



Prieglobsčio ir migracijos politikos organizavimas Lietuvoje

1. Įžanga

Šioje faktų suvestinėje apžvelgiamas prieglobsčio ir migracijos politikos organizavimas Lietuvoje, pristatomos pagrindinės institucijos, migracijos ir prieglobsčio politiką reguliuojantys teisės aktai bei trumpai aptariamos pagrindinės problemos. Ši santrauka paruošta pagal Europos migracijos tinklo (EMN) apžvalgą „*Prieglobsčio ir migracijos politikos organizavimas ES valstybėse narėse*“¹. Pagrindiniai informacijos šaltiniai buvo migraciją ir prieglobstį reglamentuojantys Lietuvos teisės aktai, valstybės institucijų interneto svetainės ir Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos parengti migracijos metraščiai. Pirminių duomenų analizė nebuvo atliekama.

2. Politinė, teisės ir institucinė sistema

2.1. Politinė sistema ir institucinis kontekstas

Vidaus reikalų ministerija (VRM) yra pagrindinė institucija, atsakinga už migracijos politikos formavimą² ir jos įgyvendinimo priežiūrą. Migracijos departamentas (MD) prie VRM yra pagrindinė institucija, vykdanči valstybės politiką migracijos srityje. MD gaudžiai bendradarbiauja su migracijos tarnybomis, kurios yra tiesiogiai pavaldžios Policijos departamentui (PD). Valstybės sienos apsaugos tarnyba (VSAT) atsako už sienų apsaugą ir įleidimą, įskaitant ir prieglobsčio prašytojų įleidimo procedūrą. Iš esmės, VSAT atsako už teisėtą užsieniečių atvykimą, o PD – už teisėtą jų buvimą šalyje. Užsieniečių registravimo centras (URC) rūpinasi prieglobsčio prašytojų ir neteisėtų migrantų apgyvendinimu. Pabėgėlių priėmimo centras (PPR) teikia paslaugas užsieniečiams, kuriems Lietuvoje suteikiama tarptautinė apsauga. Kitos svarbios institucijos yra Užsienio reikalų ministerija (atsakinga už vizų išdavimą) bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (atsakinga už pabėgėlių integraciją), Lietuvos darbo birža (atsakinga už darbo leidimų išdavimą trečiųjų šalių piliečiams), Valstybinė darbo inspekcija (atsakinga už neteisėto darbo prevenciją). Aktyviai migracijos srityje dirba Tarptautinė migracijos organizacija (Vilniaus skyrius), JT Pabėgėlių reikalų agentūra (JTVPK) ir Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija.

2.2. Teisinė sistema

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis užsieniečių teisinę padėtį Lietuvoje, įstatymas „*Dėl užsieniečių teisinės padėties*“. Šiame įstatyme nustatytos užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, prieglobsčio, integracijos, sulaikymo bei grąžinimo sąlygos, taip pat reglamentuojami kiti susiję klausimai.

3. Pagrindiniai iššūkiai

Emigracija. Lietuvos gyventojų emigracija yra vienas svarbiausių migracijos valdymo klausimų. Dėl emigracijos Lietuvoje ypač prieš-kriziniu laikotarpiu buvo jaučiamas darbo jėgos trūkumas. 2006 m. LR Vyriausybė priėmė „*Ekonominės migracijos reguliavimo strategiją*“, kuria buvo siekiama sušvelninti neigiamas emigracijos pasekmes. 2011 m. LR Vyriausybė patvirtino „*Globalios Lietuvos strategiją*“, kuria siekiama paskatinti lietuvių diasporas dalyvauti valstybės gyvenime ir taip skatinti grįžtamąją migraciją.

¹ Galima rasti EMN interneto svetainėje.

² Išskyrus ekonominę migraciją.

Imigracija. Į imigraciją žiūrima labai atsargiai. Pasikeitimai imigracijos srityje paprastai vyksta tik įgyvendinant ES Tarybos direktyvas. 2008 m. LR Vyriausybė priėmė „*Imigracijos politikos gaires*“, kuriose apibrėžiamas Lietuvos požiūris į imigracijos valdymą. Šiose gairėse imigracija apibūdinama kaip antrinė, laikina priemonė spręsti darbo rinkoje fiksuojamą disbalansą, prioritetą teikiant grįžtamajai migracijai. Švietimo srityje Lietuva priėmė ir įgyvendino dvi „*Aukštojo mokslo tarptautiškumo skatinimo programas*“, kuriomis siekiama pritraukti į Lietuvą užsienio studentus ir remti lietuvių švietimą užsienyje.

