

Efektyvios imigrantų integracijos politikos analizė Lietuvoje: patirtis ir problemos

Gabrielė Čepeliauskaitė

*Kauno technologijos universitetas
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44244 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.17.3.21956>

Anotacija. Straipsnyje siekiama apžvelgti imigrantų integracijos politikos formavimo efektyvumą Lietuvoje. Darbe analizuojami efektyvios imigrantų integracijos politikos teoriniai aspektai ir pagrindiniai migracijos politikos įgyvendinimą reguliuojantys teisės aktai Europos Sąjungoje ir Lietuvoje. Antrinės kiekybinių duomenų analizės metu tiriama Eurostato (2016), Europos migracijos tinklo (2018) ir Lietuvos statistikos departamento (2004–2017) duomenys. Jie atspindi Lietuvos patrauklumą imigrantams tarptautiniu lygmeniu ir jų pasidalijimą pagal atvykimo pilietybę ir tikslą šalyje. Daroma išvada, kad nacionaliniu lygmeniu numatytos Imigracijos politikos gairės (2008) yra nepakankamai konkrečios ir aiškios, kad užtikrintų efektyvią imigrantų integraciją Lietuvoje. Atlikus antrinių kiekybinių duomenų tyrimą, papildytos teisinių dokumentų analizės metu keltos prielaidos ir parodyta, kad Lietuva imigrantams menkai patraukli, o vykdoma migracijos politika negali sukurti atsvaros visuomenės senėjimui ir didelei emigracijai.

Raktažodžiai: imigrantai, imigrantų integracija, migracijos politika, migracijos politikos formavimo efektyvumas, efektyvios imigrantų integracijos politikos principai.

Keywords: immigrants, immigrant integration, immigration policy, the effectiveness of immigration policy, principles of effective immigrant integration.

Įvadas

Imigrantų integracijos politika yra viena svarbiausių temų politiniame diskurse ir, tikėtina, tokia išliks ateityje. Kaip ir daugeliui Europos valstybių, efektyvi imigrantų integracija į ekonominį ir socialinį šalies gyvenimą yra esminė sprendimo alternatyva, siekiant sukurti atsvarą senėjančios visuomenės ir emigracijos problemoms Lietuvoje. Mokslinėje literatūroje teoretikai teigia, kad konkurencinga yra ta šalis, kurioje žmonės ir žmonės nori investuoti ir įsikurti (Kitson et al., 2004;

Weymouth, Feinberg, 2011, cit. Šeputienė, Brazauskienė, 2013, p. 30). Todėl šalis yra priverstos konkuruoti tarpusavyje dėl patrauklumo imigrantams, sudarydamos kuo palankesnes sąlygas jų integracijai. Imigrantų integracijos politiką galima laikyti migracijos politikos dalimi, tačiau atsižvelgiant į nenuginčijamą imigrantų ekonominę naudą yra rengiamos atskiros politinės gairės efektyviai imigrantų integracijai užtikrinti. Bendra integracijos idėja apima nacionalinį socialinės ir politinės erdvės pertvarkymą naujiems imigrantams įtraukti: teisinės, socialinės, kultūrinės ir politinės teisės, kurios tam tikru momentu buvo tik išimtinės piliečių teisės, yra sąmoningai išplečiamos ir taikomos ne priimančiosios šalies piliečiams. Siekiant užtikrinti imigrantų integracijos politikos efektyvumą, būtina stiprinti politinę sistemą, nuosekliai įgyvendinti imigrantų integracijos politiką, užtikrinti lygias teises priimančiojoje šalyje ir skatinti bendradarbiavimą.

Lietuva, formuodama imigrantų integracijos politiką, laikosi tiek tarptautinių įsipareigojimų ES, tiek nacionalinių politikos gairių. Europos Sąjungos (toliau – ES) šalyse narėse suformuota imigrantų integracijos politika numatyta naujos teisėtos migracijos srityje, siekiant užtikrinti aukštos kvalifikacijos imigrantų integraciją į darbo rinką (Europos migracijos darbotvarkė, 2015). Nacionaliniu lygmeniu Lietuvoje numatyti tikslai siejami su darbo jėgos šalyje didinimu, veiksmingu imigracijos srautų valdymu ir aktyvių dalyvavimu ES imigracijos politikos formavimo procese (Imigracijos politikos gairės, 2008). Pabrėžtina tai, kad Imigracijos politikos gairėse (2008) numatytos kryptys ir principai yra labiau bendro pobūdžio, joms trūksta aiškumo ir konkretumo. Tai daugiau *de facto* dokumentas, kol kas nesukuriantis didesnio efektyvumo imigrantų integracijos procese. Būtent imigrantų integracijos politikos efektyvumo stoką pagrindžia *Eurostato* (2016), *Migrantų integracijos politikos indeksas* (2015), *Lietuvos statistikos departamento* (2004–2017) ir *Europos migracijos tinklo* (2018) duomenys. 2016 m. Eurostato duomenimis, tarp visų ES valstybių narių Lietuva užima 25 vietą pagal imigrantų iš trečiųjų šalių skaičių, o 2004–2017 m. laikotarpiu emigracija kai kuriais atvejais kelis kartus viršija imigracijos rodiklius (Eurostatas, 2016; Lietuvos statistikos departamentas, 2004-2017). 2014 m. nustatytas Lietuvos migrantų integracijos politikos indeksas (kurio metu buvo vertinami tokie imigrantų integracijos aspektai: sveikatos apsauga, kova su diskriminacija, galimybė įgyti šalies pilietybę, ilgalaikis apsigyvenimas, politinis dalyvavimas, edukacija, šeimos susijungimas ir darbo rinkos mobilumas) atitiko 34 vietą iš 38 šalių, o bendras įvertis iš 100 (100 – palankus, 1 – nepalankus) siekė 37 (Migration integration policy index, 2015).

Imigracijos problematika yra plačiai analizuojama XXI a. mokslininkų darbuose. Schmitzas (2003) vienas pirmųjų suformavo bendrą migrantų klasifikaciją. Imigrantų apibrėžimas pateiktas ir kitame darbe (Bansak, Simpson ir Zavodny (2015)), kuriame skiriamos keturios pagrindinės imigrantų grupės. Dar viename darbe (Phalet ir Swyngedouw (2003)) skiriamos interaktyvios ir multidimensės imigrantų integracijos prieigos. Autoriai savo darbe (Czaika ir de Haas (2013)) išskėlė imigrantų integracijos politikos efektyvumo problemą ir sukūrė migracijos politikos efektyvumo ir poveikio konceptualią sistemą. Skirtingus imigracijos aspektus Lietuvoje tyrė Beržinskienė,

Kairienė ir Virbickaitė (2009), Rudžinskienė ir Paulauskaitė (2014) ir kt.

Tarp jau imigracijos srityje atliktų tyrimų svarbu atskleisti imigrantų integracijos politikos efektyvumo svarbą Lietuvoje. Todėl šio *straipsnio tikslas* – išanalizuoti imigrantų integracijos politikos efektyvumą Lietuvoje. Tikslui realizuoti keliami šie uždaviniai: apžvelgti efektyvios imigrantų integracijos politikos formavimo teorinius aspektus; išnagrinėti pagrindinius imigracijos politikos įgyvendinimą reguliuojančius teisės aktus ir jų taikymo efektyvumą praktikoje. Atliekant tyrimą taikyti mokslinės literatūros, teisės aktų ir antrinių kiekybinių duomenų analizės metodai.

