečiųjų šalių, būtina atsisakyti vienos iš šių procedūrų. Pavyzdžiui, gavęs leidimą dirbti, užsienietis galėtų gauti teisę iškart atvykti į Lietuvą, nes jo tikslas ir pragyvenimo lėšos Lietuvoje yra visiškai akivaizdūs. Trečiųjų šalių piliečiams

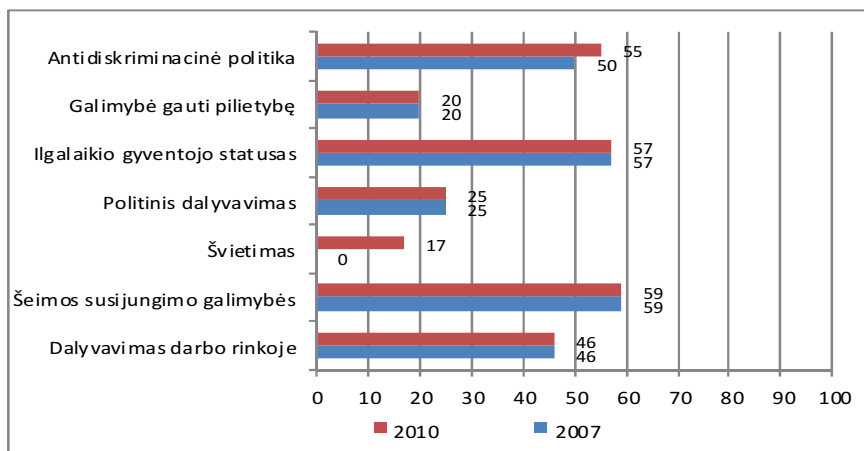
taikomas darbo rinkos testas taip pat itin apsunkina jų galimybes atvykti dirbti į Lietuvą ir yra vertintinas kaip diskriminacinis. Užsieniečiams turėtų būti leista dėl laisvos pozicijos Lietuvos įmonėje konkuruoti kartu su Lietuvos ar ES valstybių gyventojais, siekiant užtikrinti, jog darbuotojas bus pasirinktas remiantis jo kompetencija, o ne kilmės kriterijumi. Trečiųjų šalių piliečiai dirbti Lietuvoje gali likti iki ketverių metų. Tokia valstybės politika yra derinama su galimu emigravusių Lietuvos piliečių grįžimu. Tačiau, kol nėra aišku, ar išvykę ir svetur integravęsi ypač aukštos kvalifikacijos piliečiai grįš į Lietuvą, reikėtų pagalvoti apie galimybę darbo migrantams iš trečiųjų šalių Lietuvoje pasilikti neribotą laikotarpį ir taip išvengti nereikalingos darbuotojų kaitos.

Analizuojant antrą migracijos politikos sritį – *neteisėtą imigraciją ir grąžinimą* – reikia pažymėti, kad tokios imigracijos reguliavimas veikia gana efektyviai dėl ES iniciatyvų, kurios grindžiamos saugumo užtikrinimu Sąjungos teritorijoje. Kadangi sulig Lietuvos rytinėmis sienomis baigiasi ir Sąjungos teritorijos ribos, ES yra suinteresuota efektyvia jų kontrole. Tačiau keletas problemų, susijusių su neteisėta imigracija, vis tik identifikuotinos remiantis Europos migracijos tinklo 2011 m. atliktu tyrimu „Praktinis atsakas į neteisėtą migraciją Lietuvoje“ [3]. Tos pačios problemos buvo išsakytos ir interviu metu. Lietuvos migracijos institucijos negali pasigirti gerai suformuota praktika, kuri prisidėtų prie efektyvaus kitų nelegalios migracijos apraiškų (fiktyvių įmonių steigimas, fiktyvių santuokų sudarymas ir nelegalus įdarbinimas) identifikavimo. Tiriant fiktyvių santuokų atvejus, aktyviau veikia tik Vilniaus apskrities VPK migracijos valdyba. Ši institucija yra nusistačiusi kriterijus, pagal kuriuos tiriami nelegalių santuokų sudarymo atvejai. Remiantis Vilniaus apskrities VPK migracijos valdybos patirtimi, tokius patikrinimus rekomenduotina plačiau taikyti visoje Lietuvoje, kaip ir spręsti problemas, kurios kyla siekiant nustatyti fiktyvių santuokų egzistavimą. Deja, migracijos institucijos nevykdo jokios veiklos, kuri padėtų įsiaiškinti nelegalaus trečiųjų šalių piliečių darbo ar įdarbinimo atvejus. Siekiant užsieniečius apsaugoti nuo išnaudojimo ir užtikrinti jų teises, būtina, jog migracijos politiką įgyvendinančios institucijos pradėtų dirbti ir šioje srityje.

