

Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos

Karolis Žibas

SOCIALINIŲ TYRIMŲ INSTITUTO ETNINIŲ TYRIMŲ CENTRAS

Vija Platačiūtė

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS

Saustrauka. Pasitelkiant valstybės strategijų, nacionalinių programų ir kitų dokumentų, reglamentuojančių imigracijos ir integracijos procesus Lietuvoje analizę, straipsnyje aptariami Lietuvos imigracijos ir integracijos politikos prioritetai. Analizei naudojami teoriniai migracijos politikos formavimo modeliai (Brettell ir Hollifield (2000), Castles (2004a), Mármora (1999), remiantis jais aptariami imigracijos tipai, Lietuvoje gyvenančių imigrantų kategorijos. Analizė atskleidžia, kad iki 2007 m. Lietuvoje vykdyta *ad hoc* migracijos politika, kuri ilgalaikiais tikslais paremtos politikos bruožų įgavo tik priėmus „Ekonominės migracijos reguliavimo strategiją“ (2007 m. balandžio 25 d.). Šiuo metu Lietuvos vykdomą imigracijos politiką galima apibrėžti kaip selektyvią, kuri prioritetą teikia imigracijai iš Baltarusijos, Moldovos, Ukrainos ir Pietų Kaukazo. Integracijos politikos tikslinė grupė išlieka išimtinai tik Lietuvoje prieglobstį gavę užsieniečiai, tuo tarpu trečiųjų šalių piliečių integracijai skiriama mažiau dėmesio.

Pagrindiniai žodžiai: TREČIŲJŲ ŠALIŲ PILIEČIAI, IMIGRACIJOS PROCESAI, IMIGRACIJOS POLITIKA, MIGRANTŲ INTEGRACIJOS PRIEMONĖS, PRIORITETAU.

Įžanga

Atkūrus Nepriklausomybę Lietuva nevykdė nuoseklios imigracijos politikos. Dideli emigracijos mastai, aukštas nedarbo lygis ir bendros tarptautinės migracijos tendencijos lėmė tai, jog Lietuva netapo migrantų tikslo šalimi, o imigracijos ir migrantų integracijos procesai – prioritetine politikos dalimi. Situacija pradėjo keistis išibėgėjus ES integracijos procesams, kurie 2004 m. (ES plėtra) ir 2007 m. (ES ir Šengeno erdvės plėtra) pakoregavo ES išorės sienas, o kartu ir tarptautinės migracijos kryptis, Lietuvos vaidmenį „naujajame migracijos amžiuje“.

Lietuva dėl savo geografinės padėties tarptautinės migracijos procesuose vaidino svarbų vaidmenį kaip tranzito ir ekonominius migrantus „siunčianti“ šalis, o 2004 m. Lietuvai įstojus į ES pradėjo ryškėti naujos tendencijos: dėl didelių emigracijos mastų, demografinių pokyčių ir augančios ekonomikos jautėsi vis didesnis darbo jėgos trūkumas, o narystė ES ir Šengeno erdvės plėtra padidino migrantų tranzito per Lietuvos teritoriją galimybes; sykiu Lietuva tapo pa-

trauklia tikslo šalimi ekonominiams migrantams tiek iš geografiškai artimų (Baltarusijos, Rusijos ir Ukrainos), tiek iš tolimų (Kinijos ir Turkijos) šalių.

Imigracijos politikos ir migrantų integracijos priemonių reglamentavimas Lietuvoje nevyko lygiagrečiai su tarptautinės migracijos procesų kaita. Lietuvoje migracijos politika remiasi visuomenės migracijos elgsena, arba vadinamuoju *ad hoc* principu¹. Ir nors migracijos procesų reglamentavimas buvo įtvirtintas Lietuvos teisinėje bazėje², vis dėlto ilgalaikiais tikslais ir prioritetais paremtos migracijos politikos strategijos iki 2007 m. Lietuva neturėjo.

2007 m. balandžio 25 d. priimta „Ekonominės migracijos reguliavimo strategija“³ (toliau – *EMRS*), kaip atsakas į emigracijos sukeltus demografinius pokyčius, apibrėžė ilgalaikius Lietuvos migracijos politikos prioritetus. Šalia įstatymų, dabartinė migracijos politikos ilgalaikė vizija yra apibrėžta *EMRS*, šios strategijos įgyvendinimo priemonių plane⁴ ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių“⁵. Nepaisant dabartinių pasaulinių ekonominių pokyčių (strategijos koncepcija buvo formuluojama spartaus ekonomikos augimo sąlygomis), daugelis šios strategijos tikslų išlieka aktualūs, kadangi, atsižvelgiant į iki ekonominių pokyčių vyravusias tendencijas ir prognozes tarptautinės migracijos atžvilgiu, ilgalaikė migracijos politikos strategija, kartu su migrantams skirtomis socialinės integracijos priemonėmis, Lietuvai yra būtina siekiant ateityje užtikrinti migrantų teises ir santarvę tarp imigrantus „priimančios“ visuomenės ir skirtingu etniniu pagrindu susibūrusių migrantų bendruomenių.

¹ Migracijos politika gali būti skirstoma į *programuotą* ir *ad hoc*. Pirmuoju atveju politiniai sprendimai priimami atsižvelgiant į politinį, ekonominį ir socialinį kontekstą; antruoju – orientuojamasi į trumpalaikius, konkrečiam laikotarpiui reikalingus sprendimus (Mármora, L. (1999) „International migration policies and programmes“. *Genève*: IOM).

