

The logo for the Eastern European Studies Centre (EESC) features a stylized 'E' with a cross inside, followed by 'EESC' in a bold, dark red font.

Rytų Europos studijų centras



AUSTĖJA MAKAREVIČIŪTĖ
JURGIS VEDRICKAS

ATSAKO Į EUROPOS MIGRACIJOS KRIZĘ IR MIGRACIJOS POLITIKOS POKYČIŲ ES BEI LIETUVOJE 2015–2020 M. APŽVALGA

RYTŲ EUROPOS STUDIJŲ CENTRAS

Vilnius
2020 m. rugsėjis

STUDIJĄ PARENGĖ

Austėja Makarevičiūtė

Jurgis Vedrickas

MOKSLINIAI REDAKTORIAI

Prof. Tomas Janeliūnas

Doc. dr. Deividas Šlekys

KALBOS REDAKCIJA

UAB „Lingvobalt“

Turinys

JŽANGA	5
1. ES ATSAKAS Į MIGRACIJOS KRIZĘ	6
2. LIETUVOS NACIONALINĖS MIGRACIJOS POLITIKA IR JOS PLĖTRA	11
2.1. Politikos pokyčiai 2014–2020 m.	11
2.2. Kova su neteisėta migracija ir sienų apsauga	12
2.3. Darbo imigracija: kvalifikuota ir nekvalifikuota darbo jėga iš trečiųjų šalių	13
2.4. Prieglobstis	14
2.5. Užsieniečių integracija ir visuomenės nuostatos	15
2.6. Tarptautinis bendradarbiavimas ir Lietuvos įsipareigojimai ES	16
3. ES MIGRACIJOS POLITIKOS PERSPEKTYVOS PO MIGRACIJOS KRIZĖS	17
4. REKOMENDACIJOS LIETUVOS MIGRACIJOS POLITIKAI	19
ŠALTINIAI	21



Įžanga

Nuo 2013 m. atvykėlių prie Europos išorinių sienų skaičiui ėmus staiga augti dėl ginkluotų susirėmimų pirmiausia Sirijoje, Irake, Afganistane ir 2015 m. pasiekus rekordines aukštumas (1 255 640 prieglobsčio prašymų – dvigubai daugiau, nei jų buvo pateikta 2014 m.¹), kurį laiką ES politikos darbotvarkės šešėlyje tūnojusi bendros Europos migracijos politiką ištiko krizė. Solidarumo trūkumas bei reagavimas į migracijos srautus ne visada pasiekus konsensusą ar nustumiant tikrųjų krizės priežasčių sprendimą į antrą planą tapo priežastimi ir atskirų valstybių narių nacionalinių iššūkių, kėlusią pagrįstą grėsmę visos bendrijos išlikimui.

Tačiau praėjus 5 metams ir stebint 95 %² sumažėjusius migracijos srautus, verta pažvelgti į krizės atoslūgį kaip į atspirties tašką formuojant naują migracijos politiką. Iš tiesų prioritetus apsvarstyti privertęs įvykis atskleidė lūžį ES migracijos politikos vizijoje: į migracijos srautų priežastis imta žvelgti plačiau, siekiama taikyti kompleksines priemones, ieškoma naujų sąlyčio taškų sprendžiant valstybių narių solidarumo klausimą.

Akivaizdu, kad ES diktuojama migracijos politika tapo svarbiu Lietuvos nacionalinės politikos kūrimo dėmeniu. Nors Lietuvos piliečių emigracija bei siekis pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistus buvo ir lieka svarbiausiais nacionaliniais prioritetais, iš valstybės darbotvarkės paraščių, demonstruojant aukštą solidarumo lygį su ES šalimis narėmis, imama traukti kitus tokius klausimus kaip prieglobsčio sistemos gerinimas ar integracijos politikos efektyvinimas.

Nacionalinės ir ES migracijos politikos sinergija yra nepaneigiama ateities migracijos iššūkių sprendimui, kurie galimai kils dėl demografinių, klimato kaitos veiksnių, socialinių bei politinių konfliktų. Todėl šią analizę, paremtą interviu metodu surinkta ir valstybės institucijų pareigūnų pateikta informacija, sudaro keturios dalys. Pirmojoje dalyje parengta išsamesnė ES atsako į migracijos krizę apžvalga. Antrojoje dalyje nagrinėjamos skirtingos Lietuvos migracijos politikos sritys ir prioritetai, prieš tai apžvelgus politikos pokyčius. Trečiojoje dalyje apžvelgiama, kaip suvaldžiusi 2015–2016 m. stipriai išaugusius nereguliarios migracijos srautus tolyn juda Europa bei kokias migracijos politikos gaires ji brėžia kitoms šalims. Galiausiai studija baigiama pateikiant diskusijų metu gimusias ekspertų rekomendacijas efektyvesnei migracijos politikai.

1. ES atsakas į migracijos krizę

Augantis atvykėlių iš trečiųjų šalių mastas Europoje buvo pastebimas jau nuo 2013 m., kai Europa sulaukė daugiau nei 400 tūkst. prašymų suteikti pabėgėlio statusą³ (beveik dvigubai daugiau prašymų, nei vidutiniškai buvo pateikiama 2010–2013 m.⁴). Ir nors šis skaičius 2014 m. padidėjo beveik 200 tūkst.⁵ per vienerius metus, Europos politinėje darbotvarkėje bendros migracijos politikos klausimas liko atidėtas iki pat 2015 m., kai Europos krantus pasiekė daugiau nei milijonas atvykėlių, o prieglobsčio prašymų skaičius išsaugo iki 1,2 mln.⁶. Pirmasis bandymas užkirsti kelią augantiems imigrantų srautams griežtai neįsileidžiant atvykėlių iš karo nekamuojamų šalių pasirodė esąs paprasčiausiai pabėgimo nuo problemos kelias, o ne efektyvus jos sprendimo būdas. 2015 m. atmetus beveik kas antrą pabėgėlio statusui gauti paraišką pirmoje instancijoje⁷, o imigracijos srautams ir toliau augant, Europai neliko kitos išeities, kaip tik peržvelgti politinius prioritetus ir sukurti solidarią migracijos politiką.

Vertinant ES šalių gebėjimą priimti imigrantų srautus (fiskalinę, politinę situaciją šalyje) ir krizės metu atvykusių imigrantų skaičių, Graikija, Italija, Kroatija bei Ispanija yra išskiriamos kaip vienos iš didžiausių krizės aukų dėl nelygios naštos pasidalijimo politikos Europoje⁸. Dėl to viena pirmųjų inicijuotų Europos Sąjungos strategijų – perkėlimo kvotų sistema – siekė sumažinti naštą, tenkančią Viduržemio jūros pakrančių valstybėms, ir ją lygiai pasidalyti visoje bendrijoje, atsižvelgiant į šalių pajėgumą priimti pabėgėlius. 2015 m. rugsėjį Europos Taryba priėmė du sprendimus, susijusius su 160 tūkst. pabėgėlių perskirstymo iš Graikijos, Italijos ir Vengrijos iki 2017 m. sistema⁹ (plano įgyvendinimo terminas buvo pratęsiamas vis didinant pabėgėlių skaičių). Vis dėlto skubotai ir be pasiekto konsensuso tarp šalių narių priimta kvotų sistema (susitarimui ES lygiu formalizuoti pakako daugumos valstybių balsų; Rumunija, Vengrija, Slovakija, Čekija nepritarė) atskleidė Europos susiskaldymą. Inicijuoti Europos migracijos politikos viziją ėmėsi Vokietija, aiškiai kurdama atviros šalies nacionalinę politiką ir kviesdama šalis narės sekti jos pavyzdžiu. Tačiau Lenkija bei Vengrija ir toliau oponavo šiai vizijai, atsisakydamos taikyti kvotas, o kitos ES šalys narės užkirto kelią

efektyviai persikirstymo sistemai įvesdamos nacionalinius apribojimus. Tai, kad strategija stokojo veiksmingumo, pagrindžia ir faktas, kad iki 2018 m. balandžio mėn. Europoje perkelta vos penktadalis (21,6 %) pirminiame kvotų plane numatyto pabėgėlių skaičiaus (apie 34,5 tūkst.)¹⁰. Ekspertų nuomone, perkėlimo strategijos įgyvendinimui koją pirmiausia pakišo techninės kliūtys priimančiose šalyse (sudėtingos teisinės procedūros, nacionalinės ilgalaikės strategijos nebuvimas, prastas integracijos pasirengimas) bei ES šalyse narėse gajos antiimigracinės nuostatos¹¹. Vertindami susiskaldymą Europoje, kurio egzistavimą atskleidė ir sustiprino priimta imigrantų perkėlimo sistema, ekspertai pabrėžia, kad solidarios politikos stygius Europoje dar labiau paskatino ekonominių migrantų srautus, nes vienu šalių sienoms užsidarius pabėgėlių ir geresnio gyvenimo siekiančių oportunistų srautas ėmė veržtis į šalis, kurios siūlė palankesnes socialines garantijas bei atvirai deklaravo atvirą imigracijos politiką, ypač į Vokietiją, Švediją¹².

