



Vizų politika ir migracijos srautai

EUROPOS MIGRACIJOS TINKLAS
TARPTAUTINĖ MIGRACIJOS ORGANIZACIJA



Šis tyrimas atliktas pagal Europos migracijos tinklo (EMN) metinę programą. EMN – tai ES valstybių narių ir Europos Komisijos tinklas, skirtas rinkti, analizuoti ir dalintis naujausia, objektyvia ir palyginama informacija migracijos bei prieglobsčio srityje europiniu lygiu ir patenkinti Bendrijos institucijų, valstybių narių valdžios institucijų bei plačiosios visuomenės informacijos apie migraciją ir prieglobstį poreikius.

Daugiau informacijos apie EMN: www.emn.europa.eu

Daugiau informacijos apie nacionalini informacinį centrą Lietuvoje: www.emn.lt ir www.123.emn.lt

Šis tyrimas publikuojamas Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės lėšomis.

© Tarptautinė migracijos organizacija (TMO)
ir Europos migracijos tinklas (EMN)

Studijoje pateikta analizė nebūtinai atspindi oficialią Lietuvos Respublikos, Europos Komisijos ar TMO ir jos šalių narių poziciją.

Visos teisės saugomos. Kopijuoti visą ar dalimis, taip pat naudoti komerciniais tikslais be Tarptautinės migracijos organizacijos (TMO) Vilniaus biuro raštiško leidimo draudžiama.

Vizų politika ir migracijos srautai

EUROPOS MIGRACIJOS TINKLAS
TARPTAUTINĖ MIGRACIJOS ORGANIZACIJA

VILNIUS, 2011

TURINYS

Santrauka	6
1. Įžanga ir metodologija	10
1.1. Metodologija	11
1.2. Sąvokos	13
2. Politika ir teisiniai pagrindai	16
2.1 Nacionalinė vizų politika	18
2.2. Susitarimai su trečiosiomis valstybėmis	25
2.3. Vizų politikos ir teisėkūros pokyčiai	26
3. Praktinis vizų politikos įgyvendinimas	31
3.1 Vizų išdavimo procedūros	31
3.2 Vizų išdavimo procedūra legalios (ilgalaikės) imigracijos tikslu	40
3.3. Iššūkiai ir pasiekimai, siekiant užkirsti kelią neteisėtai migracijai	53
4. Bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis: atvejų analizė	59
4.1 Legalios migracijos palengvinimas: Rusijos Federacija	59
4.2. Kelio neteisėtai migracijai užkirtimas: Indijos Respublika	70
5. ES politikos ir teisėkūros poveikis	78
6. Išvados	83
Literatūros sąrašas	87

Santrauka

Šios Vizų politikos ir migracijos srautų Lietuvos Respublikoje studijos (toliau – Studija) tikslas yra pristatyti Lietuvos vizų politiką bei naujausius jos pokyčius, analizuoti sąryšį tarp vizų politikos ir imigracijos srautų, ypatingą dėmesį skiriant nelegalios imigracijos prevencijai, ir atkreipti dėmesį į vizų išdavimo problemas.

Kontekstas. Lietuva išduoda dviejų tipų vizas – trumpalaikes Šengeno vizas (asmuo gali atvykti ir būti iki 3 mėn.) ir ilgalaikes nacionalines (galima atvykti ir būti ilgiau nei 3 mėnesius tam tikrais įstatyme nustatytais pagrindais). Iki įstojimo į Šengoną Lietuva išduodavo apie 300.000–350.000 trumpalaikių vizų. Po įstojimo šių vizų skaičius gerokai sumažėjo ir 2008–2010 per metus buvo išduodama vidutiniškai apie 200.000 trumpalaikių vizų. Iš esmės tai atsitiko todėl, kad Lietuva denonsavo iki tol galiojusius susitarimus dėl lengvatinių vizų išdavimo procedūrų ir kainų su kaimyninėmis valstybėmis. Ilgalaikių nacionalinių vizų skaičius svyruoja ir priklauso nuo šalies ekonominės padėties bei darbuotojų poreikio (2007 ir 2008 buvo išduota apie 6000 D vizų, 2009 – 2800, o 2010 – 2000 nacionalinių D vizų). Didžioji dauguma D vizų išduodama atvykstantiems dirbti (2010 – 1142 D vizos) bei mokytis (2010 – 439 D vizos). Atmestų prašymų išduoti vizą skaičius svyruoja nuo 1–2% (trumpalaikės vizos) iki 5–7% (ilgalaikės vizos).

Vizų politika ir vizija. Lietuvos Imigracijos Gairėse užfiksuotas imigracijos, o tuo pačiu ir vizų politikos tikslas – atliepti šalies ekonominius ir darbo rinkos poreikius. Iki įstojimo į Šengeno erdvę nacionalinėje Lietuvos vizų politikoje buvo išreikštas aiškus geografinis prioritetas. Lietuvos

Respublika palankesnę vizų politiką taikė kaimyninių valstybių – Rusijos Federacijos, Baltarusijos, Ukrainos ir Moldovos – piliečiams. Prisijungus prie Šengeno erdvės, šios sutartys buvo denonsuotos. Trumpuoju laikotarpiu tai turėjo įtakos – vizų visose kaimyninėse valstybėse buvo išduodama daug mažiau. Tačiau ilguoju laikotarpiu situacija keitėsi – nauji susitarimai su Lietuvos kaimyninėmis valstybėmis yra sudaromi Europos Sąjungos (toliau – ES) lygiu, jie lengvina tų šalių piliečių keliones, todėl išduodamų vizų skaičius auga. Nauji susitarimai su Ukraina (2009) ir vienašalis susitarimas su Baltarusija (2011) rodo, kad vizų politika siekiama spartinti demokratizacijos ir žmonių tarpusavio kontaktus.

Praktiniai nacionalinių vizų išdavimo aspektai. Studijoje išskiriami trys vizų išdavimo etapai – kreipimasis dėl vizos, prašymo vertinimas ir pats atvykimas, buvimas bei išvykimas. Lietuva taiko 3 atvykimo scenarijus: 1) užsienietis kreipiasi dėl leidimo gyventi ir sprendimo laukia trečiojoje valstybėje (atvykimo sąlygos tikrinamos užsieniečiui esant trečiojoje šalyje); 2) užsienietis kreipiasi dėl leidimo gyventi ir kartu prašo išduoti nacionalinę D vizą, kuri leidžia jam atvykti į Lietuvą ir leidimą gyventi gauti jau būnant Lietuvoje; 3) užsienietis atvyksta teisėtai ir kreipiasi dėl leidimo gyventi Lietuvoje (statuso keitimas). Problemų kyla vertinant studijų ir darbo pagrindais pateikiamus prašymus dėl vizų. Studentams, priimtiems studijuoti į LR registruotą ir veikiančią aukštąją mokyklą, leidžiama atvykti su nacionaline D viza (2011 Apraše įtraukos visos studijų rūšys). Tokia tvarka supaprastina ir pagreitina studijuoti Lietuvoje norinčių užsieniečių atvykimą. Tačiau dabar galiojanti procedūra turi trūkumų – nacionalinės vizos iš esmės išduodamos remiantis universiteto tarpininkavimo laišku. Vizas išduodantys pareigūnai tikrina tik dokumentų autentiškumą, o kitų kitų patikrinimų neatlieka, pvz., ar užsienietis studentas moka kalbą, ar turi reikalingą kvalifikaciją – tai palikta aukštųjų mokyklų kompetencijai. Abejonių kyla ir dėl kai kurių aukštųjų mokyklų taikomų atrankos kriterijų, nes jos sudomintos studentų skaičiumi, o ne neteisėtos imigracijos prevencija. Neteisėtos imigracijos rizika šiuo pagrindu didžiausia Tolimuosiuose Rytuose (Indija, Pakistanas), nes ten aktyviai veikia agentai, siūlantys padėti atvykti į Šengeno erdvę mokymosi

tikslais. Darbuotojai užsieniečiai taip pat gali atvykti su nacionaline D viza. Darbuotojai prieš kreipdamiesi dėl vizos turi būti gavę Lietuvos darbo biržos leidimą dirbti (pirma vertinimo ir tikrinimo grandis). Problemų vis dar kyla dėl įmonių vadovų, nes iš jų nereikalaujama pateikti leidimo dirbti (iškrenta viena patikros grandis). Įstatyme nėra apibrėžta, kas yra komercinės-ūkinės veiklos vykdymas, todėl pasitaiko atvejų, kai įmonės nevykdo realios ūkinės veiklos ir kuriamos tik tam, kad užsienietis gautų leidimą gyventi. Tačiau praktikoje jiems D vizos neišduodamos ir jie turi laukti sprendimo dėl leidimo gyventi.

Iššūkiai ir pasiekimai, užkertant kelią neteisėtai imigracijai. Siekiant užtikrinti neteisėtos imigracijos prevenciją ir kontrolę, vizų išdavimo procese naudojami keli būdai – konsultavimas dėl vizos išdavimo (koordinuoja Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas), kontrolė po vizos išdavimo (pvz., prieš skrydį per ryšių pareigūnus), kontrolė prie išorės sienų (atsakinga Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos) bei kontrolė valstybės viduje.

Rusijos Federacijos ir Indijos atvejų analizė. Studijoje pateikiamos 2 atvejų analizės. Rusijos Federacija pasirinkta kaip pavyzdys, siekiant parodyti, kaip yra kuriami mechanizmai, leidžiantys palengvinti teisėtą atvykimą. Trumpai aptariamas Kaliningrado tranzitas bei įdiegta vizų išdavimo sistema. Indija pasirinkta kaip valstybė, kurioje Lietuva susidūrė su neteisėtos imigracijos iššūkiais. Tai valstybė, kurioje atmetama daugiausia prašymų vizai gauti. Studijoje aptariama, kaip glaudus bendradarbiavimas su kitomis ES valstybėmis narėmis padeda spręsti išylančias problemas.

ES politikos ir teisėkūros poveikis. Įsigaliojus Kodeksui bei Europos Parlamento ir Tarybos reglamentui Nr. 265/2010, labai išaugo nacionalinių vizų vertė. Nors jas kiekviena valstybė narė išduoda pagal nacionalinius įstatymus, ši viza užsieniečiui suteikia teisę atvykti į bet kurią Šengeno erdvei priklausančią valstybę. Dėl šios priežasties kiekvienai valstybei atsiranda pareiga užtikrinti, kad jos išduodamos vizos neatvertų kelio neteisėtai imigracijai į ES. Išduodant Šengeno visas, labai svarbią vietą

užima bendradarbiavimas su kitomis ES šalimis. Lietuva yra sudariusi susitarimus dėl atstovavimo, išduodant Šengeno erdvės visas, su 7 ES valstybėmis ir yra atstovaujama 49 trečiosiose valstybėse (2011 duomenys) bei priklauso vienam bendram vizų centrui (Podgorodicoje). Nors nacionalinių vizų išdavimo procedūros vis dar priklauso valstybių kompetencijai, tikėtina, kad ateityje suderinimas vyks ir šioje srityje. Šiuo metu Lietuva turi daugiau dėmesio skirti nacionalinių vizų išdavimo procedūrų tobulinimui, atsižvelgiant į besikeičiančias neteisėtos migracijos tendencijas.

1. Įžanga ir metodologija

Kiekviena valstybė sprendžia, kas ir kokiomis sąlygomis gali atvykti ir būti jos teritorijoje. Vizų politika – tai šalių vyriausybės įrankis, kuriuo naudojamosi jos reguliuoja atvykstančių į jų teritoriją srautus.

Šiuolaikine vizų politika tuo pačiu metu siekiama iš pažiūros priešingų tikslų: viena vertus, maksimaliai palengvinti įvažiavimą legaliai atvykstantiems trečiųjų valstybių piliečiams, kita vertus, užkirsti kelią nereguliariai migracijai ir užtikrinti valstybių narių saugumą.

Sukūrus Šengeno erdvę, atsirado poreikis reguliuoti ir iš esmės suvienodinti Šengeno valstybių narių vizų politiką. Galimybė laisvai judėti Šengeno erdvėje pati savaime reikalauja, kad valstybės vienodai reguliuotų trečiųjų valstybių piliečių atvykimą, nes atvykimas į vieną valstybę neišvengiamai reiškia atvykimą į visą Šengeno erdvę.

Pagal Europos Sąjungos kompetenciją buvo parengta keletas strateginių dokumentų, pavyzdžiui, Europos Vadovų Tarybos 2004 m. ir 2009 m. priimtoms atitinkamai Hagos ir Stokholmo programos, jų pagrindu parengta daug norminių aktų ir Bendrijos vardu su trečiosiomis šalimis pasirašyta sutarčių, reglamentuojančių trumpalaikių (Šengeno) vizų išdavimą. Galiausiai nuo 2010 m. balandžio 5 d. pradėtas taikyti Kodeksas¹.

Lietuva, būdama ES narė ir priklausydama Šengeno erdvei, savo vizų politiką derina su ES reikalavimais. Išduodant Šengeno visas yra pilnai taikomas Kodeksas. Daugiau laisvės Lietuva turi tik išduodama nacionalines ilgalaikes visas. Tačiau, siekiant, kad visiems atvykstantiems būtų

¹ OL L 243, 2009-09-15

taikomi tie patys reikalavimai, ateityje, tikėtina, ES valstybių narių vizų politika bus ir toliau vienodinama.

Šios Studijos tikslas yra pristatyti Lietuvos vizų politiką bei naujausius jos pokyčius, analizuoti sąryšį tarp vizų politikos ir imigracijos srautų, ypatingą dėmesį skiriant nelegalios imigracijos prevencijai, ir atkreipti dėmesį į kai kurias vizų išdavimo problemas.

1.1. Metodologija

Ši Studija parengta Europos migracijos tinklo iniciatyva pagal iš anksto parengtas ir suderintas specifikacijas. Ją vienu metu ir pagal tą pačią metodologiją rengia 26 ES valstybės ir Norvegija. Valstybių narių parengtos studijos vėliau bus pristatomos bendroje europinėje studijoje. Dėl minėtos priežasties šioje Studijoje daugiausia dėmesio skiriama ilgalaikių nacionalinių vizų išdavimo politikos analizei, kadangi trumpalaikės Šengeno vizos išduodamos pagal bendrą Kodeksą. Šengeno vizų analizė bus pateikta apibendrintoje studijoje, kuri pasirodys 2011 m. pabaigoje.

Rengiant Studiją buvo naudojami šie **tyrimo metodai**:

Lietuvos ir ES **teisės aktų analizė**. Pagrindinis įstatymas, reguliuojantis nacionalinių vizų išdavimą, yra Užsieniečių teisinės padėties įstatymas bei jo įgyvendinamieji teisės aktai (plačiau 2.1 skyriuje). Trumpalaikių Šengeno vizų išdavimą reguliuoja Kodeksas (plačiau 2.3 skyriuje).

Statistinių duomenų (vizų ir leidimų gyventi) **analizė**. Rengiant Studiją kilo nemažai problemų dėl statistinių duomenų, nes ne visi specifikacijose nurodyti duomenys yra kaupiami Lietuvoje. Duomenis apie užsienyje išduodamas Šengeno ir nacionalines visas renka, kaupia ir analizuoja Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (toliau – URM). Duomenys yra kaupiami ir saugomi skaitmeniniu formatu Konsulinių procedūrų valdymo sistemoje (toliau – KPVS). Iki 2008 m. KPVS buvo kaupiami tik bendri duomenys apie išduodamas visas, neskirstant jų pagal vizos rūšį, galiojimo trukmę ir pan.

Sistema įgalino atlikti vizų paiešką tik pagal:

1. vizų tarnybą, kurioje buvo išduota visa;

2. vizos prašytojo pilietybę;

3. pareiškėjo asmens duomenis ir / ar vizos numerį (siekiant nustatyti, ar konkrečiam asmeniui buvo išduota viza).

Dėl šios priežasties už 2000–2008 m. nėra galimybės pateikti duomenų apie išduotas visas (taip pat atvejus, kai atsisakyta išduoti vizą) pagal vizos rūšį. Duomenis įmanoma pateikti tik apie tai, kiek vizų kurioje tarnyboje buvo išduota.

Nuo 2008 m., įstojus į Šengeno erdvę ir pradėjus tiesiogiai taikyti Šengeno teisyną, KPVS buvo įdiegti nauji modalumai. Todėl nuo 2008 m. galima nustatyti ne tik bendrą išduodamų vizų skaičių, bet ir jų rūšį, atmetų prašymų išduoti vizą skaičių.

Nepaisant to, vis dar kyla problemų, grupuojant duomenis pagal atvykimo tikslą: Kodekso VII priedo 9 dalyje numatyti tik du privalomi įrašai vizų įklijos skiltyje, skirtoje pastaboms – tais atvejais, kai asmuo vyksta tranzito tikslais, ir tais atvejais, kai trumpalaikė viza išduodama kitos valstybės narės (pagal atstovavimo susitarimus). Kol kas taip pat nėra galimybės pateikti statistinių duomenų pagal amžiaus grupes, atvykimo tikslą ir kitus detalius kriterijus.

Ekspertų apklausa. Atliekant tyrimą buvo bendradarbiaujama su URM konsuliniais darbuotojais (ypač su darbuotojais, dirbančiais Rusijos Federacijoje ir Indijos Respublikoje), Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) bei Migracijos departamento ekspertais ir konsultuojamasi su Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės sienos apsaugos tarnyba) ekspertais bei Lietuvos darbo biržos, valstybinės darbo inspekcijos ir Valstybinės mokesčių inspekcijos ekspertais.

Atvejų analizės. Studijoje pateikiamos 2 šalių – Rusijos Federacijos ir Indijos – atvejų analizės. Atvejų analizių tikslas yra per konkrečių valstybių pavyzdžius parodyti, kokios problemos kyla išduodant visas, ir kaip jos yra sprendžiamos.

Rusijos Federacija pasirinkta, nes ją su Lietuva sieja tamprūs istoriniai, ekonominiai, ir, be abejo, migraciniai saitai. Šioje valstybėje Lietuva

turi daugiausia vizų tarnybų, išduoda daugiausia vizų, be to, labai specifinė ir įdomi Kaliningrado srities padėtis.

Indija pasirinkta kaip valstybė, kurioje veikia viena jauniausių Lietuvos vizų tarnybų ir kurioje išryškėjo nelegalios migracijos kontrolės problemos. Jau pirmaisiais darbo metais šioje vizų tarnyboje pavyko identifikuoti kai kurias Lietuvos norminių aktų, reglamentuojančių vizų ir leidimų gyventi išdavimą, spragas ir atitinkamai inicijuoti jų pakeitimus.

Šis tyrimas buvo atliekamas 2011 m. kovo–rugsėjo mėnesiais.

1.2. Sąvokos

Toliau yra pateikiami pagrindinių Studijoje naudojamų sąvokų apibrėžimai.

Imigracija – asmenų (išskyrus asmenis, kurie naudojami laisvo asmenų judėjimo teise) atvykimas gyventi į užsienio valstybę, susijęs su įvairiomis priežastimis (pavyzdžiui, dirbti, užsiimti verslu, susijungti su šeima, ieškoti prieglobsčio ir kita) ir lemiantis asmenų gyvenimą užsienio valstybės teritorijoje².

Išorės paslaugų teikėjas – įmonė, įstaiga ar organizacija, kuriai valstybė narė sutarties pagrindu suteikia teisę už papildomą mokestį organizuoti vieną ar keletą prašymo išduoti vizą priėmimo etapų. Prašymus nagrinėja, atitinkamais atvejais pokalbius rengia ir, reikiamais atvejais, sprendimus dėl prašymų priima ir vizų įklijas spausdina bei įklijuoja tik konsulas³.

Konsulatas – valstybės narės diplomatinė atstovybė ar valstybės narės konsulinė įstaiga, kuri turi įgaliojimus išduoti visas ir kuriai vadovauja karjeros konsulinis pareigūnas, kaip apibrėžta 1963 m. balandžio 24 d. Vienos konvencijoje dėl konsulinių santykių⁴.

Kvietimas – dokumentas, patvirtinantis Lietuvos Respublikos fizinio arba juridinio asmens įsipareigojimą pasirūpinti, kad į Lietuvos Respub-

² Valstybės žinios, 2008, Nr. 143-5706

³ Valstybės žinios, 2004, Nr. 136-4961

⁴ OL L 243, 2009-09-15

liką atvykstantis užsienietis būtų tinkamai apgyvendintas jo buvimo Lietuvos Respublikoje turint vizą laikotarpiu ir kad prireikus būtų padengtos užsieniečio grįžimo į kilmės ar užsienio valstybę, į kurią jis turi teisę vykti, išlaidos⁵.

Leidimas dirbti Lietuvos Respublikoje – dokumentas, suteikiantis užsieniečiui teisę dirbti Lietuvos Respublikoje jame nurodytą laiką⁶.

Leidimas laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (toliau – Leidimas laikinai gyventi) – dokumentas, suteikiantis užsieniečiui teisę laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje jame nurodytą laiką⁷.

Nacionalinė viza – tai viza, leidžianti atvykti į Lietuvos Respubliką ir būti joje ilgiau kaip 3 mėnesius⁸.

Vienartinė nacionalinė viza – viza, išduodama užsieniečiui, kuriam leista laikinai ar nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje⁹.

Daugartinė nacionalinė viza – viza, išduodama užsieniečiui, kurio atvykimo į Lietuvos Respubliką tikslas – ilgalaikis buvimas Lietuvos Respublikoje¹⁰.

Šengeno acquis – teisės aktų visuma, kurią sudaro 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimas tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, Šengeno konvencija, valstybių narių prisijungimo prie Šengeno susitarimo ir Šengeno konvencijos protokolai ir susitarimai, Šengeno vykdomojo komiteto sprendimai ir deklaracijos, kiti teisės aktai, priimti Šengeno susitarimo bei Šengeno konvencijos pagrindu¹¹.

Šengeno informacinė sistema (toliau – SIS) – sistema, sukurta pagal 1990 m. Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo

⁵ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁶ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁷ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁸ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁹ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

¹⁰ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

¹¹ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo IV antraštinės dalies nuostatas, leidžianti valstybių narių kompetentingoms institucijoms, naudojantis automatine paieška, prieiti prie perspėjimų dėl asmenų ir daiktų, vykdant pasienio kontrolę bei atliekant kitus policijos ir muitinės tikrinimus šalyje, o šios konvencijos 96 straipsnyje nurodytų perspėjimų atveju – naudotis automatine paieška, išduodant vizas, leidimus gyventi ir administruojant užsieniečiams taikomus teisės aktus dėl asmenų judėjimo.

Šengeno viza – trumpalaikė viza, galiojanti Šengeno valstybėse ir išduodama pagal Šengeno acquis¹².

Trečioji valstybė – valstybė, kuri nėra Europos Sąjungos valstybė narė, taip pat nėra asocijuota šalis¹³.

Valstybė narė – Europos Sąjungos valstybė narė, kuri visapusiškai taiko Šengeno acquis, ir asocijuotosios šalys¹⁴.

Vizų tarnyba – Lietuvos Respublikos valstybės institucija ar įstaiga, kurioje užsieniečiams yra išduodamos vizos¹⁵. Lietuvoje vizas išduoti gali URM, Migracijos departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba ir pasienio kontrolės punktai (toliau – PKP) bei Vyriausiojo policijos komisariato (toliau – VPK) viešoji policija.

¹² Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

¹³ Komisijos sprendimas 2010.3.19 K(2010)1620 galutinis

¹⁴ Komisijos sprendimas 2010.3.19 K(2010)1620 galutinis

¹⁵ Valstybės žinios, 2004, Nr. 140-5130

2. Politika ir teisiniai pagrindai

Trečiųjų valstybių piliečiai, kurie atvyksta į Lietuvą ir kuriems yra taikomas vizų režimas, turi atitikti Šengeno sienų kodekso¹⁶ 5 str. numatytas atvykimo sąlygas.

Šiuo metu Lietuva, kaip ir kitos valstybės narės, išduoda dviejų tipų vizas – trumpalaikes Šengeno ir ilgalaikes nacionalines vizas – bei leidimus laikinai gyventi.

Šengeno trumpalaikių vizų išdavimą reguliuoja ES Parlamento ir Tarybos bendrai patvirtintas Kodeksas. Jis reguliuoja visus vizų išdavimo, atsisakymo išduoti bei kitus klausimus. Šengeno trumpalaikė viza išduodama trečiųjų valstybių piliečiams, kurie privalo turėti vizą, norėdami atvykti į Šengeno erdvės valstybę ar kelias valstybes nars, ir kurie atvyksta ne ilgesniam nei 3 mėnesių laikotarpiui per kiekvienus pusę metų. Išskiriamos dvi Šengeno vizų rūšys: oro uosto tranzitinė (A) ir trumpalaikė (C). Be to, Šengeno vizos gali būti vienkartinės, dvikartinės ir daugkartinės.