Kalbant apie grąžinimo politiką, taip pat galima daryti išvadą, kad dėl lėšų, gaunamų iš ES fondų ir nevyriausybinių organizacijų indėlio, ji veikia gana gerai. Tam tikrų problemų kyla tik esant sudėtingiems, su išsiuntimu susijusiems atvejams. Tokių situacijų kyla tada, kai grąžinami nelydimi nepilnamečiai, neįgalūs ar silpnos sveikatos asmenys, nes juos lydėti privalo socialiniai darbuotojai, taip pat grąžinimas privalo būti derinamas su kilmės šalimi. Išskirtiniai atvejai kartais nėra išvengiami, tačiau į tokių piliečių grąžinimo procesą labiau galėtų įsitraukti jų kilmės valstybės.

Analizuojant trečiąją migracijos politikos sritį – *užsieniečių integraciją*, galima teigti, kad pasitvirtino pirmoje straipsnio dalyje aptarta tendencija, jog imigrantų integracijai skiriama mažiau dėmesio. Lietuvoje reglamentuojamos ir įgyvendinamos tik pabėgėlių integracijos priemonės, o trečiųjų šalių piliečių, į Lietuvą atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais, integracija visiškai nesirūpinama. Remiantis nevyriausybinių migracijos organizacijų atstovų nuomone, tokios integracijos politikos, kokia Lietuvoje įgyvendinama dabar, apskritai negalima vadinti integracijos politika. Šalyje būtina padėti pagrindus kurti ir įgyvendinti trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais,

integracijos politiką. Tai padaryti būtų galima, jei migracijos institucijos labiau domėtusi migrantų iš trečiųjų valstybių integracijos poreikiais, o jais remiantis būtų formuojamos įvairios integracijos programos. Pagrindines problemas, susijusias su migrantų integravimu Lietuvoje, galima identifikuoti remiantis migrantų integracijos politikos indeksu (4 pav.), kuris yra naudojamas kaip priemonė susipažinti su tam tikrų valstybių integracijos politika, palyginti migracijos politikos įgyvendinimo efektyvumą įvairiose šalyse ir ieškoti būdų, kaip tobulinti tam tikros šalies integracijos politiką.



4 pav. Migrantų integracijos politikos indeksas

Migracijos politikos indekso vertinimai suponuoja, jog imigrantų integracijos politika – tai ta migracijos politikos priemonė, kuri turi būti labiausiai tobulinama Lietuvoje. Didžiausias migracijos politikos indeksas priskiriamas Švedijai, kurios pavyzdžiu remiantis galima teigti, kad jeigu migrantų integracijai skiriama daug dėmesio, šie tikrai gali tapti šalies vystymosi varikliu. Tinkamas migrantų integravimas taip pat yra tiesiogiai susijęs su priimančiosios šalies piliečių teigiamomis nuostatomis jų atžvilgiu.

Lietuvos gyventojų požiūris į imigrantus ir imigraciją gana neigiamas. Nors Lietuvos migracijos politiką įgyvendinančios institucijos galėtų labiau prisidėti prie teigiamo požiūrio į imigrantus formavimo, informantų nuomone, tai tampa neįmanoma dėl dviejų priežasčių: pirma, neveikia integracijos priemonės trečiųjų šalių piliečiams, atvykstantiems darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais, antra, Lietuva vykdo imigraciją ribojančią politiką. Jei būtų sukurta ir įgyvendinama piliečių iš trečiųjų valstybių integracijos Lietuvoje politika, labiau į mūsų visuomenę integravęsi migrantai neabejotinai sulauktų palankesnio Lietuvos gyventojų vertinimo.

