

Šiuolaikiniai migracijos procesai



Karolis ŽIBAS
Vija PLATAČIŪTĖ

Straipsnis parengtas įgyvendinant projektą, kurį finansavo Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. REP2/2016)

Migrantų ir pabėgėlių integracijos politikos bei procesų vertinimas

Santrauka. Šio straipsnio tikslas – remiantis teorinėmis priegomis bei sukurtais migrantų / prieglobsčio gavėjų integracijos (politikos) vertinimo rodikliais, sudaryti teorinį rodiklių sąvadą, skirtą integracijos politikai vertinti. Straipsnyje analizuojamos teorinės migrantų / prieglobsčio gavėjų integracijos politikos prielaidos, kurios reikalingos teoriniam rodiklių sąvado pagrindui parengti; trumpai pristatomi integracijos politikos vertinimo būdai bei apžvelgiami tarptautiniai migrantų / prieglobsčio gavėjų integracijos (politikos) rodikliai, neišskiriant prieglobsčio gavėjų ir prieglobsčio politikos kaip atskiros srities. Tokia pozicija pasirinkta laikantis požiūrio, kad integracijos politika yra atskaitos (ir vertinimo) taškas, apimantis įvairias integracijos politikos tikslines grupes¹. Antroje straipsnio dalyje apžvelgiami Lietuvoje ir Europos Sąjungoje (ES) sukurti migrantų / prieglobsčio gavėjų integracijos vertinimo kriterijai ir rodikliai. Detaliau apžvelgiami trys Lietuvoje parengti rodiklių sąvadai. Straipsnio pabaigoje pateikiamas rodiklių sąvadas, skirtas prieglobsčio gavėjų integracijos politikai vertinti².

Raktiniai žodžiai: migrantų integracija, pabėgėlių integracija, vertinimo rodikliai.

Įvadas

Remiantis klasikine apibrėžimais, integracija gali būti suvokiama kaip sąlyga arba būseną (Deutsch, 1964); kaip procesas, kurio rezultatas – naujai susikūręs socialinis darinys – bendruomenė (Haas, 2005); kaip procesas, vykstantis be pabaigos taško – nauja bendruomenė nesukuriamą (Lindberg, 1963). Apskritai integracijos sąvoka

labiau priklauso nuo susitarimo, negu nuo universalių savybių (Taljūnaitė, 2004). Straipsnyje integracija suprantama kaip abipusis migrantų / prieglobsčio gavėjų ir priimančios valstybės visuomenės adaptacijos procesas, užtikrinantis teises ir lygias galimybes dalyvauti kuriant valstybės gerovę ir naudotis valstybės ir visuomenės ištekliams darbo rinkoje, švietimo, sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos,

politinio ir pilietinio dalyvavimo srityse (DDG 2016). Atsižvelgiant į integracijos sąvokos kompleksiskumą, rodiklių sąvadas apibūdinamas kaip priklausomų ir nepriklausomų kintamųjų schema, leidžianti matuoti ir vertinti integracijos politikos pažangą, kaitą ir dinamiką visoje integracijos srityse.

Teorinis migrantų integracijos rodiklių pagrindimas

Sudarant rodiklių sąvadą, svarbu atskleisti vertikalų ir horizontalų integracijos politikos pjūvius. Vertikalus pjūvis *makro* lygmenyje įgalina susieti formuojamos politikos tikslus ir rezultatus. Būtent politikos tikslams ir rezultatams įvertinti bei pamatuoti kuriami rodikliai. *Makro* struktūros – tai instituciniai veiksniai (imigracijos reguliavimo mechanizmai ir integracijos politika). Pasak Faist (2000, p. 31), politinės, ekonominės, kultūrinės, demografinės ir ekologinės aplinkybės – tai *makro* lygmens analizės aspektai. Vertikaliame integracijos rodiklių pjūvyje atskleidžiamos politinės sistemos (skirtingos politikos sritys), kurios yra susijusios su tradicinėmis integracijos sritimis. Horizontalus pjūvis apima taikomas integracijos priemones ir praktikas. Šiuo atveju analizė atliekama *mikro* lygmenyje, kuris apima individo ekonominę situaciją, nuostatas bei vertybes, siekį pagerinti (ar išsaugoti) gerovę ir socialinį statusą, todėl šiuo atveju dominuoja individualūs veiksniai. Svarbu atkreipti dėmesį ir į tarptautinių teisinių nuostatų daromą įtaką nacionalinei politikai arba, kitaip tariant, į europeizacijos procesą, kuris rodiklių sąvade leidžia įvertinti tarptautinių normų perkėlimo į nacionalinę teisę procesą ir jo įtaką integracijos politikos rezultatams.

Imigracijos ir integracijos politika, teisinis ir socialinis statusas

Siekiant sudaryti rodiklių sąvadą, kuris įgalintų vertinti įgyvendinamos integracijos politikos rezultatus, vienas svarbiausių atskaitos taškų yra teisinis reguliavimas. Kaip pabrėžia Freeman (2006, p. 228), imigracijos politika sukuria taisykles, kurios apibrėžia priėmimą ne tik į valstybės teritoriją, bet ir į tokias subsystemas kaip darbo rinka ir socialinės paslaugos (pastarosios subsystemos laikytinos integracijos sritimis). Tai reiškia, kad sudarant integracijos rodiklių sąvadą, kontekstinė imigracijos politikos analizė yra būtina, kadangi integracija (kaip procesas) yra imigracijos rezultatas.

Kaip išskiria Schuck (2008, p. 242–243), galima trijų lygių įstatyminė veiklos interpretacija: „įstatymai popieriuje“, „realiai veikiantys įstatymai“ ir „įstatymai interpretacijoje“. Ši trichotomija iliustruoja tai, kad formaliai priimti įstatymai („įstatymai popieriuje“) dažniausiai skiriasi nuo tų pačių (priimtų) įstatymų taikymo rezultatų (angl. *gaps between policies and practices*). Galiausiai, imigracijos procese skirtingos interesų grupės mato skirtingus sistemos aspektus kaip svarbiausius³, arba tuos pačius aspektus mato skirtingai, todėl sudaromi rodiklių sąvadaai turi įtraukti ne tik teisinę analizę, bet pasitelkti jų interpretaciją bei skirtingas įstatymų taikymo praktikas.

Hammar (1985) studija laikoma konceptuali darbu imigracijos politikos studijose, apimančiu sisteminių požiūrį, kuris įtraukia imigrantų kontrolės mechanizmus ir integracijos politiką. Sekant autoriaus apibrėžimu, kuris, galima teigti, yra paradigminis imigracijos studijose, dauguma tipologijų, nors ir aptakiai, gali būti suskirstytos į dvi grupes: imigrantų priėmimo politikos (imigracijos tipologijos) ir politikos juos priėmus (integracijos / pilietybės tipologijos).

Hollifield (1986, p. 114–5 iš Boucher ir Gest, 2014) šį skirstymą apibrėžia kaip politikos *output ir outcome*. Pirmasis apima teisinį reguliavimą kontroliuojant ir priimant imigrantus; antruoju – kaip politika įgyvendinama praktikoje ir kokie yra politikos rezultatai. Rodiklių sąvadas turi apimti abu politikos etapus. Hollifield (2008, p. 222) dar labiau suproblemina imigracijos politikos vertinimo procesus. Jo požiūriu, vertinant imigracijos politiką priklausomu kintamuoju tampa imigracija, o nepriklausomu – politika. Valstybė, tuo tarpu, kurdama ir įgyvendindama imigracijos politiką, apjungia šiuos kintamuosius, todėl kuriant rodiklių sąvadą, būtina atsižvelgti į imigracijos (prieglobsčio) politikos kontekstą; Kitaip tariant, tikslinga atskleisti imigracijos įtaką skirtingoms politikos sritims.