Ilgalaikė nacionalinė (D) viza išduodama trečiųjų šalių piliečiams, kurie nori atvykti ir būti Lietuvoje ilgiau nei 3 mėnesius. Nacionalinė viza išduodama vadovaujantis nacionaliniais norminiais aktais ir suteikia trečiųjų valstybių piliečiams teisę būti Lietuvos Respublikoje daugiau nei 3 mėnesius. Nacionalinė viza gali būti vienkartinė ir daugkartinė. Vienkartinė išduodama trečiųjų valstybių piliečiams, kuriems yra leista laikinai arba nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje. Ši viza skirta užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką ir Migracijos departamento sprendimo pagrindu kreiptis dėl leidimo gyventi išdavimo. Daugkartinė viza, galiojanti iki 1 m.,

¹⁶ OJ L 105, 2006 4 13

išduodama trečiosios šalies piliečiui, kurio tikslas yra ilgalaikis buvimas (daugiau nei 3 mėnesiai) ir kuris atvyksta periodiškai su tikslu dirbti arba užsiimti kita teisėta veikla.

Leidimas laikinai gyventi suteikia trečiosios valstybės piliečiui teisę gyventi Lietuvoje (ilgiau nei 3 mėnesius) ir išduodamas vadovaujantis nacionaliniais norminiais aktais.

Lentelė Nr. 1. Šengeno ir nacionalinių vizų bei leidimų gyventi lyginamoji analizė

	Šengeno viza	Nacionalinė viza	Leidimas gyventi
Tikslas	Atvykti ir būti Šengeno erdveje iki 3 mėn. per pusę metų.	Atvykti ir būti ilgiau nei 3 mėnesius tam tikrais įstatyme numatytais pagrindais, kai atvykimo tikslas yra ilgalaikis buvimas.	Laikinas / nuolatinis apsigyvenimas įstatyme nustatytais pagrindais.
Rūšys	Vienkartinė – suteikia teisę atvykti vieną kartą. Dvikartinė – suteikia teisę atvykti du kartus. Daugkartinė – suteikia teisę atvykti daug kartų, neviršijant 3 mėn. per pusę metų.	Vienkartinė – kai atvyksta ma turint galiojantį Migracijos departamento sprendimą dėl leidimo apsigyventi Lietuvos Respublikoje. Daugkartinė – kai asmuo periodiškai atvyksta į Lietuvą laikotarpiui iki vienerių metų su tikslu užsiimti teisėta veikla.	Leidimas gyventi laikinai. Leidimas gyventi nuolat.
Laiko-tarpis	Galiojimo laikas – iki 5 metų	Nuo 3 iki 12 mėn.	Leidimas gyventi laikinai – 1 metai su galimybe pratęsti. Leidimas gyventi nuolat – 5 metai su galimybe pratęsti.
Insti-tucija	URM, VRM, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, PKP, VPK migracijos skyriai, Migracijos departamentas	URM konsulinis departamentas, Vizų tarnybos užsienyje, Migracijos departamentas, VPK migracijos skyriai (Lietuvoje)	Migracijos departamentas, VPK migracijos skyriai

2.1 Nacionalinė vizų politika

Lietuva laikosi bendros ES politikos vizų klausimais. Iki prisijungimo prie Šengeno erdvės Lietuvos vizų politikoje buvo išreikštas geografinis prioritetas, t. y. buvo taikomos lengvatos kaimyninių valstybių – Rusijos Federacijos, Baltarusijos, Ukrainos, Moldovos – piliečiams.

Pavyzdžiui:

1. Rusijos Federacijos Kaliningrado srities gyventojai iki 2003 m. galėjo atvykti į Lietuvą be vizų (iki 30 dienų), o nuo 2003 m. iki 2007 m. vizos Kaliningrado srities gyventojams buvo išduodamos nemokamai.

2. Ukrainos piliečiams (nuo 2004 m.¹⁷) ir Moldovos piliečiams (nuo 2005 m.¹⁸ iki 2007 m.¹⁹) Lietuvos Respublikos vizų tarnybos Lietuvos Respublikos vizas²⁰ iki vienerių metų išduodavo neimdamos konsulinį mokesčių bei nereikalaudamos pateikti kvietimo.

3. Susitarime su Baltarusija²¹ nuo 2003 m. buvo nustatytas gana ilgas sąrašas asmenų, iš kurių nebuvo reikalaujama pateikti kvietimo, o Baltarusijos ir Lietuvos piliečiams, nuolat gyvenantiems teritorijose, kurios tiesiogiai ribojasi su Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos valstybių siena, vizos turėjo būti išduodamos be kvietimų lengvatinėmis sąlygomis abipusiškumo pagrindu, sumažinant mokesčio už vizos išdavimą dydį 70 procentų.

Prisijungus prie Šengeno erdvės, Lietuva pradėjo tiesiogiai taikyti Šengeno aquis, todėl turėjo denonsuoti iki tol galiojusias tarptautines sutartis, numčiusias mokestines ir kitas lengvatas. Vis dėlto daugeliu atvejų mokesčio už vizas kilimas Lietuvos kaimyninėms valstybėms nebuvo toks dramatiškas, nes ES iniciatyvos Rytų partnerystės geografinėje dimensijoje sąlygojo dvišalių susitarimų dėl trumpalaikių vizų išdavimo

¹⁷ Valstybės žinios, 2004, Nr. 92 -3351

¹⁸ Valstybės žinios, 2005, Nr. 85-3145

¹⁹ Valstybės žinios, 2006, Nr. 119 -4546; Valstybės žinios, 2006, Nr. 119 -4547

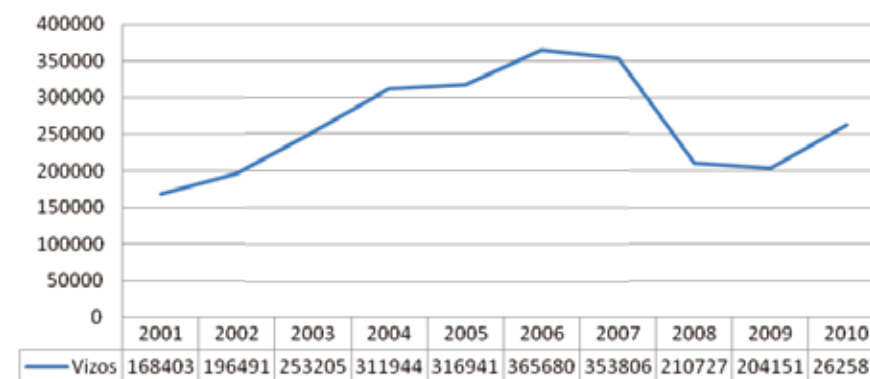
²⁰ Viza su teise būti LR iki 180 dienų per vienerius metus, bet ne ilgiau kaip 90 dienų per 6 mėnesius

²¹ Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-1

tvarkos supaprastinimo tarp ES ir Moldovos, Rusijos Federacijos, Ukrainos pasirašymą.

Dėl šios priežasties Rusijos atveju vizos kaina pakilo tik Kaliningrado srities gyventojams. Moldovos ir Ukrainos gyventojams taikoma lengvatinė vizos kaina – 35 eurai, o ne bendras Šengeno aquis nustatytas 60 eurų mokestis. Be to, pastarieji susitarimai įtvirtino gana platų ratą asmenų, kuriems vizos buvo išduodamos neimant konsulinio mokesčio. Vis dėlto, Lietuvai įstojus į Šengeno erdvę, bendras išduodamų trumpalaikių (C) vizų skaičius sumažėjo 40 procentų.

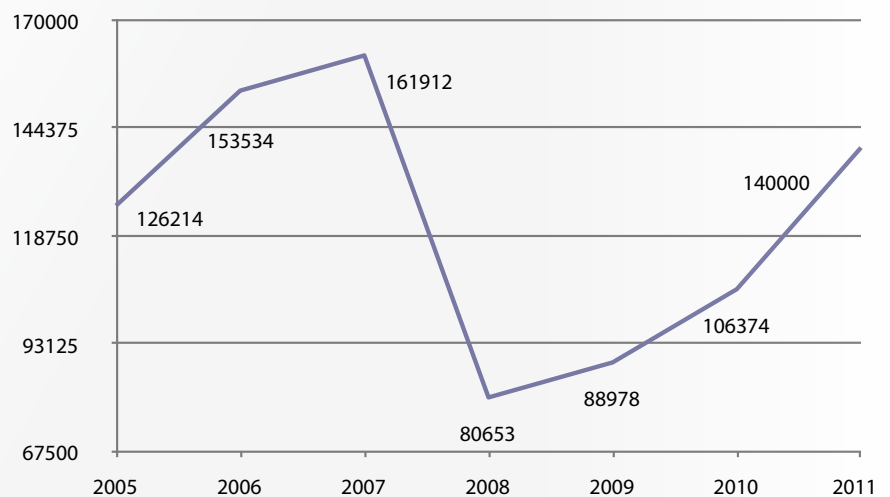
Grafikas Nr. 1. Bendras trumpalaikių C vizų, išduotų Lietuvos vizų tarnybų, skaičius



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

Labiausia vizos išdavimo kaina pakilo Baltarusijos piliečiams – nuo 5 iki 60 eurų, o tai, kartu su ekonomine krize, turėjo didelę įtaką bendro išduotų vizų skaičiaus kritimui (grafikas Nr. 1). Nuo 2007 m. iki 2008 m. Baltarusijos piliečiams išduodamų vizų skaičius sumažėjo daugiau nei 2 kartus. Tačiau per 2008–2010 m. pastebima gana greito vizų skaičiaus augimo tendencija (grafikas Nr. 2).

Grafikas Nr. 2. Bendras vizų, išduotų Lietuvos vizų tarnybų Baltarusijos piliečiams 2005–2011 m., skaičius



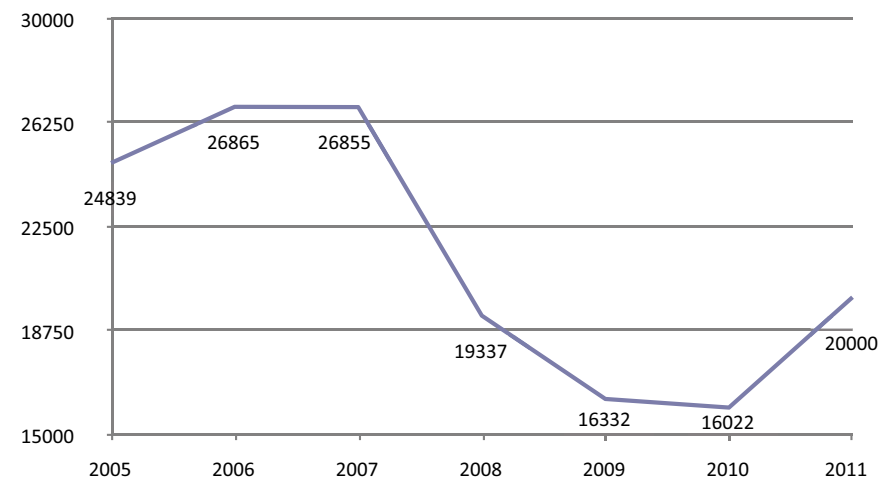
Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija.

Nuo 2011 m. sausio iki rugpjūčio mėnesio Baltarusijos piliečiams buvo išduotos 101 887 vizos. *Grafike įrašytas prognozuojamas 2011 metų vizų skaičius (140 000).

Prie tokio ženklaus vizų skaičiaus kritimo prisidėjo ir pačios Baltarusijos oficialių institucijų nenoras pradėti derybas su ES dėl susitarimo, nustatančio lengvatas ir išimtis Baltarusijos gyventojams išduodant vizas. Tačiau 2010 m. Baltarusijos valdžia sutiko pradėti išankstines derybas su Europos Komisijos atstovais dėl tokio susitarimo sudarymo tikslinimo.

Ukrainos piliečiams vizų kaina po Lietuvos prisijungimo prie Šengeno erdvės taip pat išaugo ir bendras išduodamų vizų skaičius sumažėjo beveik 30 procentų (grafikas Nr. 3). Įdomu pastebėti, kad išduodamų vizų skaičiaus mažėjimo tendencijos pastebimos ir tose valstybėse, kurių piliečiams vizos kaina po Lietuvos įstojimo į Šengeno erdvę nepasikeitė, tačiau šis kritimas buvo mažesnis nei Baltarusijos ar Ukrainos atveju.

Grafikas Nr. 3. Bendras vizų, išduotų Lietuvos vizų tarnybų Ukrainos piliečiams 2005–2011 metais, skaičius



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija.

*Grafike įrašytas prognozuojamas 2011 metų bendras vizų, išduotų Ukrainos piliečiams (20 000), skaičius.

Vertinant Lietuvos vizų tarnybų išduotų Ukrainos piliečiams vizų skaičių, būtina atsižvelgti į du labai svarbius faktus. Pirmiausia minėtinas Europos Sąjungos ir Ukrainos susitarimas dėl trumpalaikių vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo, kuriame numatyta, kad tinkamai pasinaudojusiems keliomis vienkartinėmis vizomis asmenims gali ir turi būti išduodama ilgiau galiojanti trumpalaikė Šengeno viza. Kitas svarbus elementas yra Ukrainos kaimyninių valstybių, Lenkijos ir Vengrijos, kurios taip pat priklauso Šengeno erdvei, išduodamų vizų skaičius (tiek Šengeno vizų, tiek nacionalinių), nes su šių valstybių išduotomis vizomis Ukrainos piliečiai prirėkęs gali legaliai atvykti ir į Lietuvos Respubliką (jiems nebereikia kreiptis į Lietuvos vizų tarnybas).

Apibendrinant galima teigti, kad, Lietuvai įstojus į Šengeno erdvę ir pradėjus taikyti bendrą vizų politiką, išduodamų vizų skaičius (ypač kaimyninių valstybių piliečiams) gerokai sumažėjo, tačiau pasirašyti bendri

susitarimai tarp ES ir Lietuvos kaimyninių valstybių leido sušvelninti padėtį ir taikyti lengvatas kaimyninių valstybių piliečiams.

Norint išskirti bendrą Lietuvos Respublikos vizų politikos viziją, būtina apžvelgti pagrindinius Lietuvos Vyriausybės strateginius dokumentus, kuriuose nagrinėjami migracijos klausimai:

1. Ekonominės migracijos reguliavimo strategija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 25 d. nutarimu²² Nr. 416 (toliau – Strategija). Strategijos tikslas – siekti, kad spartaus ekonominio augimo sąlygomis Lietuvoje nepritrūktų darbo jėgos, ir išvengti neigiamų migracijos proceso pasekmių. Be kitų uždavinių strategijoje numatyta pasitelkti darbuotojus iš trečiųjų valstybių, atsižvelgiant į vietinės ir grįžtančios darbo jėgos srautus (tik tuose sektoriuose, kuriuose nustatytas darbo jėgos trūkumas). Strategijoje taip pat numatyta supaprastinti darbuotojų iš trečiųjų valstybių atvykimo procedūras. Nors strategijoje nėra tiesiogiai kalbama apie vizų politiką, tačiau netiesiogiai joje siekiama nustatyti priemones, leidžiančias lanksčiai reaguoti į darbo rinkos poreikius.

2. Lietuvos imigracijos politikos gairės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 3 d.²³ nutarimu Nr. 1317 (toliau – Gairės). Šiuo metu tai yra pagrindinis dokumentas, nustatantis Lietuvos imigracijos prioritetus. Gairėse keliama šie pagrindiniai tikslai: siekti, kad Lietuvoje nepristigtų darbo jėgos ir kad būtų išvengta neigiamo emigracijos poveikio valstybės ekonominei raidai, užtikrinti veiksmingą imigracijos srautų valdymą ir užkirsti kelią nelegaliai imigracijai bei plėsti dialogą ir praktinį bendradarbiavimą su trečiosiomis valstybėmis, ypatingą dėmesį skiriant Rytų kaimynystės valstybėms. Gairėse taip pat įvardinti pagrindiniai principai, kuriais vadovaujantis būtų kuriama Lietuvos imigracijos politika:

a) trūkstamos darbo jėgos kompensavimo principas – darbuotojai iš trečiųjų šalių pasitelkiami tik tuomet, kai trūkumo negali kompensuoti vietinė darbo jėga, grįžtantys iš emigracijos piliečiai ir ES piliečiai;

²² Valstybės žinios, 2007, Nr. 49-1897

²³ Valstybės žinios, 2008, Nr. 143-5706

b) selektyvumo ir lankstumo principas – imigracijos politika turi gebėti lanksčiai reaguoti į darbo rinkos poreikius, pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojus ir nustatyti geografinį prioritetą darbuotojams iš Baltarusijos, Ukrainos, Moldovos ir Pietų Kaukazo valstybių;

c) suderinamumo principas – trečiųjų valstybių darbuotojų atvykimas turi būti ribotas laiko atžvilgiu, siekiant reaguoti į galimą emigravusių Lietuvos piliečių grįžimą;

d) integravimo principas – užtikrinti trečiųjų valstybių piliečių, įgijusių teisę nuolat gyventi Lietuvoje, integracijos procesą. Gairėse numatyta, kad, įgyvendinant selektyvią imigracijos politiką, tikslinga sukurti paprastesnę leidimo dirbti ir nacionalinės vizos ar leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo schemą darbuotojams, kurie yra įgiję Lietuvoje trūkstamų darbuotojų profesiją ir atitinka geografinio prioritetiškumo principą.

3. Aukštojo mokslo tarptautiškumo skatinimo 2011–2012 metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. vasario 2 d. įsakymu²⁴ Nr. V-178. Šios programos tikslas – skatinti Lietuvos aukštojo mokslo tarptautiškumą ir siekti, kad Lietuva taptų tarptautiniu mokslinių tyrimų ir studijų paslaugų centru. Be kitų priemonių, programoje numatyta plėtoti tarptautiškumą per dvišalį ir daugiašalį bendradarbiavimą, akademinį studentų ir dėstytojų mobilumą, tarptautinius studijų plėtros projektus ir kt. Programoje taip pat numatyta mažinti kliūtis atvykti studentams ir dėstytojams (pvz., gaunant vizas, leidimus gyventi), išnagrinėti atvykstančių iš užsienio studentų ir dėstytojų migracines problemas ir pateikti siūlymus dėl teisės aktų tobulinimo. Programoje išlieka geografinis prioritetas – siekiama plėtoti tarptautinius santykius su buvusiomis sovietinėmis respublikomis mokslo srityje.

Šių dokumentų analizė leidžia teigti, kad Lietuva siekia lanksčiai reaguoti į ekonominę šalies situaciją ir naudoti vizų politiką, siekdama ekonominių tikslų. Visuose strateginiuose dokumentuose taip pat fiksuojamas geografinis prioritetas.

²⁴ Valstybės žinios, 2011, Nr. 16-785

Strateginiuose dokumentuose apibrėžtus tikslus įgyvendina eilė įstatymų ir įstatymų įgyvendinamųjų norminių aktų, taip pat tarptautinės sutartys.

Pagrindinis **įstatymas**, reglamentuojantis užsieniečių atvykimą ir buvimą Lietuvos Respublikoje, yra *Užsieniečių teisinės padėties įstatymas*²⁵. Jame nustatyta užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo Lietuvos Respublikoje, prieglobsčio suteikimo, integracijos, sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarka bei reglamentuojami kiti užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimai. Šiuo metu galioja 2004 m. balandžio 29 d. priimtas Užsieniečių teisinės padėties įstatymas su vėlesniais pakeitimais.

Svarbiausi **įstatymų įgyvendinamieji** aktai – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2004 m. rugsėjo 2 d. įsakymu Nr. 1V-280/V-109 patvirtintas *Dokumentų vizai gauti pateikimo, vizos išdavimo bei panaikinimo, konsultavimosi, kelionių organizatorių ir kelionių agentūrų akreditavimo ir kvietimo užsieniečiui laikinai atvykti į Lietuvos Respubliką patvirtinimo tvarkos aprašas*²⁶ (toliau – Aprašas); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymu Nr. 1V-329 patvirtintas *Dokumentų leidimui laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje gauti pateikimo ir leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka arba registruotos partnerystės sutartis buvo sudaryta arba vaikas buvo įvaikintas, kad užsienietis gautų leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, tvarkos aprašas*²⁷; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 436 patvirtintos *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklės*²⁸; Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu tvirtinamas *Profesijų, kurių darbuotojų trūksta Lietuvos Respublikoje, sąrašas*, kuris yra atnaujinamas kas pusę metų.

²⁵ Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

²⁶ Valstybės žinios, 2004, Nr. 136-4961

²⁷ Valstybės žinios, 2005, Nr. 126-4509

²⁸ Valstybės žinios, 2005, Nr. 52-1747

Strateginiuose dokumentuose numatytų migracijos politikos tikslų Lietuva siekia įgyvendindama bendrą ES vizų politiką. Vis dėlto pagrindinė priemonė nacionalinėse strategijose numatytiems tikslams pasiekti šiuo metu yra nacionalinės vizos, kurios vis dar priklauso kiekvienos ES valstybės narės kompetencijai.

2.2. Susitarimai su trečiosiomis valstybėmis

Lietuvai 2007 m. gruodžio 21 d. prisijungus prie Šengeno susitarimo, buvo pakeistos arba denonsuotos iki tol galiojusios su trečiosiomis valstybėmis (Rusijos Federacija²⁹, Baltarusija³⁰, Ukraina³¹, Moldova³²) sudarytos dvišalės sutartys dėl piliečių kelionių, kurios reglamentavo trumpalaikių vizų išdavimą atitinkamų trečiųjų valstybių piliečiams, ir pradėtas tiesiogiai taikyti Šengeno acquis.

Kalbant apie nacionalines vizas, kol kas yra tik du norminiai dokumentai, reglamentuojantys atleidimą nuo mokesčio už prašymo išduoti nacionalinę vizą nagrinėjimą:

1. 2009 m. lapkričio 26 d. Kijeve pasirašytas Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Ukrainos Respublikos Ministrų Kabineto susitarimas dėl konsulinio mokesčio tarifų³³. Šiame susitarime numatytas tik atleidimas nuo konsulinio mokesčio už prašymų išduoti nacionalinę vizą nagrinėjimą, tačiau nenumatyta jokių vizų išdavimo tvarkos supaprastinimų.

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. rugsėjo 14 d. vienašalis nutarimas Nr. 1077 „Dėl konsulinio mokesčio už prašymų išduoti nacionalines vizas Baltarusijos Respublikos piliečiams nagrinėjimą neėmimo“³⁴.

²⁹ Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-2. Sutartis tarp Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos dėl vizų išdavimo tvarkos buvo denonsuota anksčiau, atsižvelgiant į EB – RF sutartį dėl trumpalaikių vizų

³⁰ Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-1

³¹ Valstybės žinios, 2004, Nr. 92 -3351

³² Valstybės žinios, 2005, Nr. 85-3145

³³ Valstybės žinios, 2010, Nr. 67-3351

³⁴ Valstybės žinios, 2011, Nr. 115-5411

Įsigaliojęs susitarimas su Ukraina neturėjo įtakos išduodamų vizų skaičiui. Galima stebėti netgi atvirkštinį procesą – po susitarimo su Ukrainos Respublika įsigaliojimo kreipimusi dėl nacionalinių vizų išdavimo skaičius ne tik nepadidėjo, bet netgi sumažėjo (2009 m. Lietuvos Respublikos vizų tarnyboje Ukrainoje dėl nacionalinių vizų išdavimo kreipėsi 501 užsienietis, o 2010 m. – tik 361). Šis faktas aiškinamas tuo, kad asmenys, besikreipiantys dėl vizos, nebuvo atleisti nuo pareigos pateikti dokumentus, pagrindžiančius ilgalaikį buvimą ir tokio buvimo pagrindą. Tam įtakos taip pat turėjo ir krizės metu sumažėjęs darbuotojų poreikis Lietuvoje. Galima prognozuoti, kad augant darbuotojų poreikiui augs ir išduodamų nacionalinių vizų skaičius.

Pastarųjų susitarimų tikslas neabejotinai yra legalios migracijos skatinimas, siekiant spartinti demokratizacijos procesus, žmonių tarpusavio kontaktus bei patenkinti Lietuvos darbo rinkos poreikius.