² Pagrindinės Lietuvos imigracijos politikos teisinės nuostatos išdėstytos Pilietybės įstatyme (2002) ir įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (2004). Pilietybės įstatymas keistas keturis kartus. 2008 m. priimta nauja redakcija, galiojanti iki 2010 01 01, pagal kurią numatoma dvigubos pilietybės galimybė. Įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ buvo keičiamas 3 kartus: paskutinis pakeitimas 2009 07 22 liberalizavo šeimos susijungimo nuostatas aukštos kvalifikacijos trečiųjų šalių piliečiams. Netiesiogiai imigracijos politika formuojama ir ilgalaikėse valstybės strategijose („Valstybės ilgalaikės raidos strategija“, „Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija“, „Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikė strategija“) ir 2007 m. priimtoje „Ekonominės migracijos reguliavimo strategijoje“.

³ LR Vyriausybės nutarimas dėl *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos*, Nr. 416, 2007 04 25.

⁴ LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas *Dėl 2008–2012 metų ekonominės migracijos tyrimų plano patvirtinimo*, Nr. A1-323, 2007 11 20. Žin. Nr. 121-4968.

⁵ LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo*. Nr. 1317, 2008 12 03.

Imigracijos politikos analizė

Šio straipsnio tikslas – parodyti, kokią vietą Lietuvos politinėje darbotvarkėje užima imigracijos ir integracijos klausimai⁶. Siekiant įgyvendinti šį tikslą buvo atlikta ilgalaikių valstybės strategijų ir programų analizė, atskleidžianti, kurie politiniai prioritetai vyrauja Lietuvoje imigracijos ir integracijos politikoje. Įstatymai pagrindžia esamą politikos turinį, o strategijos ir programos parodo tam tikros politikos srities svarbą ir vaidmenį bendroje politinėje darbotvarkėje (politikos formavime).

Pasak S. Castles (2004b), migracijos politika gali nepasiteisinti (t. y. nepasiekti tikslų), jei yra formuojama trumpam laikotarpiui neatsižvelgiant į plačią migracijos proceso sampratą, todėl analizuojant migracijos politiką svarbu aptarti visus migracijos proceso aspektus: migrantų atvykimą reglamentuojančias taisykles, įsikūrimo aplinkybes, bendruomenių formavimosi tendencijas, kt. Be to, analizuojant migracijos politiką taip pat svarbu paminėti, kad politinės, socialinės, ekonominės ir kultūrinės naudos migrantus „priimančiai“ valstybei apskaičiavimas yra svarbus migracijos politikos formavimo aspektas, kadangi migracijos politika dažnai paveikia kitų politikos sričių (socialinių paslaugų, saugumo, aplinkosaugos, ekonomikos, tarptautinių santykių) formavimą (Mármo-ra 1999). Šios teorinės prielaidos patvirtina ilgalaikių strategijų svarbą formuojant migracijos politiką ir visapusiškos migracijos proceso analizės tikslingumą.

Migracijos politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesą sudaro du pagrindiniai aspektai: imigracijos reguliavimas (imigrantų atranka, jų priėmimo taisyklės, kt.) ir politika, reglamentuojanti imigrantams suteikiamas sąlygas (užimtumo ir būsto prieinamumas, galimybė siekti išsilavinimo, kt.) (Meyers 2000). Pirmuoju atveju yra reguliuojamas pats *imigracijos procesas*, antruoju – *imigrantų integracija*.

C. Brettell ir J. F. Hollifield (2000) išskiria šiuos migracijos politikos analizės aspektus: imigracijos srautų ir valstybinių sienų kontrolę, imigracijos įtaką valstybės suverenitetui, pilietybės institutui, nacionaliniam saugumui ir imigrantų inkorporavimą ekonominiu, socialiniu ir politiniu aspektu.

Imigracijos ir integracijos politika nėra dvi atskiros politikos sritys. Priešingai, jos viena kitą papildo, todėl, analizuojant imigracijos politiką, tikslinga kartu analizuoti ir integracijos politiką, kaip neatsiejamą imigracijos politikos dalį, o kuriant imigracijos politikos koncepcijas, kartu kurti migrantų integracijos mechanizmus.

⁶ Šiame straipsnyje nesiekiami atskleisti Lietuvoje gyvenančių ir į šalį atvykstančių imigrantų teisinio ar socialinio statuso ir smulkiai analizuoti imigraciją ir integraciją reglamentuojančių įstatymų turinio, politikos kūrimo ir įgyvendinimo infrastruktūros.

Vyrauja skirtingi požiūriai migracijos politikos analizės atžvilgiu. E. Meyers (2000) išskiria šešis vyraujančius požiūrius: marksizmo, realizmo, liberalizmo, nacionalinio identiteto, vidaus politikos ir institucionalizmo. Skirtingi požiūriai akcentuoja skirtingus migracijos politikos formavimo aspektus. Atsižvelgiant į išvardytus požiūrius, prieiga prie migracijos politikos analizės skiriasi.

Marksizmo ir neomarksizmo atstovai akcentuoja ekonominių veiksnių ir klasinių pagrindų paremtų politinių procesų įtaką imigracijos politikos formavimui. Nacionalinio identiteto požiūrio atstovai – šalies viduje vykstančius ar vykusius socialinius konfliktus pabrėždami nacionalinio identiteto svarbą, todėl, analizuojant migracijos politiką, daug dėmesio skiriama pilietybės ir tautybės koncepcijoms, istorinei atminčiai, tautinės valstybės kūrimui, išankstinėms nuostatoms ir socialiniam susvetimėjimui. Vidaus politikos teorijos atstovai teigia, kad valstybė laikosi neutraliteto, o lemiamas vaidmuo dėl migracijos politikos įgyvendinimo priimamas vykstant interesų kovai ar kompromisų paieškai tarp interesų grupių. Institucionalizmo atstovai akcentuoja lemiamą valstybinio aparato įtaką migracijos politikos formavimui. Realizmo ir neorealizmo atstovai – esamų ir potencialių tarpvalstybinių karinių ir nekarinių konfliktų įtaką. Liberalizmo, neoliberalizmo ir globalizacijos teorijos šalininkai didžiausią dėmesį skiria transnacionalinėms korporacijoms, tarptautinei ekonominei tarpusavio priklausomybei, tarptautinėms institucijoms ir tarpvalstybinei sąveikai (Meyers 2000).