Zolberg (1999, p. 73) teigia, kad tarptautinė migracija iš prigimties yra politinis procesas, kuris apima asmens perkėlimą iš vienos valstybės jurisdikcijos į kitą ir, galiausiai, narystės (pilietybės) pasikeitimą politinėje bendruomenėje. Todėl migracijos politika reguliuoja ne tik judėjimą tarp valstybių sienų, bet ir narystės priėmimą, išlaikymą, praradimą ar savanorišką atsisakymą. Autorius šiuo atveju narystę neinterpretuoja išimtinai siauriai (tik pilietybės ar teisinio statuso aspektais), bet įtraukia ir socialinį statusą kaip vieną iš svarbių rodiklių.

Dažnai imigracijos politikos nustatyti prioritetai, išsikelti tikslai ir pasiekti rezultatai skiriasi (Castles, 2004). Būtent rodiklių sistemos, skirtos vertinti politikos rezultatus (*outcomes*), atskleidžia atotrūkį tarp iškeltų politinių tikslų ir pasiektų rezultatų (*gaps between policies and practices*). Teorinės prielaidos dažnai negali paaiškinti šio atotrūkio tarp vykdomos imigracijos politikos ir imigracijos pasekmių. Nors šis neatitikimas aiškinamas dviem veiksniais – įgyvendinimo priemonių neefektyvumu ir nenuosekliu

politikos formavimu (Cornelius ir Tsuda 2014, p. 45; Messina, 2007) – iš esmės rezultatų įvertinimas galimas pasitelkus praktinę (empirinę), bet ne vien tik teorinę priemonę. Teorinė imigracijos bei integracijos politikos formavimo(si) prielaidų analizė svarbi vertinant ir matuojant rezultatus (t. y. sudarant integracijos vertinimo rodiklius) kaip vienas pirminių ir esminių rodiklių blokų, tačiau be praktinės (empirinės) politikos įgyvendinimo analizės, teorinių prielaidų analizė gali pateikti ribotą vertinimą, neapimančią kontekstinius veiksnius, individualias ir / ar kolektyvines migracijos ir integracijos patirtis.

Valstybės administracinė praktika ir viešoji politika, labiau nei socialinių mokslų ar imigracijos tyrimų vystimas(is), formuoja tarptautinių imigrantų kategorijas, kurios dažniausiai tampa imigracijos tyrimų objektais (Hirschman, Kasinitz ir DeWind 1999, p. 20). Schiller (1999) teigia, kad imigranto suvokimas taip pat turi svarbų, kartais net esminį, vaidmenį jų priėmime, todėl tikslinės grupės rodiklių sąvade apibrėžimas (atsižvelgiant į teisinį statusą) yra vienas pirminių atskaitos taškų pradedant vertinimą.

Hirschman et al. (1999, p. 20) teigia, kad pabėgėlių ir kitų priverstinių migrantų tyrimai paprastai yra atskirti nuo imigracijos studijų ir tai yra todėl, kad valstybė dvi imigrantų grupes (priverstinių ir savanoriškų) traktuoja skirtingai, taikant atskiras teises nuostatas (valstybės lygmeniu renkama nacionalinė statistika, kuria naudojasi tyrėjai, taip pat išskiria šias kategorijas), todėl teisinis, greičiau nei teorinis lygmuo, apibrėžia imigracijos tyrimų objektus ir kryptis. Taip pat atskirų imigrantų kategorijų išskyrimas teisiniame reguliavime bei renkant ir publikuojant statistinius duomenis (studijų, darbo, šeimos, verslo pagrindu) taip pat daro įtaką tyrėjų pasirinkimams bei tyrimų kryptims. Atsižvelgiant į šią problematiką, sudarant rodiklių sąvadą asmens teisinio statuso

valstybėje apibrėžimas yra pirminė ir esminė subkategorija, kuri turi būti įtraukta siekiant įvertinti formuojamos ir įgyvendinamos politikos rezultatus.

Infrastruktūra

Migrantų integracijos infrastruktūrą sudaro politinės institucijos ir NVO, kurios įgyvendina tam tikras teises nuostatas. Šis institucinis veiksnys atsiranda jau politikos formavimo pradžioje ir tęsiasi iki politikos įgyvendinimo nacionaliniame ir vietiniame lygmenyse. Svarbų vaidmenį postindustrialinėse visuomenėse priimant imigrantus vaidina tvirtos institucijos (Hollifield, 2008, p. 219). Jos užtikrina politinių nuostatų praktinį įgyvendinimą, identifikuoja sistemos atvirumą / uždarumą, kuria ir palaiko integracijos infrastruktūrą.

Politinės institucijos prisideda formuodamos procesą, per kurį priimami ir įgyvendinami sprendimai (Odmalm, 2005, p. 75). Tai galima įvardinti kaip neformalų aspektą: galios paskirstymas, nuostatos ir politinis elgesys. Pasitelkiant imigracijos politikos analizę per institucionalizmo prizmę, galima vertinti skirtingus politikos aspektus: pilietybės suteikimo sąlygas, paramos prieinamumą organizacijoms, etninės ir religinės įvairovės pripažinimą ir finansavimą, kt. (Odmalm, 2005, p. 130).

Vietinio lygmens institucijos ir infrastruktūra vaidina ypatingą vaidmenį imigrantų integracijoje. Savivaldybių galimybės veikti integracijos srityje priklauso, visų pirma, nuo politinės, teisinės ir finansinės autonomijos, kurią apibrėžia konstitucinė valdymo forma. Todėl, požiūris ir vykdoma savivaldybės tarybos praktika – ypač jos administracijos – turi esminę įtaką integracijos procesui (Bosswick ir Heckmann, 2006, p. 8–10).

Interesų grupės

Interesų grupių vaidmuo svarbus tiek politikos formavimo, tiek įgyvendinimo procese. Nors, galima diferencijuoti interesų grupes: vienos dominuoja politikos formavimo, kitos – įgyvendinimo procese. Skirtingos interesų grupės svarbios nacionaliniame bei vietiniame kontekstuose. Sudarant integracijos politikos vertinimo rodiklių sąvadą interesų grupių bei jų vaidmens išskyrimas yra svarbi rodiklių subkategorija.

Rodikliais nesiekama atskleisti interesų grupių veikimo lauko bei tikslų formuojant imigracijos ir integracijos politiką, tačiau ją įgyvendinant, ypatingai vietos lygmenyje, tokių interesų grupių kaip profesinės sąjungos, nevyriausybinių organizacijų, migrantų organizacijų, vaidmuo migrantų integracijos procese yra svarbus.

Analizuojant imigracijos politiką, valstybę reikia traktuoti ne tik kaip tarptautinėje arenoje veikiančių aktorių, siekiančių užtikrinti saugumą ir įtaką, tačiau taip pat kaip vidinių politinių jėgų „interesų kovos“ lauką. Massey (1999) teigia, kad imigracijos politika yra politinio proceso rezultatas, kurio metu konkuruojančios interesų grupės veikia biurokratinio aparato ir viešosios politikos erdvėse, t. y. vidaus politikos lauke. Tuo tarpu migrantai geriausiai pasiekia savo interesus kai jungiasi į organizacijas. Imigrantų organizacijos yra socialiniai judėjimai kaip ir kitos asociacijos, tačiau jas skiria tai, jog narius vienija ne tik bendras interesas / tikslas, tačiau ir migracinė patirtis. Tai jungia imigrantus nepaisant interesų skirtumų (Odmalm, 2005, p. 178).

Visuomenės nuostatos

Kaip teigia Parsons (2001, p. 111), „Viešoji nuomonė išreiškia apibrėžtos grupės

pažiūrų visumą, kurią pripažįsta ir į kurią atsižvelgia valdžia.“ Viešumas yra lemiamas faktorius suvokiant migracijos fenomeną. Viešoji nuomonė (arba visuomenės nuostatos) veikia dviem principiniais būdais: per žiniasklaidą ir per viešosios nuomonės tyrimus.