2.3. Vizų politikos ir teisėkūros pokyčiai

Svarbiausios priežastys, dėl kurių paskutiniu metu buvo keisti nacionaliniai norminiai aktai, reguliuojantys vizų išdavimo taisykles, buvo Lietuvos Respublikos prisijungimas prie Šengeno erdvės 2007 m. gruodžio 21 d. bei 2010 m. balandžio 5 d. įsigaliojęs Kodeksas.

Po prisijungimo prie Šengeno erdvės išduodant Šengeno vizas Šengeno teisynas taikomas tiesiogiai, o nacionaliniai aktai taikomi tik tiek, kiek neprieštarauja Šengeno teisyno normoms. Dėl šios priežasties buvo būtina modifikuoti galiojančius nacionalinius norminius aktus, paskirstant naujai atsiradusias administracines funkcijas tarp nacionalinių vizų politiką įgyvendinančių institucijų, kad būtų užtikrintas tinkamas Šengeno teisyno įgyvendinimas.

Pagrindiniai pasikeitimai, įsigaliojus Šengeno teisynui:

1. Įvestas mobilus patruliavimas Lietuvos teritorijos viduje ir atitinkamai pakeistas Užsieniečių teisinės padėties įstatymas, papildant jį nuostata, kad užsieniečių teisėtą buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje kontroliuoja ne tik policija, bet ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba

bei Muitinės departamentas. Valstybės sienos apsaugos tarnyboje buvo suformuoti Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyriai bei poskyriai, kuriems pavesta vykdyti užsieniečių kontrolės ir nelegalios migracijos prevenciją priskirtose šalies teritorijose bei kaupti ir analizuoti informaciją, susijusią su migracijos procesais šalies viduje. Taip pat Valstybės sienos apsaugos tarnybos centrinėje įstaigoje buvo įsteigta Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba, kuri, be kitų funkcijų, vykdo užsieniečių kontrolės ir nelegalios migracijos prevencijos planavimą bei organizavimą.

2. Pasikeitimai kaupiant statistinius duomenis pagal bendrus reikalavimus – įvestas reikalavimas nurodyti vizos rūšį, galiojimo trukmę, atskirtas prašymų išduoti vizą skaičius nuo išduotų vizų skaičiaus, išskiriant neigiamus sprendimus, išskirtos pagal atstovavimą kitai valstybei narei išduotos vizos.

3. Pakeistas išankstinių konsultacijų išduodant vizas mechanizmas, sudarant technines galimybes konsultuotis ir su kitomis valstybėmis narėmis, kad būtų galima užtikrinti Šengeno teisyne numatytą atstovavimą išduodant vizas bei dalyvauti steigiant bendruosius vizų išdavimo centrus. Iki prisijungimo prie Šengeno erdvės nacionalinį užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, sąrašą administravo Migracijos departamentas. Prisijungus prie Šengeno erdvės, kai kuriais atvejais konsultuotis dėl Šengeno vizų išdavimo atsirado pareiga ne tik su nacionalinėmis kompetentingomis institucijomis, bet ir su kitomis valstybėmis narėmis, kas iki tol nebuvo daroma. Dėl šios priežasties Migracijos departamentas tapo pagrindine Lietuvos Respublikos institucija, vykdančia išankstines nacionalines konsultacijas ir konsultacijas su kitomis valstybėmis narėmis. Konsultacijas dėl nacionalinių vizų Lietuvoje vykdo VSAT.

4. Numatytos teisinės prielaidos sudaryti atitinkamus tarpvyriausybinius ir tarpžinybinius susitarimus. Pavyzdžiui, Užsienio reikalų ministerijai buvo suteikti įgaliojimai sudaryti tarpžinybinius susitarimus su kompetentingomis kitų valstybių narių institucijomis dėl atstovavimo išduodant Šengeno vizas. Tarpžinybinio susitarimo sudarymo procedūra

yra paprastesnė nei tarpvyriausybinių ir įgalina valstybes operatyviau reaguoti į atstovavimo poreikius bei, esant reikalui, modifikuoti susitarimus. Taigi susitarimai dėl atstovavimo išduodant vizas paprastai sudaromi būtent tarp žinybų, nebent kitos valstybės narės nacionalinė teisė numato būtinybę tokius susitarimus sudaryti tarp vyriausybių.

Daugumą Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendina Užsieniečių teisinės padėties įstatymas. Lietuva siekia sudaryti kuo palankesnes sąlygas atvykti specialioms asmenų grupėms, kurių atvykimą reglamentuoja ES direktyvos:

1. Trečiųjų šalių piliečiams, kurie atvyksta studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais (Tarybos direktyva Nr. 2004/114/EB³⁵), ir trečiųjų valstybių piliečiams, kurie atvyksta dėl mokslinių tyrimų (Tarybos direktyva Nr. 2005/71/EB³⁶), išduodami leidimai laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. Asmenims, kurie tuo pačiu pagrindu atvyksta laikotarpiui iki 1 m., arba tiems, kurie nori atvykti ir pradėti darbus nedelsdami, gali būti taip pat išduota nacionalinė daugkartinė viza³⁷. Iš šių asmenų taip pat neimamas konsulinis mokestis už vizos išdavimą.

2. ES piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie nėra ES piliečiai, turi teisę gauti ES leidimą gyventi, kai atvyksta gyventi į Lietuvos Respubliką ilgiau negu 3 mėnesiams kartu su ES valstybės piliečiu. Leidimas išduodamas 5 metams. Šeimos nariams, kurie nėra ES valstybės narės piliečiai, įvažiavimui ir buvimui iki trijų mėnesių išduodamos trumpalaikės vizos.

Tačiau, net ir priėmus Kodeksą, tam tikros Šengeno vizų išdavimo proceso dalys, tamprausiai susijusios su nacionalinės teisės ypatumais, liko nesuderintos – pavyzdžiui, kvietimo tvirtinimo procedūra, konsultacijų mechanizmas, apskundimo tvarka.

³⁵ OL L 375, 2004 12 23

³⁶ OL L 289, 2005 11 3

³⁷ Nacionalinių daugkartinių vizų ir leidimų gyventi išdavimo pagrindai ir tvarka detalai aprašyti kitame skyriuje.

Kvietimo atvykti į Lietuvos Respubliką tvirtinimo procedūra detalai reglamentuota Apraše³⁸. Kvietimas patvirtina fizinio arba juridinio asmens įsipareigojimus:

1. Pasirūpinti, kad į Lietuvos Respubliką atvykstantis užsienietis būtų tinkamai apgyvendintas (gyvenamojoje patalpoje, kurioje kiekvienam pilnamečiam asmeniui, deklaravusiam joje gyvenamąją vietą, įskaitant ir kviečiamą (-us) užsieniečių (-ius), tenka ne mažiau kaip 14 kvadratinių metrų naudingojo ploto, arba viešbutyje, motelyje ar kitoje apgyvendinimo paslaugų teikėjo siūlomoje vietoje) jo buvimo Lietuvos Respublikoje turint Šengeno vizą laikotarpiui.

2. Prireikus padengti užsieniečio grįžimo, išsiuntimo ar grąžinimo į kilmės ar užsienio valstybę, į kurią jis turi teisę vykti, išlaidas.

Kvietimą pateikti gali fizinis³⁹ ir Lietuvoje registruotas juridinis asmuo. Kvietimas pateikiamas migracijos tarnybai.

Kol kas labiausiai išryškėję kvietimų modulio trūkumai:

1. Nėra galimybės patikrinti kvietėjų patikimumo. Migracijos poskyriai kvietėjo patikimumą turi įvertinti per 3 darbo dienas. Per tokį trumpą laiką to padaryti neįmanoma ir daugeliu atveju kvietimo tvirtinimas yra tik formalumas. Todėl nėra atliekami įvertinimai, ar iš tikrųjų kviečiantis asmuo turi pakankamai lėšų arba gyvenamojo ploto, kad apgyvendintų atitinkamą kiekį kviečiamų asmenų. Tai ypač išryškėja tais atvejais, kai tas pats asmuo, kartais skirtingomis dienomis, patvirtina kvietimus keliems užsieniečiams ar jų grupėms.

³⁸ Valstybės žinios, 2004, Nr. 136-4961

³⁹ Lietuvos Respublikos pilietis, deklaravęs gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje; užsienietis, turintis galiojantį Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimą gyventi Europos Bendrijoje ir deklaravęs gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje; Europos Sąjungos valstybės narės pilietis, deklaravęs gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje; užsienietis, turintis galiojantį Europos Sąjungos valstybės narės piliečio šeimos nario leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje, Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą gyventi ar Europos Bendrijų valstybės narės piliečio leidimą gyventi nuolat ir deklaravęs gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje.

2. Kvietėjų atsakomybės užtikrinimas – nėra paplitusi praktika užsieniečiui pažeidus buvimo Lietuvos Respublikoje tvarką siekti kiekvienu atveju padengti valstybės patirtas išlaidas kviečiančių asmenų sąskaita.

3. Pastebimas kviečiančių asmenų neinformuotumas apie kvietimu prisiimamus įsipareigojimus – dažnai kviečiantys asmenys, ypač pagyvenę fiziniai asmenys, kurių paprašo pažįstami arba giminaičiai, kartais ir ne pelno organizacijos, nėra tinkamai informuoti apie pareigas, kylančias iš kvietimo.

Atsižvelgiant į išvardintus trūkumus, būtų tikslinga apsvarstyti galimybę sukurti teisinį ir techninį pagrindus centralizuotam nepatikimų kvietėjų sąrašui sukurti. Šiuo sąrašu galėtų naudotis teritoriniai migracijos skyriai, tvirtindami kvietimus. Taip pat galima būtų kvietimų modulį patobulinti funkcionalumu, įgalinančiu patikrinti, kiek galiojančių įsipareigojimų turi konkretus kviečiantis asmuo. Vykdam tikrovės neatitinkančių kvietimų tvirtinimo prevenciją, tikslinga būtų siekti, kad pakviestam užsieniečiui pažeidus buvimo sąlygas valstybės patirtos išlaidos būtų atlygintos kiekvienu atveju. Galiausiai būtina skleisti informaciją apie kvietimu prisiimamų įsipareigojimų svarbą ir galimas pasekmes.

3. Praktinis vizų politikos įgyvendinimas

3.1 Vizų išdavimo procedūros

A. Kreipimosi vieta ir nagrinėjimas

Priimant prašymus išduoti visas (tiek nacionalines, tiek ir Šengeno) laikomasi taisyklės, kad dokumentai dėl vizos turi būti pateikti vizų tarnybai pagal konsulinę apygardą. Valstybės, kurioje nėra Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės ar konsulinės įstaigos, piliečiui arba užsieniečiui, turinčiam leidimą gyventi toje valstybėje, vizą gali išduoti visos Lietuvos vizų tarnybos užsienyje.

Šengeno vizos. Kodekse yra nustatyta, kad prašymą išduoti Šengeno vizą nagrinėja ta valstybė narė, kuri yra pagrindinis kelionės tikslas. Taip siekiama apriboti prašytojų išduoti vizą galimybę kreiptis į bet kurį jų buvimo valstybėje esantį valstybės narės konsulatą.

Vizų kodeksas taip pat įtvirtina valstybių narių bendradarbiavimo formas, kurios turėtų iš dalies sušvelninti minėtą apribojimą ir, neprarandant prašymo išduoti vizą nagrinėjimo kokybės, leisti vizų prašytojams kreiptis dėl Šengeno vizos kuo arčiau savo gyvenamosios vietos.

Šiuo metu Lietuva yra sudariusi galimybes ir taiko šias bendradarbiavimo formas:

1. Ribotas atstovavimas išduodant Šengeno visas. Tarptautinio susitarimo pagrindu valstybės narės gali deleguoti viena kitai dalį arba visas

vizos išdavimo funkcijas – pradedant prašymo priėmimu, baigiant sprendimu dėl vizos išdavimo. Lietuvos Respublika, įgyvendindama Kodekse įtvirtintą siekį būti atstovaujama kaip įmanoma daugiau trečiųjų valstybių, dėl atstovavimo išduodant Šengeno vizas 49 trečiosiose valstybėse jau yra sudariusi susitarimus su septyniomis valstybėmis: Vengrija, Slovėnija, Austrija, Danija, Latvija, Vokietija ir Belgija. Be to, dėl naujų susitarimų dėl atstovavimo išduodant Šengeno vizas pasirašymo šiuo metu yra deramasi ir su kitomis valstybėmis narėmis.

2. Bendradarbiavimas su išorės paslaugų teikėjais. Išorės paslaugų teikėjui gali būti patikėtas vienos ar kelių funkcijų vykdymas (pvz.: teikti bendrą informaciją apie vizų išdavimo reikalavimus, rinkti duomenis ir priimti prašymus (įskaitant biometrinių duomenų rinkimą) bei perduoti juos konsulatui, rinkti vizos mokestį ir kt.). Kodekso X priede pateiktos detalios nuostatos, kurios turi būti valstybės narės susitarime su išorės paslaugų teikėju, ypatingą dėmesį skiriant asmens duomenų apsaugai. Nors Lietuva šiuo metu minėtos bendradarbiavimo formos netaiko, tačiau teisinės prielaidos jai yra sudarytos ir URM nuo 2012 metų planuoja pradėti naudotis išorės paslaugų tiekėjais tose valstybėse, kuriose yra didelė migracijos srautai (Rusija, Baltarusija, Kazachstanas).

3. Bendrų prašymų išduoti vizą centrų steigimas – dviejų ar daugiau valstybių narių konsulatų personalas dirba kartu viename pastate, kad asmenys galėtų pateikti prašymus (įskaitant biometrinius identifikatorius). Prašymą išduoti vizą pateikiantys asmenys nukreipiami į valstybę narę, kuri yra kompetentinga išnagrinėti prašymą ir priimti sprendimą. Valstybės narės susitaria dėl tokio bendradarbiavimo trukmės ir jo nutraukimo sąlygų, taip pat dėl išlaidų padalijimo tarp dalyvaujančių valstybių narių. Lietuva dalyvauja Slovėnijos įsteigto centro Podgoro-dicoje veikloje.

4. Paslaugų teikimas bendroje vietoje – vienos ar kelių valstybių narių konsulatų personalas vykdo su kitos valstybės narės konsulate pateiktais jiems skirtais prašymais susijusias procedūras (įskaitant biometrinių identifikatorių rinkimą) ir naudojami tos valstybės narės įranga. Atitinkamos valstybės narės susitaria dėl paslaugų teikimo bendroje vietoje trukmės ir

tokio bendradarbiavimo nutraukimo sąlygų, taip pat dėl vizos mokesčio dalies, kurią turi gauti valstybė narė, kurios konsulatu naudojama.

Taigi iš esmės Lietuva įgyvendina arba bent jau yra sudariusi teisinės prielaidas įgyvendinti visas Kodekse numatytas prašymų išduoti vizas priėmimo organizavimo formas, išskyrus naudojimąsi garbės konsulų paslaugomis. Tačiau dėl ribotų galimybių kontroliuoti proceso skaidrumą pastarųjų paslaugomis atsargiai naudojasi ir kitos valstybės narės.

Nacionalinės vizos. Užsienietis dėl nacionalinės vizos gali kreiptis į bet kurią Lietuvos Respublikos vizų tarnybą užsienyje, o užsienietis, kuriam netaikomas reikalavimas turėti vizą, kertant išorines sienas⁴⁰, gali pateikti dokumentus vizų tarnybai šalies viduje. Šiuo metu Lietuvos vidaus reikalų ministro įsakymu⁴¹ patvirtinta ir veikia 71 vizų tarnyba, galinti išduoti vizas, 50 iš jų – užsienyje.

Lietuvos vizų tarnybų tinklas nėra labai platus, o kai kuriuose regionuose atstovavimas ypač menkas. Pavyzdžiui, Afrikos žemyne esančių valstybių piliečiai, norėdami atvykti į Lietuvos Respubliką, privalo turėti vizą. Tačiau yra tik viena Lietuvos Respublikos vizų tarnyba Egipte (Kaire), Pietų Amerikoje – tik Argentinoje (Buenos Airėse), Tolimuosiuose Rytuose – tik Kinijoje (Pekine), Indijoje (Delyje), Japonijoje (Tokijoje). Tai potencialiems vizų prašytojams sukelia nepatogumų – kelionė iki Lietuvos labai pabrangsta, nes norintiems atvykti asmenims reikia kreiptis į Lietuvos Respublikos vizų tarnybas užsienio valstybėse.

Prašymą išduoti nacionalinę vizą pirmą kartą pateikiantis užsienietis turi atvykti asmeniškai. Iš jo paimami dešimties pirštų atspaudai⁴², išsky-

⁴⁰ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 539/2001 patvirtintas sąrašas valstybių, kurių piliečiai kirsdami išorines sienas privalo turėti vizą, ir valstybių, kurių piliečiams reikalavimas turėti vizą nėra taikomas (OL L 81, 2001 3 21).

⁴¹ Valstybės žinios, 2004, Nr. 140-5130

⁴² Pirštų atspaudai bus imami pradėjus taikyti 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) (OL L 218, 2008), su paskutiniais pakeitimais, padarytais Kodeksu.

rus išimtis⁴³, nustatytas Kodekse. Užsieniečių registre elektroniniu būdu užfiksuojami užsieniečio tapatybės nustatymo biometriniai duomenys. Nepaisant Kodekse įtvirtintų naujų prašymų išduoti vizas priėmimo organizavimo formų, nacionalinės vizos specifika (absoliučiai skirtingi įvairių nacionalinių vizų išdavimo pagrindai ir procedūros) šiandien neleidžia pasinaudoti labiausia valstybių narių praktikuojama bendradarbiavimo forma priimanant prašymus išduoti Šengeno vizą, t. y. pasirašyti ir įgyvendinti susitarimą dėl atstovavimo išduodant vizas. Be to, remiantis Lietuvos praktika, dažnai kartu su prašymu išduoti daugkartinę nacionalinę vizą pateikiamas ir prašymas bei kiti dokumentai dėl leidimo laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo, o tai dar labiau apsunkina galimybę vienai valstybei narei atstovauti kitai, nes tokiu atveju reikia žinoti kitos valstybės narės nacionalinius aktus, susijusius ne tik tiesiogiai su vizomis, bet ir norminius aktus, susijusius su įmonių steigimu, įsidarbinimu, studijomis ir t. t., taip pat reikia mokėti tos valstybės kalbą.

B. Prašymo išduoti vizą vertinimas

Kai užsienietis kreipiasi į vizų tarnybą su prašymu išduoti vizą, sprendimą priima vizų tarnybos tarnautojas. Jis nustato, ar prašymas išduoti vizą bei pateikti dokumentai yra autentiški, ar deklaruojamas vykimo tikslas atitinka tikrovę. Jei reikia, tarnautojas gali pasikviesti užsienietį pokalbiui. Vizų tarnybos tarnautojas, esant abejonų, gali elektroniniu būdu konsultuotis su Valstybės sienos apsaugos tarnyba ir Valstybės saugumo departamentu. VSAT padaliniai dažniausiai atlieka kviečiančių asmenų ar organizacijų vertinimą Lietuvoje, nes neturi praktinių priemonių tikrinti atvykstančiojo, išskyrus patikrą, ar nėra įtrauktas į nepageidaujamų užsieniečių sąrašą. Reikalui esant VSAT pareigūnai taip pat vykdo patikras (pvz., vizituoja daug užsieniečių kviečiančia mokslo įstaigą ir vertina neteisėtos imigracijos riziką). URM nedalyvauja nei konsultuojant, nei

⁴³ Reikalavimas duoti pirštų antspaudus netaikomas vaikams iki 12 metų, asmenims, kurie neturi kurio nors piršto (šiuo atveju, paimama tiek pirštų atspaudų, kiek įmanoma), asmenims, kurių pirštų atspaudų laikinai negalima paimti dėl medicininių priežasčių (užsienietis tokiu atveju turi pateikti dokumentus, patvirtinančius priežastis, dėl kurių pirštų atspaudų laikinai negalima paimti).

tiesiogiai vertinant prašymą išduoti vizą. Techninę konsultacijų dalį koordinuoja Migracijos departamentas.

Priemonės, kuriomis galima patikrinti pateiktų dokumentų autentiškumą, yra labai ribotos. Vizų tarnybų tarnautojams paprastai yra organizuojami mokymai, kuriuose Valstybės sienos apsaugos tarnybos specialistai moko pažinti padirbtus kelionės dokumentus, tačiau patikrinti kitų su prašymu išduoti vizą pateiktų dokumentų autentiškumą yra sunku. Praktikoje dažniausia bandoma susisiekti su dokumentą išdavusia institucija. Kai priimančios valstybės institucijos yra nelinkusios bendradarbiauti arba kai dokumentas išduotas privačios įmonės, nustatyti dokumento autentiškumą yra beveik neįmanoma. Kai kuriose trečiojoje valstybėse taip pat naudojamos kitų valstybių narių ryšio pareigūnų, kurie specializuojasi nustatant dokumentų autentiškumą, pagalba (pvz., Indijoje Lietuvos ambasada kartais padeda kolegos iš Austrijos ar Vokietijos vizų tarnybų). Daug dėmesio kiekvieno prašymo išduoti vizą nagrinėjimui neleidžia skirti ir nepalankus žmogiškųjų išteklių ir didelio prašymų išduoti vizą skaičiaus santykis.

C. Atvykimas, buvimas ir išvykimas

Užsieniečio atvykimo ir išvykimo sąlygas nustato Užsieniečių teisinės padėties įstatymas. Atvykdamas į Lietuvos Respubliką, užsienietis privalo turėti galiojantį kelionės dokumentą. Užsienietis jį privalo pateikti pasienio kontrolės punkte.

Užsieniečio neįleidimo į Lietuvos Respubliką sąlygos nustatomos vadovaujantis Šengeno sienų kodeksu. Sprendimą neįleisti užsieniečio į Lietuvos Respubliką priima Valstybės sienos apsaugos tarnyba, išskyrus tuos atvejus, kai užsienietis pateikia prašymą suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje⁴⁴. Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai, įleidami užsienietį į Lietuvos Respubliką, turi įvertinti, ar jis atitinka nustatytas sąlygas, ar nėra priežasčių, dėl kurių užsienietis turi būti neįleidžiamas.

⁴⁴ Tokiu atveju sprendimą dėl užsieniečio neįleidimo / įleidimo į Lietuvos Respubliką priima Migracijos departamentas.

Trečiųjų valstybių piliečių atvykimo sąlygos yra nustatytos Šengeno sienų kodekso 5 str.:

1. Jie turi turėti galiojantį kelionės dokumentą ar dokumentus, leidžiančius jiems kirsti sieną.
2. Jie turi turėti galiojančią vizą (jei to reikalaujama), išskyrus atvejus, kai jie turi galiojantį leidimą gyventi.
3. Jie pagrindžia numatomo buvimo tikslą bei sąlygas ir turi pakankamai lėšų pragyventi numatomo buvimo laikotarpiu bei grįžimui į kilmės šalį arba vykimui tranzitu į trečiąją šalį, į kurią jie tikrai būtų įleisti, arba gali teisėtai gauti tokių lėšų.
4. Jie nėra asmenys, dėl kurių į SIS yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti.
5. Jie nelaikomi keliančiais grėsmę nei vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai, tarptautiniams santykiams (pirmiausia valstybių narių duomenų bazėse nėra įtrauktas įspėjimas jų neįsileisti dėl išvardintų priežasčių).

Pagal nacionalinę teisę užsieniečio atvykimas į Lietuvos Respubliką laikomas neteisėtu, jeigu jis:

1. Atvyksta į Lietuvos Respubliką, nors jis yra įtrauktas į užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti, nacionalinį sąrašą arba dėl jo į centrinę Šengeno informacinę sistemą yra įtrauktas įspėjimas dėl neįsileidimo.
2. Atvyksta į Lietuvos Respubliką, kirsdamas ES išorės sieną ne per pasienio kontrolės punktą.
3. Atvykdamas į Lietuvos Respubliką pateikia kito asmens arba suklastotą kelionės dokumentą.
4. Atvyksta į Lietuvos Respubliką be galiojančio kelionės dokumento ir atitinkamo dokumento, suteikiančio teisę atvykti į Lietuvos Respubliką.
5. Atvyksta į Lietuvos Respubliką su viza, išduota pateikus tikrovės neatitinkančius duomenis ar suklastotus dokumentus.