Apibendrinus atliekant tyrimą gautus rezultatus, suformuotas migracijos politikos trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu tobulinimo modelis (žr. 5 pav.). Pagrindinis šio modelio principas – su migracijos politikos priemonių įgyvendinimu susijusių problemų įvardijimas, kuris įgalina pateikti šių problemų sprendimo būdus ir rekomendacijas, kaip tobulinti kiekvieną priemonę.

Migracijos politikos įgyvendinimo sritys	Lietuvos migracijos politikos priemonės trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu	Su migracijos politikos priemonių įgyvendinimu susijusios problemos
Teisėta imigracija į Lietuvą	Vizos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nepakankamas Lietuvos konsulinių atstovybių skaičius užsienyje, menkas Lietuvos atstovavimas tam tikruose regionuose; 2. Žmogiškųjų išteklių trūkumas Lietuvos konsulinėse atstovybėse; 3. Sąlyginai per ilgas dokumentų, kuriuos reikia pateikti, siekiant gauti nacionalinę (D) vizą, sąrašas.
	Leidimai laikinai gyventi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Per daug užžestas LLG išdavimo procesas; 2. Identiškos procedūros kreipiantis dėl LLG išdavimo ir pratęsimo; 3. Per ilgas dokumentų, kuriuos reikia pateikti, siekiant gauti LLG, sąrašas ir būtinybė visus dokumentus versti į lietuvių kalbą.
	Leidimai dirbti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reikalavimas, gavus leidimą dirbti, gauti ir LLG; 2. Darbo rinkos testas; 3. Galimybės keisti darbdavį ar darbo vietą nebuvimas; 4. Aprobomas darbo Lietuvoje laikotarpis; 5. Prioritetas įsileisti darbo migrantus tik iš kultūriškai artimų regionų.
Neteisėta imigracija ir gražinimas	Neteisėtos imigracijos reguliavimas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menka Lietuvos migracijos institucijų praktika, kaip identifikuoti kitas nelegalios migracijos apraiškas (fiktyvių įmonių steigimas, fiktyvių santuokų sudarymas ir nelegalus įdarbinimas), ar absoliutus tokios praktikos nebuvimas.
	Gražinimo politika	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudėtingos su išsiuntimu susijusios situacijos.
Užsieniečių integracija	Integracijos politika	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integracijos politikos trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais, atžvilgiu nebuvimas; 2. Valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų neinformuotumas apie imigrantų integracijos poreikius; 3. Migracijos institucijų kompetencijos ribos ir už imigrantų integraciją atsakingos vyriausybės institucijos nebuvimas.
	Lietuvos gyventojų požiūrio į imigrantus ir imigraciją gerinimas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integracijos politikos trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių darbo, kitos teisėtos veiklos, studijų ir šeimos susijungimo tikslais, atžvilgiu nebuvimas; 2. Lietuvos vykdoma imigraciją ribojanti politika

5 pav. Migracijos politikos trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu tobulinimo modelis

Išanalizavus visas migracijos politikos sritis ir į jas patenkančias priemones, buvo pastebėta, jog migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu turi daug trūkumų, o kai kurios migracijos politikos priemonės, pavyzdžiui, integracija, išvis nėra įgyvendinamos. Visų pirma taip yra dėl to, kad Lietuva neturi ir netaiko apgalvotos migracijos politikos – šalyje neegzistuoja nei vienodas migracijos politiką reglamentuojantis teisinis aktas, nei vyriausybė už imigrantų integraciją atsakinga institucija. Blogiausia, kad, neturint ilgalaikės migracijos politikos perspektyvos, dažnai neišvengiama klaidų. Dabar egzistuojanti Lietuvos migracijos politika yra paremta Europos Sąjungos iniciatyvomis, NVO veikla ir administraciniu itin biurokratizuotu vizų, leidimų laikinai gyventi ir dirbti išdavimo aparatu.

Išvados

1. Analizuojant imigracijos politiką, tikslinga kartu analizuoti ir integracijos politiką, nes tai nėra atskiros, priešingai, tai viena kitą papildančios politikos sritys. Tačiau realybėje migracijos politika dažniausiai suprantama kaip įvairių imigracijos procedūrų ir taisyklių rinkinys. Tokia tendencija pastebima dėl to, kad imigranto prisitaikymo priimančioje visuomenėje svarbą nustelbia diskusijos, kokius imigrantus ir kaip juos reikėtų įsileisti į šalį. Dėl šios priežasties imigrantų integracijai tenka antraeilis vaidmuo.