Analizuojant Lietuvos migracijos politiką, naudotis viena ar kita analizės prieiga nėra paprasta dėl kelių priežasčių: pirma, nustatyti aiškias Lietuvos migracijos politiką formuojančios infrastruktūros ribas yra sudėtinga; antra, formuojant migracijos politiką konstruktyvus dialogas tarp migracijos politikai įtaką darančių socialinių veikėjų (pvz., visuomenės, valstybinių institucijų, NVO, darbdavių, profesinių sąjungų, kt.) šiuo metu nevyksta, ir trečia, migracijos politikos formavimo procesai bent iki 2007 m. nebuvo paremti ilgalaikėmis strategijomis ar ilgalaikiais politiniais prioritetais, kuriuos būtų galima analizuoti skirtingais aspektais. Aiškios migracijos ir integracijos politikos kūrimo ir įgyvendinimo schemas nebuvimas neleidžia pasirinkti vienos analizės prieigos.

Analizuojant politikos prioritetus valstybės ilgalaikėse strategijose svarbu paminėti tai, jog migracijos proceso samprata yra (ar turėtų būti) pagrindinis elementas, turintis įtakos migracijos politikos strategijoms (Mármora 1999). Bendriausia prasme migracijos politikos strategijos gali būti orientuotos į populiacijos išlaikymą, (i)(e)migracijos skatinimą ir kompensavimą, migrantų inkorporavimą ir reguliavimą (Mármora 1999). Įgyvendinant šias strategijas, dažniausiai politikos prioritetai ir tikslai yra detalizuojami numatant konkrečias politikos priemones, atitinkančias strategijų tikslus. Pavyzdžiui, *EMRS* yra numatyti keli tikslai: grįžtamosios migracijos ir darbo imigracijos skatinimas, pasitelkiant piliečius iš vadinamųjų trečiųjų šalių.

Tačiau dažnai migracijos politikos nustatyti prioritetai, išsikelti tikslai ir pasiekti rezultatai skiriasi (Castles 2004b). Tai galima laikyti migracijos politikos „neveiksmingumu“, kurį dažniausiai nulemia tarpinstitucinio bendradarbiavimo trūkumas ir programų ar strategijų nesuderinamumas (IOM 2005).

Lietuvos imigracijos politika ilgalaikėje valstybės strategijoje

Tam tikros migracijos politikos problemos Lietuvoje jau išspręstos ar yra sprendžiamos. Lietuvai atkūrus Nepriklausomybę, pilietybės klausimas buvo sėkmingai išspręstas taikant „nulinį pilietybės variantą“ (nors dvigubos pilietybės klausimai vis dar neišspręsti). Prieglobsčio sistema Lietuvoje veikia nuo 1997 m. taikant bendrus ES prieglobsčio principus, įtvirtintus Ženevos (1949) ir Dublino (1990) konvencijose, kituose ES dokumentuose. Ekonominės migracijos politika yra reglamentuota įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, EMRS ir su šia strategija susijusiuose dokumentuose. Tačiau ši migracijos politikos sritis⁷ vis dar formuojama, todėl į imigracijos procesų reguliavimo mechanizmų kūrimą ir įgyvendinimą tikslinga pažvelgti kiek nuosekliau.

Atkūrus Nepriklausomybę imigracijos srautai Lietuvoje buvo pradėti reguliuoti nuo 1991 m., kai įsigaliojo „Imigracijos įstatymas“⁸. Pagal šį įstatymą, netekusį galios 1999 m., buvo reglamentuota kasmetinė imigrantų kvota⁹. 1999 m. įsigaliojęs įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“¹⁰ pakeitė jau minėtąjį ir tapo pagrindiniu dokumentu, reglamentuojančiu užsieniečių teisinę padėtį Lietuvoje ir pagrindines imigracijos politikos valdymo sritis¹¹. Šis įstatymas laikytinas atskaitos tašku analizuojant Lietuvos imigracijos politiką. Įstatymai apibrėžia jos įgyvendinimą, todėl analizuojant migracijos politiką, ilgalaikės valstybės strategijos (šiuo atveju „Valstybės ilgalaikės raidos strategija“, „Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija“, „Lietuvos ūkio

⁷ Šio straipsnio objektas – Lietuvos imigracijos ir integracijos politika *trečiųjų šalių piliečių* atžvilgiu neapima prieglobsčio politikos ar nelegalios migracijos, todėl, analizuojant imigracijos politiką, šiame straipsnyje atsižvelgiama į trečiųjų šalių (ne ES ir EFTA narių) piliečių imigracijos ir integracijos procesus ekonominės imigracijos, šeimos susijungimo, teisėtos veiklos ir studijų kontekste.

⁸ LR *Imigracijos įstatymas*, Nr. I-1755, 1992 09 04, Žin., 1991, Nr. 27-730.

⁹ LR Aukščiausioji Taryba pagal LR Vyriausybės pateiktus pasiūlymus kasmet tvirtindavo imigrantų kvotą.

¹⁰ LR įstatymas *Dėl užsieniečių teisinės padėties*, Nr. VIII-978, 1998 12 17, Žin., 1998, Nr. 115-3236.

