



Išankstinio tyrimo ataskaita

IMIGRACIJOS PROCESŲ VALDYMAS

2015 m. gegužės 25 d. Nr. IT-4



Su išankstinio tyrimo ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SAVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>IŠANKSTINIO TYRIMO APIMTIS IR METODAI</u>	<u>4</u>
<u>IŠANKSTINIO TYRIMO REZULTATAI</u>	<u>5</u>

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Migracijos departamentas – Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.

Užsieniečių registracijos centras – Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centras.

Valstybės sienos apsaugos tarnyba – Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos

Imigracija – asmenų, išskyrus asmenis, kurie naudojami laisvo asmenų judėjimo teise, atvykimas gyventi į užsienio valstybę dėl įvairių priežasčių (dirbti, užsiimti verslu, būti su šeima, ieškoti prieglobsčio ir kt.) ir sąlygojantis asmenų gyvenimą užsienio valstybės teritorijoje.

Užsienietis – asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos, Europos Sąjungos ar Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybės narės pilietis.

Konsulinė įstaiga – Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė ar konsulinė įstaiga.

Leidimas laikinai gyventi Lietuvoje – leidimas laikinai gyventi Lietuvoje.

Leidimas nuolat gyventi – Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi Europos Sąjungoje.

Sąvokos „**prašymas suteikti prieglobstį**“ ir „**prieglobsčio prašymas**“ ataskaitoje turi tą pačią reikšmę.

Prieglobsčio prašytojas – prašymą suteikti prieglobstį pateikęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar nepriimtas galutinis sprendimas.

Prieglobstis arba tarptautinė apsauga – pabėgėlio statuso, papildomos apsaugos suteikimas užsieniečiui Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nustatytais pagrindais ir tvarka.

IŠANKSTINIO TYRIMO APIMTIS IR METODAI

Išankstinio tyrimo objektas – imigracijos procesų valdymas.

Išankstinio tyrimo subjektai – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.

Audituojamas laikotarpis – 2012–2014 m., atskirais atvejais buvo naudojami 2015 m. duomenys.

Išankstinio tyrimo tikslas – surinkti informaciją apie imigracijos procesų valdymą, šiuose procesuose dalyvaujančius subjektus, ryšius tarp jų, finansavimą, esančias problemas ir nustatyti, ar tikslinga atlikti pagrindinį tyrimą.

Išankstinio tyrimo metu taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai: audito įrodymams gauti taikėme dokumentų peržiūros, pokalbių, palyginamosios ir situacijų analizių metodus, paklausimo (klausimų pateikimo ir atsakymų į juos gavimo), patikrinimo ir analitinės procedūras.

Išankstinio tyrimo metu duomenys buvo renkami:

- nagrinėjant teisės aktus, susijusius su imigracijos procesų valdymu;
- analizuojant ir vertinant institucijų, įstaigų, dalyvaujančių imigracijos procesuose, vykdomas funkcijas;
- analizuojant statistinę informaciją apie imigracijos procesus;
- analizuojant vidaus reikalų, socialinės apsaugos ir darbo, švietimo ir mokslo, užsienio reikalų, ūkio ministrams pavestų valdymo sričių strateginius veiklos planus ir veiklos ataskaitas;
- analizuojant ir vertinant gautą informaciją iš Vidaus reikalų, Socialinės apsaugos ir darbo, Užsienio reikalų, Ūkio, Švietimo ir mokslo ministerijų, Migracijos departamento, Policijos departamento, Valstybinės sienos apsaugos tarnybos, Užsieniečių registracijos centro, Pabėgėlių priėmimo centro, apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padalinių;
- bendraujant su Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdybos, Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuro atstovais.

Išankstinis tyrimas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹ ir Tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus². Atlikdami tyrimą darėme prielaidą, kad auditoriams pateikti duomenys yra teisingi, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2012-06-28 įsakymo Nr. V-171 redakcija).

² 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“ (<http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>).