Efektyvios imigrantų integracijos politikos formavimo teoriniai aspektai

Globalizacijos procesai pasaulyje sąlygoja didėjančius migracijos mastus, kurie apima ne tik nacionalinį, bet ir tarptautinį lygmenį. Bendrai migracija gali būti suprantama kaip kolektyvinis judėjimas ir persikėlimas iš kilmės šalies į kitą vietovę, siekiant geresnių socialinių, ekonominių ir politinių gyvenimo sąlygų. Tarptautinės migracijos procesuose asmenų judėjimas yra skirstomas į dvi *vice versa* formas: imigraciją ir emigraciją (United Nations, 2018). Imigracija siejama su asmenų atvykimu į kitą šalį, siekiant ten apsistoti, o emigracija – su išvykimu į kitą šalį, siekiant apsigyventi (Bražinskienė et al., 2009, p. 13). Pagrindinis skirtumas tarp migracijos ir imigracijos sąvokų yra tas, kad migracija apima platesnį procesą, kuriuo susiformuoja imigracijos reiškinys. Dažniausiai imigracijos padariniai yra siejami su teigiamu poveikiu valstybių raidai – efektyvesne darbo jėga, technologiniu vystymusi, augančiu bendroju vidaus produktu, didėjančiomis įplaukomis į valstybės biudžetą ir didėjančiu demografiniu rodikliu (Rudžinskienė, Paulauskaitė, 2014, p. 68). Tačiau tvirtai negalima teigti, kad imigracija yra vien teigiamas reiškinys. Pastebima, kad tarptautiniu lygmeniu vykstanti imigracija sąlygoja ne tik ekonomines ir socialines problemas, tačiau turi didelį poveikį šalių bei regionų saugumui ir stabilumui (Weiner, 1992, p. 95). Viena vertus, imigracija gali užtikrinti šalies ekonominį augimą ir technologinį vystymąsi, kita vertus, gali sukelti grėsmę visuomenės saugumui.

Įvairiuose šaltiniuose imigranto samprata aiškinama skirtingai, o koncepcijos taikymo laukas daugialypis. Imigranto apibrėžimas gali būti vartojamas tiek *sensu stricto* (darbo arba šeimos imigrantai), tiek *sensu largo* prasme (imigrantas arba užsienietis). Plačiąja prasme imigranto sąvoka apima asmens atvykimą iš vienos šalies į kitą nuolatiniam gyvenimui (Cambridge Dictionary, 2018; Oxford Dictionaries, 2018), o siaurąja prasme yra daugiau akcentuojami atvykimo ekonominiai ir socialiniai tikslai (darbas, šeimos susijungimas ir kt.). Sąvokai konkretizuoti mokslininkai skyrė keturias pagrindines imigrantų grupes pagal motyvą, laiką, teisėtumą ir kvalifikaciją (Bansak et al., 2015, p. 5) ir klasifikaciją, paremtą sutarytais migracijos geografinio atstumo su bendruomene, erdvinės sekos, apsigyvenimo tipo, organizacinio lygmens, sociobiografinių charakteristikų ir priimančiosios visuomenės charakteristikų pagrindais (Schmitz, 2003, p. 20). Pavyzdžiui, Lietuvos statistikos departamento terminų žodyne imigranto sąvoka

apibrėžiama dvejopai – pagal trukmę ir teisėtumą. Vadinasi, imigrantu gali būti asmuo, atvykęs į šalį ir siekiantis naujojoje gyvenamojoje vietoje gyventi ne trumpiau kaip 6 mėnesius arba nuolatos; arba užsienietis, turintis leidimą laikinai gyventi vienerius metus ir ilgiau (Lietuvos statistikos departamentas, 2018). Todėl kiekvienu atveju imigranto sąvoka gali būti apibrėžiama skirtingai, vadovaujantis tam tikrais pagrindais.

Siekiant realizuoti imigrantų teikiamą naudą priimančiajai valstybei, būtina juos tinkamai integruoti. Straipsnyje analizuojamu atveju integracija suprantama kaip imigrantų ir priimančiosios šalies gyventojų rezultatų konvergencija (supanašėjimas) valstybės ekonominėje ir socialinėje dimensijoje. Pavyzdžiui, dalyvavimo darbo rinkoje, lygiaverčių sąlygų į darbo užmokestį nustatymo, išsilavinimo, sveikatos priežiūros ir demografinio elgesio srityse (MEDAM, 2017; Oxford Dictionaries, 2018). Tačiau tam reikalingas nacionalinės socialinės ir politinės erdvės pertvarkymas. Vadinasi, teisinės, socialinės, kultūrinės ir politinės teisės, kurios tam tikru momentu buvo tik išimtinės piliečių teisės, yra sąmoningai išplečiamos ir taikomos ne priimančiosios šalies piliečiams (žr. 1 pav.). Tačiau pastebima, kad tipiškai imigrantų integracijos politinis procesas yra trikdomas dėl politinės darbotvarkės ir politinių veikėjų konkurencijos ir fragmentacijos, vietos, regioninių, nacionalinių ir viršnacionalinių (ES) institucijų kompetencijų nustatymo (Fravell, Martiniello, 1998). Todėl pagal imigrantų įtrauktį į visuomenę yra skiriama interaktyvi ir multidimensė prieiga (Phalet, Swyngedouw, 2003, p. 773–804). Interaktyvioji integracijos koncepcija reiškia valdymo ir prisitaikymo tarpusavio sąveiką, kurios metu siekiama laipsniškai suderinti imigrantų ir priimančiosios šalies piliečių gyvenimo galimybes (Bourhis, Bougie, 1998, p. 75–114; Phalet, Swyngedouw, 2003, p. 773–804). Priimančiosios šalies politika, institucijos ir visuomenė – tai integracijos proceso valdymo sritis, o skirtingi imigrantų bendruomenių išteklių ir strategijos – adaptacijos sritis. Priešingai nei interaktyvi prieiga, multidimensė integracija ir vertinimas yra pagrįstas selektyvumu. Vadinasi, imigrantai yra selektyviai integruojami ir suskirstomi į atskirus priimančiosios visuomenės segmentus ir institucijas. Todėl interaktyvioji prieiga labiau atspindi deterministinę koncepciją, kuri veikia imigrantams adaptuojantis priimančiojoje šalyje ir formuojant homogenišką visuomenę. Multidimensė prieiga savo esme akcentuoja visuomenės heterogeniškumą ir selektyviai padalija imigrantus pagal socialinę, ekonominę ir kultūrinę įtrauktį priimančiojoje šalyje.

Imigracija yra migracijos politikos dalis, kuri iš esmės reiškia valdžios veiksmus, kuriais siekiama paveikti imigrantų, kaip tikslinės grupės (pavyzdžiui, potencialių imigrantų), elgseną numatytoje srityje. Efektyvumas asocijuojasi ne tik su valdžios gebėjimu sėkmingai pasiekti norimą tikslą, bet ir su galimybe daryti pageidaujamą poveikį visuomenėje (Cambridge Dictionary, 2018; Webster Dictionary, 2018). Vadinasi, efektyvumas kaip sąvoka reiškia ne tik migracijos politikos tikslą, bet savaimė apima šios politikos padarinių vertinimo aspektus. Pagal tai poveikis gali būti vertinamas kaip pakankamas, per mažas nustatytos politikos tikslui pasiekti arba priešingas numatyta politikos kryptiai. Todėl efektyvi imigrantų integracijos politika