Šiuo metu vyrauja dvi dominuojančios „baimės“ arba „grėsmės“ paradigmos, svarbios siekiant suvokti nuostatas imigracijos atžvilgiu: realistiškos konflikto teorija ir socialinio identiteto teorija (Bloom, Feldman ir Lahav, 2008, p. 5–6). Analizuojant visuomenės nuostatas svarbu akcentuoti, jog nuostatos imigracijos atžvilgiu turi stiprų ryšį su migracijos politikos įgyvendinimu ir efektyvumu. Migracijos politika ir visuomenės nuostatos gali tiek stiprinti, tiek silpninti vienas kitą (Beutin et al., 2006, p. 5), tačiau svarbu paminėti, kad pati visuomenė gali tiesiogiai įtakoti migracijos politikos įgyvendinimą. Šios teorinės prielaidos turėtų būti integracijos rodiklių karkasas, apimantis šias sritis: teisinis reguliavimas bei statusas, suteikiamos teisės, migrantų integracijos infrastruktūra, veikiantys aktoriai bei interesų grupės. Tai yra *makro* lygmens vertikalūs rodiklių pjūvis, apimantis nacionalinį ir vietinį lygmenis.

Subsistemos

Svarbus ir horizontalus migrantų integracijos rodiklių pjūvis, kuris apima taikomas integracijos priemones bei praktikas. Šiuo atveju analizė atliekama *mikro* lygmenyje, kuris apima individo ekonominę situaciją, nuostatas bei vertybes, siekį pagerinti (arba išsaugoti) gerovę ir socialinį statusą. Šiuo atveju dominuoja individualūs migracijos veiksniai. Horizontaliame integracijos rodiklių pjūvyje matomos atskiros politinės sistemos (skirtingos politikos sritys),

kurios turi tiesioginį ryšį su „tradicinėmis“ integracijos sritimis.

Imigracijos politikos analizė reikalauja daugelio kitų politikos sričių analizės: pirmaisiai, socialinės sistemos, ekonominės, demografinės, užsienio politikos apjungimo, kt. (Freeman, 2006, p. 228). Analizuojant migrantų ekonomines veiklas ir jų reguliavimą, Freeman ir Ögelman (1999) apibendrina, kad tam tikros politikos rezultatas (nelegalus migrantų darbas ir smulkūs šešėliniai verslai) atsiranda dėl nevykdomos (arba nesėkmingos) integracijos politikos, kuomet atskiros politikos sistemos nėra apjungiamos į holistinį požiūrį. Autoriai teigia, kad imigracinio režimo sėkmė priklauso ne nuo formalių taisyklių, tačiau kaip jos įgyvendinamos ir kaip jungiamos sistemos (sistemos migrantų integracijos procese koreliuoja su integracijos sritimis: užimtumas ir darbo rinka, švietimas, sveikatos priežiūra, socialinė apsauga, pilietinis ir politinis dalyvavimas, kt.).

Socialiniai ryšiai

Socialinių ryšių plėtojimas su daugumos visuomene yra vienas esminių integracijos rodiklių, t. y. integracija kaip dvikryptis procesas tarp migrantų ir daugumos visuomenės. Ryšiai su daugumos visuomene, atliekant analizę, skirstomi į dvi grupes: tarpasmeniniai (draugai, kasdienis bendravimas) ir instituciniai (valstybinės institucijos, paslaugas teikiančios organizacijos). Šiuo atveju reikia paminėti išlygą: pabėgėlių, skirtingai nei savanoriškų migrantų, migracinė patirtis vaidina itin svarbų vaidmenį tolimesniame integracijos procese, todėl integracijos rodiklių sąvade turėtų būti įtraukti socialinių ryšių indikatoriai tikslo valstybėje, išskiriant papildomus migracinės patirties ir šios patirties įtakos vertinimus.

Integracijos politikos vertinimas: rodiklių apžvalga

Tarptautinių migrantų ir pabėgėlių integracijos politikos rodiklių apžvalga

Europiniu lygmeniu 1997 m. pirmą kartą Europos Komisija pristatė politikos vertinimo rodiklius. Ataskaita pristatė conceptualų požiūrį sujungiant rodiklius ir integraciją bei išskyrė migrantus kaip pažeidžiamą grupę.⁴ Niessen ir Schibel 2004 m. parengė pirmą *Integracijos vadovą politikos kūrėjams ir vykdytojams*, kuriame pabrėžiama rodiklių integracijos politikai vertinti svarba: „Siekiant geriau įvertinti integraciją ir integracijos politikos poveikį, vyriausybės ir nevyriausybės organizacijos galėtų parengti integracijos rodiklių rinkinius“ (Niessen ir Schibel, 2004, p. 63). Tarp nustatytų 11 Europos Sąjungos imigrantų integracijos politikos bendrųjų pagrindinių principų pažymima rodiklių svarba: “Būtina nustatyti aiškius tikslus, rodiklius ir vertinimo mechanizmus, siekiant derinti politiką, vertinti pažangą integracijos srityje ir didinti dalijimosi informacija veiksmingumą“ (Niessen ir Huddleston, 2010, p. 163).

Rodiklių kūrimo svarbą tiek Europiniu, tiek nacionaliniais lygmenimis parodo ir išaugęs Europos Komisijos finansinis rėmimas projektams bei studijoms, kuriantiems rodiklius bei lyginamosios analizės sistemas. Viena detalesnių studijų *Using EU Indicators of Immigrant Integration* (Huddleston, Niessen ir Dag Tjaden, 2013) pristato skirtingas perspektyvas, kaip rodikliai gali būti naudojami nacionaliniame kontekste, vertinti politikos rezultatus ir pagerinti integraciją.

Vienas plačiausiai naudojamų rodiklių sąvadų, *Migrantų integracijos politikos indeksas* (MIPEX), atliktas 2007, 2011 ir 2015 m., pirmiausiai ES valstybėse narėse, vėliau plečiant valstybių spektrą bei geografią.

Šis vertinimo būdas leidžia nustatyti, įvertinti ir palyginti pagrindines šalyse vyraujančias priemones, reikalingas integracijos procesui vykti. Tačiau šis tyrimas nevertina politinių mechanizmų efektyvumo. Paskutinė MIPEX studija apima 38 šalis, 167 rodiklius ir 8 sritis (darbo rinkos mobilumo, švietimo, politinio dalyvavimo, pilietybės įgijimo, šeimos susijungimo, sveikatos apsaugos, nuolatinio leidimo gyventi šalyje ir antidiskriminacijos).

Vienas naujausių integracijos politikos rodiklių sąvadų pristatytas 2015 m. OECD (OECD / European Union, 2015), kuriame ypatingas dėmesys skiriamas vaikų integracijai. Rodiklių sąvadą sudaro 27 rodikliai, apimantys penkias sritis: darbas, švietimas ir įgūdžiai, socialinė įtrauktis, pilietinis dalyvavimas ir socialinė sanglauda. Studijoje išskirtas migrantų teisinis statusas, t. y. trečiųjų šalių piliečiai (ES integracijos politikos tikslinė grupė), tačiau prieglobsčio gavėjams šie rodikliai gali būti taikomi tik selektyviai.

Jungtinėje Karalystėje 2004 m. pristatytas, nors ir nacionalinis, tačiau palankiai vertinamas pabėgėlių integracijos rodiklių sąvadas *Indicators of Integration* (Ager ir Strang, 2004). Ši sistema skirsto pabėgėlių integracijos koncepciją į dešimt skirtingų, bet tarpusavyje susijusių „sričių“, o kiekvienai sričiai, priskiriami rodikliai, kuriais vertinama integracija. Savo ruožtu tos 10 sričių suskirstytos į 4 teminius blokus: žymekliai ir priemonės (darbas, būstas, švietimas ir sveikata), *socialiniai ryšiai* (socialiniai tiltai ir socialiniai saitai (ang. *social bridges, social bonds and social links*), *pagalbininkai* (kalba ir kultūrinės žinios bei saugumas ir stabilumas), *pamatas* (teisės ir pilietybė).