Užsienietis privalo išvykti iš Lietuvos Respublikos iki vizos arba leidimo laikinai gyventi galiojimo pabaigos. Jeigu užsieniečiui taikomas bevizis režimas, jo buvimo Lietuvos Respublikoje laikas neturi viršyti 3 mėnesių per kiekvienus pusę metų, nebent jis gauna dokumentą, patvirtinantį jo teisę būti arba gyventi Lietuvos Respublikoje.

Lentelė Nr. 2. Neteisėtai Lietuvoje esantis užsienietis yra įpareigojamas išvykti iš Lietuvos arba išsiunčiamas.

Įpareigojimas išvykti, kai	Išsiunčiamas, kai
1. jam panaikinta viza;	1. jis per nustatytą laiką neįvykdė įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos;
2. jam panaikintas leidimas laikinai gyventi arba leidimas nuolat gyventi;	2. jis neteisėtai atvyko į Lietuvos Respubliką ar neteisėtai joje yra;
3. jis yra Lietuvos Respublikoje pasibaigus vizos galiojimui;	3. jo buvimas Lietuvos Respublikoje kelia grėsmę valstybės saugumui arba viešajai tvarkai;
4. jis gyvena Lietuvos Respublikoje pasibaigus leidimo laikinai gyventi galiojimui;	4. priimtas sprendimas jį išsiųsti iš kitos valstybės, kuriai taikoma 2001 m. gegužės 28 d. Tarybos direktyva Nr. 2001/40/EB dėl abipusio sprendimų dėl trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo pripažinimo.
5. į Lietuvos Respubliką jis atvyko teisėtai, tačiau gyvena Lietuvos Respublikoje be leidimo laikinai gyventi ar leidimo nuolat gyventi, jeigu privalo jį turėti;	
6. jis yra Lietuvos Respublikoje laikotarpį, viršijantį nustatytą užsieniečiams buvimo be vizos laiką;	
7. į Lietuvos Respubliką jis atvyko turėdamas kitos Šengeno valstybės išduotą vizą, kuri nesuteikia jam teisės būti Lietuvos Respublikos teritorijoje.	

Institucijos, priimančios sprendimus dėl vizos išdavimo ar atsisakymo išduoti vizą, jos panaikinimo:

1. URM Konsulinis departamentas – dėl trumpalaikių ir nacionalinių vizų išdavimo ar atsisakymo jas išduoti, dėl visų rūšių vizų panaikinimo.
2. Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos – dėl visų rūšių vizų išdavimo ar atsisakymo jas išduoti, dėl visų rūšių vizų panaikinimo.
3. Valstybės sienos apsaugos tarnyba – dėl trumpalaikių ir tranzitinių vizų išdavimo ar atsisakymo jas išduoti, dėl visų rūšių vizų panaikinimo.
4. Migracijos departamentas – dėl trumpalaikių ir nacionalinių vizų išdavimo ar atsisakymo jas išduoti, dėl visų rūšių vizų panaikinimo.

Vizą užsieniečiui atsisakoma išduoti, jeigu:

1. Jis neatitinka Šengeno sienų kodekse nustatytų atvykimo sąlygų.
2. Norėdamas gauti vizą, jis atsisakė pateikti būtiną informaciją apie vykimo tikslą ir sąlygas, turimas pragyvenimo lėšas buvimo Lietuvos Respublikoje laikotarpiu arba pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis.
3. Norėdamas gauti vizą, jis pateikė dokumentus, kuriuose yra klastojimo požymių.
4. Yra rimtas pagrindas manyti, kad jis Lietuvos Respublikoje gali užsiimti neteisėta veika, už kurią yra nustatyta atsakomybė pagal Lietuvos Respublikos įstatymus.
5. Jis yra įtrauktas į užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą.
6. Priimtas sprendimas jį įpareigoti išvykti arba išsiųsti iš Šengeno valstybės.
7. Jis veiksmu, žodžiu ar raštu pažemino vizas išduodančius pareigūnus, tarnautojus dėl jų veiklos arba Lietuvos Respublikos valstybę.
8. Yra rimtas pagrindas manyti, kad jis yra padaręs nusikaltimą žmoniškumui ar karo nusikaltimą arba vykde genocidą, kaip jie apibrė-

žiami Lietuvos Respublikos įstatymuose, tarptautinėse sutartyse arba kituose tarptautinės teisės šaltiniuose.

9. Jis nepateikia sveikatos draudimą patvirtinančio dokumento, kai būtina jį turėti kelionės metu.

Viza užsieniečiui panaikinama, jeigu:

1. Norėdamas gauti vizą, užsienietis pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis.
2. Išdavus vizą, paaiškėja atsisakymo išduoti vizą užsieniečiui pagrindai. Panaikinus vizą, užsienietis privalo išvykti iš Lietuvos Respublikos.

Sprendimą dėl vizos išdavimo ar atsisakymo ją išduoti, atsižvelgdama į konsultacijos, jei ji taikoma, rezultatus, priima ta institucija, kurioje užsienietis pateikė dokumentus dėl vizos (Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė ar konsulinė įstaiga arba, kai tokios nėra, Lietuvos Respublikai atstovaujanti Šengeno valstybės diplomatinė atstovybė ar konsulinė įstaiga, arba, tam tikrais atvejais, pasienio kontrolės punktas, Migracijos departamentas ir migracijos skyriaus vizų tarnyba, arba Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija).

Sprendimą dėl nacionalinės vizos panaikinimo nurodytos institucijos gali priimti savo iniciatyva arba gavusios teikimą. Teikimą gali pateikti:

1. Policijos departamentas, teritorinės ir specializuotos policijos įstaigos.
2. Vadovybės apsaugos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.
3. Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.
4. Valstybės saugumo departamentas.
5. Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos.
6. Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.
7. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba.

8. Lietuvos Respublikos teismai.

Sprendimas dėl nacionalinės vizos panaikinimo priimamas nedelsiant, bet ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo teikimo ir / ar visų reikiamų dokumentų gavimo dienos.

Kaip ir dėl kitų užsieniečių netenkinančių sprendimų, priimtų Užsieniečių teisinės padėties įstatymo pagrindu, užsienietis gali pateikti skundą atitinkamam apygardos administraciniam teismui per 14 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos.

Iki Lietuvos įstojimo į Šengeno erdvę Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnyba naudojosi labai pažangia elektronine įvažiavimo / išvažiavo sistema (*entry-exit system*), kuri pasienio pareigūnams suteikdavo galimybę stebėti, ar į Lietuvą atvykęs asmuo laiku išvyko iš Lietuvos teritorijos. Tačiau, prisijungus prie Šengeno erdvės, daugeliu atvejų naudotis šia sistema tapo nebeįmanoma, nes asmuo gali atvykti ir / ar išvykti per kitos valstybės narės pasienio kirtimo punktus. Be to, jis gali kreiptis dėl leidimo gyventi Lietuvoje ir pakeisti legalaus buvimo pagrindą (vizą) į leidimą gyventi.

3.2 Vizų išdavimo procedūra legalios (ilgalaikės) imigracijos tikslu

Lietuvoje galima išskirti kelis tipinius kreipimosi dėl ilgalaikio gyvenimo scenarijus (lentelė Nr. 3).

Lentelė Nr. 3. Kreipimosi dėl ilgalaikio gyvenimo scenarijai.

Scenarijus (1) Atvykimo sąlygos tikrinamos užsieniečiui esant trečiojoje šalyje	Scenarijus (2) Atvykimo sąlygos tikrinamos užsieniečiui atkūrus į šalį
Asmuo kreipiasi dėl leidimo gyventi savo buvimo valstybėje arba, jeigu jo buvimo valstybėje nėra Lietuvos vizų tarnybos, bet kurioje kitoje trečiojoje valstybėje, kurioje yra Lietuvos vizų tarnyba, ir laukia iki 6 mėnesių, kol Migracijos departamentas priims sprendimą. Gavus teigiamą Migracijos departamento sprendimą dėl leidimo gyventi, asmeniui išduodama <u>vienkartinė nacionalinė viza</u> (jei taikomas reikalavimas turėti vizą). Viza suteikia teisę atvykti į Lietuvą, kur jam išduodamas leidimas gyventi.	Asmuo pateikia vizų tarnybai prašymą išduoti leidimą gyventi Lietuvoje, tačiau tuo pačiu kreipiasi ir dėl nacionalinės daugkartinės vizos išdavimo. Tokiu atveju, asmeniui gali būti išduota <u>nacionalinė daugkartinė viza</u> , galiojanti iki 6 mėnesių, t. y. būtent tiek laiko, kiek trunka prašymo išduoti leidimą gyventi nagrinėjimas, ir asmuo gali atvykti į Lietuvą ir sulaukti sprendimo dėl leidimo gyventi jau būdamas Lietuvoje. Sprendimą išduoti ar ne nacionalinę vizą priima konsulinis pareigūnas.
Galimas ir dar vienas variantas – kuomet užsienietis, legaliai atvykęs į Lietuvą (pvz., su Šengeno viza), nusprendžia kreiptis dėl leidimo apsigyventi Lietuvos Respublikoje (<u>statuso keitimas</u>).	

Nacionalinių vizų išdavimo pagrindai

Kaip buvo minėta aptariant vizų rūšis, vienkartinė nacionalinė viza išduodama tik tuo atveju, kai užsienietis buvo kreipęsis ir dėl jo priimtas bei galioja sprendimas išduoti leidimą laikinai ar nuolat apsigyventi Lietuvoje. Dėl šios priežasties vienkartinės nacionalinės vizos išdavimo pagrindas visais atvejais yra leidimo apsigyventi išdavimas.

Apraše nustatytas sąrašas pagrindų, kurie leidžia užsieniečiui kreiptis dėl daugkartinės nacionalinės vizos išdavimo. Daugkartinė nacionalinė viza gali būti išduodama:

1. **Studentui**, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką studijuoti pagal tarptautines ar Lietuvos Respublikoje registruotas ir veikiančios aukštosios mokyklos bei užsienio valstybės aukštosios mokyklos sudarytas studentų mainų programas.

2. **Studentui**, priimtam studijuoti į Lietuvos Respublikoje registruotą ir veikiančią aukštąją mokyklą.
3. Asmeniui, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką **dirbti pedagoginio darbo ir (arba) vykdyti mokslinių tyrimų**, ir (arba) atlikti eksperimentinės plėtros darbų mokslo ir studijų institucijose, taip pat kartu vykstančiam šio užsieniečio šeimos nariui.
4. **Profesionaliam sportininkui** ar treneriui, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką užsiimti sporto veikla.
5. **Artistui**, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką užsiimti profesine veikla.
6. Užsieniečiui, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką dirbti ir turinčiam Lietuvos darbo biržos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Darbo birža) išduotą **leidimą dirbti** Lietuvos Respublikoje.
7. **Jūrininkui**, atvykstančiam į laivą, plaukiojantį su Lietuvos Respublikos vėliava.
8. **Jūrininkui**, jei laivas, kurio įgulos narys jis yra, remontuojamas Lietuvos Respublikoje.
9. **Žurnalistui**, akredituotam URM.
10. Asmeniui, kuris periodiškai atvyksta į Lietuvos Respubliką dirbti ar užsiimti kita teisėta veikla ir kurio pagrindinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje (pvz., įvairūs konsultantai).
11. Asmeniui, kurio buvimo Lietuvos Respublikoje turint Šengeno vizą laikas baigiasi ir negali būti pratęstas arba kurio bevizio **buvimo laikas baigiasi ir kuris negali išvykti** iš Lietuvos Respublikos dėl kurios nors iš šių priežasčių:
 - a. ligos, kitokio ūmaus sveikatos sutrikimo ar organizmo būklės;
 - b. asmeninės priežasties, kurios užsienietis negalėjo numatyti;
 - c. nenugalimos jėgos (force majeure).
12. Kitais atvejais, kai jo atvykimo į Lietuvos Respubliką tikslas – ilgalaikis buvimas Lietuvos Respublikoje.

Dokumentai

Kreipdamasis dėl nacionalinės vizos (nepriklausomai nuo pagrindo), užsienietis vizų tarnybai turi pateikti:

1. **Kelionės dokumentą.**
2. **Užpildytą prašymą.**
3. **Nuotrauką.**
4. **Sveikatos draudimą.** Minimali sveikatos draudimo suma vienam užsieniečiui, besikreipiančiam dėl nacionalinės vizos išdavimo, taip pat ir dėl leidimo laikinai apsigyventi, yra mažesnė nei Šengeno vizos atveju – 20 000 litų⁴⁵.
Be to, kreipdamasis dėl nacionalinės daugkartinės vizos išdavimo, užsienietis papildomai turi pateikti:
5. **Dokumentą, patvirtinantį, kad turi pakankamai lėšų** (pvz., banko sąskaitos išrašas) ir (ar) gauna reguliarių pajamų (pvz., darbo sutartis), kurios yra ne mažesnės negu nustatytas pragyventi Lietuvos Respublikoje pakankamas lėšų dydis (šiuo metu – 800 Lt/mėn.). Atvykstantiems studijuoti, mokytis, stažuotis, kelti kvalifikaciją ar dalyvauti profesiniuose mokymuose taikoma pusė sumos⁴⁶.
6. **Kviečiančios Lietuvos Respublikos įstaigos, įmonės ar organizacijos prašymą** išduoti jam daugkartinę nacionalinę vizą. Kvietime kviečiantysis įsipareigoja, kad kviečiamas užsienietis bus tinkamai apgyvendintas jo buvimo Lietuvos Respublikoje turint vizą laikotarpiu ir kad prireikus būtų padengtos užsieniečio pragyvenimo, apgyvendinimo buvimo Lietuvos Respublikoje turint vizą laikotarpiu bei užsieniečio grįžimo, išsiuntimo ar grąžinimo į kilmės ar užsienio valstybę, į kurią jis turi teisę vykti, išlaidos.

⁴⁵ 1 EUR = 3.45 LTL. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo projekte numatyta 30 tūkst. eurų, jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys arba Europos Sąjungos teisės aktai nenustato kitaip.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. sausio 29 d. įsakymas Nr. A1-22 „Dėl pragyvenimo Lietuvos Respublikoje lėšų dydžio, kuris gali būti laikomas pakankamu pragyventi Lietuvos Respublikoje, užsieniečiui, prašančiam išduoti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje, nustatymo“ (Valstybės žinios, 2007, Nr. 15-570)

7. **Mokestis.** Mokestis už nacionalinės daugkartinės vizos išdavimą yra **60 eurų**⁴⁷, tačiau Konsulinio mokesčio įstatyme⁴⁸ numatyti atvejai, kai vizos prašytojas yra atleidžiamas nuo mokesčio.

Mokestis už vizų prašymų nagrinėjimą neimamas:

- Iš ES piliečio arba Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybės narės piliečio šeimos narių, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, taip pat ir iš Lietuvos Respublikos piliečių šeimos narių.
- Iš vaikų iki 6 metų.
- Iš mokinių, studentų ir juos lydinčių mokytojų ir dėstytojų, keliaujančių mokymosi ar švietimo tikslais bei pateikusių tai patvirtinančius dokumentus.
- Iš tyrėjų, keliaujančių ES ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybėse narėse mokslinių tyrimų vykdymo tikslais bei pateikusių tai patvirtinančius dokumentus.

Nuo mokesčio už prašymo išduoti nacionalinę daugkartinę vizą gali būti atleidžiama ir tarptautinės sutarties pagrindu. Kol kas tokią nuostatą numatyta Lietuvos sutartyje su Ukraina ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės vienašaliame nutarime dėl Baltarusijos.

3.2.1 Atskiri nacionalinių daugkartinių vizų išdavimo pagrindai

Kaip ir buvo minėta, nacionalinės vizos išduodamos įvairiais Užsieniečių teisinės padėties įstatyme numatytais pagrindais. Kalbant apie neteisėtą migracijos kontrolę, tam tikrais pagrindais išduodamos vizos yra labiau probleminės, nes jomis yra galimybė piktnaudžiauti, norint atvykti į Šengeno erdvę. Toliau bus aptarti pagrindiniai atvykimo tikslai ir kylančios problemos.

⁴⁷ Arba šios sumos atitikmuo litais, kai dėl nacionalinės daugkartinės vizos išdavimo kreipiamasi į vizų tarnybą, kuri yra šalies viduje (litų ir euro kursas Lietuvoje yra fiksuotas).

⁴⁸ Valstybės žinios, 2010, Nr. 51-2482

3.2.1.1 Atvykimas studijų tikslais

Nacionalinė visa gali būti išduodama studentams, dalyvaujantiems **studentų mainų programose**, kurios vyksta pagal Europos Komisijos Mokymosi visą gyvenimą⁴⁹ programą. Anksčiau galiojusioje Aprašo versijoje buvo numatyta, kad nacionalinę vizą galima išduoti tik nuosekliųjų, t. y. dieninių, studijų studentams, vėlesnėje redakcijoje pagrindas buvo išplėstas, įtraukiant ir nenuosekliųjų studijų⁵⁰ studentus, o šiuo metu galiojančioje redakcijoje numatytos visos studijų rūšys. Paprastai mainų programos apima vieną semestrą, rečiau – du, todėl šiuo pagrindu išduodamos nacionalinės vizos dažniausia galioja iki 6 mėnesių, nebent pagal konkrečios mainų programos sąlygas iš karto matyti, kad asmuo vyksta keliems semestrams.

Nacionalinės vizos taip pat gali būti išduodamos **studentui, kuris yra priimtas studijuoti į Lietuvos Respublikoje registruotą ir veikiančią aukštąją mokyklą**. Anksčiau galiojusioje Aprašo redakcijoje buvo numatyta sąlyga, kad užsienietis, pateikdamas prašymą dėl nacionalinės vizos išdavimo, turi jau būti pateikęs ir prašymą dėl leidimo laikinai apsigyventi Lietuvoje. Paskutinėje 2011 m. Aprašo redakcijoje šis apribojimas buvo panaikintas. Šie užsieniečiai atvykti gali su nacionaline visa. Sprendimas dėl nacionalinės vizos išdavimo priimamas ne vėliau kaip per 15 kalendorinių dienų nuo prašymo pateikimo⁵¹. Nenuostabu, kad nacionalinė visa tapo labai patrauklia alternatyva Šengeno vizai, kurios išdavimo pagrindai yra griežtesni, arba leidimui laikinai apsigyventi, kurio reikia gana ilgai laukti. Be to, įsigaliojus reglamentui Nr. 265/2010, nacionalinė

⁴⁹ Mokymosi visą gyvenimą programa – tai Europos Komisijos programa, skirta remti mokymosi galimybes nuo vaikystės iki senatvės, apimanti visas ugdymo pakopas.

⁵⁰ Nenuosekliosios studijos – tai studijų forma, kai studijuojami atskiri dalykai ar jų ciklai, skirti asmens profesinei kvalifikacijai kelti ar keisti, taip pat jo profesiniam ar bendrajam išsilavinimui plėsti.

⁵¹ Dėl prašymo nagrinėjimo sudėtingumo terminas gali būti pratęstas iki 30 kalendorinių dienų, o išimties tvarka iki 60 kalendorinių dienų, tačiau, remiantis praktika, dažniausia nereikia laukti ir savaitės.

viza suteikia užsieniečiui teisę laisvai keliauti po visą Šengeno teritoriją, praleidžiant joje ne daugiau kaip 3 mėnesius per kiekvieną pusmetį.

Didžiausias aptarto pagrindo trūkumas yra tas, kad nėra sukurtas joks mechanizmas, leidžiantis įvertinti, ar užsienietis pagal savo turimą išsilavinimą gali studijuoti konkrečioje aukštojoje mokykloje. Užsienietis, pateikdamas prašymą dėl nacionalinės daugkartinės vizos išdavimo, taip pat pateikdamas dokumentus dėl leidimo laikinai apsigyventi išdavimo studijų pagrindu, vizų tarnybai neprivalo pateikti turimą išsilavinimą patvirtinančių dokumentų, nėra numatyta ir jokio kito mechanizmo užsieniečio turimoms žinioms patikrinti. Maža to, užsieniečiui netgi nėra nustatytas reikalavimas gerai mokėti kalbą, kuria bus skaitomos paskaitos (pavyzdžiui, lietuvių, anglų ar rusų).

Vienintelis dokumentas, kurį turi pateikti šiuo pagrindu dėl vizos besikreipiantys užsieniečiai, yra aukštosios mokyklos tarpininkavimo raštas. Jame nurodoma, kad asmuo yra priimtas į atitinkamą aukštąją mokyklą, įvardijama studijų kryptis. Visus kitus su išsilavinimu susijusius dokumentus ir turimas žinias pagal šiuo metu galiojančią sistemą tikrina aukštoji mokykla. Skirtingos aukštosios mokyklos nustato įvairius kriterijus – tiek vertindamos būsimų studentų gebėjimus mokytis pagal konkrečios aukštosios mokyklos programą, tiek veikimo konkrečioje trečiojoje valstybėje, iš kurios laukiama atvykstant studentų, modelį.

Kalbant apie nereguliarią migraciją, pagal mainų programas atvykstantys studentai kelia mažai rūpesčių, nes paprastai mainai vyksta tarp universitetų, dalyvaujančių atitinkamose tarptautinėse mainų programose, arba dvišalių sutarčių tarp aukštųjų mokyklų pagrindu. Mainų programoje atrinkti dalyvauti studentai jau yra konkrečios aukštosios mokyklos studentai, t. y. jie jau studijuoja siunčiančioje aukštojoje mokykloje ir tik laikinai siunčiami gilinti žinių užsienyje.

Tuo tarpu savarankiškai studijuoti atvykstantys studentai savo buvimo valstybėje kreipimosi dėl nacionalinės vizos metu dažniausia nėra jokios aukštosios mokyklos studentai. Kartais tokie užsieniečiai yra ką tik įgiję vidurinį ar aukštąjį išsilavinimą ir ieško galimybės pradėti ar tęsti aukštojo mokslo studijas užsienyje. Jų apsisprendimą studijuoti Lietuvoje paprastai

lemia santykinai žemesnės studijų ir pragyvenimo kainos, gera studijų kokybė (ypač tai akcentuoja medicinos, technikos mokslų bei inžinerijos kryptis pasirenkantys užsienio studentai), ir, galiausia, galimybė gavus diplomą be didelių biurokratinių kliūčių susirasti darbą ES.

Kai kuriose trečiojoje valstybėje aktyviai veikia agentai, siūlantys padėti atvykti į Lietuvą studijų tikslais. Tačiau agentai, netgi tie, kurie dirba pagal atitinkamas sutartis su Lietuvos aukštosiomis mokyklomis, yra asmenys, užsiimantys komercine veikla ir gaunantys užmokestį iš savo klientų, todėl naivu tikėtis, kad jie uoliai tikrina savo klientų žinias bei gebėjimus. Aktyviausia agentai dirba Tolimųjų Rytų regione – Indijoje, Pakistane, Šri Lankoje. Neretai pasitaiko atvejų, kai skelbimuose apie studijas Lietuvoje regioninėje spaudoje jie reklamuoja ne pačias studijas, o galimybę gauti leidimą legaliai įvažiuoti ir apsigyventi ES. Turint omenyje, kad juodojoje rinkoje Šengeno vizos kaina tose valstybėse siekia iki 7 000 eurų, tai yra galimybė, sumokėjus patrauklią kainą už metus studijų⁵², legaliai įvažiuoti į ES valstybę su nacionaline viza, kuri šiuo metu taip pat suteikia teisę legaliai judėti Šengeno erdvėje. Tai sudaro tam tikras galimybes neteisėtam atvykimui.

Didžiausias trūkumas yra tas, kad iš esmės praleidžiama studento žinių vertinimo grandis – aukštoji mokykla negali iki galo įvertinti studento žinių patikimumo, nes dažniausia būsimo studento iki jo atvykimo apskritai nemato. Labai retai aukštųjų mokyklų atstovai vyksta į trečiąją valstybę asmeniškai susitikti su būsimais studentais, nes tai yra brangu ir labai sunkiai įgyvendinama didelėse trečiojoje valstybėje (susisiekimas). Paprastai dokumentai yra siunčiami ir pokalbis pravedamas naudojantis skaitmeninėmis ryšio priemonėmis, kurių patikimumas yra sąlyginis – nėra galimybių nei patikrinti pateikiamų dokumentų autentiškumą, nei asmens, su kuriuo kalbama, tapatybės. Tuo tarpu vizų tarnybai mokslo dokumentai pagal dabar galiojančius norminius aktus iš viso nėra pa-

⁵² Paprastai mokestis už metus studijų aukštosiose mokyklose užsienio studentams Lietuvoje svyruoja nuo 2 000 iki 5 000 eurų.

teikiami – pateikiamas tik aukštosios mokyklos tarpininkavimo raštas, nurodantis, kad asmuo yra priimtas į atitinkamas studijas.