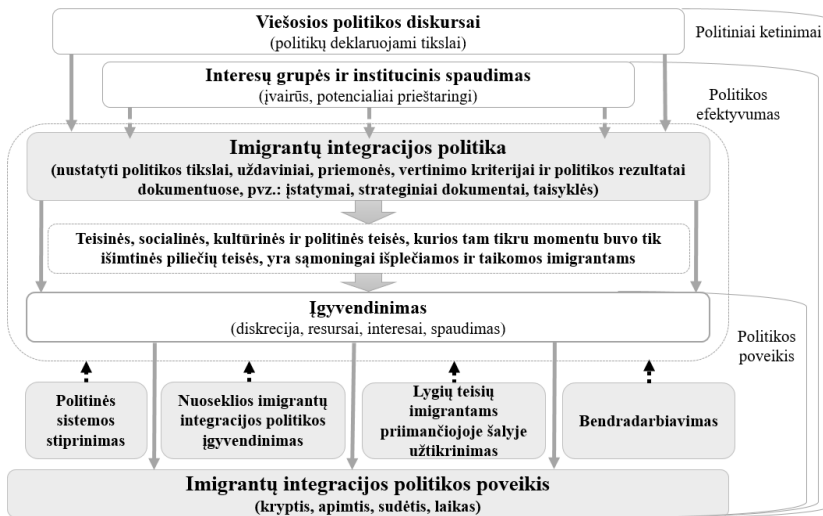
yra ne kas kita kaip nustatytų valdžios tikslų ir siekiamo poveikio atvykusių asmenų atžvilgiu sėkmingumas priimančiojoje šalyje.

Efektyvios imigracijos politikai aiškinti mokslininkai (Czaika ir de Haas (2013, p. 9–13)) sudarė migracijos politikos efektyvumo ir poveikio konceptualią sistemą. Sistemoje aiškiai skiriami keturi pagrindiniai migracijos politikos lygmenys (viešosios politikos diskurso, migracijos politikos, jos įgyvendinimo ir rezultatų) ir jų problematika (žr. 1 pav.). Pastebima, kad vyrauja diskursyvus atotrūkis tarp politikų deklaruojamos viešosios nuomonės, imigracijos politiką nustatančių ir reglamentuojančių dokumentų, o migracijos politikos įgyvendinimo procesas užfiksuotas nustatytos imigracijos politikos dokumentuose, reiškiasi pastarosios įgyvendinimo takoskyra. Autoriai pabrėžia tai, kad tam tikri įstatymai arba taisyklės yra įgyvendinami tik iš dalies arba visiškai neįgyvendinami dėl praktinių, planavimo ir biudžeto apribojimų, korupcijos, žinių stokos arba pasipriešinimo (Czaika, de Haas, 2013, p. 9–13). Todėl imigrantų integracijos politikos efektyvumas yra priklausomas nuo skirtingos migracijos politikos lygmenų sąveikos, o patirti trūkumai gali neigiamai paveikti siekiamą rezultatą.

Vadovaujantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *OECD*; toliau – EBPO), Tarptautinės darbo organizacijos (angl. *International labour organization*; toliau – TDO), Tarptautinio valiutos fondo (angl. *International moneraty fund*; toliau – TVF) ir Pasaulio banko (angl. *World Bank*; toliau – PB) bendromis rekomendacijomis dėl veiksmingos migrantų integracijos į darbo rinką, skiriami pagrindiniai imigrantų integracijos politikos efektyvumo principai, paremti politinės sistemos stiprinimu, imigrantų integracijos politikos įgyvendinimo nuoseklumu, lygių teisių priimančiojoje šalyje užtikrinimu ir ir bendradarbiavimo skatinimu (OECD, World Bank Group, International Labour Organization, International Monetary Fund, 2016; International Labour Organization, 2016) (žr. 1 pav.).

Pagal interaktyvią imigrantų integracijos prieigą, aptartą straipsnio pirmajame skyriuje, politinė sistema yra reikšmingas proceso elementas siekiant sėkmingai integruoti imigrantus šalyje. Todėl rekomenduojama parengti atskirą imigrantų integracijos strategiją (2016), kurioje būtų numatyti tikslai, uždaviniai, priemonės, siekiami rezultatai ir vertinimo kriterijai, susiję su imigrantų įgūdžių vertinimu ir tobulinimu, procedūromis, kaip supaprastinti užsienyje įgytų kvalifikacijų pripažinimą, užtikrinti neformalųjį ir savaiminį mokymąsi. Tam, kad imigrantų integracija būtų efektyvesnė, tikslinga kuo anksčiau suteikti teisinį pagrindą integruotis į darbo rinką. Tai apima ne tik atitinkamų teisės aktų leidimą, bet ir informacijos apie priimančiojoje šalyje vyraujančias taisykles pateikimą: informavimą apie darbo rinką (pvz., darbo vietas, darbo rinkos taisykles) ir darbdavius (ypač mažąsias ir vidutines įmones), administracines procedūras ir imigrantų įdarbinimo teisinį reguliavimą. Įgyvendinant nuoseklią imigrantų integracijos politiką, daugiausia dėmesio skiriama vietos savivaldos ir regioninių institucijų, ypač regioninių ekonominių komisijų, vaidmens stiprinimui. Tokia rekomendacija turi gana logišką paaiškinimą. Vietos valdžia užima gana svarbią vietą

kiekvienos valstybės politinėje sistemoje (Žukovskis et al., 2013, p. 84), nes valdo ir geriausiai išmano tam tikro administracinio vieneto išteklius vyraujančias problemas ir imigrantų integracijos galimybes kiekvienoje savivaldybėje ar seniūnijoje. Todėl labai svarbu, kad formuojant bendrą nacionalinę imigrantų integracijos politiką vietos valdžios institucijos turėtų galimybę dalyvauti procese. Siekdamas efektyvios imigrantų integracijos valstybės turėtų suvienodinti teises ir galimybes visiems šalies gyventojams. Lyčių lygybės, jaunimo ir neįgalių poreikių tenkinimo, darbo sąlygų, teisės į kokybiškas viešąsias paslaugas, darbo užmokestį ir socialinę apsaugą ir švietimą imigrantams garantavimas yra svarbi integracijos sąlyga. Pasiiekti efektyvią imigrantų integraciją gali padėti nacionalinis (bendradarbiavimas tarp centrinės, regioninės ir vietos valdžios), dvišalis, regioninis ir visuotinis dialogas, paremtas gerosios praktikos dėl ekonominės (integracijos į darbo rinką proceso, jo padarinių šalies ekonomikai) ir socialinės integracijos sklaida (International Labour Organization, 2016). Daroma prielaida, kad įtraukus darbuotojų organizacijas ir darbdavius į integracijos procesą ne tik daugiau, bet ir greičiau būtų įtraukiama imigrantų tiek į ekonominę, tiek į visuomeninę veiklą. EBPO teigimu (OECD, 2016), priešingai nei valdžios institucijos, darbdaviai dažniau reiškia norą spręsti, koku laipsniu užsienyje įgytos kvalifikacijos ir darbo patirtis yra naudingi priimančioje šalyje. Bendradarbiaujant su socialiniais partneriais ir pilietine visuomene, būtų suteikta galimybė valdžios institucijoms kaupti, sisteminti ir analizuoti žinias, sumažinti administracines išlaidas ir padidinti politikos nuoseklumą. Iš pateiktų rekomendacijų galima teigti, kad efektyvi imigrantų integracijos politika turi remtis politinės sistemos konkretumu, įgyvendinimo nuoseklumu, lygių teisių užtikrinimu ir bendradarbiavimu tarp skirtingų valdžios lygmenų.



1 pav. Efektyvios imigrantų integracijos politikos sistema

Šaltinis: Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis OECD ir kt. (2016) ir International Labour Organization (2016), Czaika ir de Haas (2013, p. 8).