¹¹ Užsieniečių atvykimą, gyvenimą ir darbą Lietuvoje, prieglobsčio ir laikinos apsaugos sistemą, ES narių valstybių piliečių teisinę padėtį šalyje, užsieniečių integraciją ir natūralizaciją, kt.

(ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikė strategija“ ir „Ekonominės migracijos reguliavimo strategija“) taip pat tampa svarbia analizės dalimi.

„Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje“¹² (2002) nebuvo numatyta priemonių, tiesiogiai formuojančių imigracijos politiką. Dokumente buvo akcentuojamas emigracijos valdymas ir šio proceso pasekmės; nelegali imigracija laikoma grėsme, o imigracijos kontrolė išimtinai siejama su ES šalių piliečių laisvo judėjimo užtikrinimu ir ne ES šalių piliečių migracijos per valstybės sieną apsaugos stiprinimu. Konkrečių migracijos reguliavimo priemonių dokumente nebuvo numatyta.

„Nacionalinėje demografinėje (gyventojų) politikos strategijoje“¹³ (2004) tarp įvardytų silpnybių apibrėžti imigracijos valdymo trūkumai¹⁴, tačiau tarp galimybių nėra įvardijamas kryptingos imigracijos politikos formavimas. Strategijoje, remiantis ES valstybių patirtimi ir finansavimu, siekiama geriau vykdyti ir administruoti imigracijos (ypač iš trečiųjų šalių) procesus, padidinti procedūrų skaidrumą. Nors strategijos vizijoje pateikiamas Lietuvos imigracijos politikos modelis („Vykdoma griežta ne ES valstybių piliečių imigracijos politika“¹⁵), tačiau praktinės tokios politikos įgyvendinimo priemonės nedeclaruojamos.

„Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikėje strategijoje“¹⁶ (2004) imigracijos politikos valdymas apibrėžiamas kaip neišvengiama būtinybė: „Taps būtina planuoti darbo jėgos imigraciją iš trečiųjų šalių (pradžioje varžant, vėliau – liberalizuojant bei imantis aktyvių tikslinių priemonių)“¹⁷. Taigi strategijoje akcentuojama griežta imigrantų kontrolė, nors konkrečios politinės priemonės nenumatomos. Šiame dokumente legalios ir nelegalios imigracijos procesai įvardijami kaip iššūkiai. Beje, strategijoje numatomos imigrantų kilmės šalys sutampa su prioritetinėmis šalimis, nustatytomis *EMRS*

¹² LR Seimo nutarimas *Valstybės ilgalaikės raidos strategija*, Nr. IX-1187, 2002 11 12, Žin., 2002, Nr. 113-5029.

¹³ LR Seimo nutarimas *Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija*, Nr. 1350, 2004 10 28, Žin., 2004, Nr. 159-5795.

¹⁴ Trūksta specialiųjų darbo migracijos (trumpalaikių stažuocių) programų; nepakankamas veiksmų koordinavimas ir atsakomybės padalijimas tarp migraciją reguliuojančių institucijų, kurios priklauso skirtingoms valstybės valdymo struktūroms; per menka asmenų, dirbančių imigracijos srityje, kvalifikacija ir prastos darbo sąlygos; deramai nereguluota užsieniečių mokymosi Lietuvos mokymo įstaigose tvarka, todėl kyla pavojus, kad baigusieji mokslus gali tapti nelegaliais imigrantais; nėra nevyriausybinė organizacijų, kurios teiktų nemokamą teisinę pagalbą užsieniečiams migracijos klausimais (*Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija*, Nr. 1350, 2004 10 28, Žin., 2004, Nr. 159-5795).

¹⁵ LR Seimo nutarimas *Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija*, Nr. 1350, 2004 10 28, Žin., 2004, Nr. 159-5795. Str. 73.

¹⁶ LR Ūkio ministerija, *Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikė strategija*. Vilnius, 2002.

siekiant vykdyti selektyvią imigracijos politiką – Baltarusija, Ukraina, Moldova ir Pietų Kaukazas.

Ilgą laiką Lietuvoje politikos prioritetai buvo orientuoti į emigracijos veiksnių valdymą ir grįžtamosios migracijos procesus, tuo tarpu imigracijos procesai iki 2007 m. priimtos *EMRS* nebuvo prioritetinga politikos dalis. Nors imigracija buvo akcentuojama kaip grėsmė ar iššūkis, konkrečių proceso valdymo priemonių nebuvo numatyta. Taip pat pastebėtina, kad nė vienoje iš aptartų strategijų neakcentuojami migrantų integracijos procesai ir integracijai skirtos politikos priemonės.

2007 m. priimtoje *EMRS* imigracijos politika ir integracijos priemonių įgyvendinimas yra akcentuojami kaip politikos prioritetas. 2007 m. iš 35 *EMRS* įgyvendinimo priemonių imigracijai skirtos 8, o 2008 m. iš 22 – 4¹⁸. Nors integracija deklaruojama kaip prioritetas, jos įgyvendinimui skirta viena priemonė: „Nustatyti prioritetingą veiklą, susijusią su imigrantų iš trečiųjų valstybių integravimu į Lietuvos visuomenę ir darbo rinką, atsižvelgiant į „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ teikiamas galimybes“.

Patvirtinus *EMRS*, Lietuvos migracijos politika pradėta formuoti akcentuojant ne tik emigracijos proceso keliamus iššūkius, bet ir darbo imigracijos procesų valdymą¹⁹. Analizuojant ekonominės imigracijos politikos prioritetus *EMRS*, galima išskirti du aspektus – legalios imigracijos srautų valdymą ir migrantų integraciją. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje²⁰ (2008) imigracijos politikos klausimams yra skirtas XXIII skyrius, tačiau analizuojant programos turinį galima daryti prielaidą, jog migrantų integracijos klausimai ir nuoseklus imigracijos politikos įgyvendinimas šiuo metu nėra prioritetingos politikos sritys.