2. Kiekvienos valstybės migracijos politikos liniją lemiantys veiksniai dažniausiai yra skirtingi. Nors šalys, kurdamos ir reformuodamos migracijos politiką, dažniausiai atsižvelgia į etnokultūrinius, nacionalinius interesus, nacionalinį ir socialinį saugumą, prisiimtus tarptautinius įsipareigojimus, tačiau efektyvi migracijos politika gali būti suformuota tik įvertinus individualią tuo metu valstybėje vyraujančią ekonominę, demografinę ir politinę situaciją. Remiantis šiais kriterijais, atvykti leidžiama tik toms imigrantų kategorijoms, kurios naudingos šalies vystymosi ateičiai.

3. Remiantis mokslinės literatūros, teisinės bazės ir antrinių sociologinių tyrimų analize identifikuojamos šios svarbiausios migracijos politikos priemonės: vizos, leidimai laikinai gyventi, leidimai dirbti, neteisėtos imigracijos reguliavimas, gražinimo politika, integracijos politika, Lietuvos gyventojų požiūris į imigrantus ir imigraciją gerinimas. Atlikta migracijos politikos priemonių trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu analizė leidžia teigti, kad įgyvendinant kiekvieną šių priemonių atsiranda mažesnių ar didesnių tam tikrų trūkumų. Galima daryti prielaidą, kad praktinis šių priemonių įgyvendinimas netaps efektyvus tol, kol neturėsime bendro migracijos politiką reglamentuojančio teisinio akto ir neskirsime daugiau dėmesio trečiųjų šalių piliečių integracijai.

Literatūra

1. Europos migracijos tinklas. Kiek užsieniečių dirba Lietuvoje? <http://123.emn.lt/lt/bendros-tendencijos/migracija-10-metu-apzvalga> [2014-02-11].
2. Europos migracijos tinklas. Lietuvos nacionalinis informacijos centras. Apykaitinė ir laikinoji migracija, 2010. Prieiga internete: http://www.emn.lt/uploads/documents/apykaitine_ir_laikinoji_migracija_nacionaline_studija_2011_lt.pdf [žiūrėta 2014-02-11].
3. Europos migracijos tinklas. Lietuvos Respublikos nacionalinis informacijos centras. Praktinis atsakas į neteisėtą migraciją Lietuvoje, 2011. Prieiga internete: http://www.iom.lt/documents/Nelegali_migracija_Lietuva.pdf [žiūrėta 2014-02-22].
4. Europos migracijos tinklas. Tarptautinė migracijos organizacija. Lietuvos socialinių tyrimų centras. Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje, 2010. Prieiga internete: <http://www.emn.lt/uploads/documents/Darbo%20jegos%20migracija.pdf> [žiūrėta 2014-02-22].
5. Europos migracijos tinklas. Tarptautinė migracijos organizacija. Vizų politika ir migracijos srantai. Vilnius, 2011. Prieiga internete: http://emn.lt/wp-content/uploads/2011/06/Vizu-politika_LT.pdf [žiūrėta 2014-02-24].