Įvardintos teisės aktų spragos sudaro galimybę piktnaudžiauti šiuo pagrindu tiek nesąžiningiems užsieniečiams, kurių pagrindinis tikslas yra atvykimas į Lietuvą, o vėliau keliavimas į kitas ES valstybes, tiek ir nesąžiningoms aukštosioms mokykloms, kurios labiau orientuojasi į metinio mokesčio surinkimą, o ne paruoštos studijų programos kokybę. Pastaruoju metu kai kuriose aukštosiose mokyklose netgi paplito tokia keista praktika, kad į studijas priimami studentai, nemokantys jokios kalbos, kuria organizuojamos studijos. Tokiems studentams yra sukurtos specialios studijų programos, kurių pradžioje organizuojami parengiamieji kalbos kursai, pvz. Pakistano ar Indijos pilietybę turintys studentai atvykę į Lietuvą iš pradžių mokosi anglų kalbos. Neretai pradinės būsimųjų studentų anglų kalbos žinios yra tokios, kad vizų tarnyboje su jais net neįmanoma praveisti elementaraus pokalbio, todėl kai kurių aukštųjų mokyklų atrankos kriterijai kelia abejonių.

3.2.1.2 Atvykimas darbo tikslais

Atvykimas darbo tikslais – vienas dažniausiai naudojamų pagrindų, kreipiantis dėl nacionalinės vizos. Viza išduodama asmeniui, atvykstančiam į Lietuvos Respubliką dirbti ir turinčiam Darbo biržos užsieniečiui išduotą leidimą dirbti Lietuvos Respublikoje (jeigu tokio reikia). Lietuvos darbo birža vertina, ar atvykstantis užsienietis turi reikalingą kvalifikaciją (pirmoji patikros grandis). Pagal iki 2011 m. balandžio mėnesio galiojusią Aprašo redakciją nacionalinė viza buvo išduodama tik darbuotojams, kurie turi Darbo biržos leidimą dirbti ir yra įgiję profesiją, įtrauktą į profesijų, kurių darbuotojų Lietuvoje trūksta, sąrašą. Nacionalinė viza suteikdavo tokiems darbuotojams teisę atvykti į Lietuvą ir jau būnant Lietuvoje gauti leidimą gyventi.

Pagal naują Aprašo redakciją išplėsta darbuotojų, kuriems gali būti išduodama viza, grupė. Todėl dabar dėl nacionalinės vizos gali kreiptis visi darbuotojai, turintys leidimą dirbti. Sprendimą dėl vizos išdavimo priima vizų tarnybos pareigūnas. Toks teisinis reglamentavimas leidžia

operatyviai reaguoti į darbo rinkos poreikius ir leidimą laikinai gyventi gauti jau būnant Lietuvoje.

Pakankamai lanksti darbuotojų atvykimo tvarka kartais viešojoje erdvėje susilaukdavo kritikos, nes, pasak kritikų, trečiųjų šalių darbuotojai, sutikdami dirbti už mažesnę darbo užmokestį, galimai atima darbo vietos iš atitinkamos kvalifikacijos Lietuvos gyventojų. Dažniausia tokių nusiskundimų buvo sulaukiama iš pervežimo sektoriuje dirbusių Lietuvos gyventojų.

Vienas dažniausių iššūkių vizų tarnyboms, vertinant prašymus išduoti vizą šiuo pagrindu, yra tai, kad vizų tarnybų darbuotojams taip pat neretai tenka vertinti, ar užsieniečio pagrindinis atvykimo tikslas iš tiesų yra darbas įmonėje. Nors pirminį vertinimą atlieka Lietuvos darbo birža, tačiau ji vertina tik dokumentus ir paties užsieniečio nemato. Ekspertai pastebi, kad su darbuotojais, kurie atvyksta darbo sutarčių pagrindu, didesnių problemų nekyla.

Daugiausia problemų iškyla vertinant užsieniečius, kurie atvyksta kaip Lietuvoje įregistruotos įmonės vadovai. Šiems užsieniečiams kaip taisyklė neišduodama daugkartinė nacionalinė D viza. Jie turi kreiptis dėl leidimo gyventi ir sprendimo laukti savo kilmės šalyje arba Lietuvoje, jeigu gali joje teisėtai būti. Pasitaiko atvejų, kai užsienietis įsteigia įmonę, paskiria save vadovu, nustatydamas minimalų leidžiamą atlyginimą, ir kreipiasi dėl leidimo apsigyventi išdavimo ir / ar vizos darbo pagrindu, pasinaudodamas įstatymo leidžiama išimtimi vadovams nepateikti leidimo dirbti. Migracijos poskyrių ekspertai pažymi, kad daugiausia problemų kyla vertinant, ar užsieniečio vadovaujama įmonė vykdo ekonominę veiklą. Teisiškai nėra nustatyti aiškūs kriterijai, kurias remiantis būtų galima įvertinti, ar užsienietis vykdo veiklą ar įsteigia firmą ir jai vadovauja tik tam, kad gautų/prasitėtų leidimą gyventi. Teisinio reguliavimo spraga leidžia egzistuoti merdinčioms įmonėms, kurių vienintelis įsteigimo tikslas – leidimo laikinai gyventi ES užtikrinimas jos vadovui. Praktikoje tarp tokių įmonių netgi paplito labai išradinga veiklos schema: praėjus tam tikram laikui, direktorius, kuris jau turi leidimą gyventi, yra atleidžiamas,

o toje pačioje įmonėje į direktoriaus pareigas priimamas kitas asmuo, kuris taip pat atitinkamai pateikia prašymą išduoti nacionalinę vizą. Ekspertai sutaria, kad būtina sudaryti darbo grupę ir nustatyti protingus kriterijus, kurių pagrindu būtų galima vertinti užsieniečių įsteigtas ir jų vadovaujamas įmones Lietuvoje.

3.2.1.3 Atvykimas kitais tikslais

Apraše taip pat numatyta galimybė kreiptis dėl nacionalinės daugkartinės vizos išdavimo asmenims, atvykstantiems dėstyti ar vykdyti mokslinių tyrimų, sportininkams, artistams, žurnalistams – tai asmenys, atvykstantys aiškiai apibrėžtų darbo sutarčių pagrindu (dažniausia terminuotų) ir nekeliantys nereguliarios imigracijos pavojaus. Paprastai prašymai išduoti nacionalines vizas yra tvarkomi per teisinius atstovus ir, jeigu asmenys atvyksta ilgesniam nei vienerių metų laikotarpiui, iš karto pateikiami dokumentai dėl leidimo laikinai apsigyventi.

Atskira pagrindų kategorija yra numatyta jūrininkams. Tai yra labai specifinė grupė asmenų, nuo kurių darbo įgūdžių priklauso sėkminga laivyba, o laivybos įmonės paprastai yra labiausia suinteresuotos, kad atvykstantys asmenys turėtų tinkamą kvalifikaciją ir patirtį, todėl su šios kategorijos vizų prašytojais nesusipratimų pasitaiko retai.

3.2.1.4 Leidimai apsigyventi Lietuvos Respublikoje

Vienkartinė nacionalinė visa išduodama trečiųjų valstybių piliečiams, kurie turi Migracijos departamento sprendimą dėl leidimo gyventi ir kuriems reikia vizos atvykti į Lietuvos Respubliką. Šios vizos išduodamas automatiškai, nes reikalingi patikrinimai atliekami leidimo gyventi išdavimo metu. Detaliai leidimai gyventi šioje Studijoje nebus nagrinėjami, nes tai nėra jos tyrimo objektas. Trumpai bus pristatyti tik pagrindai, dėl kurių kyla problemų.

Leidimas gyventi šeimos susijungimo pagrindu. Jeigu prašymas išduoti leidimą nuolat gyventi pateiktas šeimos susijungimo pagrindu, kai šeimos narys yra užsieniečio sutuoktinis, įgaliotas valstybės tarnautojas turi įvertinti ir nustatyti, ar yra rimtas pagrindas manyti, kad sudaryta

santuoka yra fiktyvi. Turi būti vertinamos santuokos, sudarytos per 5 metų laikotarpį prieš prašymo išduoti leidimą nuolat gyventi pateikimą ir keliančios pagrįstų įtarimų.

Požymiai, kurie gali būti pagrindas manyti, kad santuoka fiktyvi, yra panašūs į numatytus Komisijos komunikate COM (2009) 313⁵³: susituokus negyvenama kartu, nevykdomos sutuoktinių pareigos, sutuoktiniai netvarko bendro ūkio, sutuoktiniai iki santuokos niekada anksčiau nebuvo susitikę, sutuoktiniai apie save, apie pirmąjį susitikimą arba apie kitas su jais susijusias aplinkybes pateikia prieštaringsus duomenis, sutuoktiniai nekalba abiem suprantama kalba ir pan. Nustačius minėtus pagrindus, informacija yra tikrinama, apklausiant sutuoktinius raštu, apklausiant kaimynus, kitus asmenis, kurie gali turėti informacijos. Įvertinus surinktą informaciją ir esant rimtam pagrindui manyti, kad santuoka yra fiktyvi, užsieniečiui atsisakoma išduoti ar pakeisti leidimą laikinai ar nuolat gyventi arba turimas leidimas laikinai ar nuolat gyventi panaikinamas.

Nors ir mažai, tačiau daugėjo atvejų kuomet prisidengdami fiktyvia santuoka užsieniečiai bando gauti leidimą apsigyventi Lietuvoje. Kai kuriuose internetiniuose forumuose⁵⁴ netgi dalinamasi informacija, kokias teises suteikia santuoka su Lietuvos piliečiais (kalbama tiek apie Lietuvą konkrečiai, tiek apie Europos Rytų bloką, tiek apie ES).

Pasitaiko atvejų, kai asmenys, sulaikyti kaip nelegaliai esantys valstybėje, siekdami maksimaliai pratęsti buvimo laiką ES, pateikia prieglobsčio prašymą. Prieglobsčio prašymo nagrinėjimo metu jie sudaro santuoką ir tuomet pateikia dokumentus dėl leidimo apsigyventi Lietuvoje. Tarp kompetentingų institucijų netgi buvo kilusi diskusija, ar prieglobsčio prašytojas prieglobsčio prašymo nagrinėjimo metu gali įregistruoti santuoką. Dažniausia po tokių skubotų santuokų sudarymo asmenys siekdavo pasinaudoti laisvo kilnojimosi teise ir išvykti gyventi į kitas ES valstybes.

Leidimas gyventi darbo ar kitos teisėtos veiklos pagrindu. Asmuo, kuris ketina dirbti Lietuvos Respublikoje ir kreipiasi dėl leidimo gyventi

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF>

⁵⁴ http://www.trust7.com/de/foren/integration/aufenthaltserlaubnis-eu_residence_permit-eu

išdavimo šiuo pagrindu, paprastai privalo gauti leidimą dirbti, išskyrus apibrėžtus atvejus, kuomet jis yra atleidžiamas nuo tokios pareigos.

Daugiausia susirūpinimo nereguliarios migracijos požiūriu kelia šie du atvejai:

1. Kai užsienietis yra įmonės, įstaigos ar organizacijos, įregistruotos Lietuvos Respublikoje, vadovas ar įgaliotas atstovas, jeigu pagrindinis jo atvykimo tikslas yra darbas įmonėje, įstaigoje ar organizacijoje.

2. Kai užsienietis yra įmonės, įstaigos ar organizacijos, įregistruotos Lietuvos Respublikoje, savininkas arba bendraturtis, kurio turimo įmonės įstatinio kapitalo dalies nominali vertė sudaro ne mažiau kaip 50 tūkstančių litų, ir jo buvimas Lietuvos Respublikoje yra būtinas, siekiant šios įmonės, įstaigos, organizacijos tikslų ir vykdant veiklą, arba yra tokios bendrovės vadovas, jeigu pagrindinis jo atvykimo tikslas yra darbas įmonėje, įstaigoje ar organizacijoje.

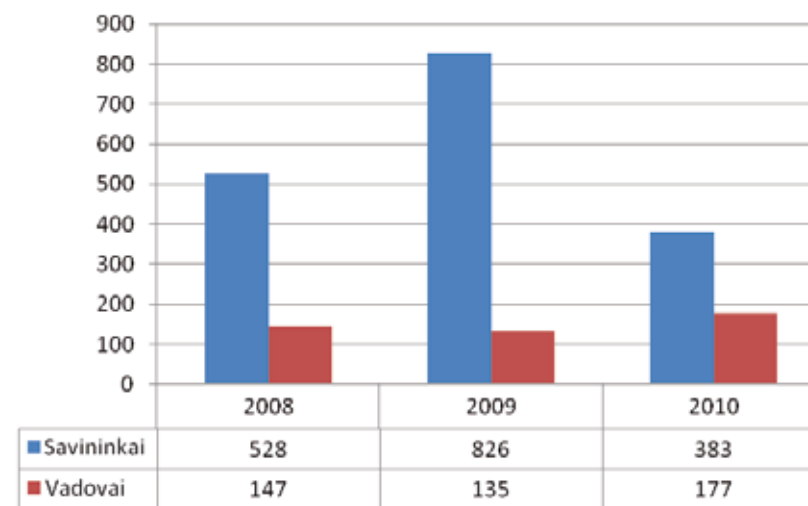
Pasitaiko atvejų, kai įmonės steigimo tikslas yra ne ūkinės komercinės veiklos vykdymas, o leidimo laikinai apsigyventi gavimas. Pavyzdžiui, netgi buvo sukurtas specialus neteisėtos imigracijos modelis: per Lietuvos teisinius tarpininkus Lietuvoje įsteigiama įmonė⁵⁵, kurios savininkas / vadovas yra asmuo, norintis atvykti į Lietuvą/ES; su asmeniu sudaroma darbo sutartis, skiriant jį vadovu ir paprastai numatant minimalų leidžiamą darbo užmokestį; toks asmuo, net nebuvo Lietuvos, jos vizų tarnybai užsienyje iš karto pateikia prašymą dėl leidimo apsigyventi Lietuvoje Respublikoje. Įmonei steigti išleisti pinigai – 10 000 litų – už legalų ir patikimą įvažiavimą į ES yra labai patraukli alternatyva valstybėse, kuriose juodojoje rinkoje Šengeno vizos kaina siekia iki 5 000–7 000 eurų.

Įstatymo norma, reguliuojanti savininkų ir bendrasavininkų atvykimą, dėl nuolat augančio piktnaudžiavimo buvo sugriežtinta ir šiuo metu galiojančioje įstatymo redakcijoje nustatyta, kad užsieniečio, kuris yra Lietuvoje įregistruotos įmonės savininkas ar bendrasavininkas, turimo

⁵⁵ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatyme numatyta, kad uždarosios akcinės bendrovės įstatinis kapitalas turi būti ne mažesnis kaip 10 tūkst. litų (Valstybės žinios, 2000, Nr. 64-1914)

įstatinio kapitalo dalies nominali vertė turi sudaryti ne mažiau kaip 50 tūkstančių litų. Šis sugriežtinimas labai sumažino piktnaudžiavimų leidimų apsigyventi Lietuvoje išdavimo tvarka, tačiau neaišku, ar neatbaidė teisėtai atvykti norinčių verslininkų.

Grafikas Nr. 4. Sprendimai išduoti / pakeisti leidimą laikinai gyventi



Šaltinis: Migracijos departamentas

3.3. Iššūkiai ir pasiekimai, siekiant užkirsti kelią neteisėtai migracijai

Konsultavimasis dėl vizos išdavimo. Siekiant užtikrinti valstybių narių saugumą, prieš išduodant vizas kai kurių valstybių piliečiams arba kai kurių valstybių piliečių grupėms, gali būti nustatytas išankstinės konsultacijos reikalavimas. Šis reikalavimas gali būti taikomas tiek prieš išduodant Šengeno, tiek prieš išduodant nacionalines vizas. Šengeno vizų išdavimo atveju trečiųjų valstybių ar jų piliečių grupių sąrašą, kurio pagrindu vykdomos konsultacijos su kitomis valstybėmis narėmis, pagal valstybių narių atsiųstus pranešimus sudaro ir administruoja Europos Komisija. Analogiškus sąrašus, kurių

pagrindu atliekamos nacionalinės konsultacijos, pagal Valstybės saugumo departamento ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos pranešimus sudaro ir administruoja Migracijos departamentas.

Konsultuojantis dėl vizos išdavimo, centrinė valdžios institucija Lietuvoje yra Migracijos departamentas. Vizų tarnybos, nagrinėdamos valstybių, nurodytų Valstybės saugumo departamento ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos patvirtintuose sąrašuose, piliečių ar šiuose sąrašuose nustatytų piliečių kategorijų prašymus dėl vizos išdavimo, elektroniniu būdu konsultuojasi su centrine institucija – Migracijos departamentu. Vizų tarnybos siekia išsiaiškinti, ar nėra atsisakymo išduoti vizą pagrindų ir ar tenkinamos atvykimo sąlygos⁵⁶.

Tuo atveju, jeigu konsultuotis dėl vizos išdavimo nėra privaloma (t. y. konkretus asmuo, kreipęsis dėl vizos, nepatenka į minėtus sąrašus), tačiau vizų tarnyba nusprendžia, kad būtina papildomai patikrinti pateiktus duomenis, galima konsultuotis savo iniciatyva.

Migracijos departamentas, gavęs konsultacijos paklausimą iš vizų tarnybos, savo ruožtu konsultuojasi atitinkamai su Valstybės saugumo departamentu ir / arba Valstybės sienos apsaugos tarnyba bei kitų valstybių centrinėmis institucijomis⁵⁷. Institucijos, patikrinusios duomenis apie užsieniečių ir pagal kompetenciją įvertinusios turimą informaciją, ne vėliau kaip per 5 kalendorines dienas nuo elektroninio paklausimo dėl vizos išdavimo gavimo dienos pateikia Migracijos departamentui apibendrintą įvertinimą. Kai kuriais atvejais vizų tarnybos atsakymą į paklausimą gali prašyti pateikti labai skubiai – per 24 valandas.

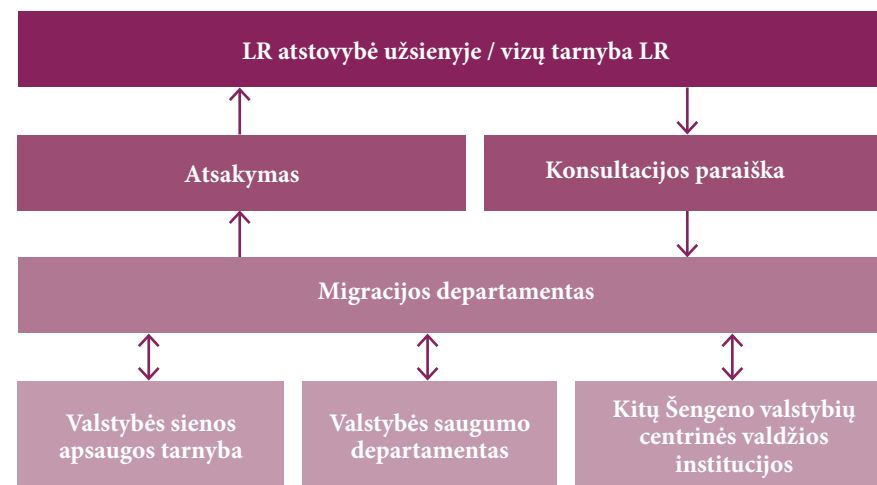
⁵⁶ Vizų kodekso 21 straipsnio 1 d. ir 3 d.

⁵⁷ Valstybės saugumo departamentas tikrina: ar asmuo atitinka atvykimo sąlygas, kaip nustatyta Šengeno sienų kodekse, ar pateikia tikrovę atitinkančią informaciją, ar nėra įtarimų dėl neteisėtos veiklos, ar nepažeidimo vizas išduodančio pareigūno, ar nėra kaltinimų žmoniškumui ir karo nusikaltimais, ar tenkina Kodekso 21 straipsnio 1 dalyje ir 3 dalies d punkte nurodytus reikalavimus; Valstybės sienos apsaugos tarnyba tikrina, ar nėra pagrindų, nurodytų Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 19 straipsnio 1, 2 ir 4 punktuose, ir / ar tenkinamos atvykimo sąlygos, nurodytos Kodekso 21 straipsnio 1 ir 3 dalyse. Šengeno vizų atveju konsultuojamasi ir su kitų valstybių narių centrinėmis institucijomis.

Pats Migracijos departamentas savo išvados dėl to, ar nėra atsisakymo išduoti vizą pagrindų ir ar tenkinamos atvykimo sąlygos, neteikia – jis tik apibendrina iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Valstybės saugumo departamento gautą informaciją.

Migracijos departamentas apibendrintą įvertinimą siunčia vizų tarnybai. Jei bent iš vienos suinteresuotos institucijos, t. y. Valstybės saugumo departamento arba Valstybės sienos apsaugos tarnybos, yra gaunamas neigiamas įvertinimas dėl vizos išdavimo, vizos tarnyba vizos išduoti negali. Tačiau net ir tuo atveju, jeigu minėtos suinteresuotos institucijos neturi vizos išdavimui prieštaraujančios informacijos, vizų tarnyba, įvertinusi konkretaus prašymo ir pokalbio su vizos prašytoju aplinkybes, gali priimti sprendimą atsisakyti išduoti vizą.

*Lietuvos Respublikos vizų tarnybos konsultacijos
dėl vizos išdavimo schema*



Šaltinis – Migracijos departamentas.

Apskundimas. Sprendimą atsisakyti išduoti vizą, nepriklausomai nuo jos rūšies, arba ją panaikinti ar atšaukti galima apskųsti Lietuvos Respublikos Vilniaus apygardos administraciniam teismui per 14 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos.

Neteisėtos migracijos kontrolės priemonės ir etapai

Pirmasis neteisėtos migracijos kontrolės etapas – pateiktų **dokumentų vizai ar leidimui laikinai apsigyventi vertinimas**. Vertinant kartu su prašymu išduoti vizą pateikiamus dokumentus, dažniausia apsiribojama tuo, kad pagal galimybes patikrinamas jų autentiškumas, patikimumas, įvertinama, ar jos atitinka norminiuose aktuose nustatytus konkrečius reikalavimus kartu su prašymu išduoti vizą pateikiamiems dokumentams (pavyzdžiui, pagal galimybes patikrinama, ar banko pažyma apie turimas sąskaitas tikrai išduota konkrečios banko, ar sąskaitose yra pakankamai lėšų, kad būtų padengtos užsieniečio išlaidos buvimo Lietuvoje metu).

Antras būdas (taikomas rečiau) – užsieniečių kontrolė **prieš jiems užsiregistruojant į skrydį**. Lietuva neturi savo migracijos ryšių palaikymo pareigūnų (*liaison*), deleguotų į trečiąsias valstybes, tačiau turi gerų bendradarbiavimo pavydžių su kitų valstybių narių ryšių palaikymo pareigūnais – Rusijos Federacijoje, Baltarusijos Respublikoje ir Gruzijos Respublikoje, visas tris Baltijos valstybes atstovauja Latvijos Respublikos ryšio karininkai, geri santykiai su kitų valstybių narių ambasadų ryšių pareigūnais (pvz. su Austrijos ryšių pareigūnu Delyje) bei Suomijos ir Vokietijos ryšių pareigūnais, dirbančiais tarptautiniuose trečiųjų valstybių oro uostuose (pvz., Suomijos migracijos ryšių palaikymo pareigūnas Delio oro uoste arba Vokietijos – Kairo oro uoste). Tokie ryšių palaikymo pareigūnai paprastai siunčiami į tas trečiąsias valstybes, kurių piliečių pateikiamuose prašymuose išduoti vizą dažnai pasitaiko klaidų atvejų, pateikiama tikrovės neatitinkanti informacija, taip pat į tas valstybes, kurių piliečiai dažnai sulaikomi ES šalyse, pasibaigus išduotų vizų galiojimo laikui. Konsulatuose šie pareigūnai paprastai atsakingi už pateiktų dokumentų ekspertizę. Oro uostuose dirbantys ryšių palaikymo pareigūnai paprastai orientuojasi į antrosios grandies kontrolę – surengia su vykstančiais asmenimis papildomą pokalbį oro uoste, patikrina, ar pateikti kelionės dokumentai ir vizos yra autentiški, ar asmuo vyksta tuo pačiu maršrutu, kurį buvo nurodęs prašydamas vizos, ir pan. Todėl, jei Lietuvos vizų tarnyboje vizą gavęs asmuo naudoja kitos valstybės narės oro linijomis, gali būti, kad jie papildomai bus patikrinti tos valstybės

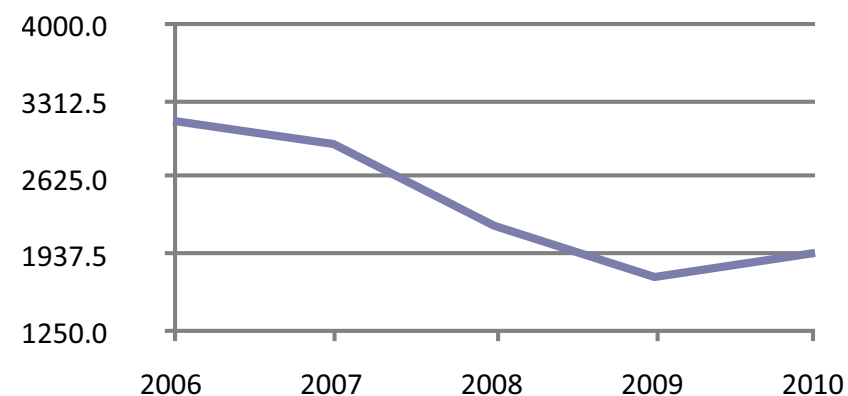
ryšių palaikymo pareigūno. VSAT ekspertai pritaria, kad šių pareigūnų darbas yra labai svarbus nustatant naujas neteisėtos imigracijos schemas ir turi būti palaikomas.