¹⁷ Ten pat. P. 39

¹⁸ *EMRS* įgyvendinimo priemonių 2007–2008 m. plano ataskaitoje nurodoma, jog neįvykdyta 11 proc. *EMRS* 2007 m. numatytų priemonių (neįvykdytos priemonės: Darbo jėgos migracijos šalies viduje skatinimo programa; Protų susigrąžinimo programa; Ekonominės migracijos procesų stebėsenos, analizės ir prognozavimo metodika; Išplėtotas interneto portalas pageidaujantiems grįžti). 2008 m. neįvykdytos dvi priemonės (8 proc.), kurios buvo skirtos grįžtamajai migracijai skatinti (LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 m. plano vykdymo ataskaita*, Nr. SD-3725, 2009 04 29).

¹⁹ *EMRS* įgyvendinimo priemonių 2007–2008 metams plane buvo teikiami pasiūlymai dėl politikos, reglamentuojančios darbo jėgos imigraciją iš vadinamųjų trečiųjų šalių vykdant „selektyviai atvirą imigracijos politiką“ (LR užsienio reikalų ministerija, *Dėl Lietuvos ekonominės migracijos politikos*, 2007 12 28).

²⁰ LR Seimo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*, Nr. XI-52, 2008 12 09.

Migrantų integracija

Lietuvoje gyvenantys imigrantai²¹ imigracijos politiką reglamentuojančiuose dokumentuose nėra išskirti kaip tikslinė integracijos politikos grupė. Nors įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ deklaruojuama integracija į valstybės politinį, socialinį, ekonominį ir kultūrinį gyvenimą²², tačiau prioritetas teikiamas tik Lietuvoje prieglobstį gavusiems užsieniečiams.

EMRS migrantų integracija apibūdinama lakoniškai, šį procesą siejant su bendra ES politika²³. Šioje strategijoje Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra paskirta už socialinę integraciją atsakinga institucija (pabrėžiant, jog nėra specialios institucijos, atsakingos už užsieniečių integracijos koordinavimą). Viena vertus, bendros migrantų integracijos politikos nebuvimas strategijoje pažymimas kaip silpnybė²⁴, kita vertus, prieglobstį gavę užsieniečiai apibrėžiami kaip vienintelė integracijos politikos tikslinė grupė, kuriai šiuo metu yra taikomos integracijos priemonės (ši grupė taip pat yra įtraukta į socialinės rizikos grupių sąrašą²⁵).

Analizuojant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ataskaitą įgyvendinant *EMRS*²⁶ pastebėtina, jog dokumente akcentuojamas „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ programos²⁷ vaidmuo. Galima sutikti, kad su adekvaičiu šio fondo veiklos koordinavimu fondo finansuojama projektinė veikla gali tapti tvirtu migrantų integracijos infrastruktūros pamatu (ypač atsižvelgiant į „Europos pabėgėlių fondo“ veiklą Lietuvoje). Tačiau svarbu paminėti, kad minėtų fondų tikslinių grupių skaičius skiriasi: jei 2008 m. Lietuvoje gyveno apie 450 pabėgėlių, tai trečiųjų šalių piliečių skaičius yra kur kas didesnis – Migracijos de-

²¹ Ne prieglobstį ar papildomą apsaugą gavę užsieniečiai.

²² LR įstatymas *Dėl užsieniečių teisinės padėties*, Nr. IX-2206, 2004 04 29, Žin., 2004, Nr. 73-2539. Str. 107.

²³ „Trečiųjų valstybių piliečių integravimas į ES valstybių narių visuomenes – vienas didžiausių sunkumų, kuriuos reikia įveikti įgyvendinant bendrąją imigracijos politiką, ir pagrindinis veiksnys, skatinantis ekonominę ir socialinę ES sanglaudą. Pastaruoju metu į Lietuvą atvyksta vis daugiau užsieniečių, todėl čia, kaip ir kitose ES valstybėse narėse, turi būti rūpinamasi jų integracija.“ (LR Vyriausybė, Nutarimas dėl *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos*, Nr. 416, 2007 04 25).

²⁴ Ten pat. Str. 45.

²⁵ Socialinės rizikos grupės: grįžusieji iš įkalinimo vietų; prekybos žmonėmis ir prostitucijos aukos; užsieniečiai, gavę prieglobstį [<http://www.socmin.lt/index.php?1765987850>], žiūrėta 2009 11 25.

²⁶ LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 m. plano vykdymo ataskaita*, Nr. SD-3725, 2009 04 29.

²⁷ LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Dėl Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai programos Lietuvoje valdymo ir kontrolės 2007–2013 metų sistemos patvirtinimo*, Nr. A1-250, 2007 09 20. Žin. 2007, Nr. 100-4096.

partamento duomenimis, 2009 m. pradžioje Lietuvoje gyveno 25 682 trečiųjų šalių piliečiai. Atsižvelgiant į tikslinės grupės dydį, skirtingas migrantų socialines ir demografines charakteristikas, problematiką integracijos srityje ir geografinį pasiskirstymą galima daryti prielaidą, kad trečiųjų šalių piliečių integracijos procesai „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ pagrindu gali vykti ne taip nuosekliai kaip prieglobstį gavusių užsieniečių.