Vis dėlto, nors šalių ryžto stygius vadovautis Europos Sąjungos diktuojama vizija trukdė kryptingam problemos sprendimui, 2016 m. kovo mėn. ES priėmė svarbų susitarimą su Turkija¹³, padėjusį stipriai sumažinti atvykstančiųjų srautus. Šiuo susitarimu Turkija sutiko priimti atgal į Graikiją nelegaliai atvykusius migrantus, o ES mainais už kiekvieną sugražintą asmenį įsipareigojo įsileisti iš Turkijos pabėgėlio statusą gavusį Sirijos pilietį. Taip pat efektyvesnei kovai su nelegalia migracija ES skyrė 6 milijardų paramą Turkijai. Kaip interviu teigė užsienio reikalų pareigūnas, nepaisant aštrėjančio Graikijos ir Turkijos konflikto, ES ir Turkijos pareiškimas yra įgyvendinamas (nors ir abi pusės turi priekaištų), o konflikto įtaka migracijos srautams nėra juntama (imigracija Rytų Viduržemio keliu

(Turkija–Graikija–Bulgarija–Kipras) lyginant su praėjusiais metais yra sumažėjusi 60 %). Vis dėlto, žvelgiant į susitarimo įgyvendinimą statistiškai, kyla klausimas, kiek sparčiai yra vykdomos pareiškimo sąlygos. Remiantis 2020 m. kovo mėn. ataskaita, beveik 27 tūkst. Sirijos pabėgėlių buvo perkelti iš Turkijos (šalyje yra beveik 3,6 mln. Sirijos migrantų, kuriems suteiktas laikino prieglobsčio statusas¹⁴) į ES šalis nares ir tik 2 735 migrantai grąžinti į Turkiją iš Graikijos¹⁵. Ir nors šis susitarimas buvo ypač svarbus atsakas, padėjęs drastiškai sumažinti nereguliaros migracijos srautus į ES trumpuoju laikotarpiu (atvykimų skaičius į Graikijos salas po susitarimo sumažėjo 94 %¹⁶), susitarimo sąlygų įgyvendinimas yra pakankamai lėtas siekiant pasinaudoti susitarimo pasiekimais kuriant ilgalaikius sprendimo mechanizmus, palengvinti situaciją Graikijoje bei Turkijoje ir užtikrinti migrantų teises humanitarinėse stovyklose, kurios išlieka perpildytos. Susitarimo įgyvendinimo spartumas taip pat aštrina Graikijos ir Turkijos santykius, tačiau Europos užsienio reikalų ministrai išsakė aiškią poziciją, jog konflikte manipuliavimas migracijos klausimu yra nepriimtinas. Tuo pačiu Vokietija kėlė klausimą dėl šios priemonės pratęsimo ateityje. Ir nors migracijos klausimas Graikijos ir Turkijos konflikte yra ypač jautrus, ES oficiali pozicija yra dėti pastangas, jog šis susitarimas išliktų, bei siekti konflikto deeskalacijos.

Migracijos krizės įkarštyje Vakarų Balkanų kelias, besidriekiantis per Makedoniją, Serbiją, Kroatiją ir Slovėniją, tapo vienu svarbiausių kelių pabėgėliams, siekiantiems iš Graikijos patekti į tokias kitas ES šalis kaip Vengrija, Austrija ar Vokietija. Teigiama, jog Vakarų Balkanų šalys nepripažino savo atsakomybės krizės metu ir laikėsi tranzitinių šalių pozicijos, todėl atvykėliai bei ekonominės gero

vės siekiantys imigrantai neturėjo jokių kitų interesų, kaip tik greičiau patekti į ES¹⁷. Vis dėlto dėl antiimigracinės politikos Višegrado grupės šalyse bei sustiprintos ES pasienio kontrolės migrantų srautai buvo priversti susispiesti prie uždarytos Vengrijos sienos. Šiai problemai spręsti buvo priimtas kitas svarbus sprendimas – 2015 m. spalį Europos Vadovų Taryba pasirašė susitarimą su Makedonija, Slovėnija ir Kroatija, pagal kurį šios valstybės sutinka užverti sienas nelegaliai imigracijai. Šis susitarimas vertinamas kaip svarbus Europos vizijos migracijos politikoje pagrindas – bendradarbiavimas ir kova su nelegalia imigracija rodėsi galintys išvesti Europą iš migracijos krizės aklavietės. Iš tiesų susitarimo sėkmę liudija ir statistika. Jei 2016 m. ES sieną nelegaliai Vakarų Balkanų keliu bandė kirsti per 130 tūkst. imigrantų, šis skaičius vos per metus sumažėjo iki 12 tūkst.¹⁸.

Migracijos krizė atskleidė ir kitą ES darbotvarkėje atidėlioto klausimo pasekmę – reformų laukusi bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS) krizės metu pasirodė esanti neefektyvi bei užkertanti kelią spartesnei atvykėlių registracijai, o kartu didžiausią atsakomybę rūpintis atvykėlių priėmimu nukreipianti į Viduržemio jūros ir Balkanų šalis. Siekiant reformuoti sistemą, 2016 m. gegužę Europos Komisija parengė siūlymą, pagrįstą lygios naštos pasidalijimo principu, pagal kurį būtų sukurta automatinė prieglobsčio prašymų skaičiaus stebėsenos sistema, padedanti nustatyti, kuriai šaliai tenka per didelę pabėgėlių registravimo našta, ir siekianti šią naštą padalyti po lygiai ES šalims. Vis dėlto konsensusas, kaip BEPS privalo būti reformuota, nebuvo pasiektas, o šis tikslas lieka įtrauktas į 2019–2024 m. migracijos strategijos planą – tai tik pagrindžia ilgalaikės ir solidarios migracijos politikos kūrimo Europoje sudėtingumą.

Vis dėlto reformas Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūroje krašto apsaugos sistemos pareigūnai interviu metu išskyrė kaip vieną sėkmingiausių atsakų į migracijos krizę, siekiantį ne tik suvaldyti 2015 m. išaugusius imigracijos srautus, bet ir padedantį pagrindą ilgalaikiai strategijai, galinčiai užkirsti kelią nereguliacijoms migracijos srautams ateityje. Iš tiesų, siekiant užtikrinti stabilumą Šengeno erdvėje, pirmiausia būtina efektyvi ES išorės sienų apsauga. Jai pasiekti agentūra „Frontex“ 2016 m. buvo transformuota į Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrą, išplečiant jos užduotis. Iki reformos pagrindinė „Frontex“ misija buvo suteikti pagalbą ir prisidėti prie ES šalių narių išorės sienų žvalgybos ir apsaugos bei koordinuoti šalių bendradarbiavimą.