Imigrantų integracijos teisinis reguliavimas Lietuvoje

Imigrantų siekius pasilikti šalyje gali lemti įgyvendinama šalies imigracijos politika ir jų integraciją reglamentuojantys ir reguliuojantys teisės aktai. Todėl siekiant įvertinti imigrantų integracijos politiką Lietuvoje, būtina analizuoti patvirtintus ir įgyvendinamus teisinius dokumentus, kuriuose numatomos imigrantų integracijos politikos gairės, keliais lygmenimis: tarptautiniu (ES) ir nacionaliniu (Lietuvos).

Lietuva, būdama visavertė ES narė, privalo laikytis numatytų imigrantų integracijos ES politikos tikslų, derinti nacionalinius teisės aktus su ES teise ir kurti bendrą teisinę sistemą. Sutartis dėl ES veikimo (toliau – SESV) sudaro pamatinį teisinį pagrindą migracijai ES. SESV 21 (1) straipsnyje įtvirtintas vienas svarbiausių vidaus rinkos principų – laisvas asmenų judėjimas į ES šalis nares, iš arba tarp jų (2012). Sutarties 79 straipsniu užtikrinamas bendras imigracijos politikos reguliavimas, kuriuo siekiama užtikrinti veiksmingą migrantų iš trečiųjų šalių valdymą (SESV, 2012). Šuo metu ES susiduria su senėjančios visuomenės problema. Tikėtina, kad dėl to galimai padidės našta darbingo amžiaus žmonėms, nes jie turės padengti socialines išlaidas. Be to, dėl demografinio senėjimo gali sumažėti ES regiono ekonominio potencialas ir konkurencingumas globaliame kontekste. Todėl ES šią problemą siekia išspręsti didindama imigrantų integraciją į darbo rinką ir įgyvendindama migracijos politiką, lanksčiai reaguojančią į darbo rinkos prioritetus ir poreikį (2010). 2010 m. kovo 3 d. Europos Komisijos komunikate COM/2010/2020 „2020 m. Europa: Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“ (toliau – strategija „Europa 2020“) (2010) numatytas bendras ES tikslas imigrantų integracijos atžvilgiu – didinti 20–64 m. amžiaus gyventojų užimtumą labiau integruojant imigrantus į darbo rinką. Taip pat ES lygmeniu itin svarbus dokumentas yra 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisijos komunikatas COM/2015/0240 dėl Europos migracijos darbotvarkės (2015) (toliau – Europos migracijos darbotvarkė). Vertėtų pastebėti, kad dokumente tarp įvardytų Europos migracijos politikos krypčių imigrantų integracijai skiriama gana mažai dėmesio, nes daugiausia siekiama spręsti pabėgėlių ir prieblobsčio politikos klausimus (Europos migracijos darbotvarkė, 2015). Tačiau tokią ES vykdomą migracijos politiką galima kritikuoti dėl migracijos ir prieglobsčio sričių neatskyrimo, nes pabėgėliai, ekonominiai migrantai ir migrantai iš esmės yra skirtingi (jiems taikomi skirtingi įstatymai ir apsaugos lygiai).

Kadangi ES konkuruoja su kitomis šalimis įvairiose srityse, todėl didesnė svarba teikiama imigrantams, turintiems aukštą kvalifikaciją. ES masto sistema aukštos kvalifikacijos trečiųjų šalių piliečiams yra numatyta Mėlynosios kortelės direktyvoje (2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva 2009/50/EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą) (toliau – Mėlynosios kortelės direktyva). Mėlyna kortelė yra laikomas leidimas, „suteikiantis jos turėtojui teisę apsigyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje pagal šioje direktyvoje nustatytas sąlygas“ (Mėlynosios kortelės direktyva, 2009). Jos taikymo sritis yra trečiųjų šalių piliečiai (asmenys, kurie nėra ES piliečiai), kurie kreipiasi dėl leidimo atvykti į valstybės narės teritoriją dirbti aukštos kvalifikacijos darbą.

Vadovaujantis šioje direktyvoje išdėstytomis taisyklėmis, aukšta profesinė kvalifikacija gali būti dvejopa: kvalifikacija, kurią liudija aukštojo mokslo kvalifikacijos įrodymas arba, pagal nacionalinius teisės aktus, ne mažiau kaip penkerių metų profesinė patirtis, lygiavertė aukštojo mokslo kvalifikacijai, reikalinga darbo sutartyje ar įpareigojančiame darbo pasiūlyme nurodytai profesijai ar sektoriui (Mėlynosios kortelės direktyva, 2009). Mėlynosios kortelės reglamento 14 straipsniu garantuojama imigranto, turinčio aukštą kvalifikaciją, integracija į skirtingas sritis: darbo sąlygų; teisės į darbo užmokestį; atleidimo iš darbo; darbuotojų sveikatos ir darbo saugos; asociacijų laisvės ir laisvės jungčių į sąjungas ir būti darbuotojams ar darbdaviams atstovaujančių organizacijų ar bet kokių kitų organizacijų nariais; teisės į švietimą, profesinį mokymą, diplomų, pažymėjimų ir kitų profesinės kvalifikacijos įrodymų pripažinimą pagal atitinkamą nacionalinę tvarką; galimybės naudotis prekėmis ir paslaugomis ir visuomenei prieinamų prekių ir paslaugų pasiūla; teisės laisvai judėti visoje atitinkamos valstybės narės teritorijoje (laikantis nacionaliniuose teisės aktuose nustatytų apribojimų) (Mėlynosios kortelės direktyva, 14 str., 2009). Nepaisant to, kad ES Mėlynosios kortelės reglamentu, rodos, numatomos plačios imigrantų integracijos galimybės ne tik į darbo rinką, bet ir į socialinį gyvenimą, tačiau kartu valstybėms narėms yra suteikiamos didelės kompetencijos jo įgyvendinimo procese. Vadinasi, valstybės narės turi prerogatyvą nustatyti standartinį ES mėlynosios kortelės galiojimo laikotarpį (nuo vienerių iki ketverių metų), o pagal darbo sutartį galiojimas pratęsiamas darbo sutarties laikotarpiui ir dar trims mėnesiams, arba, vadovaudamasi Mėlynosios kortelės direktyvos 8 straipsnyje nustatytais pagrindais, valstybės turi diskreciją leidimo galimybę atmesti. Todėl imigrantų integracija iš trečiųjų šalių ES valstybėse iš esmės yra lemiama už Mėlynosios kortelės išdavimą atsakingų institucijų valstybės tarnautojų.

Nacionaliniu lygmeniu didelę reikšmę turi Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimas Nr. 79 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ (toliau – Migracijos politikos gairės). Vadovaujantis dokumente išdėstytomis Lietuvos migracijos politikos kryptimis, teigiama, kad šalis siekia pritraukti kuo daugiau darbo jėgos, kuri prisidėtų prie valstybės socialinės ir ekonominės gerovės, skatintų inovacijas ir kapitalo pritraukimą, todėl šiam tikslui pasiekti nustatomas tikslas sudaryti palankias sąlygas geresnei užsieniečių integracijai (Migracijos politikos gairės, 2014). Pažymėtinas aktyvus dalyvavimas ES imigracijos politikos formavimo srityje ir bendradarbiavimas migracijos (tuo pačiu ir imigracijos) klausimais su trečiosiomis šalimis (ypač su Rytų kaimyninėmis valstybėmis ir valstybėmis, turinčiomis europinę perspektyvą) (vienas svarbiausių Lietuvos imigracijos politikos elementų – kontroliuojama imigracija iš trečiųjų šalių, kuri prisidėtų prie Lietuvos ūkio plėtros), reglamentavimo patrauklumas ir lankstumas, užtikrinantis Lietuvos konkurencingumą siekiant pritraukti trūkstamą darbo jėgą iš trečiųjų šalių.