Prieglobstis. Nuo 2000 m. Lietuvoje taikoma bendra prieglobsčio suteikimo procedūra, kurios metu gali būti suteiktas pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusas. Lietuvoje taikomas platesnis papildomos apsaugos pagrindų sąrašas negu numatyta Direktyvoje 2004/83/EB. Be Direktyvoje paminėtų pagrindų Lietuva gali suteikti papildomą apsaugą, jeigu kyla pavojus, kad gali būti pažeistos prieglobsčio prašytojo teisės ir pagrindinės laisvės kilmės valstybėje.

4. Politikos organizavimas

4.1. Migracijos ir prieglobsčio politikos apžvalga

Atvykimas. Atvykimo sąlygos priklauso nuo to, kokiai kategorijai priskiriamas trečiosios šalies pilietis.

Šeimos susijungimas. Paprastai šeimos narys gali atvykti pas teisėtai Lietuvoje gyvenantį trečiosios šalies pilietį (rėmėją) tik tuo atveju, jeigu rėmėjas yra pragyvenęs Lietuvoje pastaruosius 2 metus, turi ne mažiau kaip vienus metus galiojantį leidimą laikinai gyventi (LLG) ir turi pagrįstas perspektyvas įgyti teisę nuolat gyventi Lietuvoje. Įstatyme numatytos išimtys (pavyzdžiui, aukštos kvalifikacijos darbuotojai gali pasikviesti savo šeimos narius iš karto). Sprendimą išduoti LLG priima MD ne vėliau kaip per 6 mėnesius. Be pertraukos Lietuvoje pragyvenęs 5 metus, šeimos narys gali gauti leidimą gyventi nuolat.

Darbas. Paprastai trečiosios šalies piliečiui, norinčiam dirbti Lietuvoje, reikalingi du dokumentai – leidimas dirbti³ (LD) ir LLG arba nacionalinė daugkartinė viza. Trečiosios šalies pilietis gali būti įdarbintas Lietuvoje tik darbdavio iniciatyva. Darbdavys, norintis įdarbinti trečiosios šalies pilietį, turi atlikti taip vadinamą „*darbo rinkos testą*“, t. y. darbdavys Darbo biržoje turi įregistruoti laisvą darbo vietą ir mėnesį ieškoti darbuotojo Lietuvoje. LD trečiosios šalies piliečiui išduodamas tik, jei reikalingo darbuotojo negalima rasti Lietuvoje. LD išduodamas ne ilgesniam kaip 2 metų laikotarpiui.

Studijos. Pirmiausia Lietuvoje studijuoti norintis trečiosios šalies pilietis turi būti priimtas į Lietuvos aukštojo mokslo instituciją ir tik tada gali kreiptis į vizų tarnybą dėl nacionalinės daugkartinės vizos arba LLG. Nacionalinė daugkartinė viza leidžia studentui būti Lietuvoje ne ilgiau kaip vienus metus. Jei studijos trunka ilgiau nei metus, studentas turi kreiptis dėl LLG. LLG išduodamas metams, bet gali būti pratęsimas kasmet iki studijų pabaigos.

Prieglobsčio prašytojai. Prieglobsčio prašymą galima pateikti pasienio poste, URC arba teritorinėje migracijos tarnyboje. Šios institucijos atlieka pirmines apklausos procedūras, patikrina dokumentus ir kelionės bilietus, surenka biometrinius duomenis ir visus dokumentus perduoda MD, kuris ir priima sprendimą dėl prieglobsčio (ne)suteikimo. Nagrinėjant prieglobsčio prašymą, trečiosios šalies pilietis dažniausiai apgyvendinamas URC. Prieglobsčio prašymas išnagrinėjamas per 3 mėnesius, o esant poreikiui terminas gali būti pratęsimas iki 6 mėnesių.

³ Kai kurių kategorijų darbuotojams šis reikalavimas netaikomas, pavyzdžiui, įmonių vadovams, savininkams.