Vis dėlto iki reformų pakrančių apsauga buvo pirmiausia atskirų valstybių užduotis, kurios atlikimo efektyvumas buvo prižiūrimas agentūros. Reformoms padidinus agentūros finansavimą (nuo 142 mln. Eur 2015 m. iki 254 mln. Eur 2016 m. bei 302 mln. Eur 2017 m.¹⁹) bei pareigūnų skaičių, Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrai suteiktos teisės ne tik vykdyti operacijas be išankstinio šalių narių pageidavimo, bet ir atlikti gelbėjimo misijas²⁰. Ir nors 2016 m. reformų įgyvendinimas pristigo efektyvumo (vis dar juntamas žmogiškųjų išteklių ir įrangos agentūroje trūkumas), agentūros transformavimas nesustojo, jis kaskart išplečiamas naujais iškeltais uždaviniais, kurie indikuoja kryptingą judėjimą bendros ES sienų apsaugos politikos link. Pavyzdžiui, 2019 m. reformoje nustatytas tikslas iki 2027 m. dislokuoti 10 tūkst. pasieniečių pajėgas kovai su nelegalia migracija. Didesnis agentūros pareigūnų dislokavimas pasieniuose ekspertų vertinamas ir kaip stipri politinė žinutė, teigianti, jog ES pasienio valstybės nebus paliktos vienos kovoje su nereguliacijomis ir

nelegaliais migracijos srautais. Vis dėlto ES vizija nesulaukė solidarumo ir pakrančių apsaugos klausimais. Tiek 2016 m., tiek 2019 m. reformos neišvengė šalių narių prieštaravimo, joms baiminantis, kad nepriklausoma „Frontex“ išorės sienų kontrolė sumažins jų nacionalinį suverenumą²¹.

Remiantis Europolo 2016 m. duomenimis, manoma, kad daugiau nei 90 % migrantų iš Afrikos, bandydami pasiekti Europos krantus, naudojami kontrabandininkų tinklais, o metinė migrantų kontrabandos apyvarta tais pačiais metais galėjo siekti iki 5–6 mlrd. JAV dolerių²². Dėl šios priežasties kontrabandos tinklų, kaip svarbaus imigracijos skatinimo veiksnio, suardymas tapo vienu svarbiausiu ES sienų apsaugos politikos klausimu. Dėl šios problemos Centrinis Viduržemio jūros maršrutas (Libija / Tunisas / Alžyras–Italija–Vakarų Europa) tapo antru svarbiausiu imigrantų keliu į Europą. Interviu metu krašto apsaugos sistemos pareigūnas, vertindamas ES atsaką į šią problemą, teigė, jog EUNAVFOR MED operacija „Sophia“ buvo ypač svarbi ne tik staigiam imigracijos srautų suvaldymui, bet sprendė ir pagrindines problemas. ES karinė operacija „Sophia“ buvo parengta 2015 m. gegužės 18 d. ir galiojo iki 2020 m. kovo 31 d. Šios

operacijos metu išaiškinta kontrabandininkų veikimo taktika: imigrantai buvo viliojami propagandiniais pažadais apie geresnį gyvenimą Europoje (neretai naudojant socialinių tinklų platformas), oportunistai valtimis buvo nugabenami iki ES teritorinių vandenų siekiant, kad skęstančius asmenis išgelbėtų ES organizacijos (daugelis valčių būdavo praduriamos arba perpildytos imigrantų, neaprūpintų saugos priemonėmis). Kad tam būtų užkirstas kelias, vykdant operaciją „Sophia“ buvo rengiami ir remiami Libijos pakrančių apsaugos bei jūrų pajėgų pareigūnai ir kartu ardomi kontrabandininkų tinklai: sulaikyti 143 įtariamieji, sunaikinti 545 laivai ir valtys²³. Pasak buvusio operacijos vado E. Credendino, šis kompleksinis problemos sprendimo būdas padėjo migracijos srautą Viduržemio jūros centrinėje dalyje sumažinti daugiau kaip 90 %²⁴. Nors operacija efektyviai sprendė nelegalios migracijos problemą, tačiau jos uždarymui įtakos turėjo ir tai, kad nuo 2019 m. pradžios šalims neradus sprendimo dėl išgelbėtų asmenų jūroje išlaisvinimo ir jų paskirstymo tarp ES šalių operacijoje dalyvaujančios šalys atitraukė jūros pajėgas (laivus, laivų apžiūros grupes). Toks žingsnis apribojo galimybę efektyviai vykdyti pagrindinę operacijos užduotį – kovoti su nelegalia migracija.

Lentelė Nr. 1. Esminių ES pateiktų iniciatyvų ir sprendimų suvestinė²⁵

Data	ES iniciatyvos ir sprendimai
2015 m. kovo 23 d.	Specialus Europos Vadovų Tarybos susitikimas Briuselyje, kuriame tariamasi dėl įvairių priemonių migracijos srautų Viduržemio jūros regione malšinimui
2015 m. birželio 22 d.	Pradedama vykdyti ES karinių jūrų pajėgų (EU NAVFOR) operacija „Sophia“
2015 m. birželio 26 d.	ES valstybės narės sutinka perkelti 40 000 pabėgėlių iš Italijos ir Graikijos; dėl paskirstymo kvotų dar nesutarta

Data	ES iniciatyvos ir sprendimai
2015 m. rugpjūčio 10 d.	ES patvirtina 2,4 mlrd. Eur biudžetą, skirtą padėti ES šalims, kuriose yra daugiausia pabėgėlių
2015 m. rugsėjo 22 d.	Taryba sutinka perkelti papildomus 120 000 pabėgėlių
2015 m. spalio 25 d.	Susitikimas dėl Vakarų Balkanų migracijos kelio: lyderiai sutaria dėl 17 punktų veiksmo plano
2016 m. kovo 20 d.	ES ir Turkijos susitarimas
2016 m. spalio 6 d.	Oficialiai įkuriama Europos pasienio ir kranto apsaugos agentūra („Frontex“)
2017 m. vasario 3 d.	ES lyderiai sutinka stiprinti bendradarbiavimą su Libija migrantų srautų stabdymo klausimu
2018 m. birželio 29 d.	ES valstybės narės susitaria, kaip gauti papildomus 3 mlrd. Eur Sirijos pabėgėliams Turkijoje remti
2019 m. balandžio 1 d.	Europos Vadovų Taryba patvirtina susitarimą dėl „Frontex“ įgaliojimų išplėtimo
2019 m. birželio 20 d.	Parengiama nauja 2019–2024 m. migracijos strategija
2020 m. kovo 9 d.	ES ir Turkijos viršūnių susitikimas aptarti ES ir Turkijos susitarimo įgyvendinimą
2020 m. rugsėjo 23 d.	Pristatomas naujas migracijos ir prieglobsčio paktas

2. Lietuvos nacionalinės migracijos politika ir jos plėtra

2.1 Politikos pokyčiai 2014–2020 m.

Nors 2010 m. dėl ekonominės krizės ir narystės Šengeno erdvėje emigruojančių žmonių iš Lietuvos skaičius labai išaugo, o emigracijos skaičiai iki pat 2018 m. gerokai viršydavo imigruojančių asmenų skaičių²⁶, imigracijos ir migrantų iš užsienio šalių integracijos politika Lietuvoje ilgą laiką stokojo prioritetingos srities statuso. Remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis²⁷, daugelį metų didžiąją dalį imigrantų (vidutiniškai 82 %) sudarydavo grįžtantys lietuviai, o 2004–2012 m. užsieniečių imigracija išliko nedidelė ir neviršijo 3 tūkst. žmonių per metus. Tai, kad imigracijos ir integracijos politikos strategija ilgą laiką nebuvo prioritetinga užduotis Lietuvoje, pagrindžia ir faktas, jog ES tyrimo MIPEX („Migrantų integracijos politikos indeksas“), kuris buvo vykdomas ES šalyse narėse (vėliau imtas vykdyti ir kitose pasaulio šalyse), duomenimis, Lietuva 2007 m. užėmė 20 vietą iš 28, o 2011 m. – 27 iš 31, tyrime dalyvaujantis šalis lyginant pagal migrantų integracijos politikos sritis (darbo rinkos mobilumas, šeimų susijungimas, švietimas, politinis dalyvavimas, ilgalaikis gyvenimas, pilietybė, nediskriminavimo politika)²⁸.