IŠANKSTINIO TYRIMO REZULTATAI

Lietuvos imigracijos politika saistoma narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimų. Europos Sąjungos priimtų teisės aktų nuostatos perkeltos į Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl užsieniečių teisinės padėties“³, kuris reglamentuoja užsieniečių atvykimą, gyvenimą, prieglobsčio suteikimą ir kitus užsieniečių teisinės padėties klausimus. Pagrindinis dokumentas, nustatantis imigracijos politiką, yra Vyriausybės patvirtintos Lietuvos migracijos politikos gairės⁴. Gairėse nustatyti tikslai – užtikrinti valstybės poreikius atitinkančią darbo jėgos pritraukimo politiką, sudaryti užsieniečiams sąlygas integruotis, kad būtų pasinaudota imigracijos teikiama nauda, tobulinti procesų valdymą, vykdant kontrolės priemones, kad būtų užkirstas kelias neteisėtai migracijai ir užtikrintas Lietuvos tarptautinių įsipareigojimų vykdymas žmogaus teisių ir laisvių srityje.

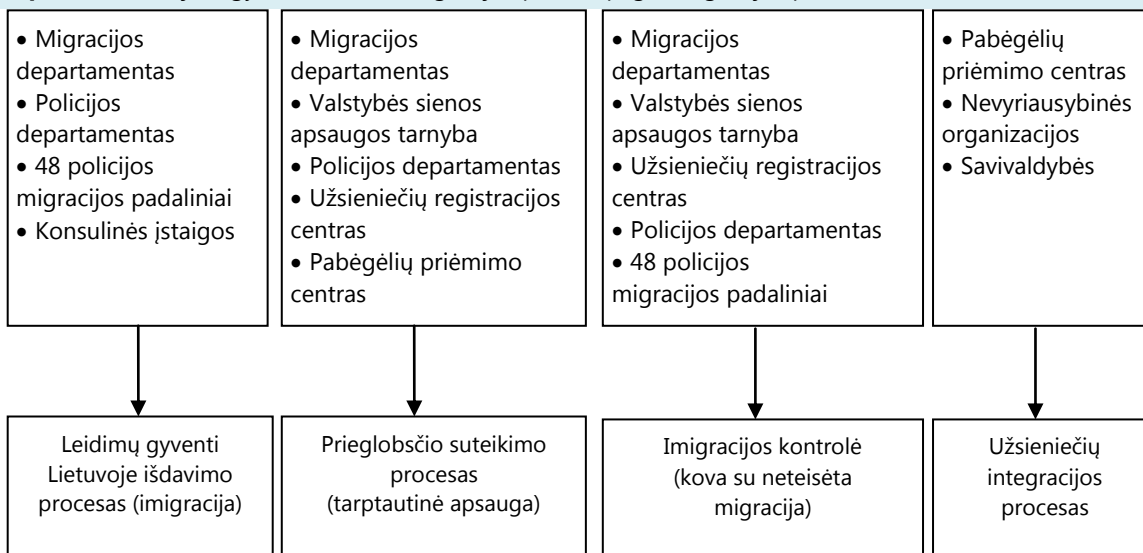
Pastaraisiais metais dažnai buvo keliamos problemos, kad veikianti leidimų gyventi Lietuvoje išdavimo užsieniečiams sistema sudaro terpę piktnaudžiavimui išduodant leidimus ir yra palanki asmenims, siekiantiems patekti į Šengeno erdvę ir joje nekontroliuojamai judėti. Pasaulyje vykstant kariniams konfliktams ir neramumams daugėja prieglobsčio prašytojų. Lietuva turi būti pasirengusi vykdyti tarptautinius įsipareigojimus padidėjus prieglobsčio prašytojų srautams. Seimo kontrolierių įstaiga 2014 m. konstatavo, kad Lietuvoje prieglobsčio prašytojams neužtikrinamos tinkamos apgyvendinimo, maitinimo ir kt. priėmimo sąlygos. Prieglobsčio suteikimo sistemą Lietuvos Respublikoje pasiūlė audituoti Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komitetas.