Trečias – užsieniečių **kontrolė prie išorės sienų**. Lietuvoje šią funkciją prie išorinių sienų su Baltarusijos Respublika ir Rusijos Federacija, taip pat tarptautiniuose oro uostuose atlieka Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Pasirinktiniai patikrinimai kartais vykdomi ir ties vidinėmis ES sienomis (pvz., Lietuvos-Lenkijos ir Lietuvos-Latvijos)

Bendradarbiaudami su Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis, užsieniečių buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje taip pat kontroliuoja policija, Migracijos departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba.

Užsieniečių, kuriems neleidžiama atvažiuoti, skaičius yra nedidelis ir per pastaruosius keletą metų neaugo (grafikas Nr. 5). Dažniausia priežastis, dėl kurios neleidžiama atvykti – asmuo nepateikia galiojančios vizos ar leidimo gyventi arba negali pateikti dokumentų dėl jo buvimo pagrįstumo.

Grafikas Nr. 5. Užsieniečių, kuriems neleidžiama įvažiuoti į Lietuvos Respubliką, skaičius



Šaltinis – 2010 m. Migracijos metraštis

Apibendrinant galima teigti, kad didžiausia problema yra tai, kad nėra kriterijų, kurias remiantis būtų galima vertinti užsieniečių įsteigtų įmonių veiklą. Lietuva organizuoja bendrus mokymus vizas išduodantiems pareigūnams ir VSAT darbuotojams, tačiau specializuotų mokymų trūksta. Lietuva neturi parengusi gairių konkrečioms trečiųjų šalių regionams, atsižvelgiant į nereguliarios migracijos srautus iš jų. Ekspertai pažymėjo, kad tokios instrukcijos ir mokymai didelės neteisėtos imigracijos regionuose galėtų būti vykdomi Europos Komisijos ir apimti visus toje šalyje reziduojančius ES vizų tarnybų pareigūnus.

Tačiau naujaisi pasikeitimai leidžia operatyviai reaguoti į neteisėtos imigracijos atvejus. Pavyzdžiui, konsulinių procedūrų valdymo sistemos vizų modelis yra suprogramuotas taip, kad užregistravus ir suvedus konkretaus vizų prašytojo duomenis yra galimybė patikrinti, ar jis nėra kreipęsis dėl vizos anksčiau, taip pat, ar nėra paraleliai nagrinėjamas klausimas dėl vizos išdavimo šiam asmeniui kitoje vizų tarnyboje. Taip pat sistema leidžia skenuoti kartu su prašymu pateiktus dokumentus, todėl, asmeniui kreipiantis ne pirmą kartą, galima patikrinti, ar naujai pateikta informacija yra aktuali, ar nėra prieštaraujančios informacijos ir pan.

4. Bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis: atvejų analizė

4.1 Legalios migracijos palengvinimas: Rusijos Federacija

Rusijos Federacija yra viena iš valstybių, kurios piliečiams Lietuvos vizų tarnybos išduoda daugiausia vizų. Lietuvos Respublika Rusijos Federacijoje turi daugiausia vizų tarnybų, lyginant su kitomis trečiosiomis valstybėmis – ambasada Maskvoje, generalinius konsulatus Sankt Peterburge ir Kaliningrado srityje bei konsulatą Sovetske.



Su Rusijos Federacijos piliečiais Lietuvos piliečius sieja tamprūs istoriniai, ekonominiai, šeiminiai ryšiai. Lietuvos geografinė padėtis Rusijos Federacijos atžvilgiu yra unikali: iš vienos pusės Lietuva turi išorinę sieną su Rusijos Federacijos anklavu – Kaliningrado sritimi; iš kitos pusės – su Baltarusijos Respublika, kurią su Rusijos Federacija sieja savotiškas „Rytų

Šengenas“, ant šių valstybių sienos nevykdoma pasienio kontrolė ir Rusijos piliečiai gali laisvai įvažiuoti į Baltarusijos teritoriją ar kirsti ją tranzitu.

Kaliningrado anklavas neturi sienos su žemynine Rusija. Tokia geopolitinė specifika lėmė, kad kelionės į Kaliningrado sritį ir iš jos visuomet susilaukdavo atskiros teisinio reglamentavimo – tiek iki Lietuvos įstojimo į ES, tiek po jo. Kadangi pagrindinė susisiekimo priemonė tarp Kaliningrado srities ir žemyninės Rusijos iki šių dienų išlieka traukiniai, o per Lietuvos teritoriją einanti geležinkelio linija yra trumpiausia ir dėl vienodo bėgių pločio patogiausias kelias, tai Rusijos piliečių judėjimas per LR yra didelis.

Istorinė apžvalga

Lietuvai 1990 m. kovo 11 d. paskelbus nepriklausomybę, ji palaipsniui perėmė savo sienų kontrolę. Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos Vyriausybės 1995 m. vasario 24 d. Maskvoje pasirašė susitarimą dėl Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos valstybės sienos perėjimo punktų⁵⁸. 1997 m. spalio 24 d. buvo pasirašyta Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos sutartis dėl Lietuvos ir Rusijos valstybės sienos⁵⁹. Šios sutartys sudarė sąlygas nustatyti aiškias Lietuvos ribas ir pradėti vykdyti kontrolę pasienio kontrolės punktuose.

Maskvoje 2002 m. gruodžio 30 d. buvo sudarytas Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės susitarimas dėl abiejų valstybių piliečių kelionių⁶⁰. Šiame susitarime:

1. Numatyta, kad Rusijos Federacijos piliečiams, nuolat gyvenantiems Rusijos Federacijos Kaliningrado srityje, Lietuvos Respublikos vizų tarnybos be kvietimo ir nemokamai išduoda Lietuvos Respublikos vizas, taip pat daugkartines, galiojančias iki vienerių metų, su teise būti Lietuvos Respublikoje iki 180 dienų per vienerius metus, bet ne ilgiau kaip 90 dienų per 6 mėnesius. Pariteto pagrindu Lietuvos gyventojai į Kaliningrado sritį taip pat galėjo vykti be vizų.

⁵⁸ Valstybės žinios, 1995, Nr. 22-510

⁵⁹ Valstybės žinios, 1999, Nr. 100-2891

⁶⁰ Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-2

2. Išplėstas ratas asmenų, kurie buvo atleisti nuo konsulinio mokesčio (pvz., konsulinis mokestis buvo neimamas iš vaikų iki 16 metų, nepriklausomai nuo kelionės tikslo, ir asmenų, vyresnių nei 60 metų amžiaus).

3. Nustatyti atvejai, kuomet nebuvo reikalaujama pateikti kvietimo vizai.

Šie susitarimai įtvirtino labai liberalią Rusijos Federacijos piliečių kelionių į Lietuvą tvarką.

Kaliningrado tranzito klausimas

Lietuvai tapus ES nare ir ruošiantis prisijungti prie Šengeno erdvės, iškilo Kaliningrado tranzito klausimas. ES lygiu teko susitarti, kaip užtikrinti Šengeno teisyno taikymą bei spręsti Rusijos piliečių tranzito per LR ir Šengeno teritoriją klausimą. Kaliningrado srities tranzito klausimas buvo sprendžiamas 2002 m. lapkričio 11 d. Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos pareiškimu „Dėl tranzito tarp Kaliningrado srities ir kitų Rusijos dalių“ ir 2002 m. gruodžio 30 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės susitarimu „Dėl abiejų valstybių piliečių kelionių“⁶¹. Įgyvendinus susitarimus, nuo 2003 m. liepos 1 d. įsigaliojo specifinis kelionių tranzito tarp Kaliningrado srities ir kitos Rusijos dalies režimas. Pagal šį režimą įvesti dviejų rūšių dokumentai, reikalingi kirsti valstybių narių teritoriją (supaprastinto tranzito dokumentas (STD), ir supaprastinto tranzito geležinkeliu dokumentas (STGD)), suteikiantys trečiųjų šalių piliečiams, kurie keliauja iš vienos savo šalies teritorijos dalies į kitą, kai šios teritorijos dalys yra geografiškai atskirtos, galimybę keliauti ir palengvinantys jų kelionę. Nors ES teisinė bazė sudaro teisinės galimybės visoms valstybėms narėms, kurių geografinė padėtis tenkintų nurodytus kriterijus, sudaryti atitinkamus susitarimus su kaimyninėmis trečiosiomis valstybėmis (pvz., Lenkija bei Latvija taip pat galėtų sudaryti analogiškus susitarimus su Rusijos Federacija), tačiau šiuo metu reglamentu leidžiamą režimą iš visų valstybių narių taiko tik Lietuva.

STD skirtas vykti daug kartų, tiesiogiai tranzitu kertant Lietuvos teritoriją bet kokios rūšies sausumos transporto priemone. Jį išduoda

⁶¹ Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-2

Lietuvos vizų tarnybos užsienyje ir jo galiojimo terminas yra ne ilgesnis kaip treji metai. Tranzitas, remiantis STD, neturi trukti ilgiau kaip dvidešimt keturias valandas.

STGD atveju buvo sukurta speciali išdavimo schema, kurios tikslas buvo minimizuoti administracinius formalumus geležinkelio keleiviams – geležinkelio kasose pirkdamas bilietą asmuo pateikia savo dokumentą, kasos darbuotojai elektroniniu būdu perduoda keleivio duomenis Lietuvos vizų tarnybai užsienyje, kur yra atliekamos administracinės procedūros (suvedami duomenys, patikrinami nacionaliniai ir Šengeno nepageidaujamų asmenų sąrašai) ir išspausdinamas STGD.

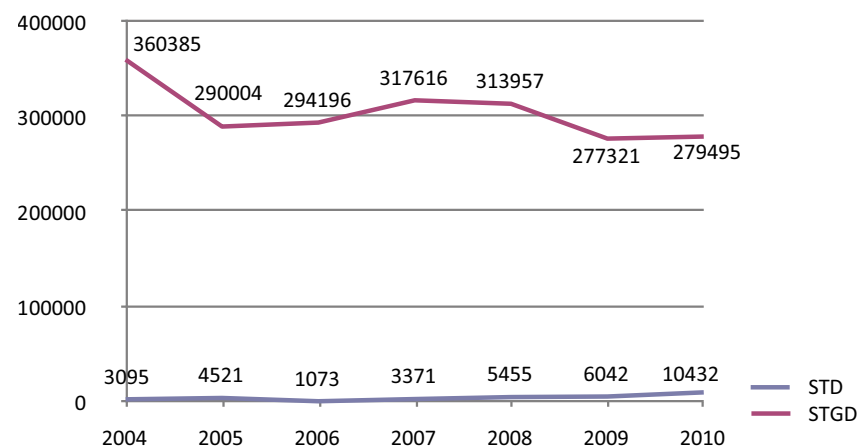
Lentelė Nr. 4. Supaprastintų kelionės dokumentų lyginamoji lentelė

	STD	STGD
Kam?	Rusijos piliečiams vykti tranzitu iš / į Kaliningrado sritį per LR	Rusijos piliečiams vykti tranzitu iš / į Kaliningrado sritį per LR
Maksimalus tranzito laikas	24 valandos	6 valandos
Kas ir per kiek laiko išduoda?	Lietuvos konsulatai Rusijoje per 7 darbo dienas	Perkant traukinio bilietą per 24 valandas (išduodama bilietų kasoje)
Galiojimo laikas	3 metai	3 mėn. (tik vienai kelionei pirmyn ir atgal)
Kaina	5 EUR	Nemokamas

Šaltinis: Užsienio reikalų ministerija

Grafike Nr. 6 pateikti duomenys rodo išduodamų STD ir STGD skaičiaus dinamiką nuo 2004 metų.

Grafikas Nr. 6. Bendras išduotų STD ir STGD skaičius 2004–2010 m.



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

Atkreiptinas dėmesys, kad reglamentas, nustatantis STD ir STGD, neapima vizų išdavimo kitų trečiųjų valstybių piliečiams, tranzitu vykstantiems iš pagrindinės Rusijos Federacijos dalies į Kaliningrado sritį ir atgal. Tokie asmenys turi kreiptis dėl Šengeno vizos išdavimo.

Susitarimai leido lanksčiai reaguoti į susidariusią situaciją, suteikdami teisę Rusijos Federacijos piliečiams laisvai judėti tarp Kaliningrado srities ir žemyninės Rusijos bei užtikrindami Šengeno erdvės saugumą.

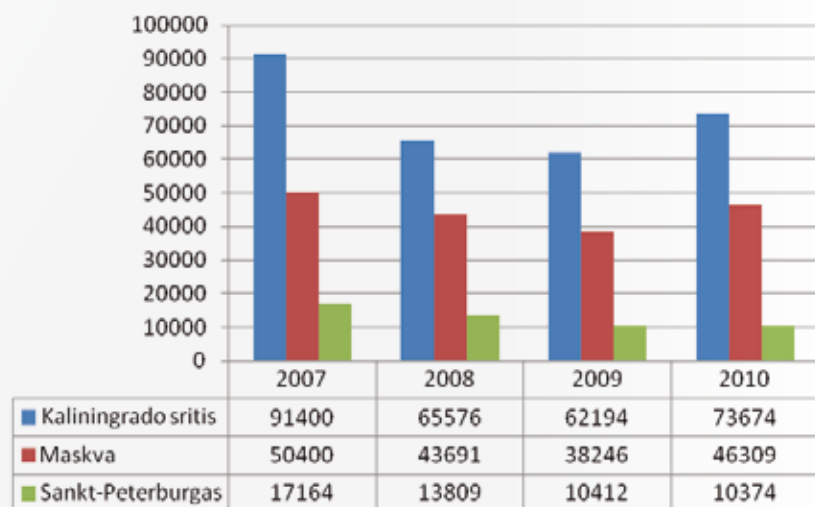
Statistinė analizė

2007 m. birželio 1 d. įsigaliojo Europos Bendrijų ir Rusijos Federacijos susitarimas dėl trumpalaikių vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo⁶². Jis iš esmės nepakeitė vizų kainos Rusijos Federacijos pagrindinėje dalyje gyvenantiems Rusijos piliečiams, tačiau Kaliningrado gyventojams, norintiems atvykti į Lietuvą, vizos kaina nuo nulio šoktelėjo iki 35 eurų.

⁶² OJ L 129, 17.5.2007

Tai turėjo įtakos ženkliam Lietuvos vizų tarnybose Kaliningrado regione išduodamų trumpalaikių vizų skaičiaus kritimui (grafikas Nr. 7⁶³).

Grafikas Nr. 7. Vizų, išduotų Lietuvos vizų tarnybose Rusijoje, skaičius 2007–2010 m.



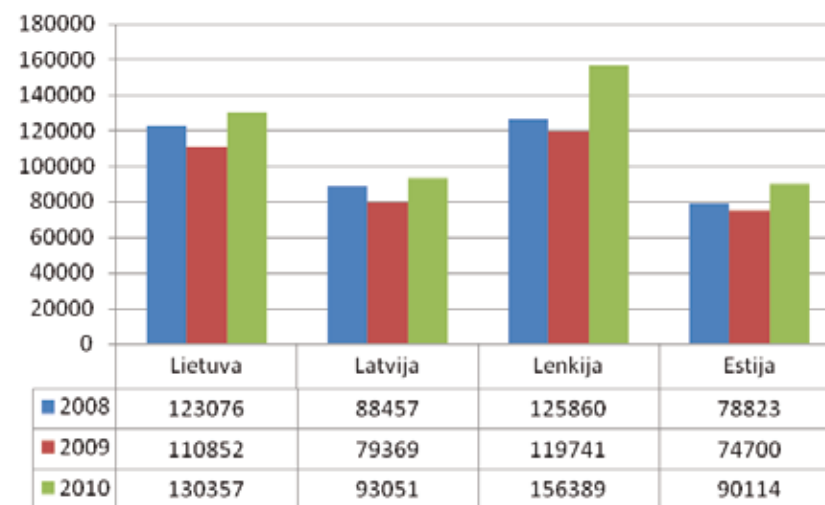
Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

Kitose Lietuvos vizų tarnybose Rusijos Federacijoje vizų skaičiaus kritimą galėjo lemti faktas, kad nuo 2007 m. gruodžio 21 d. į Lietuvą galėjo atvažiuoti Rusijos piliečiai, kurie turėjo kitų valstybių narių išduotą Šengeno vizą. Tokia situacija yra labai tikėtina, ypač Sankt Peterburge, kur absoliutus Šengeno vizų išdavimo lyderis yra Suomijos konsulas, 2007 m. išdavęs 426 276 Šengeno vizas, 2008 m. – 519 174, 2009 m. – 542

⁶³ Atsižvelgiant į tai, kad kiekvienais metais surenkami statistiniai duomenys šiek tiek keičiasi, grafikui sudaryti pasirinktas išduotų trumpalaikių A, B ir C tipo vizų bendras skaičius, kuris nuolat figūravo vizų statistikoje nuo 2007 m. Grafike nėra įtrauktas nacionalinių vizų skaičius, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad nacionalinių vizų lyginant su trumpalaikėmis Rusijos Federacijoje yra išduodama labai mažai (palyginimui – 2007 m. iš 159 507 išduotų vizų tik 543, 2008 m. – iš 123 493 nacionalinės buvo tik 395), jų neįtraukimas į grafiką neturi įtakos bendram vizų skaičiaus pokyčiui.

513. Išduodamų vizų skaičiaus kritimui 2009 m. įtakos turėjo ir pasaulį supurčiusi ekonominė krizė. Beje, 2009 m. išduotų vizų skaičiaus kritimas buvo pastebimas ne tik Lietuvos vizų tarnybose (grafikas Nr. 8).

Grafikas Nr. 8. Vizų, išduotų Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos vizų tarnybose Rusijoje, skaičius 2008–2010 m.

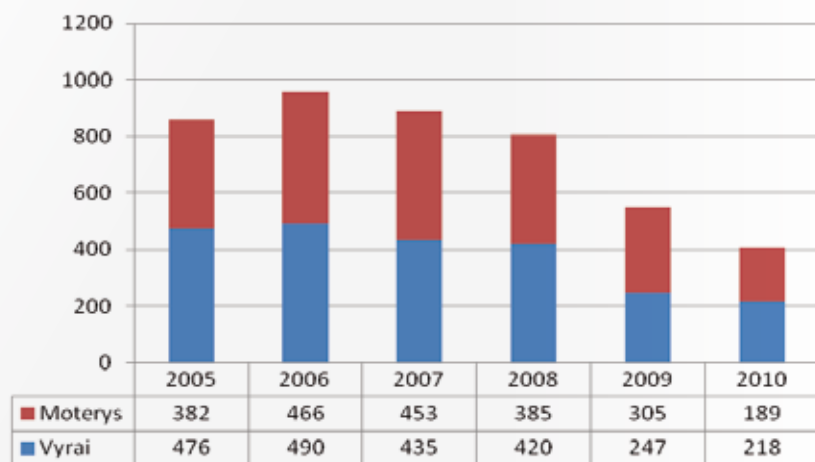


Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

Žvelgiant į ateitį, taip pat sunku būtų prognozuoti didelį vizų, išduodamų Rusijos Federacijos piliečiams, skaičiaus augimą, net ir tuo atveju, jei ekonomika grįžtų į prieš-krizinį lygį. Būtina atsižvelgti į faktą, kad Europos Sąjungos susitarime su Rusijos Federacija numatytas gana platus ratas asmenų, kuriems net pirmą kartą kreipiantis dėl Šengeno vizos išdavimo gali būti išduodamos ilgai galiojančios Šengeno vizos (iki 5 m.). Šiame susitarime numatyta ir tai, kad asmenims, kurie tinkamai pasinaudojo 1 metus galiojančia daugkartine visa, taip pat gali būti išduotos nuo 2 iki 5 metų galiojančios Šengeno vizos.

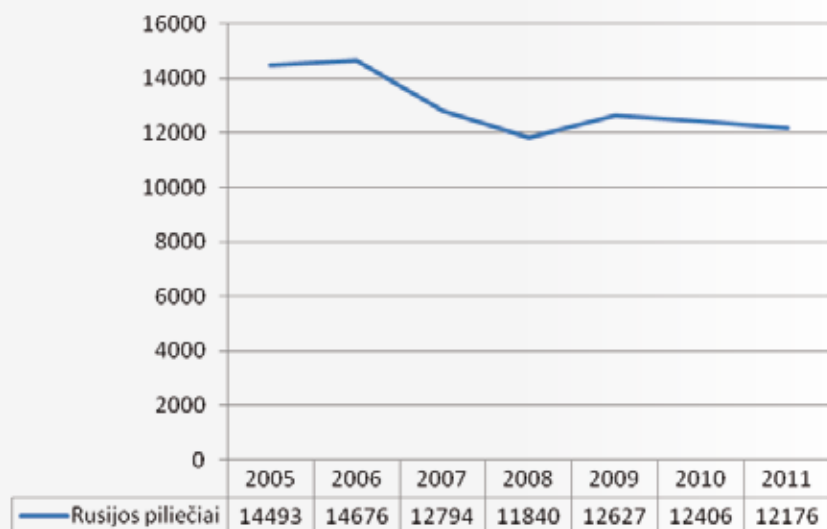
Nors Rusijos piliečiams išduodama daug vizų, tačiau jų imigracijos į Lietuvą srautai nėra dideli.

Grafikas Nr. 9. Rusijos Federacijos piliečių imigracija į Lietuvą



Šaltinis – Statistikos departamentas

Grafikas Nr. 10. Rusijos piliečių skaičius Lietuvoje (metų pradžioje)



Šaltinis – Migracijos departamentas

Daugiausia Rusijos piliečių atvyksta šeimos susijungimo pagrindu. Panaikinamų leidimų skaičius yra palyginus nedidelis.

Lentelė Nr. 5. Leidimai laikinai gyventi (pagal pagrindus) ir leidimų panaikinimas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Šeimos susijungimas	949	1180	1514	1734	1733	1736
Ketina dirbti	122	91	111	229	164	80
Ketina užsiimti teisėta veikla	87	122	152	205	277	369
Ketina mokytis	63	44	62	80	81	80
Atvyksta užsieniečio šeimos nariai	178	172	56	4	0	0
Kita	360	365	388	370	252	114
Iš viso	1759	1974	2283	2622	2507	2379
Panaikinti leidimai	12	21	14	36	59	12
Procentais nuo visų	0.7	1.1	0.6	1.4	2.4	0.5

Šaltinis – Migracijos departamentas

Statuso keitimo analizė rodo, kad dažniausia keičiamas statusas yra iš šeimos į darbą ir iš darbo į šeimos.