Suvokiant didelę imigrantų svarbą šalies ekonominiam vystymuisi, Lietuva yra parengusi atskirą strateginį dokumentą su specifinėmis gairėmis imigrantų integracijos politikos srityje – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 3

d. nutarimą Nr. 1317 „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo“ (toliau – Imigracijos politikos gairės) (2008). Šiame dokumente numatomi svarbiausi Lietuvos imigracijos politikos tikslai, principai ir imigracijos politikos vystymo kryptys. Lietuva imigracijos politika siekia didinti darbo jėgos apimtį šalyje (ypač iš trečiųjų šalių), užtikrinti veiksmingą imigracijos srautų valdymą (išlaikyti balansą tarp tarptautinių įsipareigojimų vykdyti tarptautinės žmogaus teisių ir laisvių įsipareigojimus ir kartu garantuoti valstybės saugumą, viešąją tvarką) ir aktyviai ir kryptingai dalyvauti ES imigracijos politikos formavimo procese (Lietuvos imigracijos politikos gairės, 2008). Pagrindiniai Lietuvos imigracijos politikos principai yra trūkstamos darbo jėgos kompensavimas, selektyvumas ir lankstumas, suderinamumas, integravimas ir kompleksiskumas. Tačiau vertėtų atkreipti dėmesį į tai, kad dokumente numatytos kryptys ir principai yra labiau bendro pobūdžio, t. y. nėra išskirtų konkrečių imigracijos politikos tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo kriterijų. Todėl nustatytos gairės kol kas yra daugiau faktinės, o dėl aiškumo stoka sudėtinga vertinti, ar imigrantų integracija Lietuvoje yra įgyvendinama efektyviai.

Vadovaujantis Imigracijos politikos gairėmis (2008), pagrindinius imigrantų srautus siekiama pritraukti iš Rytų kaimyninių valstybių. Panaši imigracijos politikos kryptis, remdamasi ekonominiais interesais, 2015 m. pradėta įgyvendinti Lenkijoje. Po Rusijos agresijos Kryme ir karinio konflikto Donbase padidėjo imigrantų iš Ukrainos rodikliai ES šalyse, ypač Lenkijoje. Palyginimui galima vadovautis Nacionalinio Lenkijos banko pateikta informacija apie imigrantų iš Ukrainos leidimus dirbti Ukrainoje suteikimą. 2015 m. duomenimis, 2014 m., konkrečiai Ukrainos piliečiams, buvo suteikti 26 tūkstančiai leidimų dirbti, 2015 m. jų padidėjo kone dvigubai, o leidimus dirbti Lenkijoje gavo 25 tūkstančiai Ukrainos piliečių (Narodowy Bank Polski, 2016, p. 6). Pastebėta, kad padidėjus imigrantų iš Ukrainos rodikliui teigiamai paveikta Lenkijos socialinio draudimo sistema (dėl legalių darbuotojų mokamų mokesčių) ir demografija. Todėl 2017 m. Lenkijos verslininkai ketino sukurti darbo vietas 1,7 mln. ukrainiečių. 2017 m. Europos Komisija prognozavo, jog dėl efektyvios imigrantų integracijos Lengijos BVP 2018 m. padidės 4,3 proc., o 2019 m. – 3,7 proc. (Bielecki, 2018). Vadinasi, Lenkijos BVP rodiklis galimai padidės ir aplenks tokias Europos šalis: Portugaliją, Italiją, Ispaniją.

Pagrindinis teisės aktas, kuriuo reguliuojama imigrantų integracija Lietuvoje, yra Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) (toliau – Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties). Dokumentas yra svarbus kaip ekonominės ir socialinės integracijos teisinis pagrindas. Juo nustatoma užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, integracijos ir natūralizacijos, sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarka ir reglamentuojami kiti užsieniečių teisinės padėties klausimai Lietuvoje. Derėtų paminėti, kad šiame įstatyme nėra nustatytas imigranto apibrėžimas (Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004). Vietoje jo vartojama sąvoka „užsienietis“, kuri reiškia „asmenį, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios“. Paprasčiau, tai yra bet kokios kitos šalies, išskyrus Lietuvą, piliečiai. Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties (2004)

nustatoma, kad užsieniečiui teisė gyventi, pasirinkti gyvenamąją vietą Lietuvoje, ją keisti, išvykti iš Lietuvos šalies ir grįžti gyventi dokumento galiojimo laikotarpiu suteikiama leidimu gyventi Lietuvos Respublikoje (Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004). Leidimai gyventi yra dviejų rūšių: laikinas arba nuolatinis. Leidimu laikinai gyventi Lietuvoje suteikiama užsieniečiui teisė apsigyventi šalyje nurodytą laiko terminą, o Lietuvos Respublikos nuolatinio gyventojų leidimu gyventi ES suteikiama užsieniečiui teisė gyventi Lietuvos Respublikoje ir patvirtinamas nuolatinio gyventojų statusas (Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2 str. 14, 15 dalys, 2004). Čia būtina pastebėti, kad užsieniečiai, siekiantys gauti leidimą laikinai apsigyventi Lietuvoje, turi laikytis šio įstatymo 40 straipsnio nuostatų, o leidimo nuolat gyventi išdavimo ir keitimo pagrindai reglamentuojami to paties įstatymo 53 straipsniu. Tačiau būtina pabrėžti, kad tiek laikino, tiek ilgalaikio gyvenimo leidimu Lietuvoje užsieniečiui nesuteikiama teisė į darbą. Tam, kad užsienietis galėtų dirbti, taip pat privaloma įgyti leidimą. Vadovaujantis Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) 61 straipsniu, leidimas dirbti užsieniečiui gali būti išduodamas iki 2 metų, nurodant darbą (pareigas) ir darbo vietą, kurioje užsienietis dirbs. Užsieniečiams, atvykusiems į Lietuvą vykdyti ekonominės veiklos tam tikru sezonu, įstatymu numatomos kitokios sąlygos. Svarbu atkreipti dėmesį, kad užsieniečių integracijai įstatyme skiriamas VI skyrius „Užsieniečių integracija“. Analizuojamo įstatymo 107 straipsniu nustatoma Lietuvos valstybei sudaryti sąlygas užsieniečiams, turintiems leidimą gyventi Lietuvoje, integruotis į valstybės politinį, socialinį, ekonominį ir kultūrinį gyvenimą (Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004). To paties įstatymo 109 straipsniu numatoma, kad užsieniečių integraciją Lietuvoje įgyvendina valstybės institucijos ir įstaigos kartu su savivaldybėmis, tarptautinėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis, o įgyvendinimo koordinavimą atlieka Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisija. Tačiau daugiausia Įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties (2004) taisyklių, susijusių su užsieniečių integracija (VI skirsnis), skirta užsieniečiams, gavusiems prieglobstį Lietuvoje.