Tad akivaizdu, jog esant menkiems imigracijos iš užsienio šalių srautams imigracijos politika Lietuvoje vystėsi ganėtinai lėtai, *ad hoc* principu, reaguojant į Europos aktualijas, bei buvo daugiausia nulemta vien įsipareigojimų ES bei Šengeno sutarties²⁹. Dėl to vienas didžiausių iššūkių Lietuvos migracijos politikoje – ilgalaikės imigracijos strategijos ir aiškios politikos krypties nebuvimas, kuris didina riziką, jog Lietuva negalės efektyviai užtikrinti nacionalinių interesų migracijos srityje, o iš to kylančios problemos vers reaguoti karštligiškai. Jau 2014 m. studijoje³⁰ apie Baltijos šalių nepatrauklumą prieglobsčio prašytojams buvo išskirtos kelios šio reiškinio priežastys, tam tikra prasme privilegijuojančios Baltijos šalis ir užkertančios kelią lygiam Europos migra-

cijos krizės naštos pasidalijimui: ES skatinama stipri išorės sienų apsauga, integracijos politikos stygius, aukštas korupcijos lygis ir žemos ateities perspektyvos.

Iš tiesų tik nuo 2014 m. Lietuvos imigracijos politikoje yra pastebimas progresas bei akivaizdus siekis formuoti ilgalaikį veiksmų planą. Šis progresas pirmiausia skatinamas sukurtų Migracijos politikos gairių³¹, kurios paveda LR socialinės apsaugos ir darbo ministeriją formuoti užsieniečių integracijos politiką ir kuriose imta plačiau nagrinėti užsieniečių integracijos ir tarptautinės apsaugos, prieglobsčio klausimus. Gairėse taip pat pripažįstama, jog Lietuvai priėmus narystę ES ir prisijungus prie Šengeno erdvės imigracijos tendencijos, nepaisant išaugusio emigrantų skaičiaus, pakito menkai, o vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių nedidelius atvykstančiųjų srautus – griežta Lietuvos imigracijos politika. Nors gairėse nėra nurodomas griežtos imigracijos politikos apibrėžimas, galime manyti, kad toks vertinimas kilo dėl įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ griežtai reglamentuoto šeimos susijungimo darbuotojams užsieniečiams, imigracijos reguliavimo, darbo rinkos taikymo (teisės aktas iki 2020 m. sulaukė 28 pakeitimų). Kartu iškeliamą idėją, jog sėkmingai imigracijos politikai pirmiausia yra būtina užtikrinti efektyvų integracijos politikos įgyvendinimą, kuris neretai atsidurdavo Vyriausybės darbotvarkės paraštėse. Identifikavus šią problemą, pirmą kartą patvirtintas užsieniečių integracijos politikos įgyvendinimo 2015–2017 m. veiksmų planas³². Strategijos tikslui pasiekti, t. y. sudaryti sąlygas integruoti užsieniečius į Lietuvos visuomenės gyvenimą, Vilniuje, Kaune ir Klaipėdoje įkurti užsieniečių integracijos centrai, kuriuose asmenims teikiamos socialinės, psichologinės, teisinės paslaugos, organizuojamos konsul-

tacijos, lietuvių kalbos kursai, mokymai darbdaviams dėl trečiųjų šalių piliečių įdarbinimo, vykdyta nacionalinė tolerancijos užsieniečių atžvilgiu ugdymo kampanija.

2018 m. Seime pirmą kartą patvirtinta ilgalaikė migracijos vizija „Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 m. strategija“³³, kurios vienas iš tikslų yra skatinti proporcingą užsienio šalių piliečių atvykimą. Vis dėlto ilgalaikė strategija neišvengė ekspertų kritikos. Nors tai yra pirmasis šalies bandymas sukurti ilgalaikę strategiją, ji vis dėlto orientuota į grįžtamąją tautiečių migraciją bei aukštos kvalifikacijos užsienio šalių gyventojų pritraukimą, o konkrečių priemonių efektyvesnei trečiųjų šalių piliečių ar pabėgėlių integracijai pasigendama.

2.2 Kova su neteisėta migracija ir sienų apsauga

Didžioji Lietuvos valstybės sienos dalis kartu yra ir ES išorės siena su trečiosiomis šalimis. Tuo pačiu pagal siekiančių atvykti žmonių maršrutus Lietuva yra priskiriama prie tranzitinių valstybių, kurias kirsti bando nelegalūs migrantai, siekiantys patekti į Vakarų Europos ar Skandinavijos šalis. Tad akivaizdu, kad sienos apsaugos stiprinimas yra ne tik svarbus nacionalinio saugumo prioritetą, bet ir įsipareigojimas ES.

Iš tiesų sienų apsauga bei kova su neteisėta migracija dėl didelio prioretizavimo tiek nacionalinėje, tiek ES migracijos ir saugumo politikoje, ekspertų teigimu, yra viena sėkmingiausiai įgyvendinamų Lietuvos migracijos politikos sričių. Remiantis statistiniais duomenimis, nelegalios migracijos skaičius pastaraisiais metais labai krinta (2018 m.

buvo sulaikytas 331 neteisėtas migrantas, o 2019 m. perpus mažiau – 167). Šį pokytį pirmiausia lėmė 2019 m. pasiektas susitarimas tarp Lietuvos ir Vietnamo dėl kovos su neteisėta migracija (neteisėta migracija iš Vietnamo Socialistinės Respublikos sudarė apie 45 % nelegalių imigracijos atvejų³⁴). Prie kovos su neteisėta migracija efektyviai prisideda ir kiti veiksniai: griežtinamos kai kurios imigracijos procedūros, ypatingas dėmesys skiriamas vaizdo stebėjimo sistemų atnaujinimui, stiprinamas bendradarbiavimas su kaimyninių šalių pasienio tarnybomis.

Vis dėlto ekspertai pabrėžia matantys galimą grėsmę iš Rusijos bei Baltarusijos pasinaudoti siena kaip politiniu įrankiu, todėl sienų apsaugos klausimas migracijos politikos darbotvarkėje lieka aktualus.

2.3 Darbo imigracija: kvalifikuota ir nekvalifikuota darbo jėga iš trečiųjų šalių

Europos Komisija 2015 m. Lietuvos Respublikai skirtoje rekomendacijoje³⁵ teigė, kad šalis narė turi skatinti grįžtamąją migraciją ir naujų migrantų atvykimą dėl greičiausio visuomenės demografinio senėjimo Europos Sąjungoje. Tačiau, nors imigrantai iš užsienio šalių gali sušvelninti demografines problemas, Lietuvos migracijos politikos kūrėjai ir įgyvendintojai į demografinių iššūkių sprendimą pritraukiant imigrantus iš užsienio žiūri skeptiškai. Tai grindžiama Lietuvos pasirinkimu išsaugoti stipriai nekintančią tautinę sudėtį ir pastebėjimą, jog sėkmingai integruvęsi antros kartos imigrantai tampa mažiau linkę produktyviai įsitraukti į darbo rinką, o tuo pačiu, priešingai nei tik į šalį atvykę jų tė-

vai, Lietuvos demografinio skaičiaus nekelia. Vis dėlto sutinkama, kad darbo imigracija turi būti skatinama siekiant užpildyti darbo rinką, prisidėti prie regionų plėtros bei šalies ekonominio lygio kėlimo.

Migracijos departamento duomenimis, yra pastebimas nuolatinis imigracijos augimas (2018 m. imigrantai (kurių didžioji dalis – Baltarusijos, Ukrainos ir Rusijos piliečiai) sudarė iki 1 % visų Lietuvos gyventojų. Šis skaičius 2020 m. išaugo iki 3 %). Šis reiškinys yra aiškinamas dviem lygmenimis. Pirmiausia juntamas akivaizdus Lietuvos darbdavių pasitikėjimo imigrantais augimas bei negalėjimas pritraukti Lietuvos piliečių į trūkstantį darbo rinką. Kita priežastis kyla iš institucinių reformų: Lietuvos imigracijos politika darbo emigrantų (ypač aukštos kvalifikacijos specialistų) atžvilgiu tampa vis atviresnė, suteikiamos įvairios lengvatos ir lengvinamos imigracijos procedūros.