Kitas dokumentas, numatantis ekonominės migracijos politikos gaires – tai Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos parengti Lietuvos imigracijos politikos principai²⁸. Šiose gairėse integracijos procesas traktuojamas kaip antracilis veiksnys, kurio įgyvendinimas nėra būtinas, tačiau pageidautinas siekiant, jog valstybė neprarastų į migrantus investuotų lėšų²⁹. Taip pat pažymima, jog profsajungoms turėtų būti priskiriamos funkcijos, kurios galėtų užtikrinti imigrantų apsaugą ir padėtų paskirstyti migrantus pagal darbo jėgos poreikį³⁰. Šio dokumento apibendrinamajame skyriuje deklaruojama, jog integracijos procesai turi būti vykdomi tik leidimus *nuolat* gyventi gavusių užsieniečių atžvilgiu³¹. Integracijos priemonių trumpuoju laikotarpiu apskritai siūloma netaikyti siekiant ekonominių imigrantų iš trečiųjų šalių kaitos.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo“³² patvirtina ilgalaikių integracijos priemonių būtinumą; teigiama, kad integracijos priemonės gali būti skiriamos tik leidimus *nuolat* gyventi turintiems užsieniečiams³³. Šiame dokumente integracija išskiriama kaip viena iš imigracijos politikos plėtros krypčių, o šiems principams įgyven-

²⁸ LR Užsienio reikalų ministerija, *Lietuvos imigracijos politikos principai* [http://www.urm.lt/index.php?401152843], žiūrėta 2009 11 25.

²⁹ „Užsieniečių įsileidimo sąlygų supaprastinimo procesas turėtų būti derinamas su integracijos programų rengimu: reikėtų siekti, kad užsieniečių atnešama nauda valstybei nebūtų neproporcingai mažesnė už valstybės išlaidas, skirtas tokių užsieniečių integracijai.“ (LR užsienio reikalų ministerija, *Lietuvos imigracijos politikos principai*. 7 p.)

³⁰ „Socialiniai partneriai, ypač profsajungos, turėtų daugiau dėmesio skirti imigrantų integracijai per jų informavimą apie jų teises. Taip profsajungos galėtų ir sėkmingiau apginti imigrantus nuo galimo išnaudojimo ir užtikrinti, kad imigrantai būtų pasitelkiami ten, kur reikia užpildyti laisvas darbo vietas, o ne ten, kur reikia pigios (beteisės) darbo jėgos.“ (Ten pat).

³¹ Ten pat. P.15.

³² LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo*, Nr. 1317. 2008 12 03.

³³ „Tikslinga siekti, kad trečiųjų šalių piliečių, įgijusių teisę nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, integravimas į visuomenę būtų vienas iš svarbiausių veiksmingos ir kryptingos Lietuvos imigracijos politikos pagrindų; būtina rengti ir įgyvendinti integracijos programas, pirmiausia dėmesį skirti lietuvių kalbos mokymui. Kadangi integracija yra dviejų krypčių procesas, taip pat būtina numatyti programas tautiniam ir rasiniam pakantumui Lietuvoje ugdyti.“ (LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo*).

dinti numatytos pagrindinės priemonės įtraukiant socialinius partnerius (darbdavius ir profsąjungas) ir tinkamai panaudojant „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ lėšas.

Analizuojamuose politiniuose dokumentuose pastebėtas integracijos politikos prioritetų nesutapimas. Viena vertus, ataskaitoje apie *EMRS* (kuri yra glaudžiai susijusi su pačia *EMRS*) ir nutarime „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo“ yra akcentuojamas „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ vaidmuo, kita vertus, šiuose dokumentuose teigiama, kad integracijos priemonės turi būti taikomos užsieniečiams, turintiems leidimus *nuolat* gyventi šalyje; tuo tarpu „Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai“ 2007, 2008 ir 2009 m. metinių programų gairėse prioritetą teikiamas santykinai trumpam laikui į Lietuvą atvykstantiems trečiųjų šalių piliečiams. Kaip matome, skirtingi dokumentai integracijos politikos tikslinę grupę apibrėžia skirtingai. Tai liudija apie bendros migracijos politikos strategijos nebuvimą, todėl, kaip teigia S. Castles (2004b), šiuo atveju galima kalbėti apie migracijos politikos neveiksmingumo prielaidas.

Nacionalinės ir ES paramos programos taip pat įgyvendina migracijos politiką. „Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente“³⁴, skirtame pirmiems ES narystės metams, apibrėžiant priemonės „Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija“ veiksmus, akcentuojama parama socialinės adaptacijos ir profesinės rehabilitacijos programoms, skirtoms pažeidžiamoms asmenų grupėms, tarp jų etninėms mažumoms ir pabėgėliams, įgyvendinti, tačiau kitų kategorijų migrantai neišskiriami.

„2007–2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programoje“³⁵ pažymima, kad nedirbantys asmenys (tarp jų ir migrantai) gali turėti skirtingą išsilavinimą, darbo patirtį ar kvalifikaciją, todėl, siekiant didinti mokymo efektyvumą, teikiamas paslaugas būtina kuo labiau pritaikyti konkrečių grupių poreikiams; vėlgi konkrečių priemonių, skirtų migrantams, nenumatoma.

„Nacionalinėje antidiskriminacinėje 2009–2011 m. programoje“³⁶ imigrantai, kaip atskira grupė, taip pat nėra išskiriama, nors yra numatytos dvi priemonės: (1) atlikti imigrantų atsiradimo Lietuvoje priežasčių, adaptacijos ir integracijos galimybių sociologinį tyrimą ir (2) organizuoti valstybinės kalbos kursus

³⁴ Lietuvos 2004–2006 metų bendrasis programavimo dokumentas, p. 210–211.: [http://www.smm.lt/es_parama/docs/2004-preliminarus_BPD_02.pdf], žiūrėta 2009 11 03.

³⁵ 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa, p. 94, Vilnius, 2007. [http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/1VP_ZIP_2007-07-30.pdf], žiūrėta 2009 11 04.