Imigrantų integracijos analizė Lietuvoje

Išnagrinėjus teisinius dokumentus, svarbu imigrantų integracijos efektyvumui Lietuvoje analizuoti taikyti antrinės duomenų analizės metodą. Kiekybinė prieiga yra paremta akivaizdžiais ir tiesiogiai nustatomais rodikliais ir tolesniu jų apskaičiavimu (Morkevičius, 2005, p. 75), todėl analizuojami reprezentatyvūs duomenys leidžia daryti platesnius apibendrinimus. Todėl antrinės kiekybinių duomenų analizės tikslas – ištirti 2004–2017 m. imigracijos politikos efektyvumo kiekybinius rodiklius Lietuvoje. Pasirinktas antrinių duomenų analizės laikotarpis – 2004–2017 m. Taip pasirinkta ne atsitiktinai. 2004 m. šalyje pradėjo galioti laisvo asmenų judėjimo laisvė (ES valstybių narių piliečiai galėjo laisvai imigruoti į Lietuvą) ir teisė veiksmingai imigrantų integracijai iš trečiųjų šalių (SESV, 79 str., 2012). Vėliau, 2008 m., Lietuva patvirtino Imigracijos politikos gaires (2008), todėl analizuojant imigracijos rodiklius galima spręsti, ar suformuotos gairės buvo veiksmingos. Atliekant tyrimą analizuojami Migrantų integracijos politikos indekso (2015), Eurostato (2016),

Europos migracijos tinklo (2018) ir Lietuvos statistikos departamento duomenys (2004–2017) ir pateikiamas jų apibendrinimas.

Pradžioje svarbu apžvelgti, kaip 2014 m. imigrantų integracijos sąlygos Lietuvoje buvo įvertintos pagal Migrantų integracijos politikos indeksą (MIPI) (2015). MIPI galima laikyti unikalia priemone, pagal kurią politikos formuotojai, nevyriausybinės organizacijos, mokslininkai, Europos ir tarptautinės institucijos naudoja savo duomenis ne tik siekdamos suprasti ir palyginti nacionalinę integracijos politiką su kitomis šalimis, bet ir gerinti imigrantų integracijos efektyvumą. Pagal MIPI indeksą imigrantų integracijos politika yra formuojama ir tobulinama visoje ES valstybėse narėse, Australijoje, Kanadoje, Islandijoje, Japonijoje, Pietų Korėjoje, Naujojoje Zelandijoje, Norvegijoje, Šveicarijoje, Turkijoje ir JAV (MIPI, 2015). Sudarant MIPI indeksą yra vertinami 7 pagrindiniai indikatoriai: darbo rinkos mobilumas, šeimos susijungimas, edukacija, politinis dalyvavimas, ilgalaikis apsigyvenimas šalyje, galimybė įgyti šalies pilietybę ir kova su diskriminacija. Kiekvienas indikatorius gali būti vertinamas nuo 0 (visiškai nepalankus) iki 100 (palankus) (žr. 2 pav.).



2 pav. 2014 metų Lietuvos migrantų integracijos politikos indeksas (MIPI)

Šaltinis: sudaryta autorių pagal MIPI (2015).

Pagal 2015 m. nustatytą migrantų integracijos politikos indeksą Lietuva užėmė 34 vietą iš 38 šalių, o bendras indikatorių įvertis iš 100 siekė tik 37 (MIPI, 2015). Vadinasi, iki 2014 m. vykdyta migrantų integracijos politika yra beveik nepalanki, o tai gali būti tapatinama su mažu imigrantų integracijos politikos efektyvumu. Palankiausiai buvo įvertinti šeimos susijungimo, kovos su diskriminacija ir ilgalaikio apsigyvenimo indikatoriai (pusiau palankiai), darbo rinkos mobilumas ir galimybės įgyti šalies pilietybę įvertintos beveik nepalankiai, o švietimas ir politinis migrantų dalyvavimas – nepalankiai.

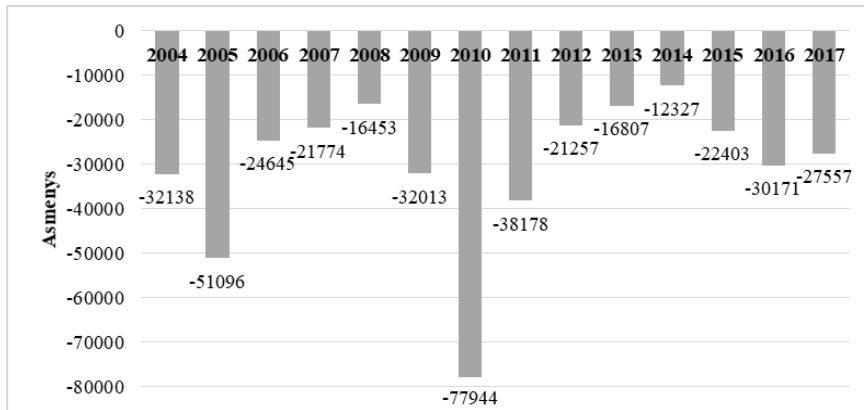
Analizuojant imigrantų integraciją nacionaliniu mastu verta atkreipti dėmesį, kaip Lietuvos imigracijos rodikliai yra bendrame ES kontekste. 2016 m. Eurostato

duomenimis, tarp visų ES valstybių narių Lietuva užima 25 vietą, o bendras imigrantų iš trečiųjų šalių skaičius sudarė 5 175 asmenų. Didžiausi imigrantų rodikliai vyrauja Vokietijoje (iš viso – 507 034 imigrantai), Jungtinėje Karalystėje (iš viso – 265 390 imigrantų), Ispanijoje (iš viso – 235 632 imigrantai) ir Italijoje (iš viso – 200 217 imigrantai) (Eurostatas, 2016). Mažiausi imigrantų rodikliai fiksuojami Slovakijoje (iš viso – 621 imigrantas), Kroatijoje (iš viso – 4 035 imigrantai) ir Estijoje (iš viso – 4 182 imigrantai). Apskritai, vertinant migraciją tiek iš ES, tiek iš trečiųjų šalių ES lygmeniu, į Lietuvą imigravo 20 162 asmenys, o daugiausia imigrantų pasiekė vėlgi Vokietiją (iš viso – 1 029 852 imigrantai), Jungtinę Karalystę (iš viso – 588 993 imigrantai), Ispaniją (iš viso – 414 746 imigrantai), Prancūziją (iš viso – 378 115 imigrantų) ir Italiją (iš viso – 300 823 imigrantai) (Eurostat, 2016). Įdomu pastebėti, kad, palyginti tris Baltijos valstybes, Lietuvos bendros migracijos rodiklis yra didžiausias (Lietuvoje – 20 162, Estijoje – 14 822, Latvijoje – 8 345 imigrantai). Visgi šiuos rodiklius vertėtų vertinti kritiškai, nes ištikus pabėgėlių krizei į labiausiai ekonomiškai išsivysčiusias ES valstybes pradėjo plūsti pabėgėlio statusą turintys migrantai. Galima manyti, kad kai kuriais atvejais jų keliama nauda valstybėms yra labiau nuostolinga nei naudinga. Tačiau bet koku atveju Lietuvos populiarumas tarp imigrantų iš trečiųjų šalių yra gana mažas.

Analizuojant migracijos problematiką nacionaliniu lygmeniu pasitelkiami Lietuvos statistikos departamento duomenys (žr. 3 paveikslas). Pasirinktu 2004 – 2017 m. laikotarpiu matoma tendencija, kad iš šalies yra daug daugiau išvykstančių asmenų negu atvykstančių (kai kuriais atvejais emigracija kelis kartus viršija migracijos rodiklius). Todėl savaime suprantama, kad migracijos NETO yra neigiamas. Pavyzdžiui, 2004 m. migracijos NETO siekia – 32 138 asmenis (Lietuvos statistikos departamentas, 2004-2017). 2010 m. pasibaigus ekonominei krizei Lietuvoje emigracijos mastai beveik 16 kartų viršijo migracijos, todėl migracijos NETO rodiklis išaugo iki –77 944 (žr. 3 paveikslas). Taip pat vadovaujantis tuo pačiu rodikliu galima manyti, kad 2008 m. priimtos Migracijos politikos gairės (2008) neužtikrino pakankamos užsieniečių migracijos į Lietuvą. Tačiau šią situaciją vertinti yra ganėtinai sudėtinga dėl Ekonominės krizės sukeltų padarinių, nes būtent jie galėjo lemti keliais tūkstančiais mažesnę imigrantų skaičių Lietuvoje ir padidinti migraciją vakarų Europos valstybių link. Tuo tarpu 2010 - 2017 m. imigrantų skaičius stabiliai viršija 20 tūkstančių rodiklį, nors migracijos NETO vis dar išlieka neigiamas. Taigi, Lietuvos migracijos problematika tarptautiniame ir nacionaliniame kontekste rodo, kad šalis nėra pakankamai patraukli nei savo šalies piliečiams (kurių emigracijos mastus siekiama kompensuoti imigrantais iš Rytų kaimyninių valstybių) ir imigrantams.