Lietuvos migracijos politikos kūrėjų vertinimu, migracijos politiką galima būtų apibūdinti kaip mišrią: griežta nelegalios migracijos atžvilgiu, ribojanti pigią darbo jėgą ir atvira aukštos kvalifikacijos specialistams. Pastaroji specifika yra vertinama dvejopai. Kaip interviu minėjo migracijos politikos specialistai, viena vertus, siekis pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistus jiems suteikiant įvairių lengvatų (įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimais³⁶ įtvirtina palankesnes leidimų laikinai gyventi išdavimo sąlygas Japonijos, Australijos, JAV, Kanados, Naujosios Zelandijos ir Pietų Korėjos gyventojams; gerinamos sąlygos užsienio studentams bei tyrėjams, palengvintos leidimo laikinai gyventi išdavimo procedūros startuoliams) yra priskiriamas prie imigracijos politikos prioritetų, efektyviai prisidedančių prie investicijų pritraukimo, ekonominio lygio šalyje kėlimo ir konkurencin-

gumo Europoje užtikrinimo. Kita vertus, kyla abejonių. Interviu su Migracijos departamentu metu teigta, jog Lietuvos darbo rinkoje juntamas didesnis nekvalifikuotos darbo jėgos poreikis, kurį sudėtinga užpildyti Lietuvos piliečių darbo jėga, o kartu siūloma prioretizuoti Lietuvos protų nutekėjimo klausimą. Vis dėlto yra sutinkama, kad lengvatas lydi išaugusio siekio pasinaudoti rizika, tačiau liekant prie atviros migracijos politikos aukštos kvalifikacijos specialistams vizijos verta apgalvoti, kaip efektyviai jas sumažinti.

Lietuvos migracijos politikos požiūris į nekvalifikuotą darbo jėgą iš trečiųjų šalių yra kiek atsargesnis. Sparčiai išaugus į Lietuvą iš

Ukrainos, Baltarusijos bei Rusijos atvykstančių darbo emigrantų³⁷ skaičiui (žr. lentelę Nr. 2), įvestos kvotos darbo emigrantams, kurios nėra taikomos aukštesnės profesinės kvalifikacijos darbuotojams. Kartu atliekamas darbo rinkos testas, patvirtinantis profesijų, kurių darbuotojų trūksta Lietuvoje, sąrašą. Šių dvejų metodikų taikymas reiškia, jog nuo 2021 m. išnaudojus paskelbtą kvotą, Lietuvos rinka užsidarys, o norėdamas įsidarbinti užsienietis privalės gauti leidimą dirbti bendrąja tvarka. Šis sprendimas išlieka jautrus tiek instituciniu, tiek privataus verslo lygmeniu. Yra baiminamasi dėl padidėjusios administracinės naštos ir galimai kilsiančių sunkumų verslo plėtrai.

Lentelė Nr. 2. Imigrantai pagal pilietybę. Oficialiosios statistikos portalo duomenys

	Imigrantai asmenys				
	2019	2018	2017	2016	2015
Iš viso pagal pilietybę	40 067	28 914	20 368	20 162	22 130
Baltarusija	6 388	3 257	2 714	1 157	387
Jungtinės Valstijos	104	81	96	70	27
Lietuva	20 412	16 592	10 155	14 207	18 383
Rusija	1 043	780	656	841	696
Ukraina	8 867	5 732	4 340	1 581	1 149
Be pilietybės	23	15	33	29	15
Kitos valstybės	3 230	2 457	2 374	2 277	1 473

2.4 Prieglobstis

Reaguodama į protestus Baltarusijoje, Lietuva oficialiai išreiškė poziciją dėl pagalbos Baltarusijos piliečiams, prašantiems prieglobsčio. Interviu metu Migracijos departamento atstovas komentavo, kad stipriai išaugusių prieglobsčio prašytojų srautų iš Baltarusijos šiuo metu nepastebima (iki rugsėjo 14 d. yra išduoti 205 leidimai Baltarusijos piliečiams

atvykti į Lietuvą humanitariniais tikslais³⁸), tačiau situacijai Baltarusijoje išliekant nestabili ir paleidus atitinkamą politinį signalą, tikimybė, kad atvykstančiųjų iš Baltarusijos skaičius itin pakils, yra reali.

Jei įvykiai Baltarusijoje pakryptų humanitarinės krizės link, Lietuva šiam scenarijui rengiasi dviem būdais. Pirmiausia, vadovaudamasi bendra praktika, reglamentuojama ES

reglamentais, direktyvomis ir JT konvencija dėl pabėgėlių teisių, Lietuva priimtų visus atvykstančiuosius, kuriems pavojinga likti šalyje, jiems ruošiamasi suteikti visą reikiamą humanitarinę pagalbą. Migracijos politikos kūrėjai teigia, kad didesniems srautams priimti Lietuvos infrastruktūra yra gana išvystyta ir, esant poreikiui, gali būti perkurta ir pritaikoma pagal situaciją, siekiant priimti masinį pabėgėlių srautą. Lietuva taip pat pastebi, kad esamos gyvenimo sąlygos Baltarusijoje yra neparankios užsienio investuotojams, aukštos kvalifikacijos ir kvalifikuotiems darbininkams, kurie dėl žodžio laisvės apribojimų ar interneto trikdžių negali vykdyti savo veiklos. Reaguodama į šias aplinkybes Lietuva palengvino vizų išdavimo procedūras ir leido prašymus dėl laikino leidimo gyventi pateikti nuotoliniu būdu. Lyginant Lietuvos ir Lenkijos atsakus į įvykius Baltarusijoje, Lietuvos migracijos politikos kūrėjai, dalyvaudami diskusijoje dėl paramos Baltarusijos žmonėms, teigia, kad priimti sprendimai daro Lietuvą gana konkurencingą Lenkijos atžvilgiu, tačiau svarstant šalių dydžio bei darbo rinkų skirtumus pasirinktas Lietuvos sprendimas yra sąmoningas, siekiant išvengti žemesnės kvalifikacijos darbo užmokesčio dempingo rizikos.

Prieglobsčio prašytojų skaičiui kasmet augant (2019 m. pasiektas rekordinis skaičius – 646 prašymai; iš jų prieglobstis suteiktas 92 asmenims), išskiriami du pagrindiniai prieglobsčio politikos iššūkiai: įvertinti, ar pabėgėlis nėra ekonominis migrantas, ir užtikrinti efektyvią pabėgėlių registracijos bei integracijos politiką. Šiems iššūkiams atliepti rengiama Lietuvos infrastruktūra (prieglobsčio prašytojai imti apgyvendinti ir kitose nei Užsieniečių registracijos centras vietose, gerinamos priėmimo sąlygos pasienio kontrolės punktuose). Vis dėlto administracinės proce-

dūros, pagal kurias nustatomas atvykėlio statusas, išlieka gana sudėtingos ir užtrunka, o teikiamos kalbos ir humanitarinės paslaugos dažnu atveju yra nepakankamos kokybės, tad būtina skirti dėmesio sulaikytųjų teisių užtikrinimui svarstant apie galimas ateities migracijos bangas.

2.5 Užsieniečių integracija ir visuomenės nuostatos

Pabėgėlių integracija, kaip atskira migracijos politikos sritis, ir toliau yra aktuali tema, reikalaujanti efektyvesnių reformų. Vis dar sudėtingą užsieniečių, ypač pabėgėlių, integraciją rodo ir visuomenėje vyraujančios nuostatos (apklausą vykdė Lietuvos socialinių tyrimų centro etninių tyrimų institutas). Europos migracijos krizės įkarštyje Lietuvoje vyravo nepalanki nuomonė pabėgėlių atžvilgiu: 82 % Lietuvos gyventojų nuomone, pabėgėliai gali sukelti socialinius neramumus šalyje, o 86 % gyventojų manė, kad pabėgėliai gali tapti didesnio nusikalstamumo lygio Lietuvoje priežastimi³⁹. Nors pabėgėlių krizė atslūgo ir jos eskalavimas spaudoje tampa vis mažiau pastebimas, 2019 m. apklausos duomenimis⁴⁰, 55,1 % Lietuvos gyventojų vis dar nesutiktų / greičiausiai nesutiktų, kad Lietuva priimtų gyventi pabėgėlius ir darbo migrantus ne iš ES šalių, o didžioji gyventojų dalis tiki, kad pabėgėliai gali padidinti nusikalstamumo lygį Lietuvoje (73,6 % gyventojų) ar sukelti socialinius neramumus (68 % gyventojų). Neigiamos visuomenės nuostatos yra viena pagrindinių pabėgėlių integracijos kliūčių, todėl šiai problemai spręsti patvirtintas „Užsieniečių integracijos į visuomenę 2018–2020 metų planas“⁴¹. Vis dėlto plano įgyvendinimo tęstinumas kelia daug abejonių, nes priemonės skirtų lėšų iš valstybės biudžeto beveik nėra