Vienas išsamiausių rodiklių sąvadų pabėgėlių integracijai vertinti parengtas 2013 m. Centrinės Europos valstybėse *Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence*

From Central Europe (UNHCR, Regional Representation for Central Europe, 2013). Jo tikslas buvo parengti bei surinkti efektyvius, patikimus ir išliekamus duomenų rinkimo metodus bei mechanizmus, skirtus identifikuoti trūkumus bei surinkti gerąsias praktikas pabėgėlių integracijos srityje. Pristatomos keturios pagrindinės sritys: bendrosios nuostatos, teisinė integracija, socioekonominė integracija ir sociokultūrinė integracija. Kiekviena iš šių sričių sudaryta iš rodiklių grupių (iš viso 231 rodikliai).

Pilietybės (politikos) rodikliai taip pat yra svarbūs, kadangi įtraukia ypatingai svarbų integracijos etapą – pilietybės įgijimą. Šie rodikliai išskiria natūralizacijos įgijimo sąlygas bei pilietybės įgijimo teisę gimimui (*jus soli* principą) antros kartos imigrantams. Žvelgiant iš metodologinės perspektyvos šios vertinimo sistemos gali būti naudojamos kaip papildomi, giluminiai, duomenys, vertinant vieną iš pabėgėlių integracijos proceso etapų – pilietybės įgijimą.

Howard (2009) išskirdamas pilietybės režimus pristato Pilietybės Politikos Indeksą ES-15 šalims dvejais laikotarpiais – 1980 ir 2008 m. Autorius, analizuodamas politiką, išskiria tris indikatorius – jus soli taikymas, imigrantų pragyvenimo laikotarpis siekiant įgyti pilietybę ir dvigubos pilietybės galimybė (kiekviename indikatoriuje galimas taškų maksimumas – 2). Nors šie trys indikatoriai riboti, tačiau konkretūs ir šalys skirstomos į tris grupes: griežtos, vidutinės, liberalios. Goodman (2010) Pilietybės integracijos Indeksas („Civic Integration Index“ (CIVIX)) matuoja kalbos, visuomenės / šalies žinių testo ir vertybių priėmimo reikalavimus 15 ES šalių 1997 ir 2009 m. Autorė vertina 8 indikatorius (kurie suskirstyti į tris grupes: atvykimas, apsigyvenimas ir pilietybės įgijimas) skalėje nuo 0 iki 6. Koopman et al., (2005, 2012) pasiūlyta dviejų dimensijų erdvė, kuri leidžia paaiškinti kiek diskriminacinis

yra individualus pilietybės įgijimas ir kokios plačios kultūrinės teisės yra suteikiamos. Šios dvi dimensijos leidžia pateikti keturis idealius pilietybės suteikimo tipus (Helbling, 2010, p. 11).

Vienas naujausių Pilietybės politikos indikatorių CITLAW koordinuojamas EUDO Citizenship⁵ pateikia 2016 m. rezultatus iš 42 Europos valstybių (pirmasis variantas 2011 m.) parengtas Jeffers, Honohan, Bauböck (2016) matuoja įstatymuose numatytą pasirinkimo laisvės ir įtraukties lygį (įtraukiant pilietybės įgyjimo sąlygas šiais aspektais: prigimtinė teisė, natūralizacija ir teisė atsisakyti pilietybės skalėje nuo 0 iki 1).

Banting ir Kymlicka (2011) pristato Multikultūralizmo Politikos Indeksą, matuojant kultūrinių ir religinių teisių suteikimą 21 OECD šalyje 1980, 2000 ir 2010 m. Tai unikalus indeksas su aiškiais, nors ir negausiais 8 indikatoriais, kurie matuoja ir kiekybiškai įvertina konkrečius politinius procesus.

Kaip apibendrina Beresnevičiūtė, Leončikas ir Žibas (2009), migracijos politiką analizuojančioje literatūroje nurodomi trys pagrindiniai migrantų integracijos politikos vertinimo būdai. Pirmasis – tai įstatymų ir kitų dokumentų, reglamentuojančių integracijos procesus, apžvalga ir analizė. Šis būdas daugiau dėmesio skiria imigrantų teisėms ir galimybėms: t.y. lygios galimybės užimtumo, švietimo ir sveikatos priežiūros srityse, pilietybės suteikimo mechanizmai, šeimos susijungimo aplinkybės, taip pat antidiskriminacinės politikos priemonės. Vienas išsamiausių šio vertinimo pavyzdžių tyrimas „Migrantų integracijos politikos indeksas“.

Kitas vertinimo būdas – rodiklių sistemos, matuojančios integracijos procesus, kūrimas. Europos Komisijos finansuotas projektas „Imigrantų integracijos rodikliai“ (*Immigrants Integration Indicators*, Bijl, 2006; Beresnevičiūtė ir Žibas, 2012), didžiausią

dėmesį skiria imigrantams ir jų esamų pozicijų kaitai socialinėje erdvėje. Ši metodika siekia įvertinti politikos rezultatus.

Trečiasis būdas apima abi anksčiau minėtas integracijos politikos vertinimo priegas ir atspindi jų sintezę. Šiuo atveju didžiausias dėmesys skiriamas imigrantų pozicijoms visuomenėje vertinant integracijos politikos efektyvumą (Bijl, 2008).

Apibendrinant, galimi trys pagrindiniai migrantų / pabėgėlių integracijos vertinimo būdai, kurie skiriasi vertinimo objektu, t. y. siekiama įvertinti a) priemones, reikalingas integracijos procesui vykti, b) politikos rezultatus ir c) integracijos politikos efektyvumą.

Sukurti bendras rodiklių vertinimo sistemas, taikomas viršnacionaliniu lygmeniu net ir ES kontekste, yra gan sudėtinga dėl šių priežasčių: a) valstybės narės naudoja skirtingus pabėgėlio apibrėžimus bei skirtingai apibūdina integracijos procesą; b) nėra bendro sutarimo, kas ir kaip turi būti integruojami; c) nėra sutarta ir dėl bendro požiūrio, kokiose socialinėse srityse integracijos procesai turėtų vykti pirmiausiai; d) trūksta lyginamųjų duomenų, kurie leistų sudaryti bendrą vertinimo metodiką (Bijl, 2008;). Iš kitos pusės, atsižvelgiant, jog prieglobsčio politika stipriai įtakota tarptautinės teisės bei ES teisinių dokumentų, rodiklių sąvadais, skirti vertinti pabėgėlių integracijos politiką iš dalies minėtus iššūkius minimizuoja.

Apibendrintai galima teigti, jog išskirtinai pabėgėlių integracijos politiką vertinti sukurti rodikliai turėtų įtraukti papildomus rodiklius, susijusius su priverstinės migracijos statusu (priešingai nei savanoriškos) apimančius: a) rizikos grupės identifikavimas (nėščios moterys, nelydimi nepilnamečiai, vyresnio amžiaus žmonės ir kt.); b) kelionės metu patirtos psichologinės traumos; c) dokumentų neturėjimas; d) išskirtiniai šeimos susijungimo atvejai. Minėti bei kiti

veiksniai gali turėti lemiamą įtaką pabėgėlių integracijos procesui ir integracijos politikos efektyvumui.