Toliau aptariant gilesnius migracijos pagal pilietybę duomenis svarbu pažymėti, kad didžioji dalis į Lietuvą atvykstančių imigrantų yra trečiųjų šalių piliečiai, jų 2017 m. iš viso užfiksuota 9 513 asmenų (daugiausia iš Ukrainos, Baltarusijos, Rusijos ir Indijos) (European migration network, 2018). Galima pastebėti, kad 2004–2017 m. imigrantų iš trečiųjų šalių pamažu daugėjo (pavyzdžiui, 2011 m. – 1 170 trečiųjų šalių piliečių, 2014 m. – 4 108 trečiųjų šalių piliečiai, 2016 m. – 5 204 trečiųjų šalių

piliečiai). Imigrantų iš ES šalių skaičius siekė vos 700 asmenų (iš Latvijos, Vokietijos, Italijos, Jungtinės Karalystės). Todėl atsižvelgiant į pateiktus duomenis galima teigti, kad imigracija iš trečiųjų šalių 2004–2017 m. po truputį didėjo, tačiau tarp ES valstybių narių piliečių Lietuvos populiarumas buvo mažas.



3 pav. Lietuvos migracijos NETO 2004-2017 metais

Šaltinis: sudaryta autorių.

Kaip jau minėta teisinių dokumentų analizėje, imigrantų integracijai vertinti labai reikšmingi duomenys, susiję su užsieniečiais pagal jų atvykimo tikslą, pilietybę, leidimų trumpalaikiui arba nuolatiniam gyvenimui išdavimą. 2017 m. duomenimis, leidimai trumpalaikiam gyvenimui Lietuvoje išduoti iš viso 19 811 užsieniečių, nuolatiniam gyvenimui – iš viso 18 048 užsieniečiams (European migration network, 2018). Galima pastebėti, kad, palyginti su ankstesniais metais, leidimų nuolatiniam gyvenimui skaičius kasmet mažėjo (2011 m. – iš viso 19 234, 2015 m. – iš viso 18 261, 2016 m. – iš viso 18 072), o užsieniečių, turinčių leidimą laikinai gyventi šalyje, skaičius didėjo (2011 m. – iš viso 8 080, 2015 m. – iš viso 16 707, 2016 m. – iš viso 16 7080) (Europos migracijos tinklas, 2018). 2017 m. pagrindiniai imigrantų tikslai daugiausia susiję su darbu (iš viso 10 613 užsieniečiai), šeimos susijungimu (iš viso 4 546 užsieniečiai), mokslu (2 758 užsieniečiai) ir kt. Įdomu tai, kad 2011–2015 m. pagrindinis užsieniečių imigracijos tikslas Lietuvoje buvo šeimų susijungimas, o nuo 2015 m. situacija kito ir didžioji dauguma užsieniečių Lietuvoje gyveno darbo tikslais. Kadangi užsieniečių darbo tikslais Lietuvoje daugėja, jų nauda ekonomikos gerovei yra neabejotina tiek teorine, tiek praktine prasme. *Europos migracijos tinklo* duomenimis (2018), analizuojamuoju 2004–2017 m. laikotarpiu darbo migrantų skaičius nebuvo pastovus. 2004–2008 m. (iki Ekonominės krizės pradžios) darbo migrantų daugėjo (2004 m. – iš viso 877 užsieniečiai, 2008 m. – iš viso 7 819 užsieniečių). Tada fiksuojamas staigus darbo imigrantų skaičiaus mažėjimas (2009 m. – 2 239 užsieniečiai), o 2016 m. šių imigrantų skaičius pasiekia maksimalų rodiklų analizuojamuoju laikotarpiu – iš viso 19 664 (daugiausia imigrantų iš Rusijos – iš

viso 13 897, Ukrainos – iš viso 6 050, Baltarusijos – iš viso 6 101) (European migration network, 2018). Todėl galima daryti prielaidą, kad tiek ES, tiek Lietuvos teisiniuose dokumentuose numatyta ekonominė imigrantų integracija palaiapsniui realizuojama.

Išvados

1. Efektyvios imigrantų integracijos politikos teorinė analizė atskleidė, kad bendra integracijos idėja apima nacionalinių socialinės ir politinės erdvės pertvarkymą naujiems imigrantams įtraukti: teisinės, socialinės, kultūrinės ir politinės teisės, kurios tam tikru momentu buvo tik išimtinės piliečių teisės, yra sąmoningai išplečiamos ir taikomos ne priimančiosios šalies piliečiams. Efektyvumas asocijuojasi ne tik su valdžios gebėjimu sėkmingai pasiekti norimą tikslą, bet ir daryti pageidaujamą poveikį visuomenėje: jis gali būti pakankamas, per mažas nustatytos politikos tikslui pasiekti arba priešingas numatyta politikos kryptiai. Todėl imigrantų integracijos efektyvumą šalyse siūloma didinti stiprinant politinę sistemą, nuosekliai įgyvendinant imigrantų integracijos politiką, užtikrinant lygias teises priimančiojoje šalyje ir skatinant bendradarbiavimą.

2. Teisinių dokumentų analizės metu išsiaiškinta, kad Lietuva, formuodama imigrantų integracijos politiką, privalo laikytis ES lygmeniu Europos migracijos darbotvarkėje (2015) numatytų bendrų prioritetų – daugiausia dėmesio skiriama aukštos kvalifikacijos darbuotojams. Todėl įgyvendinant naujos teisėtos migracijos kryptį numatoma sudaryti geresnes sąlygas imigrantų ekonominei integracijai. Nacionaliniu lygmeniu didelės reikšmės dokumentas yra Lietuvos migracijos gairės (2008), kurios tik faktiškai nustato imigrantų integracijos kryptis ir principus. Dokumente nėra skiriami migracijos tikslai, uždaviniai, priemonės ir vertinimo kriterijai, dėl to sudėtinga giliau analizuoti imigrantų integracijos efektyvumą. Atsižvelgiant į tai, siūloma dokumentą konkretizuoti.

3. Atlikus antrinių kiekybinių duomenų analizę, papildyta teisinių dokumentų analizės metu kelta prielaida ir atskleista, kad 2004–2017 m. Lietuvos patrauklumas imigrantams visgi buvo mažas, o vykdoma migracijos politika negalėjo sukurti atsvaros visuomenės senėjimui ir didelei emigracijai. Nors pastaruoju metu darbo imigrantų šalyje daugėja, tačiau bendrame ES kontekste migracijos mastai Lietuvoje išlieka maži.

Literatūra

1. 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva 2009/50/EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą. OJ L 155. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32009L0050> [2018-09-04].
2. 2010 m. kovo 3 d. Europos Komisijos komunikatas COM/2010/2020 2020 M. EUROPA Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija. COM (2010) 2020 galutinis. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028> [2018-09-04].