Lentelė Nr. 6. Statuso keitimas (pagal Eurostat metodiką)

Keičiamas pagrindas	Naujas pagrindas	2010 m.	2009 m.	2008 m.	2007 m.	2006 m.	2005 m.
Šeimos susijungimo	Iš viso	15	14	24	8	8	2
	Mokslo	4	1	4	1		
	Darbo	7	9	9	6	2	1
	Kitu	4	4	11	1	6	1
Mokslo	Iš viso	5	7	8	8	2	1
	Šeimos	2	6	3	2		1
	Darbo	1	1	1	3		
	Kitu	2		4	3	2	

Darbo	Iš viso	16	15	13	11	7	2
	Šeimos	15	13	13	8	6	2
	Mokslo	1	2		2		
	Kitu				1	1	
Kitu	Iš viso	5	12	4	20	3	7
	Šeimos	4	11	4	19	2	6
	Mokslo		1		1		1
	Darbo	1				1	
Iš viso		41	48	49	47	20	12

Šaltinis – Migracijos departamentas

Kitos priemonės

Kaip jau minėta ankstesniuose skyriuose, iki Lietuvos įstojimo į Šengeno erdvę Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnyba naudojo elektroninę įvažiavimo / išvažiavo sistemą (*entry-exit system*). Ši sistema buvo ypač naudinga stebint STD naudojimą. Tačiau prisijungus prie Šengeno erdvės naudotis šia sistema yra sunkiau, kadangi užsienietis gali kirsti Šengeno išorinę sieną tiek per Lietuvos pasienio postą, tiek per kitos valstybės narės. Dėl šios priežasties, nors iš esmės vis dar galima sekti STD ir STGD naudojimą, nes šie dokumentai įgalina asmenis tranzitu kirsti tik Lietuvos teritoriją, tačiau nebeįmanoma sukontroliuoti tranzito tikslu išduotų Šengeno vizų naudotojų judėjimo. Pavyzdžiui, 2009 m. buvo pastebėta įdomi tendencija – dažniausia Armėnijos piliečiai atvykdavo į Kaliningrado sritį oro transportu, o paskui kreipdavosi dėl tranzitinės vizos išdavimo, paprastai motyvuodami tuo, kad nusipirko automobilį ir ketina vykti namo sausumos transportu. 2008 m. į Lietuvos vizų tarnybą Kaliningrade dėl tranzitinės Šengeno vizos išdavimo buvo kreipėsi tik 8 Armėnijos piliečiai, o 2009 m. – net 55, tuo tarpu su tokiu pat prašymu į Lietuvos vizų tarnybą Jerevane 2009 m. kreipėsi tik 1 Armėnijos pilietis. Nelegalią migraciją stebintiems pareigūnams įtarimą sukėlė pirmiausia tai, kad automobilių pirkėjai atvykdavo su gana gausia palyda, neretai su

keliais mažamečiais vaikais. Antra, stebino atkaklus nenoras dėl tranzitinės vizos išdavimo kreiptis į Lietuvos vizų tarnybą Armėnijoje, savo nuolatinės gyvenamosios vietos valstybėje. Trečia, reikia pažymėti, kad iki Kodekso, kuris panaikino atskirą tranzitinės Šengeno vizos tipą (B), įsigaliojimo (iki 2010 m.) tranzitinę Šengeno vizą gauti buvo nepalyginamai lengviau nei paprastą trumpalaikę Šengeno vizą. Dėl to buvo pradėta atidžiau tikrinti visus dėl tranzitinių Šengeno vizų besikreipiančius oro transportu atvykusius trečiųjų valstybių piliečius. Kaip minėta, įsigaliojus Kodeksui 2010 m., problema iš dalies buvo išspręsta, nes buvo suvienodinti reikalavimai tranzito tikslu ir kitais tikslais išduodamoms Šengeno vizoms.

Siekiant optimizuoti techninę prašymo išduoti vizą apdorojimo dalį, taip sudarant galimybes aptarnauti didesnę asmenų kiekį ir skirti daugiau dėmesio prašymo išduoti vizą nagrinėjimui iš esmės, 2008 m. Lietuvos atstovybėje Maskvoje pradėta naudoti programa, kuri įgalino asmenis užpildyti prašymo išduoti vizą formą internetu. Spausdinant tokią formą, sistema sugeneruodavo specialų kodą, kurį galima būdavo nuskaityti vizų tarnyboje esančia specialia įranga, ir duomenys buvo automatiškai perkelti į konsulinę procedūrų valdymo sistemą. Dėl šios priežasties techniniams vizų tarnybos darbuotojams neberekėdavo patiems suvesti didžiosios dalies informacijos. Naudotis šia sistema pirmiausia buvo pasiūlyta vizų tarnybos akredituotoms turistinėms kompanijoms, kurių darbuotojams netgi buvo suorganizuoti specialūs mokymai. Pavieniai vizų prašytojai taip buvo skatinami pasinaudoti elektronine prašymo pildymo forma, o tokiu būdu užpildyti prašymai buvo priimami be eilės. Sistema iš tiesų pasiteisino, todėl atitinkami moduliai buvo įdiegti ir kitose Lietuvos vizų tarnybose, išduodančiose daug vizų: Rusijos Federacijoje, Baltarusijoje, Ukrainoje, Gruzijoje.

Ateityje galima tikėtis susitarimo tarp Rusijos Federacijos ir Lietuvos Respublikos dėl vietinio eismo per sieną, sudaryto vadovaujantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1931/2006. Tačiau susitarimo tarp Lietuvos ir Rusijos pasirašymas gali užtrukti, nes būtent šiuo metu Lenkija, atsižvelgdama į ypatingą Kaliningrado srities geografinę padėtį,

istorines sąsajas ir svarbą regionui, yra pasiūliusi keisti reglamentą Nr. 1931/2006, pastumiant leidžiamą maksimalią 50 km pasienio zoną taip, kad ji apimtų visą Kaliningrado sritį ir suteiktų galimybę visiems Kaliningrado gyventojams lankytis kaimyninių ES valstybių pasienio teritorijoje. Kadangi paraleliai laipsniškai vyksta ir tolesnės Europos Bendrijų bei Rusijos Federacijos diskusijos dėl trumpalaikių vizų išdavimo tvarkos supaprastinimo, taip pat vyksta 2007 m. pradėtas vizų liberalizavimo dialogas, gali būti, kad vietinio eismo per sieną susitarimas bus nukonkuruotas susitarimų, kurie apims visą Rusijos Federaciją.

4.2. Kelio neteisėtai migracijai užkirtimas: Indijos Respublika

Indija šioje Studijoje pasirinkta pirmiausia todėl, kad joje yra viena iš nedaugelio Lietuvos vizų tarnybų Azijos regione, kuriame fiksuojama aukšta nereguliarios migracijos rizika. Iki tol aukščiausios neteisėtos migracijos rizikos šalimis, kuriose veikė Lietuvos vizų tarnybos, buvo Kinija, Egiptas, Gruzija, Turkija. Remiantis 2009 m. statistiniais duomenimis, lyginant minėtas šalis, aukščiausias prašymų išduoti vizas atmetimo procentas buvo Gruzijoje – 19,16 proc., tuo tarpu Indijoje – net 42,44 proc. Be to, Lietuva buvo absoliuti lyderė ir tarp kitų valstybių narių. Didesnį atmetimo procentą, viršijantį 44 proc., turėjo tik Kipras (2009 metų duomenys), tačiau jis dar nėra prisijungęs prie Šengeno erdvės ir neišduoda Šengeno vizų.

Istorinė apžvalga

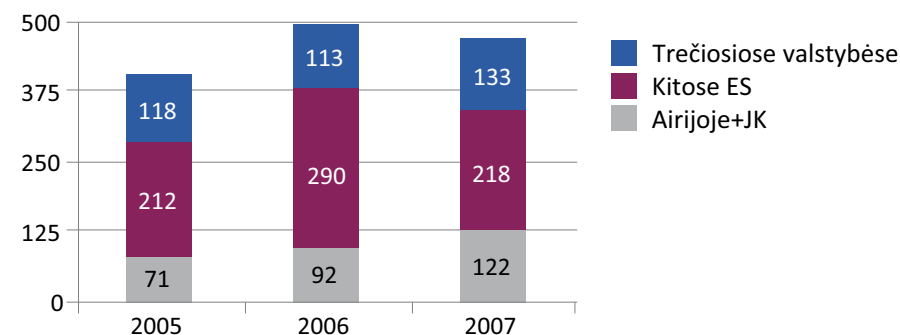
Lietuva yra sudariusi keturis susitarimus su Indijos Respublika, tačiau jie visi susiję su bendradarbiavimu ekonomikos, susisiekimo, kultūros ir švietimo klausimais. Atskirų susitarimų dėl vizų Indija ir Lietuva nėra sudariusios. Nors diplomatiniai santykiai su Indija buvo užmegzti 1992 m. balandžio 27 d., ambasada Indijoje, tuo pačiu ir Lietuvos vizų tarnyba

Delyje, yra santykinai viena jauniausių⁶⁴ – ji atidaryta 2008 m. liepos 2 d., o vizas pradėjo išduoti tik 2009 m. balandį. Šioje vizų tarnyboje jau nuo pirmųjų veiklos metų atmetama daugiausia prašymų išduoti vizą⁶⁵.

Statistinė analizė

Iki Lietuvos prisijungimo prie Šengeno erdvės Lietuvos vizos tarnybos Indijos piliečiams per metus išduodavo maždaug apie 500 vizų, tačiau absoliuti dauguma jų buvo išduodama ES valstybėse (grafikas Nr.11).

Grafikas Nr. 11. Bendras Lietuvos Respublikos vizų tarnybose Indijos piliečiams išduotų vizų skaičius 2005–2007 m.



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

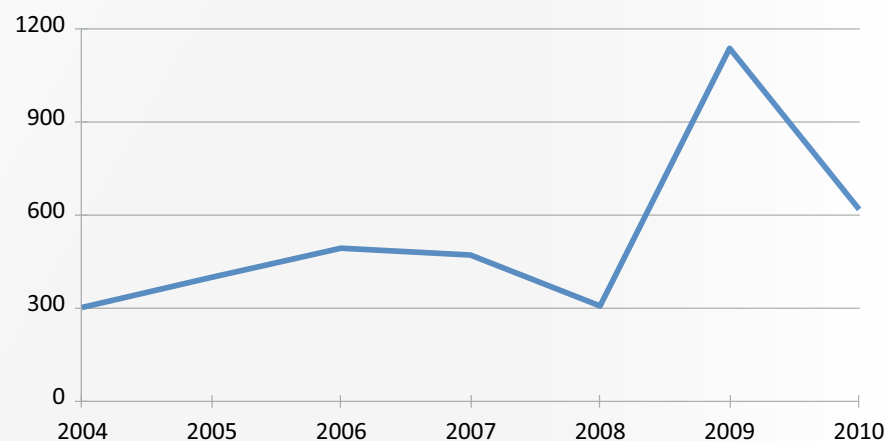
2008 m. Lietuva jau buvo prisijungusi prie Šengeno erdvės, tačiau Lietuvos ambasada Indijoje dar neišduodavo vizų. Taigi Indijos piliečiams išduotų vizų skaičius krito – Šengeno valstybėse legaliai esantiems Indijos piliečiams nebereikėjo kreiptis į Lietuvos vizų tarnybas, nes jie į Lietuvą galėjo atvykti su kitos Šengeno valstybės išduota viza. Tuo tarpu 2009 m.,

⁶⁴ Po Indijos buvo atidaryta tik viena Lietuvos vizų tarnyba trečiojoje valstybėje – Armėnijoje, Jerevane.

⁶⁵ Čia nepaminėta vizų tarnyba Argentinoje, kurioje prašymų atmetimo procentas labai aukštas, tačiau mažas vizų išdavimo skaičius neleidžia daryti apibendrinančių išvadų, be to, pastarosios valstybės piliečiams trumpalaikiams vizitams galioja bevizis režimas, dauguma atmetų vizų prašymų buvo Dominikos ir Kolumbijos piliečių.

pradėjus išdavinėti vizas Lietuvos vizų tarnyboje Delyje, Indijos piliečiams išduodamų vizų skaičius labai išaugo (grafikas Nr. 12⁶⁶).

Grafikas Nr. 12. Bendras Lietuvos Respublikos vizų tarnybose Indijos piliečiams išduotų vizų skaičius



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

2009 m., pradėjus išduoti vizas, ėmė ryškėti, kad neteisėtos migracijos veiklos metodai Indijoje yra daug platesnio profilio ir mastų nei tekdavo susidurti kitose Lietuvos vizų tarnybose užsienyje. Suomijos migracijos ryšių pareigūnai, dirbantys Delio oro uoste, atkreipė dėmesį, kad neretai pasitaiko atvejų, kai Indijos, Pakistano ir Bangladešo piliečiai, su Lietuvos vizų tarnyboje išduotomis vizomis atskridę iš Delio į Helsinkį, nebepasirodo tolesniame skrydyje į Vilnių. Ypatingą dėmesį buvo pasiūlyta kreipti į Bolivudo trupes, kurios vyksta į Lietuvą filmuotis. Kaip pasirodė, dažnas ir Šengeno vizas jau anksčiau išduodančioms valstybėms narėms gerai žinomas nereguliarios migracijos modus operandi buvo formavimas filmavimo trupių, į kurių sudėtį įeidavo tik pora aktorių, o visi kiti – aptarnaujantis personalas, kuris paprastai į Indiją niekada nebegrįždavo.

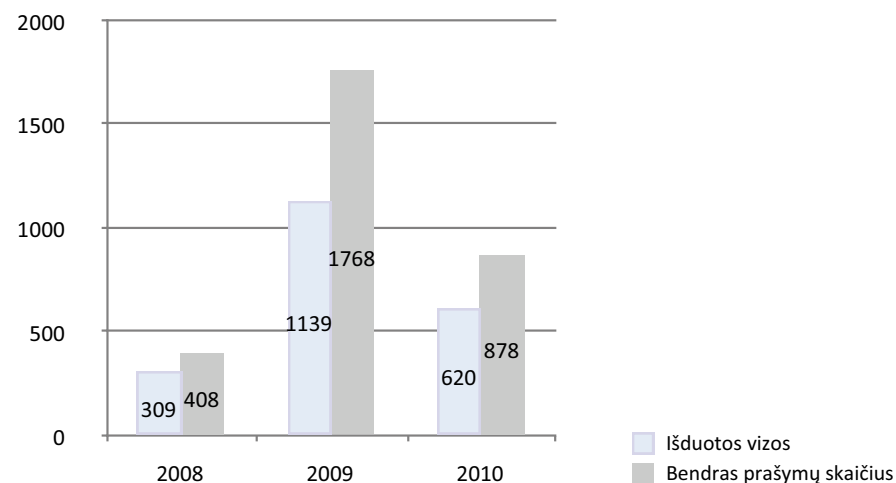
⁶⁶ Grafike lyginamas bendras Indijos piliečiams išduotų vizų skaičius (tiek nacionalinių, tiek trumpalaikių), nes duomenys pagal vizų tipus galimi tik nuo 2008 m.

Vienas iš įsimintiniausių atvejų buvo filmavimo grupės nariai, sulaukyti Belgijos teritorijoje ir pagal Dublino konvenciją, nustatančią valstybę, atsakingą už vienoje iš Bendrijos valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, perduoti Lietuvai kaip valstybei, išdavusiai vizas. Tai buvo asmenys, turintys Indijos pasus su Lietuvos vizų tarnybos išduotomis Šengeno vizomis.

Geri darbiniai kontaktai yra susiklostę su Austrijos ir Vokietijos ambasados migracijos ryšių pareigūnais, kurie turi nemažai patirties ir įrangos patikrinti pateikiamų dokumentų autentiškumą. Dažniau vis dėlto pateikiami sufalsifikuoti ne tapatybės, o prašymą pagrindžiantys dokumentai – pavyzdžiui, išrašai iš banko sąskaitų, darbdavio pažymos, diplomai.

Pasitelkiant kolegų patirtį, pavyko sukontroliuoti situaciją ir nutildyti internete pasklidusius gandus, kad Lietuvos vizų tarnyboje yra labai lengva gauti Šengeno vizą. Tai iliustruoja ir sumažėjęs besikreipiančių asmenų ir atmetamų prašymų išduoti vizas skaičius 2010 m. (grafikas Nr.13).

Grafikas Nr. 13. Bendras Indijos piliečių Lietuvos Respublikos vizų tarnyboms pateiktų prašymų išduoti vizas skaičius ir išduotų vizų skaičius



Šaltinis – Užsienio reikalų ministerija

Po 2010 m. įsigaliojusių pakeitimų dėl nacionalinės vizos teritorinio galiojimo ryškėja tendencija kreiptis dėl nacionalinių vizų išdavimo. Tai iliustruoja ne tik skaičiai (grafike Nr. 14 pastebimas ne tik absoliutus prašymų išduoti nacionalinę vizą padaugėjimas, bet ir ženklus santykinis šuolis, lyginant su bendru prašymų išduoti vizas Indijos piliečiams skaičiumi), bet ir padidėjęs agentų aktyvumas⁶⁷:

Amandeep Singh Bhangu

Fri, 6 May 2011 03:42 EDT

Contact us for study & Visitor Visa of Lithuania, Serbia, NZ, Ukraine

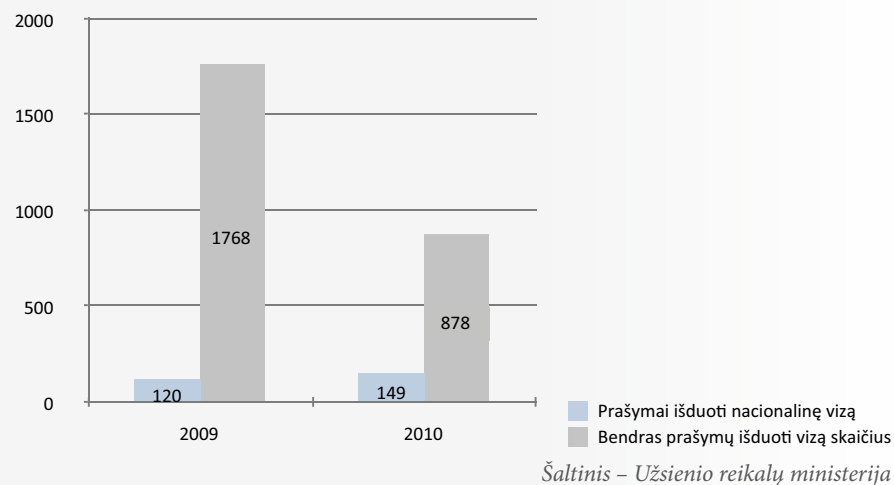
contact for study Visa

contact us for study in Lithuania

we are tie-up with college or universty of lithuania. If any stuednt want go there for study then contactus and get visa within 20 working days, without IELTS.

Get 100% visa and Very Low Cost.

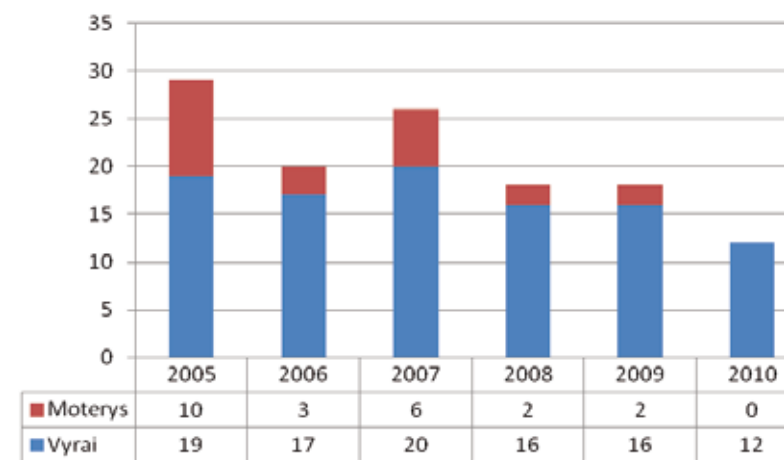
Grafikas Nr. 14. Lietuvos Respublikos vizų tarnyboms Indijos piliečių pateiktų prašymų išduoti nacionalines vizas skaičius ir bendras prašymų išduoti vizas skaičius 2009–2010 m.



⁶⁷ http://embassy-finder.com/lithuania_in_new-delhi_india?page=2

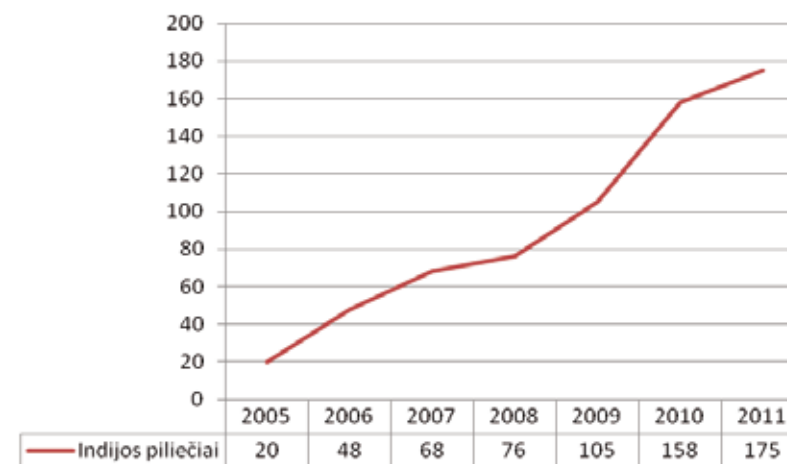
Imigruojančių Indijos piliečių srautai yra maži, tačiau bendras Indijos piliečių skaičius Lietuvoje auga kasmet.

Grafikas Nr. 15. Indijos piliečių imigracija į Lietuvą



Šaltinis – Statistikos departamentas

Grafikas Nr. 16. Indijos piliečiai metų pradžioje



Šaltinis – Gyventojų registras

Indijos piliečiai dažniausia atvyksta turėdami tikslą dirbti arba užsiimti teisėta veikla. Naikinamų leidimų gyventi procentas yra gana didelis. Pavyzdžiui, 2007 m. buvo panaikinta net trečdalis leidimų.

Lentelė Nr. 7. Leidimai laikinai gyventi (pagal pagrindus) ir leidimų panaikinimas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Šeimos susijungimas	6	8	24	21	23	42
Ketina dirbti	20	19	26	51	84	79
Ketina užsiimti teisėta veikla	7	5	7	16	25	23
Ketina mokytis	8	24	33	40	25	23
Atvyksta užsieniečio šeimos nariai	12	15	-	-	-	-
Kita	-	-	-	-	5	3
Iš viso	53	71	90	128	162	201
Panaikinti leidimai	3	4	29	4	8	17
Procentais nuo visų	5.7	2.8	32.2	3.1	4.9	8.5

Šaltinis – Migracijos departamentas

Statuso keitimo analizė rodo, kad dažniausia mokslo pagrindu išduotas leidimas gyventi buvo keičiamas į darbo pagrindą.

Lentelė Nr. 8. Statuso keitimas (pagal Eurostat metodiką)

Keičiamas pagrindas	Naujas pagrindas	2007	2008	2009	2010
Šeimos susijungimo	Iš viso	1			
	Mokslo				
	Darbo	1			
	Kitu				
Mokslo	Iš viso	2	6	6	2
	Šeimos	1	2	1	1
	Darbo	1	4	5	1
	Kitu				
Darbo	Iš viso			2	6
	Šeimos			2	6
	Mokslo				
	Kitu				
Kitu	Iš viso				
	Šeimos				
	Mokslo				
	Darbo				
Iš viso		3	6	8	8

Šaltinis – Migracijos departamentas

ES imigracijos ir prieglobsčio sistemos įpareigoja kiekvieną valstybę narę griežtai kontroliuoti asmenis, besikreipiančius dėl vizų, ir plėtoti bendradarbiavimą tarp šalių narių. Indijos pavyzdys rodo, kad ir maža valstybė, bendradarbiaudama su kitomis valstybėmis narėmis, gali kontroliuoti ir pašalinti nelegalios migracijos pavojus valstybėse su aukšta nelegalios migracijos rizika.

5. ES politikos ir teisėkūros poveikis

Labiausia matomas ES teisėkūros poveikis Lietuvos nacionalinei vizų politikai, be abejo, yra tai, kad prisijungus prie Šengeno erdvės labai sumažėjo galimybės formuoti nepriklausomą nacionalinę vizų politiką. Tai aiškiai iliustruoja nemažai denonsuotų susitarimų dėl piliečių kelionių su kaimyninėmis valstybėmis – Rusijos Federacija, Baltarusija, Ukraina, Moldova. Šiuose susitarimuose buvo nustatytos daug palankesnės vizų išdavimo sąlygos nurodytų valstybių piliečiams, atvykstantiems į Lietuvą⁶⁸. Kaip minėta, su dauguma iš šių valstybių Europos Sąjungos vardu buvo sudaryti atitinkami susitarimai dėl trumpalaikių visų išdavimo tvarkos supaprastinimo, ir tokie susitarimai supaprastino tų valstybių piliečių vykimą į senąsias Šengeno erdvės nares, kurios iki tol taikė griežtesnę tvarką, tačiau į daugumos naujųjų Šengeno narių teritoriją (pavyzdžiui, Lenkijos, Vengrijos, Latvijos, Lietuvos) norintiems atvykti minėtų valstybių piliečiams gauti vizą tapo nepalyginamai sunkiau.