Migrantų integracijos politikos vertinimo principai ir rodikliai Lietuvoje

Pirmoji studija, pristačiusi integracijos politikos vertinimo rodiklius Lietuvoje buvo parengta 2009 m. Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų instituto projekto „Lietuvoje gyvenančių šalių piliečių integracijos politikos vertinimo principai ir rodikliai“ metu paruoštu trečiųjų šalių piliečių integracijos stebėsenos rodiklių sąvadu (Beresnevičiūtė et al., 2009). Rodiklių sąvadas suskirstytas į šešias grupes, apimančias skirtingas migrantų integracijos politikos sritis ir jų įgyvendinimą Lietuvoje. Kiekviena grupė apibūdina svarbiausius migrantų integracijos aspektus nacionaliniu ir vietos lygiu. Pateiktame rodiklių sąvade kiekvienai iš šešių grupių, apimančių skirtingas migrantų integracijos politikos sritis, yra skirtos dvi vertinimo instrumentų grupės. Pirmoji grupė – tai analizės aspektai, reikalingi pagrindinėms migrantų integracijos sritims vertinti; antroji rodiklių grupė skirta esamai situacijai apibūdinti, tęstinei analizei (kartotiniams tyrimams), lyginamajai analizei atlikti, įgyvendintų (arba įgyvendinamų) politikos tikslų ir priemonių pažangai vertinti. Šis rodiklių sąvadas padėjo teorinius pagrindus sekantiems dviem rodiklių sąvadamis, parengtiems Lietuvoje.

Antrasis integracijos rodiklių sąvadas Lietuvoje parengtas 2014 m. projekto „Trečiųjų šalių piliečių integracijos trajektorijos ir vertinimo mechanizmai“ rėmuose. Šis rodiklių sąvadas nuo pirmojo skiriasi pirmiausia tuo, kad tai tiek teorinis, tiek empirinis rodiklių sąvadas, kuris remiasi kokybinio

tyrimo metu surinktais duomenimis. Rodiklių sąvado teminius blokus sudaro šios rodiklių grupės: visuomenės nuostatų monitoringo rodikliai, žiniasklaidos monitoringo rodikliai ir teisinės padėties monitoringo rodikliai (ekonominės ir socialinės teisės; žmogaus teisės ir diskriminacija / pilietinės ir politinės teisės). Išvadose ir rekomendacijose teigiama, jog kuriamoms rodiklių sistemoms būtinas nuoseklus politikos procesų stebėjimas ir vertinimas. Iki šiol Lietuvoje, stokojant sistemingų mokslinių tyrimų, rodiklių sistemos sukūrimo galimybės buvo ribotos.

Paskutinytis – trečiasis – rodiklių sąvadas parengtas atsižvelgiant į ankščiau atliktų tyrimų rekomendacijas, t. y. išskiriant tikslines migrantų grupes. Darbo migrantų gyvenimo ir darbo rodiklių sąvadas buvo parengtas projekto *Darbo migrantų gyvenimo ir darbo sąlygų tyrimas Lietuvoje* rėmuose. Rodiklių sąvadą sudaro aštuoni migrantų integracijos į darbo rinką analizės pjūviai: darbo imigracijos struktūra, įdarbinimo formos, darbo ir asmeninio gyvenimo santykis, darbo sąlygos ir saugumas, atlyginimas, įsidarbinimas, socialinių paslaugų prieinamumas, visuomenės nuostatos darbo migrantų atžvilgiu. Pagal šiuos analizės teminius pjūvius rodiklių sąvadas suskirstomas į konkrečias grupes.

Pabėgėlių integracijos politikos vertinimas: rodiklių sąvadas

Nors rodikliai kaip ir kriterijai, yra apibrėžiami labai įvairiai (Dale, 1998, p. 132), o kartais kriterijai tiesiog tapatinami su rodikliais (turi tam tikrus bendrus bruožus: paprastumas, pokyčių matavimas, pokyčių krypties identifikavimas ir kt.), tačiau straipsnyje (rodiklių metodologinėje koncepcijoje) kriterijai ir rodikliai yra atskiriami, nes kriterijai, visų pirma, yra

instrumentas rodiklių sąvade. Bendriau sia prasme kriterijais laikomos tam tikros būtinos integracijos politikos ir praktikos funkcionavimo sąlygos, o rodikliai šių sąlygų kiekybinės ir kokybinės išraiškos. Kitaip tariant, kriterijai nustato reikalavimų ir sąlygų charakteristikas, kurias reikėtų patenkinti, o tuo pačiu suteikia pagrindą (kiekybinį ir kokybinį), kuriuo remiantis gaunamas rodiklis.

Atitinkamai pasitelkiami kiekybiniai ir kokybiniai tyrimų metodai. Atsižvelgiant į tai, tiek kriterijai, tiek rodikliai plačiausia prasme skirstomi į kiekybinius ir kokybinius. Pirmuoju atveju vertinimo kriterijai sudaromi remiantis kiekybine informacija, t. y. faktais, skaičiais, statistiniais duomenimis. Kokybiniai vertinimo kriterijai parodo politikos ir jos įgyvendinimo (infrastruktūros) veiklos kokybines charakteristikas. Kokybiniai metodai dažniausiai apima apklausas (tiek politikos įgyvendintojų, tiek tikslinės grupės), tyrimų duomenis, apžvalgą, ekspertų ar specialistų fokus grupes ir kitą kokybinę informaciją.

Apibendrinant, sudarytas rodiklių sąvadas (1 lentelė) yra instrumentas vertinti pabėgėlių integracijos politiką, jos pokyčius laiko ir aplinkos projekcijose, tačiau tiesiogiai rodikliai integracijos, kaip individualaus proceso, nevertina. Sudarant teorinį pabėgėlių integracijos politikos rodiklių sąvadą svarbu detaliau pristatyti sąvado vidinę loginę struktūrą, kuri apima šiuos aspektus: *rodiklių sąvado sudarymo ir naudojimo tikslas, faktoriai, darantys įtaką integracijos procesui, analizės lygmenys, integracijos sritys, rodiklių grupės, rodikliai, kriterijų tipai, duomenų rinkimo metodai, duomenų rinkimo šaltiniai, tikslinės grupės apibrėžimas.*

Rodiklių sąvado pirminė loginė struktūra sudaro vertikalų ir horizontalų pjūvį. Vertikalus rodiklių sąvado lygmuo apima integracijos sritis ir analizės lygmenis

(1 lentelė). Horizontalus pjūvis įtraukia kriterijų tipus, duomenų rinkimo metodus ir šaltinius, rodiklius. Huddleston et al. (2013, p. 41–48) teigia, jog rodikliai politikos formavimo procese turėtų būti naudojami dėl šių pagrindinių tikslų: a) suprasti kontekstą; b) vertinti politikos rezultatus; c) pagerinti integraciją. Šiems tikslams pasiekti būtinas nuoseklus ir sistemingas stebėjimas, kuris būtų pasitelkiamas nuo politikos formavimo iki įgyvendinimo. Stebėjimu bei tyrimais grįstas integracijos politikos formavimas reikalauja tarpsektorinio bendradarbiavimo tarp politikos formuotojų, tyrėjų ir praktikų. Kita vertus, atsižvelgiant į europizacijos procesą ir ES siekį harmonizuoti pabėgėlių priėmimą bei integraciją, sudaryti integracijos politikos vertinimo rodikliai ES kontekste taip pat gali būti naudojami kaip instrumentas vertinti europizacijos procesą t. y. kaip bendra ES formuojama politika ir bendri teisiniai reguliaciniai mechanizmai įgyvendinami nacionalinių valstybių.

Huddleston et al. (2013, p. 14–22) išskiria tris pagrindines faktorių grupes, kurios daro įtaką integracijos procesui:

- Migrantų populiacija (demografinės charakteristikos: lytis, amžius šeiminei padėtis, pilietybė, kilmės valstybė (pirmos arba antros kartos imigrantas), gyvenimo trukmė tikslo šalyje, kokio amžiaus atvyko į tikslo šalį; socioekonominės charakteristikos (išsilavinimas, darbas, finansiniai resursai, kilmės šalies išsivystymo lygis); sociokultūrinės charakteristikos (gimtoji kalba, kalbų mokymosi priemonės);
- Bendras šalies socioekonominis kontekstas (darbo rinkos struktūra, ekonomikos augimas, švietimo sistema, socialinės gerovės politika, namų ūkis, viešojo nuomonė);
- Migracijos ir integracijos politika.
Šie faktoriai turėtų persidengti su visomis rodiklių grupėmis ir įtraukti atitinkamus

kriterijus šioms faktoriams pamatuoti, todėl rodiklių sąvadas turi apimti nacionalinį ir vietinį lygmenis. Šie lygmenys, remiantis teorine prieiga, dar gali būti apibūdinti kaip *makro* ir *mikro* lygmenys, kai pirmasis lygmuo bendriausia prasme apimantis politiką, t. y. teisinį reguliavimą bei integracijos infrastruktūrą, o antrasis – procesą.