numatyta (finansavimas daugiausiai skiriamas iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo). Integracijos problemą pastebi ir migracijos politikos įgyvendintojai, teigdami, kad integracijos politika šiuo metu nėra valstybės prioritetas. Vis dėlto interviu metu buvo keliamas ir visuomenės apklausų patikimumo klausimas, dvejojant, ar Lietuvos piliečiai iš tiesų yra linkę diskriminuoti atvykėlius, ar problemškumas kyla dėl pasirinktos apklausų metodologijos. Svarstant, kad Lietuvos socialinių tyrimų centro (LSTC) Etninių tyrimų institutas yra vienintelė įstaiga, reguliariai atliekanti visuomenės nuostatų apklausą, kurios veikla iš dalies finansuojama valstybės biudžeto, galimos prielaidos, kad pagrindinėje migracijos bei integracijos politikos vizijoje vis dar trūksta dialogo tarp skirtingų institucijų. Šią problemą išskiria ir migracijos ekspertai, pabrėždamas kad migracijos srautų problema (hiperkompleksinis iššūkis) yra sprendžiama fragmentuotai, be įvairiapusio požiūrio, kaip vieną iš fragmentacijos pavyzdžių nurodydamas skirtingas institucijas, siekiančias gerinti migracijos politiką, tačiau nebendradarbiančias tarpusavyje⁴². Kiti migracijos ekspertai teigia, kad neskiriant pakankamo dėmesio ilgalaikiai strategijai, kurios dalis turėtų būti visuomenės švietimas ir kritinio mąstymo ugdymas, yra naivu tikėtis, kad nuostatos stipriai pasikeis. Kartu neigiamos nuostatos dar stipriau gilins problemos mastą, užkirsdamos kelią efektyviai atvykėlių integracijai.

2.6 Tarptautinis bendradarbiavimas ir Lietuvos įsipareigojimai ES

Vertindami Lietuvos indėlį į solidarios ES migracijos politikos įgyvendinimą, užsienio reikalų ekspertai Lietuvą išskiria kaip vieną solidaresnių valstybių narių. Remiantis jų teigimu, Lietuva aiškiai pademonstravo konstruktyvumą diskusijose, palaikė ES migracijos viziją. Žvelgiant į svarbiausius konkrečius veiksmus, Lietuva neprieštaravo perkeliamų pabėgėlių kvotų priėmimui (2015 m. Lietuva įsipareigojo priimti 1 105 pabėgėlius, tačiau vėliau kvota buvo sumažinta iki 1 077⁴³, o perkėlimų terminas pratęstas iki 2021 m. birželio 30 d. 2020 m. vasario mėn. duomenimis, į Lietuvą perkelti 489 užsieniečiai⁴⁴, tačiau didžioji jų dalis Lietuvą paliko), tapo viena iš 8 valstybių narių, kurios perkelia žmones savanoriškai, ad hoc principu, išreiškė norą prisidėti prie ES skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondo bei prisidėjo prie legalios migracijos projektų Nigerijoje. Pastebėdama antrinės migracijos problemą, Lietuva kelia šį klausimą europiniu lygmeniu, išreiškėdama palankią poziciją jo sprendimui ir norą efektyviau prisidėti prie imigrantų integracijos. Lietuva taip pat atlieka svarbų vaidmenį tarptautinėse operacijose, kovojančiose su nelegalia migracija ir žmonių kontrabanda (apie 120 Lietuvos kariuomenės karių dalyvauja keturiose iš šešių ES vykdomų operacijų). Krašto apsaugos sistemos pareigūnai interviu metu išskyrė ir kokybinį valstybės indėlį į tokias karines operacijas kaip „Sophia“, į kurias siunčiami aukšto rango pareigūnai.

3. ES migracijos politikos perspektyvos po migracijos krizės

Migracijos krizei nuslopus (Europos Komisija deklaravo krizės pabaigą 2019 m. kovo mėn.⁴⁵), užsienio reikalų ekspertai pabrėžia stipriai pasikeitusią ES migracijos politikos viziją. Tai puikiai pastebima 2020 m. rugsėjo 23 d. Europos Komisijos parengtame naujame migracijos ir prieglobsčio pakte.⁴⁶ Pristatydama ES migracijos strategiją Ursula von der Leyen pabrėžė, kad Europa turi nutolti nuo *ad hoc* būdu priimamų sprendimų ir įtvirtinti patikimą migracijos valdymo sistemą, pagrįstą bendru ES šalių narių atsakomybės ir solidarumo principu⁴⁷. Šiai vizijai užtikrinti, naujasis migracijos paktas atliepia problemos kompleksškumą ir apjungia visus migracijos aspektus: veiksminga išorės sienų kontrolė, prieglobstis, integracija, readmisijos procedūros ir bendradarbiavimo su kilmės bei tranzito šalimis gerinimas.

Pastarasis prioritetas rodo ir platesnio masto problemas. Naujoji Europos Komisija ryškiai pabrėžia, kad Afrika yra sparčiausiai augantis žemynas, todėl siekiant išvengti ateityje galimai kilsiančių migracijos srautų iš Afrikos žemyno būtinos investicijos ir bendradarbiavimas su Afrikos valstybėmis. Dėl šios priežasties per naująjį finansinį ciklą skiriamas didelis dėmesys investicijoms, teikiama 1,8 mlrd. Eur ES lėšų skubiosios pagalbos Afrikos patikos fondui (tikslas – šalinti pagrindines nestabilumo, priverstinio perkėlimo ir neteisėtos migracijos priežastis skatinant ekonomiką, lygias galimybes, saugumą ir vystymąsi⁴⁸). Vis dėlto, nors tai yra neginčijama ES politikos prioritetinė sritis, ekspertai abejoja, ar ekonominė pagalba neturtingiems regionams padės sumažinti migracijos srautus. Remiantis Amerikos plėtros ekonomisto Maiklo Klemenso atlikta studija⁴⁹, emigracijos lygis besivystančiose valstybėse kyla kartu su jose kylančiu ekonominiu lygiu (emigracijos lygis kyla, kol metinės pajamos vienam gyventojui pasiekia 10 tūkst. dolerių). Kol metinės pajamos Afrikos regione siekia vos trečdalį studijoje pateiktos sumos, tikimasi, kad ekonominė ES pagalba paskatins migrantų srautus. Ir nors ekspertai sutinka, jog trūkstamą darbo jėgą

Europoje, kuri, tikimasi, iki 2100 m. sumažės 30 %, gali užpildyti migrantai iš Afrikos, didžiausia problema iškils migracijos srautų valdymo srityje⁵⁰. Dėl šios priežasties rekomenduojama didesnę dėmesį skirti legalios migracijos kanalų kūrimui, kurie padėtų išvengti nereguliarių migracijos srautų naštos. Vis dėlto ši priemonė stokoja prioretizavimo ES lygmeniu (tik 1,5 % Afrikos patikos fondo yra skiriama legalios migracijos kanalų kūrimui ir vystymui).

Kitas kertinis pakto dėmuo – veiksmingesnės ir greitesnės pasienio procedūros, taikant modernias priemones. Pirmiausia, integruota pasienio procedūra turėtų prasidėti nuo išankstinės patikros visiems asmenims, kertantiems ES išorės sienas be leidimo ar išlaipintiems po gelbėjimo operacijų (su ES pagalba bei parama, yra siekiama, jos ES valstybės narės sukurtų nepriklausomą monitoringo mechanizmą). Po sveikatos, saugumo patikros bei registracijos patobulintoje Eurodac duomenų bazėje, prireikus vėliau taikoma greito grąžinimo procedūra, siekiant paspartinti sprendimų priėmimą ir užtikrinti, kad prieglobsčio procedūros būtų veiksmingesnės. Vėlesnių procedūrų (perkėlimo, grąžinimo procedūros) efektyvumui užtikrinti siekiama pasitelkti reguliariai plečiamas Frontex pajėgas.