Atlikdami išankstinį tyrimą analizavome imigracijos procesų koordinavimą, leidimų gyventi Lietuvoje išdavimo (keitimo), prieglobsčio suteikimo ir imigracijos kontrolės procesus.

Imigracijos politiką formuoja ir jos įgyvendinimą organizuoja penkios ministerijos. Vidaus reikalų ministerija atsakinga už migracijos politikos (išskyrus ekonominę) formavimą, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – už darbo politikos sritį, užsieniečių socialinę integraciją, Švietimo ir mokslo ministerija – už užsieniečių mokymosi, studijų koordinavimą, užsieniečių dėstytojų ir tyrėjų darbą mokslo ir studijų institucijose, Užsienio reikalų ministerija – už vizų politikos sritį, Ūkio ministerija – už ūkio politikos formavimą, žmogiškųjų išteklių paklausos ir pasiūlos darbo rinkoje analizę, profesijų klasifikatoriaus rengimą ir tvarkymą, profesinių kvalifikacijų, įgytų užsienyje, pripažinimą Lietuvoje. Imigracijos politiką, siekiant Lietuvos migracijos politikos gairėse nustatytų tikslų, įgyvendina ministerijų valdymo srityse veikiančios įstaigos (1 pav.), taip pat dalyvauja kitos institucijos, nevyriausybinės organizacijos.

³ 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206.

⁴ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-01-22 nutarimu Nr. 29.

1 pav. Institucijos, įgyvendinančios imigracijos politiką pagal imigracijos procesus

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Lietuvos migracijos politikos gaires ir institucijų nuostatus

Užsieniečiai į Lietuvą atvyksta mokytis, dirbti, ieškoti prieglobsčio ar kitais tikslais. Teisė gyventi Lietuvoje jiems suteikiama išduodant leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje. 2012–2014 m. užsieniečiams buvo išduota per 45 tūkst. leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. Daugiausia leidimų išduota užsieniečiams, kurie atvyko pas šeimos narius, esančius Lietuvoje. Tuo pat laikotarpiu išduota per 13 tūkst. leidimų nuolat gyventi Lietuvoje. Daugiau nei pusė leidimų buvo išduota užsieniečiams, kurie gyveno Lietuvoje pastaruosius penkerius metus be pertraukos. Taip pat 2012–2014 m. gauti 1524 prašymai suteikti prieglobstį Lietuvoje. Prieglobstis suteiktas trečdaliui prašiusių užsieniečių. Nuo prašymo suteikti prieglobstį pateikimo momento iki galutinio sprendimo priėmimo valstybė turi garantuoti prieglobsčio prašytojams tinkamą orumo nežeminantį gyvenimo lygį. Prieglobsčio prašytojai gali būti apgyvendinami Užsieniečių registracijos centre, Pabėgėlių priėmimo centre, taip pat tam tikrais atvejais jie gali gyventi jų pasirinktoje gyvenamojoje vietoje.

Užsienietis privalo išvykti iš Lietuvos iki leidimo laikinai gyventi Lietuvoje galiojimo pabaigos. Jei nustatoma, kad pasibaigus leidimo galiojimo laikui užsienietis neišvyko iš Lietuvos, priimamas vienas iš sprendimų:

1. dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos ar dėl užsieniečio grąžinimo į užsienio valstybę;
2. dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos.

Pirmuoju atveju užsienietis prievolę išvykti iš Lietuvos Respublikos turi įvykdyti savanoriškai. Jei užsienietis per nustatytą laiką neįvykdė prievolės savanoriškai išvykti, priimamas sprendimas jį priverstinai išsiųsti iš Lietuvos. 2012–2014 m. buvo priimti 5154 sprendimai užsienietį grąžinti į užsienio valstybę ir įpareigoti išvykti iš Lietuvos, 877 užsieniečiai išsiųsti iš Lietuvos.