Rodiklių sąvadų, skirtų integracijos politikai vertinti, pagrindą sudaro karkasas, apimantis imigracijos teisinį reguliavimą, t. y. įstatyme įtvirtintos normos ir taisyklės. Kartu su subsistemomis (t. y. kitomis politikos sritimis, kurios koreliuoja su integracijos sritimis) apima *makro* analizės lygmenį. *Mikro* lygmens individualios integracijos patirtys atskleidžia šios politikos srities praktinį įgyvendinimą ir tai yra horizontalus integracijos rodiklių pjūvis, kuris apima ir integracijos priemonių vertinimą bendroje politinėje sistemoje bei subsistemose, taip pat socialinius ryšius.

Integracijos sritys ir rodiklių grupės suskirstytos atsižvelgiant į teorinę prieigą ir apžvelgtus rodiklių sąvadas: imigracijos politika (status suteikimo procedūra, šeimos susijungimas ir integracijos programos); socioekonominė integracija (būstas, užimtumas ir darbo rinka, sveikatos priežiūra, švietimas); sociokultūrinė integracija (socialinis saugumas, vaikų ir jaunimo švietimas, pilietinis dalyvavimas, politinis dalyvavimas, pilietybės įgijimas, nacionalinis kontekstas). Kiekviena rodiklių grupė suskirstyta į atskirus rodiklius, kurie nėra baigtiniai ir reikalauja detalaus apibrėžimo. Pažymėtina, jog tai teorinis rodiklių sąvadas, identifikuojantis svarbiausius rodiklius kuriais siekiama įvertinti integracijos politiką (1 lentelė).

Taip kaip ir imigracijos politika, kurią sudaro atvykimo teisinis reguliavimas ir integracija, rodikliai, skirti šiai politikos sričiai vertinti turi apimti teisinių normų vertinimą, kurios atskaitos taškas yra suteikiamos

teisės ir teisinis „įėjimo“ į subsystemas reguliavimas, kuris apibrėžia pirmines asmenų integracijos galimybes, t. y. suteikiamas teisės ir priėmimą į atskiras politines subsystemas. Tai apibrėžiama kaip *teisiniai arba politiniai kriterijai*.

Institucijų vaidmuo, nuo imigracijos politikos formavimo iki įgyvendinimo, rodiklių sąvade turi būti įtrauktas apimant tiek teisinių, tiek praktinių vertinimą. Visas institucijų tinklas (tiek valstybių, tiek nepriklausomų aktorių bei interesų grupių veikiančių nacionaliniame ir vietiniame lygmenyse) kartu su įgyvendinimo praktika sudaro integracijos infrastruktūrą, kuri apibrėžiama kaip *administraciniai kriterijai*.

Statistiniai kriterijai apima pirminius ir antrinius statistinius duomenis. Finansiniai resursai skiriami integracijos priemonėms (tiek nacionaliniai finansiniai resursai, tiek ES fondų įsisavintos lėšos, tiek privačios iniciatyvos) apibrėžiami kaip *finansiniai kriterijai*. Tikslinės grupės atstovams taikomi mokesčiai taip pat priskiriami prie šių kriterijų.

Visuomenės nuostatos – svarbus veiksnys integracijos procese, kurios reprezentuoja priimančios visuomenės uždaramą ar atvirumą, tačiau sudarant rodiklių sąvadą priimančios visuomenės pozicijas tikslingiau įtraukti matuojant per (ne)diskriminavimo prizmę, tai sudaro *lygių galimybių kriterijai*.

Politikos (integracijos) rezultatų vertinimas turėtų apimti individų *dalyvavimo kriterijai* (pilietinis, politinis dalyvavimas priimančioje visuomenėje).

Paskutinis kriterijus yra *tikslinės grupės pasitenkinimo kriterijai*. Kiekybinių ir (arba) kokybinių apklausų metu surinktas pabėgėlių integracijos politikos vertinimas, apimantis visas integracijos sritis, suteiktų praktinį integracijos politikos vertinimą. Kita vertus, šio kriterijaus naudojimas turėtų būti pasvertas, todėl reikalauja patikimos duomenų rinkimo metodologijos.

Duomenų rinkimo metodai, kaip minėta, taip pat kaip ir patys rodikliai bei kriterijai, yra kiekybiniai ir kokybiniai. Duomenų rinkimo šaltiniai bendriausia prasme skirstomi į pirminius ir antrinius. Pirminiai šaltiniai, naudojami rodikliams surinkti yra statistiniai duomenys, įstatymai bei teisės aktai, atliktos kiekybinės ir (arba) kokybinės apklausos (tikslinės grupės bei ekspertų). Antriniai šaltiniai apima atliktus tyrimus bei įvairius šalies lygmeniu renkamus rodiklius (pavyzdžiui šalies ekonominiai rodikliai).

Nacionaliniu lygmeniu sudaromi rodiklių sąvadai turėtų remtis pirmiausiai nacionalinėmis duomenų bazėmis, nes nacionaliniu lygmeniu renkamų duomenų metodologija turėtų koreliuoti su šalies teisine baze (paprasčiausias pavyzdys: migranto apibrėžimas renkant statistinius duomenis ir imigranto teisinis apibrėžimas įstatyme). Huddleston et al. (2013, p. 37) tarptautiniuose rodiklių sąvaduose rekomenduoja naudoti tik ES bendras duomenų bazes bei apklausas, tačiau ne duomenis, surinktus nacionaliniu lygmeniu, nes juos sunku arba net neįmanoma palyginti dėl skirtingos duomenų rinkimo metodologijos.

Vietoje išvadų: pabėgėlių integracijos politikos vertinimo rodiklių sąvadas

| Sritis | Rodiklių grupės | Rodikliai | Kriterijai |
|--|--|--|---|
| Imigracijos politika | Bendri duomenys | Bendri statistiniai duomenys | Statistiniai |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | Administraciniai |
| | | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai |
| | Statuso suteikimo procedūra | Statistiniai duomenys | Statistiniai |
| | | Specialiųjų poreikių nustatymas ir taikymas | Teisiniai |
| | | Nagrinėjimo trukmė | |
| | | Suteikiamo leidimo gyventi tipai | |
| | | Leidimo gyventi pratęsimas | |
| | | Leidimo gyventi nutraukimas | |
| | | Procedūros skundimas | Finansiniai |
| | | Mokesčiai | |
| | | Teigiamų sprendimų procentinė išraiška | Statistiniai |
| | | Procedūros vertinimas | Pasitenkinimo |
| | Šeimos susijungimas | Teisiniai šeimos susijungimo reikalavimai | Teisiniai |
| | | Specialiųjų poreikių nustatymas ir taikymas | |
| | | Nagrinėjimo trukmė | |
| | | Suteikiamo leidimo gyventi tipai | |
| | | Leidimo gyventi pratęsimas | |
| | | Leidimo gyventi nutraukimas | Finansiniai |
| | | Procedūros skundimas | |
| | | Mokesčiai | Statistiniai |
| | | Procentinė teigiamų sprendimų išraiška | Pasitenkinimo |
| | | Integracijos programos | Dalyvavimo programoje procentinė išraiška |
| | Programos turinys | | Teisiniai |
| | Programos lankstumas | | |
| | Programos pritaikymas specialiems poreikiams | | |
| | Individualios konsultacijos | | Statistiniai |
| Mokesčiai | | | |
| Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | Administraciniai | | |
| Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | | |
| Programos vertinimas | Pasitenkinimo | | |
| Socioekonominė integracija | Būstas | | Apgyvandinimo politika |
| | | Gyvenamosios vietos pasirinkimo lankstumas | |
| | | Būsto prieinamumas | |
| | | Būsto išlaikymo kaštai | |
| | | Gyvenimo sąlygos | |
| | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | Administraciniai | |
| | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | Pasitenkinimo vertinimas | Pasitenkinimo | |
| | Teisinės įsidarbinimo galimybės | Teisiniai | |
| | Nedarbo lygis | Statistiniai | |
| | Užimtumas ir darbo rinka | Įdarbinimo formos | Teisiniai |
| | | Kvalifikacijos ir dirbamo darbo atitikimas | |
| | | Naudojimasis įdarbinimo tarpininkais | |
| | | Darbo sąlygos ir saugumas | Statistiniai |
| | | Darbo užmokesčio lygis | |
| | | Išsilavinimo pripažinimas | Teisiniai |
| | | Persikvalifikavimo galimybės | |
| | | Parama ieškant darbo | |
| | | Parama pripažįstant ir nustatant kvalifikaciją | |
| | | Pasitenkinimo vertinimas | |
| Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | Administraciniai | | |
| Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | | |
| Švietimas | Švietimo politika | Teisiniai | |
| | Galimybė įgyti išsilavinimą | | |
| | Galimybė dalyvauti kvalifikacijos tobulinimo kursuose | Statistiniai | |
| | Rengiamų kursų skaičius ir prieinamumas | | |
| | Procentinė dalyvaujančių kursuose išraiška | | |
| | Pasitenkinimo vertinimas | Pasitenkinimo | |
| | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | Administraciniai | |
| | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |

| | | | | |
|--|--|--|------------------|------------------|
| Sociokultūrinė integracija | Sveikatos priežiūra | Sveikatos priežiūros politika | Teisiniai | |
| | | Sveikatos priežiūros prieinamumas | | |
| | | Sveikatos priežiūros užtikrinimas specialių poreikių turintiems asmenims | | |
| | | Informacijos prieinamumas | | |
| | | Pasitenkinimo vertinimas | | Pasitenkinimo |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybinis sektoriai) | | Administraciniai |
| | Socialinis saugumas | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | | Socialinės apsaugos sistema | Teisiniai | |
| | | Socialinės išmokos prieinamumas | | |
| | | Socialinių paslaugų prieinamumas | | |
| | | Procentinė gyvenančių ties skurdo riba išraiška | Statistiniai | |
| | | Poreikių vertinimas | Teisiniai | |
| | | Informacijos prieinamumas | Pasitenkinimo | |
| | | Pasitenkinimo vertinimas | | |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybės sektoriai) | Administraciniai | |
| | | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | Vaikų ir jaunimo švietimas | Švietimo politika | Teisiniai | |
| | | Visų lygių švietimo prieinamumas | Statistiniai | |
| | | Procentinė dalyvujančių švietime išraiška | | |
| | | Kalbos kursai | Teisiniai | |
| | | Tikslinės švietimo priemonės / programos | Statistiniai | |
| | | Dalyvavimas neformaliame švietime | Statistiniai | |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybės sektoriai) | Administraciniai | |
| | | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | Kalbos mokymasis | Kalbos kursų prieinamumas | Teisiniai | |
| | | Kalbos kursų trukmė | | |
| | | Kalbos kursų kaina | Finansiniai | |
| | | Procentinė dalyvujančių kalbos kursuose išraiška | Statistiniai | |
| | | Pasitenkinimo vertinimas | Pasitenkinimo | |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybės sektoriai) | Administraciniai | |
| | | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | Pilietinis dalyvavimas | Socialinės orientacijos kursų turinys | Teisiniai | |
| | | Socialinės orientacijos kursų prieinamumas | | |
| | | Socialinės orientacijos kursų pritaikymas poreikiams | | |
| | | Socialinės orientacijos kursų trukmė | | |
| | | Procentinė dalyvujančių socialinės orientacijos kursuose išraiška | Statistiniai | |
| | | Pasitenkinimo vertinimas | Pasitenkinimo | |
| | | Administraciniai resursai (valstybinis ir nevyriausybės sektoriai) | Administraciniai | |
| | | Finansiniai resursai (valstybinis, ES ir nevyriausybės lėšos) | Finansiniai | |
| | | Procentinė dalyvavimo organizacijose išraiška | Statistiniai | |
| Procentinė dalyvavimo migrantų organizacijose išraiška | | | | |
| Procentinė dalyvavimo profesinėse sąjungose išraiška | | | | |
| Politisinis dalyvavimas | Suteikiamos politinės teisės | Teisiniai | | |
| | Procentinė narystės politinėse partijose išraiška | Statistiniai | | |
| | Procentinė dalyvavimo rinkimuose išraiška | Dalyvavimo | | |
| Pilietybės įgijimas | Pilietybės politika | Teisiniai | | |
| | Natūralizacijos reitingas | Statistiniai | | |
| | Natūralizacijos reikalavimai | Teisiniai | | |
| | Pilietybės suteikimas antros kartos migrantams | | | |
| | Pilietybės įgijimo palengvinimas lyginant su kitais migrantais | | | |
| | Vidutinė natūralizacijos trukmė | Statistiniai | | |
| | Mokesčiai | Finansiniai | | |
| | Prašymų atmetimo priežastys | Teisiniai | | |
| | Nagrinėjimo trukmė | Statistiniai | | |
| | Skundimo procedūra | Teisiniai | | |
| | Pasitenkinimo vertinimas | Pasitenkinimo | | |
| Nacionalinis kontekstas | Visuomenės nuostatų rezultatai | Lygių galimybių | | |
| | Diskriminacijos atvejų skaičius | Statistiniai | | |
| | Žiniasklaidos monitoringas | Lygių galimybių | | |

Literatūros ir šaltinių sąrašas

1. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų.
2. Ager, A., Strang, A. (2004). *Indicators of Integration: final report*. Home Office Development and Practice Report
3. Banting, K., Kymlicka, W. (2011). *Multiculturalism Policy Index: Immigrant Minority Policies*. School of Policy Studies, Queen's University at Kingston, Canada. Prieiga per internetą <http://www.queensu.ca/mcp/sites/webpublish.queensu.ca.mcpwww/files/files/immigrantminorities/evidence/ImmigrantMinoritiesApr12.pdf>
4. Beresnevičiūtė, V., Leončikas, T. ir Žibas, K. (2009). Migrančių gyvenimas Lietuvoje: visuomenės nuostatos ir migrantų patirtys. *Etniškumo studijos*, 2009/2, 77–102.
5. Beutin, R., Canoy, M., Horvath, A., Hubert, A., Lerais, F., Smith, P., Sochacki, M. (2006). *Migration and public perception*. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). The European Commission.
6. Bloom P., Feldman S., Lahav G. (2008). *The Differential Character of Material and Cultural Perceived Threat of Immigration*. Department of Political Science, Stony Brook University. Paper prepared for the APSA Annual Meeting, Boston, Massachusetts, August 28-31.
7. Bosswick, W., Heckmann, F. (2006). *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Prieiga per internetą <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/22/en/1/efo622en.pdf>
8. Boucher, A., Gest, J. (2014). Migration studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies. *Migration Studies*, Vol. 1(17), Oxford University Press, ISSN 2049-5846
9. Castles, S. (2004) Why migration policies fail? *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27(2)
10. COM (2015) 240 final. *Europos migracijos darbotvarkė*. 2015 05 13
11. Cornelius, W. A., Tsuda, T. (2014) Controlling immigration: The limits of government intervention. In Cornelius, W., Martin, Ph., Hollifield, J.F. (2014). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press, Third Edition.
12. Council of Europe (1997). *Measurement and Indicators of Integration*. Strasbourg: Council of Europe.
13. Dale, R. (1998). *Evaluation Frameworks for Development Programmes and Projects*. Sage: New Delh
14. Darbo migrantų gyvenimo ir darbo sąlygų tyrimas Lietuvoje (2015). *Bendras rodiklių sąvadas*. Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai 2013 m. metinė programa. Paramos sutarties Nr. D4-86/EIF/2013/7/04/RM/1/PS-7
15. Deutsch, K. (1964). *Communication Theory and Political Integration*. Philadelphia.
16. European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (2016). *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*. European Union. Prieiga per internetą <http://www.europarl.europa.eu/studies>
17. European Web Site of Integration. Prieiga per internetą http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm
18. Europos Sąjungos Taryba, Teisingumo ir vidaus reikalų taryba. *Migrantų integracijos politika Europos Sąjungoje – Tarybos išvados*, 2014 m. lapkričio 19 d., 14615/04 (Press 321)
19. Europos Sąjungos Taryba, Teisingumo ir vidaus reikalų taryba. *Tarybos ir valstybių narių vyriausybių atstovų išvados dėl teisėtai ES gyvenančių trečiųjų šalių piliečių integracijos*, 2014 m. birželio 5 ir 6 d.
20. Freeman, G. (2006). National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies. *West European Politics*, 29(2), 227–247.
21. Goodman, S., W. (2010). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (5), 753–772
22. Haas, H. (2005). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: The Guildford Press.
23. Hammar, T. (ed.) (1985). *European Immigration Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
24. Helbling, M. (2010). *Public debates on integration and immigration in six West European countries*. EUI Working Papers, Robert

- Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, RSCAS 2010/22.
25. Hirschman, Ch., Kasinitz, Ph., DeWind, J. (eds.) (1999). *The Handbook of International Migration*. The Russell Sage Foundation.
 26. Home Office Development and Practice Report (2004). *Indicators of Integration. Final report*.
 27. Howard, M. M. (2009). *The Politics of Citizenship in Europe*. New York: Cambridge University Press.
 28. Huddlestone, T. (2009). *How to Evaluate the Promotion of Integration and Measure its Effects? Experiences in the EU Migration Policy Group*. Brussels: Migration Policy Group.
 29. Huddlestone, T. (2010). *EU Support for Integration: what about beneficiaries of international protection? A User's Guide to EU standards, Funds and Cooperation*. Migration Policy Group. Budapest: UNHCR Regional Representation for Central Europe. http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/what_we_do/_pdf_en/promoting_integration/UNHCR-EU_Support_for_Integration-Brochure-screen.pdf
 30. Huddlestone, T., Niessen, J., Dag Tjaden, J. (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Prieiga per internetą https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf
 31. Jeffers, K., Honohan, I., Bauböck, R. (2016). *How to Measure the Purposes of Citizenship Laws: Explanatory Report for the CITLAW Indicators. Version 2.0*. EUDO CITIZENSHIP Observatory, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
 32. Lindberg, L. N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration* (p. 143–146). Stanford: Stanford University Press.
 33. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 79 *Lietuvos migracijos politikos gairės*. 2014 01 22. TAR, 2014, Nr. 722
 34. Massey, D. S. (1999) International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State. *Population and Development Review*, 25(2), 303–322.
 35. Messina, A. M. (2007). *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
 36. *Migrantų integracijos politikos indeksas*. Prieiga per internetą <http://www.mipex.eu/>
 37. Niessen, J. Huddlestone, Th. (2010). *Integracijos vadovas politikos kūrėjams ir vykdytojams*. Trečiasis leidimas. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras
 38. Niessen, J. Schibel, Y. (2004). *Integracijos vadovas politikos kūrėjams ir vykdytojams*. Europos Bendrijos.
 39. Odmalm, P. (2005). *Migration policies and political participation: inclusion or intrusion in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
 40. OECD/EU (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>
 41. OECD/EU-Commission (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015*. OECD Publishing, Paris. Prieiga per internetą <http://www.oecd.org/migration/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in->
 42. Parsons, W. (2001). *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos vadovas*. Vilnius: Eugrimas
 43. *Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos politikos strateginis dokumentas* (2016). Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo 2014–2020 metų nacionalinė programa. Projekto Nr. PMIF-2.1.1-K-01-001. <http://www.diversitygroup.lt/wp-content/uploads/2016/11/Refugee-Integration.pdf>
 44. Schuck, P. H. (2008). Law and the study of migration. Brettell, C. B., Hollifield, J. F. (ed.) *Migration theory: talking across disciplines*. New York London, Routledge.
 45. Taljūnaitė, M. (2004). Citizenship versus Nationality under European Integration. *Etniškumo studijos*. ISSN 1822-1041.
 46. *Trečiųjų šalių piliečių integracijos strateginis dokumentas* (2014). Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai metinė 2013 m. Programa. Projekto Nr. EIF/2013/7/05/IP/1. Prieiga per internetą <http://www.diversitygroup.lt/wp-content/uploads/2016/11/TCN-Integration.pdf>
 47. *Trečiųjų šalių piliečių integracijos trajektorijos ir vertinimo mechanizmai* (2014). TŠP integracijos rodiklių sąvadas. Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai 2012 m. metinė programa. Paramos sutarties Nr. D4-121-EIF-2012/6/04/RM/1/13/05

48. UNHCR. (2013). *Refugee integration and the use of indicators: evidence from central Europe*.
49. UNHCR, Regional Representation for Central Europe (2013). *Refugee Integration and the Use of Indicators: Evidence From Central Europe*.
50. UNHCR. (2002). *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*. Geneva: UNHCR.
51. UNHCR. (2007). *Note on the Integration of Refugees in the European Union*. Brussels: UNHCR.
52. UNHCR. (2013). *A New Beginning. Refugee Integration in Europe*. Brussels: UNHCR Bureau for Europe. Prieiga per internetą <http://www.refworld.org/pdfid/522980604.pdf>
53. Zolberg, A. (1999). Matter of State: Theorizing Immigration Policy. In: Hirschman, Ch. et al. (Eds), *The Handbook of International Migration*. The Russell Sage Foundation.

Karolis ŽIBAS
Vija PLATAČIŪTĖ

EVALUATING THE POLICY AND PROCESSES OF THE INTEGRATION OF MIGRANTS AND REFUGEES

Summary

The purpose of this paper, based on theoretical approaches and criteria for evaluating policies migrant and refugee integration is to produce a theoretical collection of indicators, useful for the evaluation of integration policies. The paper analyzes the theoretical conditions necessary for preparing the basis of such a collection; briefly discusses the ways of evaluating policies of integration; and surveys international indicators of integration policy related to migrants and beneficiaries of international protection, not treating beneficiaries of international protection and asylum policies as separate areas. Such a position has been adopted in allegiance to the view that integration

Nuorodos

- ¹ Contemporary international and national law applies different regulations and norms with regard to different categories of migrants (or target groups) because the contexts of forced and voluntary migration are different and differ in their influence on integration processes. For this reason, the definitions of a refugee and an asylum policy are presented in the final, fourth, part of the survey.
- ² Straipsnis parengtas įgyvendinant projektą, kurį finansavo Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. REP2/2016)
- ³ Pavyzdžiui, darbdaviai – darbo imigracijos liberalizavimą, o profesinės sąjungos – darbo teisių stiprinimą.
- ⁴ Europos integracijos svetainė http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm
- ⁵ Plačiau: <http://eudo-citizenship.eu/indicators/eudo-citizenship-law-indicators>

policy is a point of accounting and evaluation taking in the various target groups of integration policy. The second part of the paper reviews the criteria and indicators set in Lithuania and the EU for evaluating the integration of migrants and beneficiaries of international protection. The collections of indicators prepared in Lithuania are looked at in greater detail. At the end of the paper a listing of indicators devoted to the appraisal of integration policy with respect to beneficiaries of international protection is provided.

Keywords: migrant integration, refugee integration, valuation indicators.