Migracijos paktas, atsižvelgdamas į skirtingą geografinę ES šalių narių padėtį ir pajėgumus, nekvestionuoja solidarumo svarbos, tačiau pateikia skirtingas galimybes, kaip į migracijos valdymą įsitraukti galėtų visos narės. Naujasis nuolatinio solidarumo mechaniz-

mas apibrėžia lanksčias, bet privalomas, valstybių narių įnašo galimybes: atvykusių asmenų perkėlimas, kitos valstybės atsakomybės perėmimas už asmenų, neturinčių teisės pasilikti, grąžinimą, neatidėliotina operatyvinė parama. Taip pat siekiama parengti savanoriškais įsipareigojimais grindžiamą nacionalinių įnašų solidarumo fondą, kuris ne tik prisidėtų prie migracijos srautų valdymo, bet ir užtikrintų greitesnę reagavimą ES lygmeniu krizinių situacijų metu. Kartu migrantų gelbėjimo operacijos jūroje yra įvardinamos kaip teisinė ir moralinė pareiga. Pakrantės valstybės liks atsakingos už paieškas ir žmonių gelbėjimą operacijų metu, tačiau visos šalys-narės privalės prisidėti prie solidaraus migracijos valdymo ir atvykėlių integracijos Europoje.

Vis dėlto Europos politikos centro analitikų teigimu, Briuselis privalės apgalvoti konkrečias paskatas, jog ES šalys narės sutiktų priimti imigrantus, vietoj to, kad pasirinktų prisidėti prie grąžinimo procedūrų.⁵¹ Kartu teigiama, jog grąžinimo procedūros yra stipriai priklausomos nuo trečiųjų šalių ir santykių su jomis.⁵² Dėl šių priežasčių privaloma skirti didesnę dėmesį tarptautiniam bendradarbiavimui siekiant, jog naujasis mechanizmas nesugriūtų dėl išaugusių grąžinimo procedūrų ar konfliktų su trečiosiomis užsienio šalimis. Nors vis dar kyla klausimų, kaip pavyks įgyvendinti išsikeltus tikslus, ekspertai teigiamai žvelgia į ES brandą kritiškai vertinti migracijos krizės metu priimtus sprendimus ir gebėjimą pripažinti struktūrinius ES migracijos politikos trūkumus.⁵³

4. Rekomendacijos Lietuvos migracijos politikai

Atsižvelgdami į ES diktuojamą migracijos politikos viziją ir stebėdami Europos lygmens priemones migracijos srautų valdymui, Lietuvos migracijos politikos kūrėjai ir įgyvendintojai išskiria pagrindines migracijos politikos sritis bei pateikia joms rekomendacijas.

- **Politinio dialogo kūrimas.** Migracijos politika yra galingas valstybės ekonominės ir užsienio politikos įrankis, o jos strateginės nuostatos neišvengiamai kyla iš politinės darbotvarkės. Dėl šios priežasties yra verta skatinti politinį tarpinstitucinį dialogą, siekiant išgryninti fundamentalią imigracijos politikos viziją, kuri turi būti nuolat peržiūrima, o jos strateginės nuostatos pritaikomos pagal kintančius valstybės prioritetus. Į migracijos politikos įgyvendinimo priemonių kūrimą reikia įtraukti skirtingų institucijų atstovus, taip siekiant stiprinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, įvairiapusį požiūrį į migracijos politiką bei užtikrinti kompleksinį problemų sprendimo būdą.
- **Migracijos politikos peržiūra.** Siekiant užtikrinti efektyvų migracijos politikos įgyvendinimą, būtų tikslinga atlikti pakartotinį migracijos sistemos įvertinimą. Pastarąjį kartą sistema buvo peržvelgta 2015 m., vykstant migracijos sistemos pertvarkai. Praėjus penkeriems metams, pavedus Valstybės kontrolei atlikti migracijos sistemos įvertinimą, būtų galima išsiaiškinti pertvarkos efektyvumą ir nustatyti likusias problemas.
- **Savivaldybių įsitraukimas į integracijos procesus.** Sutinkama, kad integracijos procesai galėtų būti labiau decentralizuoti, siekiant ne tik efektyvesnės užsieniečių integracijos, bet įžvelgiant ir regionų plėtros galimybę. Verta apgalvoti vietos lygmens „kultūrinių mediatorių“ tarp Lietuvos ir užsienio piliečių kūrimą, kurie prisidėtų prie ilgalaikio atvykėlių integracijos proceso užtikrinimo bendruomenėje. Galimybė efektyvios integracijos būdu pritraukti trūkstamos darbo jėgos ir investicijų į regionus yra matoma, tačiau vis dar stinga politinio palaikymo savivaldybių lygmeniu. Kitas svarbus integracijos

- politikos iššūkis – lietuvių kalbos pamokų neprieinamumas atvykėliams. Homogeniškoje visuomenėje atvykėliams įsikurti, atlikti teises operacijas ir jaustis bendruomenės dalimi neturint lietuvių kalbos pagrindų yra praktiškai neįmanoma. Verta pagalvoti apie šių paslaugų prieinamumą už mažesnę kainą, į paslaugų tiekėjų gretas įtraukiant savanorius bei NVO.
- **Sienų apsauga ir infrastruktūros stiprinimas.** Lietuvos įsitraukimas į ES karines operacijas ir pastangos apsaugoti ES išorės sienas tiek Lietuvos pasienyje, tiek Viduržemio jūros pakrantėse yra laikomas kokybišku ir svarbiu indėliu į nereguliarių migracijos srautų suvaldymą, ES ir nacionalinio saugumo užtikrinimą ir solidarios ES migracijos politikos įgyvendinimą. Šios praktikos Vyriausybės darbotvarkėje ir toliau turėtų būti prioritetinės, turėtų būti tęsiamas dalyvavimas karinėse operacijose ir pagal poreikį šis įsitraukimas turėtų būti didinamas. Esant palankiam Lietuvos įvaizdžiui sprendžiant ES išorės sienų apsaugos klausimus ir atsižvelgiant į naujame ES migracijos pakte keliamą efektyvių pasienio procedūrų prioritetą, verta aktyviau demonstruoti savo interesus tarptautiniu lygmeniu ir kelti infrastruktūros stiprinimo bei finansinės paramos būtinybės klausimą ES lygmeniu.
 - **ES susitarimų dėl readmisijos prioritetai.** Lietuvai pasiekus sėkmingo susitarimo su Vietnamo Socialistine Respublika migracijos srautų valdymo klausimu, verta peržvelgti ir pagalvoti apie galimus susitarimus su kitomis trečiosiomis valstybėmis, į juos galimai įtraukiant ES, ar aktyvesnį dvišalį bendradarbiavimą migracijos klausimais.
 - **Lietuvos pozicija ES.** Sveikinama solidari Lietuvos pozicija kuriant ES migracijos politikos gaires, kurią išlaikyti turėtų būti siekiama, tačiau būtų verta apsvarstyti aktyvesnės pozicijos demonstravimą ES lygmeniu. Esant didelei antrinės migracijos problemai, Lietuva turėtų dėti pastangas jai spręsti, ir, esant pakankamai gerai išvystytai imigracijos srautų priėmimo infrastruktūrai, rodyti didesnę iniciatyvą sprendžiant prieglobsčio prašytojų priėmimo klausimą. Aktyvi ES solidarumo gynbos pozicija užtikrintų ne tik efektyvesnį migracijos politikos įgyvendinimą ES, bet ir sustiprintų Lietuvos įvaizdį tarptautinėje sąjungininkų arenoje.