Įstojimas į Šengeno erdvę ne tik apribojo galimybes formuoti atskirą nacionalinę vizų politiką, bet ir, suderinus prašymo priėmimo ir sprendimo dėl vizos priėmimo procedūras, modifikavo iki tol galiojusius nacionalinius norminius aktus bei taikytas nacionalines procedūras – įvedė naujas bendradarbiavimo su valstybėmis narėmis formas, naujas konsultavimosi procedūras, suteikė teisę konsulatams vietos lygiu sudaryti suderintus

⁶⁸ Plačiau 2.2 skyriuje.

dokumentų, pateikiamų kartu su prašymu išduoti vizas, sąrašus, nustatė bendrus atleidimo nuo mokesčio už prašymo išduoti vizą nagrinėjimą pagrindus ir t. t.

Prisijungimas prie erdvės be sienų taip pat atskleidė naujus iššūkius neteisėtos migracijos srityje. Įstojus į Šengeno erdvę, neteisėtos migracijos požiūriu išaugo Lietuvos vizų tarnybų išduodamų vizų vertė. Galbūt todėl, įstojus į Šengeno erdvę, išduotų trumpalaikių vizų skaičius smuktelėjo nežymiai, o vėliau netgi pradėjo kilti, nors dėl Lietuvos pradėto taikyti Šengeno teisyno kai kurių valstybių piliečiams vizos labai pabrango (pvz., Kaliningrado srities gyventojams vizos buvo išduodamos nemokamai, vėliau nustatyta kaina – 35 eurai, Baltarusijos piliečiams konsulinis mokestis už prašymo išduoti vizą nagrinėjimą buvo 5 eurai, vėliau nustatyta kaina – 60 eurų).

Kodėl dalis užsieniečių kreipiasi į Lietuvos vizų tarnybas net ir tada, kai vyksta į kitas valstybes nares? Užsieniečių motyvacija yra įvairi ir smarkiai priklauso nuo trečiosios valstybės, kurios gyventojai jie yra, taip pat nuo jų veiklos ir kitų aplinkybių. Keli iš dažniausia pasitaikančių motyvų:

1. Įprotis. Kai kuriose trečiosiose valstybėse (pavyzdžiui, Baltarusijoje, Rusijoje, Gruzijoje, Kazachstane, Ukrainoje) kreiptis į kaimyninės valstybės atstovybę žmonėms yra įprasta. Jie ir jų tėvai vykdavo į Lietuvą, kol ji buvo kaimynė Tarybų sąjungoje, vyko jai atgavus nepriklausomybę, vyksta ir jai įstojus į ES bei Šengoną, gali su vizų tarnybų darbuotojais susikalbėti rusų kalba ir todėl net suplanavę vykti į kokią kitą Šengeno valstybę dėl vizos kreipiasi ten pat, kur yra pripratę.

2. Įsitikinimas, kad Lietuvos vizų tarnybose Šengeno vizą gauti lengviau. Ekspertai pažymi, kad toks užsieniečių požiūris gali formotis trečiosiose valstybėse, kuriose Lietuva neturi ilgametės vizų išdavimo praktikos ir nežino regiono specifikos. Tai iliustruoja kai kurie pavyzdžiai iš praktikos. Pavyzdžiui, net sudarius susitarimą su Vengrija dėl atstovavimo išduodant Šengeno vizas, pagal kurį Vengrija šiuo klausimu atstovavo Lietuvai Nigerijoje (Abudžoje), Nigerijos piliečiai, nepaisydami galimy-

bės daug mažesniais kaštais pateikti prašymą savo valstybėje, vykdavo į vienintelę Lietuvos vizų tarnybą Afrikoje – Egipte (Kaire). Užsieniečiai neretai atvykdavo net ir tuo atveju, kai jiems buvo aiškiai pasakoma, kad prašymai išduoti vizą turi būti pateikti Šengeno partneriams Abudžoje, o Kaire prašymai dėl vizos išdavimo nebus priimti. Deja, tokia parankia taktika, kai vizų tarnybos darbuotojai neturi galimybių tinkamai patikrinti kitoje valstybėje išduotų dokumentų autentiškumo, vizų prašytojo patikimumo, ryšių su buvimo vietos valstybe ir t. t., ir toliau yra naudojamosi nacionalinių vizų atveju arba ir dėl Šengeno vizų, kai trečiųjų valstybių piliečiai kreipiasi dėl atstovavimo valstybėse, kuriose Lietuva dar nėra sudariusi susitarimų su Šengeno partnerėmis. Tačiau tokiose šalyse kaip Rusija, Baltarusija, kur Lietuva turi ilgametę vizų išdavimo praktiką, vyrauja priešingas įsitikinimas, kad Lietuvos vizų tarnybos vizas išduoda sunkiau.

3. Išankstinis užsirašymas. Kai kuriose trečiosiose valstybėse gali būti, kad Lietuvos vizų tarnybos turi galimybes greičiau priimti vizų prašytojus. Pavyzdžiui, Turkijoje kai kurios valstybės narės, kurios turi dideles turkų bendruomenes ir išduoda labai daug vizų, naudojasi išankstinio užrašymo sistema ir paskiria laiką prašymui dėl vizos pateikti po dviejų, o kartais (sezono metu) ir daugiau savaičių. Tuo tarpu kitų valstybių narių vizų tarnybos, tarp jų ir Lietuvos, kurios išduoda mažiau vizų, yra pajėgios priimti prašymus iš visų tą dieną besikreipiančių vizų prašytojų. Dėl šios priežasties į jas užsieniečiams kreiptis atrodo parankiau.

Įsigaliojus reglamentui Nr. 265/2010, kuris įtvirtino nuostatą, kad nacionalinė viza suteikia užsieniečiui teisę laisvai keliauti po visą Šengeno teritoriją, praleidžiant joje ne daugiau kaip 3 mėnesius per kiekvieną pusmetį, atsirado ir kitų veikimo modelių. Pavyzdžiui, labai padažnėjo atveju, kai užsieniečiai, turintys tikslą nelegaliai pasilikti ES, net ir nebesikreipdavo dėl Šengeno vizos išdavimo. Praktika jiems parodė, kad Šengeno vizą gauti yra daug sunkiau. Tai sąlygoja daugybę priežasčių.

Pirmiausia, Šengeno vizos išdavimas yra labai detalai reglamentuotas Bendrijos lygiu. Tai aprašyta ne tik naujame Kodekse, tačiau ir labai detaliame praktiniame vadove, apibendrinančiame visų valstybių narių,

kurių dalis turi ilgesnį Šengeno vizų išdavimo stažą nei Lietuva, gerąją praktiką ir patirtį. Be to, trečiosiose valstybėse esančių valstybių narių konsulatų ir Europos Komisijos atstovai reguliariai renkasi, turėdami tikslą aptarti situaciją, susijusią su vizų išdavimu, konkrečiame regione ir pasidalinti patirtimi.

Antra, Kodeksas įgalina sudaryti susitarimus dėl atstovavimo išduodant Šengeno vizas, todėl nesąžiningi užsieniečiai turėtų pateikti prašymą išduoti Šengeno vizą patyrusiam valstybės narės konsulatui savo pilietybės valstybėje, o ne praktikos toje valstybėje neturinčiai, kitoje valstybėje reziduojančiai Lietuvos vizų tarnybai. Tokia tendencija, pavyzdžiui, gana ryški Pakistane, kuriame nesąžiningi vizų prašytojai iš Pakistano, vengdami kreiptis dėl Šengeno vizos į Lietuvai atstovaujančios Vengrijos konsulatą, verčiau renkasi rizikingą kelionę į Indiją ir kreipiasi dėl nacionalinės vizos (paprastai studijų pagrindu arba kaip įmonės steigėjai ar vadovai).

Trečia, nagrinėjant prašymą išduoti nacionalinę vizą, nepalyginamai daugiau įtakos turi kitos institucijos bei įstaigos, įmonės ir organizacijos, kurios taip pat prisideda prie užsieniečio patikimumo įvertinimo, nors dažniausia net nebūna jo mačiosios. Pavyzdžiui, universitetas, kuris priima užsienietį mokytis, įvertinęs jo žinias ir pateiktus turimus mokslo baigimo dokumentus per atstumą; teritorinė darbo birža, vertinanti, ar asmeniui gali būti išduotas leidimas dirbti; arba net advokatų kontoros, kurios neretai atstovauja savo klientams užsieniečiams įsteigiant įmonę, joje įsidarbinant ir pateikiant dokumentus dėl nacionalinės vizos ir leidimo gyventi.

Galiausiai, nacionalinė viza kainuoja tiek pat, kiek Šengeno viza (studentams ji yra apskritai nemokama), jos išdavimas trunka tiek pat, o šios vizos turėjimas įgalina judėti po visą Šengeno erdvę, taigi nenuostabu, kad jos populiarumas tarp nesąžiningų užsieniečių išaugo.

Operatyviai reaguoti į pagreitį įgaunantį netinkamą naudojimąsi nacionalinėmis vizomis kartais neleidžia ir teisinis neapibrėžtumas – skirtingai nuo pakankamai detalai reglamentuotos prašymo išduoti Šengeno

vizą pateikimo ir nagrinėjimo procedūros⁶⁹, prašymo išduoti nacionalinę vizą nagrinėjimas yra epizodiškai paaiškinamas URM konsulinio departamento ir Migracijos departamento direktorių bendruose išaiškinimuose. Tačiau dėl pakankamai dažnai besikeičiančių formuluočių norminiuose aktuose jie nėra nuoseklūs ir didžioji jų dauguma net nebeatitinka šiuo metu galiojančio Aprašo nuostatų.

Trūksta teisinio aiškumo, išaiškinimų ir teisminės praktikos, vertinant kai kurias Užsieniečių teisinės padėties įstatymo nuostatas. Pavyzdžiui, šiame įstatyme nustatyta, kad galima atsisakyti išduoti leidimą gyventi užsieniečiui, kai duomenys, kuriuos jis pateikė norėdamas gauti leidimą gyventi, neatitinka tikrovės arba buvo pateikti neteisėtai įgyti ar suklastoti dokumentai. Tačiau neaišku, kaip elgtis vizų tarnybai, jeigu pateikti dokumentai yra nesuklastoti, bet kyla rimtų abejonių, ar užsienietis turi pakankamai žinių ir įgūdžių dirbti darbą, kurio pagrindu kreipiamasi dėl vizos ar leidimo gyventi arba mokytis.

Visgi yra aišku, kad suderinimo procesas vizų politikos srityje ES lygiu dar tik įsibėgėja. Šis procesas jau ne tik atskleidė tam tikrus nacionalinių praktikų trūkumus, bet ir sutelkė valstybių narių pastangas, siekiant tolesnio suderinimo bei kovojant su galimais piktnaudžiavimais naudojant sistemą, kurios pagrindinis tikslas yra maksimaliai atverti Europos duris sąžiningiems ir geranoriškiems svečiams.

⁶⁹ Vizų kodekso praktinis vadovas yra 120 lapų „žingsnis po žingsnio“ instrukcija. Tai yra „gyvas“ dokumentas, už kurio nuolatinį peržiūrėjimą ir atnaujinimą atsakingas vadovaujantis Kodeksu įsteigtas Vizų komitetas, sudarytas iš valstybių narių ir Europos Komisijos ekspertų.

6. Išvados

Politika, vizija, prioritetai. Lietuva neturi vieno strateginio dokumento, apibrėžiančio vizų politikos principus ir viziją. Pagrindinis principas užfiksuotas Lietuvos Imigracijos gairėse – imigracijos ir vizų politika turi atliepti ekonominius ir darbo rinkos interesus. Iki prisijungimo prie Šengeno buvo labai aiškiai išreikštas geografinis principas (prioritetas teikiamas kaimyninėms šalims, lengvinamas tų šalių piliečių atvykimas ir mažinama vizų kaina). Lietuvai pradėjus taikyti Šengeno aquis, nacionalinėje vizų politikoje vyko pasikeitimai – Lietuvai teko denonsuoti tarptautinius susitarimus su Rusijos Federacija, Baltarusija, Ukraina ir Moldova, išaugo vizų kaina trečiųjų šalių piliečiams. Nors bendras išduodamų vizų skaičius po įstojimo į Šengeno erdvę labai sumažėjo (40 proc.), tačiau vizų politikos turinys iš esmės nepasikeitė. ES lygiu pasirašomi susitarimai su trečiosiomis šalimis leido sušvelninti padėtį. Susitarimai su trečiosiomis šalimis (Ukraina ir ypač vienašalis susitarimas su Baltarusija) rodo, kad per vizų politiką siekiama ir politinių tikslų – spartinti demokratizacijos ir žmonių tarpusavio kontaktus.

Priemonės, skirtos teisėtai imigracijai palengvinti. Studijoje identifikavo keturias priemones, kuriomis siekiama palengvinti teisėtą užsieniečių imigraciją.

- Grupių, kurioms leidžiama atvykti su nacionaline D viza išplėtimas. Nuo 2011 m su nacionalinėmis vizomis gali atvykti visi darbuotojai ir studentai.
- Galimybė užpildyti kreipimosi dėl vizos formą internetu (pradėta naudoti ambasadoje Maskvoje). Šiuo metu taikoma Rusijos Federacijoje, Baltarusijoje, Ukrainoje ir Gruzijoje. Patogu ir sutaupo laiko vizas išduo-

dančiam pareigūnui. Lieka daugiau laiko įvertinti neteisėtos imigracijos riziką.

- Bendradarbiavimas su kitomis ES šalimis narėmis išduodant Šengeno vizas (Lietuva yra atstovaujama 49 trečiosiose valstybėse). Tačiau bendradarbiavimas negali būti taikomas išduodant nacionalinėms vizas dėl jų išdavimo specifikos.

- Bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis (pasirašyti susitarimai dėl mokesčio mažinimo ir procedūrų paprastinimo su Ukraina (2009) ir Baltarusija (2011)).

Probleminės sritys ir grupės. Studija identifikavo dvi sritis, kurias siūloma tobulinti siekiant didinti neteisėtos imigracijos prevenciją:

- Teisinis neapibrėžtumas. Šengeno vizų išdavimo procedūros tiksliai apibrėžtos Kodekse. Tuo tarpu nacionalinių vizų išdavimo procedūros nėra nuosekliai aprašytos. Trūksta teisinio aiškumo, teismų praktikos aiškinant Įstatymo nuostatas (pvz., neaišku kaip elgtis vizų tarnybai, jeigu pateikti dokumentai yra nesuklastoti, bet kyla rimtų abejonių, ar užsienietis turi pakankamai žinių ir įgūdžių dirbti darbą ar mokytis). Taip pat trūksta konkrečių instrukcijų/gairių, į ką turėtų būti atkreipiamas dėmesys išduodant nacionalines vizas įvairiais pagrindais, ypač regionuose, kuriuose yra aukšta neteisėtos imigracijos rizika.

- Kvietimo modulis nėra iki galo funkcionalus, nes nėra galimybių patikrinti kvietėjų patikimumo. Taip pat nėra praktikos išreikalaus iš kviečiančiojo padengti išlaidas susijusias su užsieniečio neteisėtu buvimu ir išsiuntimu. Rekomenduojama sudaryti nepatikimų kvietėjų nacionalinį sąrašą.

Studijoje taip pat aptariami du problemas keliantys vizų išdavimo pagrindai – atvykimas studijų ir teisėtos veiklos tikslais. Nuo 2011 visi studentai, priimti studijuoti į LR registruotą ir veikiančią aukštąją mokyklą, gali atvykti su nacionaline D viza. Tokia tvarka supaprastina ir pagreitina studijuoti Lietuvoje norinčių užsieniečių atvykimą ir atitinka Aukštojo mokslo tarptautiškumo skatinimo programą. Tačiau dabar galiojanti procedūra turi trūkumų – nacionalinės vizos iš esmės išduodamos remiantis universiteto tarpininkavimo laišku. Vizos išduodantys

pareigūnai tikrina tik dokumentų autentiškumą, tačiau ir tai padaryti ne visada įmanoma (ypač jei priimančios valstybės institucijos nelinkusios bendradarbiauti). Vizą išduodantys pareigūnai kitų patikrinimų neatlieka, pvz., ar užsienietis studentas moka kalbą, ar turi reikalingą kvalifikaciją – tai palikta aukštųjų mokyklų kompetencijai. Abejonių kyla ir dėl kai kurių aukštųjų mokyklų taikomų atrankos kriterijų, nes jos sudomintos studentų skaičiumi, o ne neteisėtos imigracijos prevencija. Neteisėtos imigracijos rizika šiuo pagrindu didžiausia Tolimuosiuose Rytuose (Indija, Pakistanas), nes ten aktyviai veikia agentai, siūlantys padėti atvykti į Šengeno erdvę mokymosi tikslais. Problemų kyla ir su užsieniečiais, kurių atvykimo tikslas yra ketinimas užsiimti teisėta veikla, ypač kai jie atvyksta kaip įmonės savininkai, bendraturčiai ar įmonės vadovai. Nors kaip taisyklė šiems užsieniečiams D vizos nėra išduodamos, tačiau tiek vizas išduodantys pareigūnai, tiek ir migracijos pareigūnai šalyje nurodo, kad kyla problemų, vertinant šių užsieniečių atvykimo tikslus. Pagrindinis trūkumas yra tai, kad nėra sukurta protingų kriterijų, remiantis kuriais būtų vertinamos užsieniečių įsteigtos įmonės Lietuvoje – ar jos vykdo konkrečią ūkinę veiklą ar yra sukurtos tik tam, kad užtikrintų leidimą gyventi jų vadovams. Rekomenduojama sudaryti darbo grupę ir nustatyti kriterijus, kurie leistų įvertinti užsieniečių įsteigtų įmonių ūkinę veiklą ir spręsti, ar jiems išduoti/pratęsti leidimus gyventi.

Atvejų analizės. Studijoje pateikiamos dviejų valstybių – Rusijos Federacijos ir Indijos Respublikos – atvejų analizės. Bendradarbiavimas su Rusijos Federacija vizų ir piliečių kelionių srityje yra darnaus bendradarbiavimo pavyzdys. Kaliningrado tranzito klausimo išsprendimas, prieš Lietuvai prisijungiant prie Šengeno erdvės, rodo, kaip Lietuva, ES ir Rusija lanksčiai reagavo į susidariusią situaciją ir taikė naujus būdus iškilusiai problemai spręsti. Indijos pavyzdys atskleidė neteisėtos migracijos iššūkius, su kuriais susidūrė naujai įsteigta Lietuvos diplomatinė atstovybė Delyje. 2009 m. Lietuvos atstovybė nepatenkino net 42 proc. asmenų prašymų išduoti vizas. Buvo susidurta su naujais neteisėtos imigracijos iššūkiais, kurie buvo sprendžiami, vystant bendradarbiavimą su kitų ES šalių atstovybėmis ir jų ryšių pareigūnais.

ES įtaka. Šiuo metu valstybės narės, pakreipdamos nacionalinę vizų politiką savo vidaus reikmių diktuojama linkme, daugiausia svertų turi nacionalinių vizų politikos srityje. Nors tam tikri elementai jau yra vienodinti Europos Sąjungos mastu, kol kas tai vis dėlto yra daugiau susiję su techniniais proceso elementais. Europos Tarybos atitinkamose darbo grupėse nemažai buvo diskutuota ir apie tolesnę būtinybę vienodinti reikalavimus, išduodant nacionalinės vizas. Pavyzdžiui, kai kurios valstybės narės ryžtingai pasisakė už būtinybę įvesti reikalavimą prieš išduodant nacionalines vizas tikrinti ne tik nacionalinius, bet ir bendrus asmenų, dėl kurių paskelbtas įspėjimas SIS, sąrašus. Taip pat buvo svarstyta, kad reikėtų sukurti teisinės ir techninės prielaidas kaupti duomenis apie išduotas nacionalines vizas VIS⁷⁰ ar analogiškoje sistemoje. Visi šie veiksniai liudija, kad vizų politikos integracija ES mastu tik prasidėjo ir tikrai nesustos ties trumpalaikių vizų išdavimą kodifikuojančiu Kodekso priėmimu.

⁷⁰ VIS – Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (OJ L 218, 2008 8 13) įteisinta Vizų informacinė sistema, skirta valstybėms narėms pasikeisti duomenimis apie trumpalaikių vizų prašymus ir dėl jų priimtus sprendimus, įskaitant sprendimus panaikinti, atšaukti arba pratęsti vizą, sąlygos ir procedūros, siekiant palengvinti tokių prašymų nagrinėjimą ir susijusių sprendimų priėmimą.

Literatūros sąrašas

Teisės aktai:

1. Stokholmo programa, OJ C 115, 2010 5 4
2. Bendrijos vizų kodeksas, OJ L 243, 2009 09 15
3. Šengeno sienų kodeksas, OJ L 105, 2006 4 13
4. Konvencija dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo dėl laipsniško bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo, OL L 239, 2000 9 22
5. Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 693/2003, nustatantis specialų supaprastinto tranzito dokumentą (STD), supaprastinto tranzito geležinkelio dokumentą (STGD) ir iš dalies pakeičiantis Bendrąją konsulinę instrukciją ir Bendrąjį vadovą, OJ L 99, 2003 4 17
6. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių, OJ L 218, 2008 8 13
7. Bendrijos vizų kodekso praktinis vadovas, Komisijos 2010-03-19 sprendimas K(2010)1620 galutinis
8. Komisijos komunikatas COM (2009) 313 Europos Parlamentui ir Tarybai dėl geresnio direktyvos Nr. 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje nuostatų perkėlimo ir taikymo gairių
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Baltarusijos Respublikos Vyriausybės laikinasis susitarimas dėl abiejų valstybių piliečių kelionių, Valstybės žinios, 2003, Nr. 1-1

10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Moldovos Respublikos Vyriausybės susitarimas dėl piliečių kelionių, Valstybės žinios, 2005, Nr. 85-3145
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Rusijos Federacijos Vyriausybės susitarimas dėl abiejų valstybių piliečių kelionių, Valstybės žinios, 2003, Nr. 12
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Ukrainos Ministrų Kabineto susitarimas dėl piliečių kelionių, Valstybės žinios, 2004, Nr. 92 -3351
13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539
14. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas, Valstybės žinios, 2000, Nr. 64-1914
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. balandžio 25 d. nutarimas Nr. 416 „Dėl Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 metų plano patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2007, Nr. 49-1897
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2008, Nr. 143-5706
17. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. V-178 „Dėl Aukštojo mokslo tarptautiškumo skatinimo 2011–2012 metų programos patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2011, Nr. 16-785
18. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2004 m. rugsėjo 2 d. įsakymas Nr. 1V-280/V-109 „Dėl dokumentų vizai gauti pateikimo, vizos išdavimo bei panaikinimo, konsultavimosi, kelionių organizatorių ir kelionių agentūrų akreditavimo ir kvietimo užsieniečiui laikinai atvykti į Lietuvos Respubliką patvirtinimo tvarkos“, Valstybės žinios, 2004, Nr. 136-4961
19. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl dokumentų leidimui laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje gauti pateikimo ir leidimų laikinai gyventi Lietuvos

- Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka arba registruotos partnerystės sutartis buvo sudaryta arba vaikas buvo įvaikintas, kad užsienietis gautų leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, tvarkos aprašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2005, Nr. 126-4509
20. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. rugsėjo 14 d. įsakymas Nr. 1V-292 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės institucijų ir įstaigų, kuriose užsieniečiams yra išduodamos vizos, sąrašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2004, Nr. 140-5130
 21. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. sausio 29 d. įsakymas Nr. A1-22 „Dėl pragyvenimo Lietuvos Respublikoje lėšų dydžio, kuris gali būti laikomas pakankamu pragyventi Lietuvos Respublikoje, užsieniečiui, prašančiam išduoti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje, nustatymo“, Valstybės žinios, 2007, Nr. 15-570
 22. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 14 d. įsakymas Nr. A1-500 „Dėl leidimo dirbti užsieniečiams išdavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2009, Nr. 98-4134
 23. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos metinė vizų statistika