6. Europos Sąjunga. Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai. Prieiga internete: <http://www.epf-eif.lt/eif/node/37> [2014-02-11].
7. Czaika, M., de Haas H. The Effectiveness of Immigration Policies: A Conceptual Review of Empirical Evidence. *IMI Working Papers Series*, 2011, No. 33. Prieiga internete: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp-11-33-the-effectiveness-of-immigration-policies> [žiūrėta 2014-02-11].
8. Gaidys V., Sipavičienė J., Jeršovas M. *Lietuvos gyventojų požiūris į imigraciją ir darbo imigrantus*, 2010. Prieiga internete: <http://www.iom.lt/documents/Lietuvos%20gyventoju%20poziuris.pdf> [žiūrėta 2014-02-24].
9. Jeršovas M., Sipavičienė A. Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje. *Europos migracijos tinklas. Tarptautinė migracijos organizacija. Lietuvos socialinių tyrimų centras*, 2010. Prieiga internete: <http://www.emn.lt/uploads/documents/Darbo%20jegos%20migracija.pdf> [žiūrėta 2014-02-11].
10. King, R. *The Atlas of Human Migration: Global Patterns of People on the Move*. United Kingdom: Routledge, 2010.
11. Marsella, A. J., Ring E. Human Migration and Immigration: An Overview. In L. L. Adler and U. P. Gielen (Eds.), *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective* (p. 3–23). United States of America: Greenwood Publishing Group, 2003.
12. Maslauskaitė A., Stankūnienė V. *Šeima apibus sienų: Lietuvos transnacionalinės šeimos genėzė, funkcijos, raidos perspektyvos*. Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija, Socialinių tyrimų institutas, 2007.
13. Money, J. *Comparative Immigration Policy*, 2009. Prieiga internete: http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf [žiūrėta 2014-02-11].
14. Oxford Dictionaries. Prieiga internete: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-948_lt.htm [2014-02-11].
15. Schmitz, P. G. Psychosocial Factors of Immigration and Emigration: An Introduction. In L. L. Adler and U. P. Gielen (Eds.), *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective* (p. 23–51). United States of America: Greenwood Publishing Group, 2003.
16. Schmitz, P. G. Psychosocial Factors of Immigration and Emigration: An Introduction. In L. L. Adler and U. P. Gielen (Eds.), *Migration: Immigration and Emigration in International Perspective* (p. 23–51). United States of America: Greenwood Publishing Group, 2003.
17. Sides J., Citrin J. *European Opinion About Immigration: The Role of Identities, Interests and Information*. Cambridge University Press, 2007, No. 37, p. 477–504. Prieiga internete: <http://home.gwu.edu/~jsides/immig.pdf> [žiūrėta 2014-02-11].
18. Sultankhodjayeva G. Labor Immigration Policy in the European Union (Case Study of highly-skilled Immigration policy in the United Kingdom), 2012. Prieiga internete: <http://www.euji-waseda.jp/common/pdf/EUIJGuzal.pdf> [žiūrėta 2014-02-11].
19. Tarptautinė migracijos organizacija. Europos Migracijos tinklas. Studentai iš trečiųjų šalių, 2012.

20. Viešosios politikos ir vadybos institutas. Europos Sąjungos migracijos politikos iniciatyvų poveikis Lietuvai ir Lietuvos tikslai formuojant Europos Sąjungos politiką legalios ir nelegalios migracijos srityje. Vilnius, 2008.
21. Žibas K., Platačiūtė V. Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos. Etniškumo studijos, 2009, Nr. 2, 40-53. Prieiga internete: http://www.ces.lt/wpcontent/uploads/2012/03/EtSt_%C5%BDibas_Plata%C4%8Di%C5ABt%C4%97_2009.pdf [žiūrėta 2014-02-11].

Eglė Leveckytė, Algis Junevičius,

Lithuanian Migration Policy in respect of Third-country Nationals: Experience and Tendencies

Abstract

Migration policy was recognised as a relevant topic a decade ago, when it was acknowledged as a tool to improve demographical and economic situation of the countries. Nowadays migration issues is one of the mostly discussed theme in the European Union. Through the incessant emigration, ageing of the citizens and brain drain phenomenon Lithuania inevitably face growing demand of imigrants from third –countries. Although it is recognized in Lithuania that economic and demographic situation of the country can be improved by means of immigration from third – countries, migration policy in regard to the third-country-nationals is not ideal and it's practical implementation does not operate well. Lithuania does not have enough practise in this scope – migration policy in our country has been relevant only since Lithuania became the member of European Union and national migration policy was started to harmonise with requirements of the European Union. According to the results of analysis can be concluded that in order to improve implementation of migration policy in Lithuania, firstly it must be thought about purposeful and consecutive development of migration policy and integration of third-country nationals. Unfortunately migration policy in Lithuania at the moment is based only on short-term economic needs.

Eglė Leveckytė, Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto magistrė
E. paštas: egleleveckyte@gmail.com

Eglė Leveckyte, Master of Public Administration, at the Institute of Public Policy and Administration of Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.
E- mail: egleleveckyte@gmail.com

Algis Junevičius – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto profesorius, socialinių mokslų daktaras
E. paštas: algis.junevicius@ktu.lt

Algis Junevičius – Doctor of Social Sciences, Professor at the Institute of Public Policy and Administration of Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.
E- mail: algis.junevicius@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. kovo mėn.