Šaltiniai

- ¹ *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*. Eurostat, 4 Mar 2016.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
- ² *Migration Flows: Eastern, Central, and Western Mediterranean Routes*. Council of the European Union, 11 Sept 2020.
<http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/>
- ³ *Number of asylum applicants (non-EU-27 citizens), EU-27, 2008-2019*. Eurostat.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
- ⁴ *Ibid.*, 3.
- ⁵ *Ibid.*, 3.
- ⁶ *Ibid.*, 3.
- ⁷ *Asylum decisions in the EU*. Eurostat, 20 Apr 2016.
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>
- ⁸ Dullien, Sebastian. *Paying the price: The cost of Europe's refugee crisis*. European Council on Foreign Relations, 28 Apr 2016.
https://www.ecfr.eu/publications/summary/paying_the_price_the_cost_of_europes_refugee_crisis
- ⁹ Council of the European Union, 14 Sept 2015.
<https://www.consilium.europa.eu/media/21906/st12002-re01en15.pdf>
- ¹⁰ *Europe Monthly Report*. The UN Refugee Agency, Apr 2018.
<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63816>
- ¹¹ Šelo Šabić, Senada. *The Relocation of Refugees in the European Union. Implementation of Solidarity and Fear*. The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Oct 2017.
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13787.pdf>
- ¹² *Managing the refugee and migrant crisis. The role of governments, private sector and technology*. "PwC" Global Crisis Centre, 2017.
<https://www.pwc.com/gx/en/issues/crisis-solutions/refugee-and-migrant-crisis-report.pdf>
- ¹³ Daugiau informacijos: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1494.
- ¹⁴ *Key figures, Turkey*. The UN Refugee Agency.
<https://reporting.unhcr.org/node/2544>

- ¹⁵ *EU-Turkey Statement. Four Years On*. European Commission, 18 Mar 2020.
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf
- ¹⁶ *Ibid.*, 15.
- ¹⁷ Šelo Šabić, Senada. *Enhanced cooperation to tackle migration – Western Balkans and the Berlin Process*. Institute for Democracy, July 2018.
<https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2018/07/Migration.pdf>
- ¹⁸ *Migratory routes*. Frontex.
<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-balkan-route/>
- ¹⁹ *Key Facts*. Frontex.
<https://frontex.europa.eu/faq/key-facts/>
- ²⁰ *A year in review, 2017*. Frontex, 2017.
https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/A_Year_in_Review.pdf
- ²¹ Angelescu, Irina, Trauner, Florian. *10,000 border guards for Frontex: Why the EU risks conflated expectations*. European Policy Center, 21 Sep 2018.
https://www.ies.be/files/pub_8745_frontex.pdf
- ²² *Migrant Smuggling Networks*. Joint Europol-INTERPOL Report, May 2016.
- ²³ *EUNAVFOR MED Operation Sophia: operation to contribute to better information sharing on crime in the Mediterranean*. Council of the European Union, 14 May 2018.
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/14/eunavfor-med-operation-sophia-operation-to-contribute-to-better-information-sharing-on-crime-in-the-mediterranean/>
- ²⁴ *Farewell to Vice Admiral CREDENDINO, Operational Commander of Operation EUNAVFOR MED “SOPHIA”*. 21 Feb 2020.
<https://www.operationssophia.eu/farewell-to-vice-admiral-credendino-operational-commander-of-operation-eunavformed-sophia/>
- ²⁵ *Timeline - response to migratory pressures*. Council of the European Union.
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressure/history-migratory-pressures/>
- ²⁶ *Tarptautinė migracija*. Oficialiosios statistikos portalas.
<https://osp.stat.gov.lt/lietuvos-gyventojai/lietuvos-gyventojai-2019/gyventoju-migracija1/tarptautine-migracija>
- ²⁷ *Emigracija ir imigracija pagal pilietybę*. Oficialiosios statistikos portalas.
<https://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=3269db7c-cab7-4775-a39b-7e6c7ec8586a#/>
- ²⁸ *Migrant Integration Policy Index*.
<http://www.mipex.eu/>
- ²⁹ Žibas, Karolis, Lekavičiūtė Eleonora. *Darbo migracijos procesai Lietuvoje*. Lietuvos socialinė raida, Nr. 6., 2017.
http://www.ces.lt/wp-content/uploads/2010/02/K-Zibas_Darbo-migracijos-procesai-Lietuvoje_2017.pdf

- ³⁰ Macijauskaitė, Eglė. *The Baltic States as countries of asylum*, June 2014.
- ³¹ Lietuvos migracijos politikos gairės, 2014.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/d5032f407e8611e396708cdccb584cb5?jfwid=18117litjs>
- ³² Užsieniečių integracijos politikos įgyvendinimo 2015–2017 metų veiksmų planas, 2014.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/ee908ca090d211e4bb408baba2bddd3>
- ³³ Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategija, 2018.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/fbb35e02c21811e883c7a8f929bfc500?jfwid=-35aaxldoi>
- ³⁴ *Migracija skaičiais*. Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras.
<https://123.emn.lt/#neteiseta-migracija>
- ³⁵ *Country Report Lithuania*. European Commission, 26 Feb 2015.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/cr2015_lithuania_en_0.pdf
- ³⁶ Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 pakeitimo įstatymas, 2019.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/dd802e20aa0e11e9aab6d8dd69c6da66>
- ³⁷ *Ibid.*, 12.
- ³⁸ *Ministrė: 205 Baltarusijos piliečiams leista atvykti į Lietuvą dėl humanitarinių priežasčių*. LRT.lt, 14, Rugs 2020.
<https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1231656/vidaus-reikalu-ministre-205-baltarusijos-pilieciams-leista-atvykti-i-lietuva-del-humanitariniu-priezasciu>
- ³⁹ LSTC Etninių tyrimų instituto užsakymu atliktos visuomenės nuostatų apklausos apie pabėgėlius 2015 m. rezultatai.
<http://www.ces.lt/wp-content/uploads/2010/02/Po%C5%BEi%C5%ABris-%C4%AF-pab%C4%97g%C4%97lius-2015-m..pdf>
- ⁴⁰ LSTC Etninių tyrimų instituto užsakymu atliktos visuomenės nuostatų apklausos 2019 m. rezultatai.
http://www.ces.lt/wp-content/uploads/2010/02/Visuomen%C4%97s-nuostatos-apklauso-rezultatai_20191.pdf
- ⁴¹ Užsieniečių integracijos į visuomenę 2018–2020 metų veiksmų planas.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/31d148100a1911e98a758703636ea610?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=e27a4cd7-4ffa-4784-ba08-210980bd79ec&fbclid=IwAR1NSNs7gcW7ecN2juis0SaYJhRKQIDcpdIIRCsdBa6lfjPUbcFyjqCcn0>
- ⁴² Žibas, Karolis. *Lietuvoje trūksta bendro holistinio požiūrio į migracijos politiką*. VDU, 7 Vas 2019.
<https://www.bernardinai.lt/2019-02-07-karolis-zibas-lietuvoje-truksta-bendro-holistinio-pozuorio-i-migracijos-politika/>
- ⁴³ Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 22 d. Nutarimo Nr. 628 „Dėl Užsieniečių Perkėlimo į Lietuvos Respublikos teritoriją“ pakeitimo.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/fe6ffa00196911e58569be21ff080a8c/asr>
- ⁴⁴ *Užsieniečių integracija*. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
<https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialine-integracija/uzsienieciu-integracija>

- ⁴⁵ Rankin, Jennifer. *EU declares migration crisis over as it hits out at 'fake news'*. The Guardian, 6 Mar 2019.
<https://www.theguardian.com/world/2019/mar/06/eu-declares-migration-crisis-over-hits-out-fake-news-european-commission>
- ⁴⁶ *Migration*. European Commission, 2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf
- ⁴⁷ *European Commission unveils new migration pact | LIVE*. Euronews, 23 Sep 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=OWyuONHmFpc>
- ⁴⁸ *ES skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondas*. Europos Komisija.
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_lt.pdf
- ⁴⁹ *New Research Confirms that Migration Rises as the Poorest Countries Get Richer*. Centre for Global Development, 18 Aug 2020.
<https://www.cgdev.org/article/new-research-confirms-migration-rises-poorest-countries-get-richer>
- ⁵⁰ *The idea that aid and development slow migration is wrong*. The Economist, 27 Aug 2020.
<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/08/29/the-idea-that-aid-and-development-slow-migration-is-wrong>
- ⁵¹ Neidhardt, Alberto-Horst, Sundberg Diez, Olivia. *The upcoming New Pact on Migration and Asylum: Will it be up to the challenge?*. European Policy Centre, 29 Apr 2020.
https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/The_upcoming_New_Pact_on_Migration_and_Asylum.pdf
- ⁵² Chadwick, Lauren, Montalto Monella, Lillo. *What is the EU's new migration pact and how has it been received?* Euronews, 25 Sep 2020.
<https://www.euronews.com/2020/09/24/what-is-the-eu-s-new-migration-pact-and-how-has-it-been-received>
- ⁵³ *Ibid.*, 52.



Rytų Europos studijų centras