Gyvenimas. Jeigu trečiosios šalies pilietis nori gyventi Lietuvoje, ji(s) turi gauti LLG. LLG išduodamas metams, bet gali būti pratęsiamas kasmet⁴. Leidimas nuolat gyventi (LNG) trečiosios šalies piliečiui gali būti išduotas pragyvenus Lietuvoje pastaruosius 5 metus be pertraukos. Pagal įstatymą leidimas nuolat gyventi (LNG) išduodamas tik išlaikius valstybinės kalbos ir LR Konstitucijos pagrindų egzaminą⁵.

Integracija. Lietuvoje nėra užsieniečių integracijos programos (išskyrus asmenis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga). Nėra institucijos, atsakingos už integracijos priemonių koordinavimą. Dalį integracijai reikalingų paslaugų teikia nevyriausybinio sektoriaus organizacijos. Paprastai šios priemonės būna finansuojamos Europos integracijos fondo lėšomis, tačiau joms trūksta sistemos ir tęstinumo.

Pilietybė. Lietuvos pilietybė įgyjama gimus (pavyzdžiui, kai vienas iš tėvų yra Lietuvos pilietis arba kai nė vienas iš tėvų neturi pilietybės, bet jie abu teisėtai nuolat gyvena Lietuvoje), suteikiant pilietybę supaprastinta tvarka (lietuvių kilmės asmenims), per natūralizaciją, išimties tvarka, atkuriant pilietybę arba remiantis pagrindu, nustatytu tarptautinėse sutartyse, kurių šalis yra Lietuva. Konstitucija draudžia turėti dvigubą pilietybę, išskyrus įstatymu numatytus individualius atvejus.

Patekimas į darbo rinką. Trečiųjų šalių piliečių patekimas į darbo rinką yra ribojamas. Darbo rinka prieinama tik tam tikrų kategorijų trečiųjų šalių piliečiams. *Darbuotojai* iš trečiųjų šalių gali dirbti tik LD numatytą laikotarpį, negali keisti darbdavio. *Studentai* gali dirbti nuo antrųjų studijų metų, bet ne daugiau kaip 20 val. per savaitę; be to, jie turi gauti LD. LD nereikia trečiosios šalies piliečio, turinčio LLG, *šeimos nariams* bei *pabėgėlio statusą* turintiems asmenims. *Prieglobsčio prašytojai* dirbi Lietuvoje neturi teisės.

Gražinimas. 2011 m. pabaigoje Lietuvoje į nacionalinę teisę perkelta Gražinimo direktyva. Naujomis pataisomis buvo apribotas užsieniečių sulaikymo laikotarpis (iki 6 mėnesių su galimybe prasižesti iki 12 mėnesių). Be to, prioritetą teikiamas ne išsiuntimui iš šalies, o savanoriškam grįžimui.

4.2. Ryšiai su kitomis sritimis

Migracijos politika Lietuvoje dažniausiai vertinama tik kaip priemonė, siekiant patenkinti darbo rinkos poreikius, todėl nėra stiprių ryšių su kitomis politikos sritimis, tokiomis kaip socialinė ar ekonominė politika. Daugiausia dėmesio skiriama emigracijai ir Lietuvos gyventojų grįžtamajai migracijai bei darbui su diaspora.

5. Prieglobsčio ir migracijos sistemų analizė

Viena išryškėjusių problemų yra ta, kad Lietuvoje nėra koordinuojančios institucijos, kuri būtų atsakinga už trečiųjų šalių piliečių integraciją (išskyrus asmenis, kuriems suteikta tarptautinė apsauga).

2011 m. daug diskutuota dėl migracijos valdymo modelio tobulinimo Lietuvoje. Naujausiomis reformomis buvo perskirstytos pagrindinės migracijos valdymo institucijų funkcijos: pasų ir asmens tapatybės dokumentų išdavimas (MD funkcija) buvo perduotas migracijos tarnyboms.

⁴ Išimtis taikoma pabėgėliams, lietuvių kilmės asmenims ar asmenims, išlaikiusiems teisę į Lietuvos pilietybę, – jiems išduodamas leidimas gyventi nuolat.

⁵ Kai kurioms grupėms šis reikalavimas netaikomas, pvz., vyresniems nei 75 metai asmenims.

Migracijos procesų valdymo struktūra Lietuvos Respublikoje