³⁶ LR Vyriausybė, Nacionalinė antidiskriminacinė 2009–2011 metų programa, Nr. 317, 2009 04 15, [http://www.lrv.lt/Posed_medz/2009/090309/02.pdf], žiūrėta 2009 11 04.

imigrantams. Kitose nacionalinėse programose³⁷ apie migrantus ir jų integracijos procesus neužsimenama.

Atsižvelgiant į aptartus įstatymus, strategijas ir kitus dokumentus, reglamentuojančius integracijos politiką, galima daryti išvadą, jog imigrantų integracijos procesas nėra kryptingos ir ilgalaikės migracijos politikos dalis. Išskyrus prieglobstį gavusius užsieniečius, jokia kita imigrantų kategorija nėra išskirta kaip integracijos politikos tikslinė grupė. Vienintelė imigrantams (ne prieglobstį gavusiems užsieniečiams) skirta ir funkcionuojanti integracijos priemonė yra „Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai“, tačiau, atsižvelgiant į dokumentuose fiksuojamus skirtingus prioritetus, galima daryti prielaidą, jog projektinio pobūdžio veikla negali užtikrinti kryptingos integracijos politikos įgyvendinimo. Kita vertus, aptartų dokumentų turinys rodo, jog nors migrantų integracija yra laikytina ES migracijos politikos prioritetu, tačiau Lietuvos vykdomoje politikoje tai neatsispindi.

Išvados

Išanalizavus migracijos politiką reglamentuojančius įstatymus, ilgalaikės migracijos politikos koncepciją formuojančią „Ekonominės migracijos reguliavimo strategiją“ ir su strategija susijusius dokumentus paaiškėjo, kad ilgalaikėse valstybės strategijose migracijos politika nebuvo išskirta kaip prioritetas. Daugiausia dėmesio buvo skiriama emigracijos procesui ir šio proceso pasekmėms. Situacija pasikeitė Lietuvai prisijungus prie ES, kai dėl didelių emigracijos mastų ir kitų demografinių problemų išaugo darbo migracijos srautai, todėl 2007 m. patvirtinta *EMRS* gali būti laikoma ilgalaikės migracijos politikos pagrindu. Nors, atsižvelgiant į dokumento formavimo aplinkybes, ne visi nustatyti prioritetai yra tinkami dabartinei situacijai, tačiau iki tol formuota *ad hoc* migracijos politika įgavo ilgalaikiais tikslais paremtos politikos bruožų.

Kadangi migracijos politikos procesą sudaro dvi pagrindinės dalys: migracijos taisyklių reglamentavimas ir integracijos vykdymas, šios migracijos politikos kryptys turi būti formuojamos viena kitą papildant. Kaip parodė dokumentų analizė, Lietuvoje trečiųjų šalių piliečių integracija traktuojama kaip antrasis prioritetas, o integracijos politikos tikslinė grupė išimtinai siejama su Lietuvoje prieglobstį gavusiais užsieniečiais. Migracijos politikos situacija skiriasi:

³⁷ Pvz., „2007–2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa“, „Nacionalinė bendra strategija: Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti“, kt.

siekama taikyti selektyvią imigracijos politiką, prioritetą teikiant imigracijai iš Baltarusijos, Moldovos, Ukrainos ir Pietų Kaukazo (reikia pabrėžti, kad šių šalių piliečių imigracija vyravo prieš nustatant minėtus prioritetus).

Straipsnyje aptartuose dokumentuose „Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai“ laikomas viena svarbiausių trečiųjų šalių piliečių integracijos procesų plėtros priemonių. Kita vertus, strategijų ir kitų dokumentų analizė parodė integracijos politikos prioritetų (t. y. apibrėžtos tikslinės grupės) neatitikimą: politiniuose dokumentuose apibrėžiama integracijos politikos tikslinė grupė yra leidimus *nuolat* gyventi turintys užsieniečiai, tuo tarpu fondo metinių programų gairėse akcentuojama Lietuvoje trumpą laiką gyvenančių užsieniečių ne ES piliečių integracija.

LITERATŪRA

- Brettell, C., Hollifield, J. F. (2000) *Migration theory – talking across disciplines*. New York: Routledge.
- Castles, S. (2004a) The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *The International Migration Review*. New York: Fall, Vol. 38, No. 3. P. 852–884.
- Castles, S. (2004b) Why migration policies fail? *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, No. 2. P. 205–227.
- International Organization for Migration (2005) Towards Policy Coherence on Migration. International Dialogue on Migration. *Ninetieth Session*, MC/INF/279 [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MCINF279.pdf].
- Mármora, L. (1999) International migration policies and programmes. *Genève*: IOM.
- Meyers, E. (2000) Theories of International Immigration Policies – A Comparative analysis. *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4. P. 1245–1282.

ŠALTINIAI

- Lietuvos 2004–2006 metų bendrasis programavimo dokumentas* [http://www.smm.lt/es_parama/docs/2004-preliminarus_BPD_02.pdf].
- LR įstatymas *Dėl užsieniečių teisinės padėties*, Nr. IX-2206, 2004 04 29, Žin., 2004, Nr. 73-2539.
- LR įstatymas *Dėl užsieniečių teisinės padėties*, Nr. VIII-978, 1998 12 17, Žin., 1998, Nr. 115-3236.
- LR Seimo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*, Nr. XI-52, 2008 12 09.
- LR Seimo nutarimas *Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija*, Nr. 1350, 2004 10 28, Žin., 2004, Nr. 159-5795.
- LR Seimo nutarimas *Välstybės ilgalaikės raidos strategija*, Nr. IX-1187, 2002 11 12, Žin., 2002, Nr. 113-5029.
- LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Dėl Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai programos Lietuvoje valdymo ir kontrolės 2007–2013 metų sistemos patvirtinimo*, Nr. A1-250, 2007 09 20, Žin. 2007, Nr. 100-4096.

- LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 m. plano vykdymo ataskaita*, Nr. SD-3725, 2009 04 29.
- LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas *Dėl 2008–2012 metų ekonominės migracijos tyrimų plano patvirtinimo*, Nr. A1-323, 2007 11 20. Žin. Nr. 121-4968.
- LR ūkio ministerija, *Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikė strategija*. Vilnius, 2002.
- LR užsienio reikalų ministerija, *Lietuvos imigracijos politikos principai* [<http://www.urm.lt/index.php?401152843>].
- LR valstybinės darbo inspekcijos ataskaita, *Apie darbuotojų saugos ir sveikatos būklę bei darbo įstatymų vykdymą Lietuvos Respublikos įmonėse, įstaigose ir organizacijose*, 2007 m., 2008 m.
- LR Vyriausybė, *Nacionalinė antidiskriminacinė 2009–2011 metų programa*, Nr. 317, 2009 04 15.
- LR Vyriausybė, Nutarimas dėl *Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos*, Nr. 416, 2007 04 25.
- LR Vyriausybė, Nutarimas dėl *Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo*. Nr. 1317, 2008 12 03.
- LR, *Imigracijos įstatymas*, Nr. I-1755, 1992 09 04, Žin., 1991, Nr. 27-730.
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tinklapis [<http://www.socmin.lt/index.php?1765987850>].
- 2007–2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa*. Vilnius, 2007 [http://www.esparama.lt/ES_Paramam/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/1VP_ZIP_2007-07-30.pdf].

KITI ŠALTINIAI

- „Apgauti 38 tailandiečiai išvyko namo“. 2008 12 16, *DELFI* [<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=19670331>].
- „Darbdavių apgauti kinai palieka Vilnių“. 2008 08 27, *DELFI* [<http://www.delfi.lt/news/economy/business/article.php?id=18314921>].
- „Gariūnų mafija traiško nepaklusnų prekyvį“. 2008 11 13, *ALFA* [<http://www.alfa.lt/straipsnis/10236302>].
- Gudavičius, S. 2008 04 24. „Vairuotojai uždirbo tik pažadus“, *VILNIAUS DIENA* [<http://vilniaus.diena.lt/dienrastis/lietuva/vairuotojai-uzdirbo-tik-pazadus-114952>].
- Kuizinaitė, M. 2008 12 04. „Nelegalų atsikratė stotyje“, *LRYTAS* [http://www.lrytas.lt/?data=20081204&id=uzr04_a3081204&p=2&sk_id=99&view=2].
- Laukaitytė, R. 2008 06 11. „Dėl įstatymų spragų į statybas dirbti atvykę kinai gaudo vištas“, *DELFI* [<http://www.delfi.lt/news/economy/business/article.php?id=17352202>].
- Laukaitytė, R. 2007 09 13. „Sostinėje dirba nelegalūs „turistai“ iš Baltarusijos“, *DELFI* [<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=14374862>].
- Michailov, D. 2008 04 25. „Vairuotojai iš Moldovos ir Ukrainos liko be atlyginimų“, *SOLIDARUMAS*, Nr. 3(469) [http://www.lps.lt/usr_img/2008-03.pdf].
- „Pareigūnai tiria galimą statybininkų iš Ukrainos išnaudojimą“. 2007 08 29, *BALSAS* [<http://www.balsas.lt/naujiena/152829/pareigunai-tiria-galima-statybininku-is-ukrainos-isnaudojima/rubrika:naujienos-verslas>].
- „Rubicon group“ prekybos centrą „Ozas“ statė nelegalai iš Turkijos“. 2008 04 10, *BALSAS* [<http://www.balsas.lt/naujiena/190879/rubicon-group-prekybos-centra-ozas-state-nelegalai-is-turkijos/rubrika:naujienos-verslas>].

„Statybose Vilniuje dirbę ukrainiečiai ėmė skųstis“. 2007 08 29, *LRYTAS* [<http://www.lrytas.lt/-11884038571187476214-statybose-vilniuje-dirb%C4%99-ukrainie%C4%8Diai-%C4%97m%C4%97-sk%C5%B3stis.htm>].

Skėrytė, J. 2007 08 29. „Ukrainiečiams Lietuva netapo europinių rojumi“, *ALFA* [<http://www.alfa.lt/straipsnis/148405>].

LITHUANIAN IMMIGRATION POLICY AND PRECONDITIONS FOR INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS

Karolis Žibas

INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, CENTRE OF ETHNIC STUDIES

Vija Platačiūtė

VYTAUTAS MAGNUS UNIVERSITY

Summary: Analysing national programs, state strategies, and other documents that regulate processes of immigration and integration of migrants in Lithuania, the article provides an overview of policy priorities in this field. Employing theoretical models of migration policy-making (Brettell and Hollifield (2000), Castles (2004), Mårmora (1999)), the study covers all types of immigration and all categories of migrants living in Lithuania. The study reveals that until 2007, Lithuanian immigration policy could be classified as *ad hoc* since it was not based on any strategic document. The new strategy of immigration policy adopted in 2007 is the first systematic attempt to regulate immigration flows. The current immigration policy of Lithuania is country-selective, favouring migrants from Belarus, Moldova, Ukraine, and the southern Caucasus region. However, the analysis shows that the only target group of integration policy remains asylum seekers, while integration issues of third country nationals living in the Lithuania is neglected.

Keywords: THIRD COUNTRY NATIONALS, IMMIGRATION PROCESS, IMMIGRATION POLICY, MIGRANT INTEGRATION MEASURES, PRIORITIES.