3. 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisijos komunikatas COM/2015/0240 dėl Europos migracijos darbotvarkės. COM (2015) 240 galutinis. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240> [2018-09-04].
4. Bansak, C., Simpson, N. B., Zavodny, M. *The Economics of Immigration*. Oxon, New York: Routledge, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315797250> [2018-09-04].
5. Beržinskienė, D., Karienė, S., Virbickaitė, R. Analysis of Migration as the Element of Demographic changes in The Europe an Union Context. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2009, Vol. 15, No 2, p. 13–20.
6. Bielecki, J. *UE: Polak za chwilę będzie bogatszy od Portugalczyka*. <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/180509769-UE-Polak-za-chwile-bedzie-bogatszy-od-Portugalczyka.html> [2018-05-07].
7. Bourhis, R. Y., Bougie, E. *Le modèle d'intégration interactif*. *Revue Québécoise de Psychologie*, 1998, Vol. 19, p. 75–114.
8. Cambridge Dictionary. *Meaning of "Effectiveness" in the English Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/effectiveness> [2018-06-28].
9. Cambridge Dictionary. *Meaning of "Immigrant" in the English Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/immigrant> [2018-06-26].
10. Czaika, M., de Haas, H. On the Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 2013, Vol. 39, No 3, p. 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x> [2018-09-04].
11. Europos migracijos tinklas. *Migracijos statistika*. <http://123.emn.lt/> [2018-03-01].
12. Eurostat. *Migration and Migrant Population Statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics [2018-06-22].
13. Fravell, A., Martiniello, M. *Multinational, Multicultural and Multi-Levelled: Postnational Politics in Brussels*. Warwick: ECPR Conference paper, 1998.
14. International Labour Organization. *Guiding Principles on the Access of Refugees and Other Forcibly Displaced Persons to the Labour Market*. http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/generi_cdocument/wcms_536440.pdf [2016-07-05].
15. Kitson, M., Martin, R., Tyler, P. The Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, 2004, Vol. 38, No 9, p. 991–999. <https://doi.org/10.1080/0034340042000320816> [2018-03-01].
16. Lietuvos statistikos departamentas. *Gyventojai ir socialinė statistika*. <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=f7a31c84-26e9-4a21-bcd8-ab0d8550a98b#/> [2018-07-07].
17. Lietuvos statistikos departamentas. *Terminų žodynas*. https://osp.stat.gov.lt/statistikos-terminu-zodynas?p_auth=mYpg3HZN&p_p_id=dictionaryportlet_WAR_servicesportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_dictionaryportlet_WAR_servicesportlet_facesViewIdRender=%2Fpages%2Fforms%2Fdictionary%2Fdictionary.xhtml [2018-06-26].
18. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004, Nr. IX-2206. Identifikacinis kodas 1041010ISTA0IX-2206. <https://e->

- seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.232378?jfwid=q8i88m808 [2018-09-06].
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimas Nr. 79 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“. Identifikacinis kodas 2014-00722. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/fdd7ab00899c11e39d2dc0b0e08d5f21/JoANxjATfL> [2018-07-07].
 20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“. 2008, Nr. 143-5706. https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.332671/format/ISO_PDF/ [2018-07-07].
 21. MEDAM. *Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*. http://www.medam-migration.eu/wp-content/uploads/2018/05/MEDAM-assessment-report_2018.pdf [2018-05-29].
 22. *Migrant Integration Policy Index*, 2015. <http://www.mipex.eu/lithuania> [2018-07-07].
 23. Morkevičius, V. Terra incognita: kiekybinė viešosios politikos diskurso turinio analizė. *Viešojoji politika ir administravimas*, 2005, No. 11, p. 74–85.
 24. Narodowy Bank Polski. Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93raport_z_badania.pdf [2016-12-19].
 25. OECD, World Bank Group, International Labour Organization, International Monetary Fund. *Towards a Framework For Fair and Effective Integration of Migrants Into The Labour Market*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_559139.pdf [2016-12-19].
 26. OECD. *Making Integration Work. Refugees and Others in Need of Protection*. <https://www.oecd.org/els/mig/Making-Integration-Work-Refugees-and-others-in-need-of-protection-flyer-web.pdf> [2016-12-19].
 27. Oxford dictionaries. *Definition of immigrant in English*. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/immigrant> [2018-06-26].
 28. Oxford dictionaries. *Definition of integrate in English*. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/integrate> [2018-07-24].
 29. Phalet, K., Swyngedouw, M. Measuring Immigrant Integration: The Case of Belgium. *Studi Emigrazione/Migration Studies*, 2003, Vol. 40, p. 773–804.
 30. Rudžinskienė, R., Paulauskaitė, L. Lietuvos gyventojų emigracijos priežastys ir padariniai šalies ekonomika. *Socialinė politika*, 2014, No 8, p. 62–78.
 31. Schmitz, P. G. *Migration: Immigration and Emigration in Internal Perspective*. London: Praeger, 2003.
 32. *Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija*. OL, 2012, C 326. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> [2018-09-06].
 33. Šeputienė, J., Brazauskienė, K. Lietuvos konkurencingumo pokyčių vertinimas Europos Sąjungos šalių kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2013, Vol. 1, No 29, p. 30–37.
 34. United Nations. *International migration*. <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/> [2018-02-02].

35. Webster Dictionary. *Definition of effective*. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/effective> [2018-06-28].
36. Weiner, M. Security, Stability, and International Migration. *International Security, Winter*, 1992, Vol. 17, No 3, p. 91–126. <https://doi.org/10.2307/2539131> [2018-06-28].
37. Weymouth, S., Feinberg, R. National Competitiveness in Comparative Perspective: Evidence from Latin America. *Latin American Politics & Society*, 2011, Vol. 53, No 3, p. 141–159. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00128.x> [2018-06-28].
38. Žukovskis, J., Urmonienė, D., Jodenytė, R. Savivaldos institucijų įtaka kaimo raidai, taikant institucinės priklausomybės modelį. *Kaimo raidos kryptys žinių visuomenėje*, 2013, Vol. 5, No 1, p. 84–94.

Gabrielė Čepeliauskaitė

The Analysis of Effective Immigrant Integration Policy in Lithuania: Practice and Problems

Abstract

Immigrant integration policy is one of the most important issues in political discourse and is likely to remain so in the future. The article investigates the effectiveness of immigrant integration policy formation in Lithuania. According to theoretical insights, the general idea of integration includes the national reorganization of social and political areas for the inclusion of new immigrants, when legal, social, cultural and political rights are deliberately expanded for the immigrants in the host country. The analysis of legal documents reveals that the EU-level European Migration Agenda (2015) sets common priorities focusing on highly skilled workers, when at the same time Immigration Policy Guidelines (2008) determines general directions and principles of immigrant integration at the national level. It is necessary to highlight the point that the document does not set a specific goals, objectives, measures or evaluation criteria of immigration policy. The quantitative Eurostat (2016), European Migration Network (2017) and Statistics Lithuania (2004–2017) data analysis showed that among the EU member states Lithuania's attractiveness for immigrants is low and the implementation of immigration policy can not create a counterweight to the aging population and large emigration. In conclusion, the Immigration Policy Guidelines (2008) provided at national level are not sufficiently specific and clear to ensure effective integration of immigrants in Lithuania.

Gabrielė Čepeliauskaitė – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto magistrantė.

E. paštas: gabriele.cepeliauskaite@ktu.edu

Gabrielė Čepeliauskaitė – Master in Public administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: gabriele.cepeliauskaite@ktu.edu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2018 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2018 m. spalio mėn.