Išankstinio tyrimo metu Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė sprendimą tobulinti migracijos procesų valdymo sistemą, 2015 m. kovo 25 d. pritardama Vidaus reikalų ministerijos pasiūlymui perskirstyti migracijos procesų valdyme dalyvaujančių institucijų atliekamas funkcijas ir optimizuoti migracijos procesus. Vidaus reikalų ministerija pertvarką planuoja įgyvendinti iki 2016 m. sausio 1 dienos. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija patvirtino Užsieniečių integracijos politikos įgyvendinimo 2015–2017 metų veiksmų planą, 2015 m. pradėta rengti

nacionalinė užsieniečių integracijos strategija. Įvertinus šiuos pokyčius, tęsti auditą netikslinga. Nuspręsta auditą baigti išankstiniu tyrimu ir pasiūlyti, vykdant migracijos sistemos pertvarką, atsižvelgti į nustatytas problemas ir pateiktus pasiūlymus. Kaip keisis imigracijos procesų valdymas, analizuosime stebėdami šią sritį.

PROBLEMOS IR PASIŪLYMAI

I. Dėl imigracijos procesų valdymo

Nepakankamai koordinuojamas Lietuvos migracijos politikos gairėse numatytų tikslų įgyvendinimas. Imigracijos politiką formuoti pavesta penkioms ministerijoms, įgyvendinti – keliolikai institucijų ir įstaigų, tačiau nėra vienos institucijos, kuriai būtų paskirta koordinuoti visus imigracijos procesus. Nuo 2015 m. Vidaus reikalų ministerijai pavesta vykdyti migracijos procesų stebėseną pagal Lietuvos migracijos politikos gairėse nustatytus vertinimo kriterijus, kurie, auditorių nuomone, nėra pakankami imigracijos politikos tikslų pasiekimo lygiui įvertinti. Daugelį duomenų stebėsenai atlikti numatyta rinkti iš Užsieniečių registro, tačiau juo naudojamosi nesilaikant teisės aktų reikalavimų: neparengta registro specifikacija, nepatvirtintas priėmimo ir tinkamumo naudoti aktas. Tinkamai nebaigus registro kūrimo, neįsitikinta, ar teisingai apdorojami duomenys, taip pat neįsitikinta kaupiamų (tvarkomų) duomenų patikimumu ir tikslumu.

Pasiūlymas. Siekiant užtikrinti, kad migracijos procesų stebėseną būtų veiksminga, patikslinti Lietuvos migracijos politikos gairėse nustatytus stebėsenos vertinimo kriterijus taip, kad pagal atliktos stebėsenos rezultatus būtų galima įvertinti migracijos politikos tikslų pasiekimo lygį. Taip pat būtina įteisinti Užsieniečių registrą teisės aktų nustatyta tvarka.

II. Dėl leidimų gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo

Leidimų gyventi Lietuvoje išdavimo (keitimo) užsieniečiams procesas per daug sudėtingas ir ne visuomet vyksta sklandžiai bei nuosekliai.

1. Policijos migracijos padaliniai ir Migracijos departamentas dubliuoja dalį funkcijų, vertindami užsieniečio prašymą dėl leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje ir kartu su juo pateiktus dokumentus.
2. Konsulinėms įstaigoms užsieniečių pateiktų prašymų perdavimas sprendimus priimančiai institucijai dėl leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo ir sprendimų priėmimas organizuojamas nepakankamai efektyviai. 2014 m. didelė dalis (per 40 proc.) užsieniečių konsulinėms įstaigoms pateiktų prašymų Migracijos departamentui buvo perduoti per ilgesnį nei vieno mėnesio laikotarpį. Migracijos departamentui priėmus sprendimą išduoti leidimą, konsulinė įstaiga ne visada išdavė vizą, suteikiančią teisę užsieniečiui atvykti į Lietuvą, kad įformintų leidimą gyventi Lietuvoje.
3. Norint gauti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, skirtingai nei leidimo nuolat gyventi išdavimo atveju, užsieniečiams į policijos migracijos padalinius tenka atvykti tris kartus.

Pasiūlymai. Siekiant, kad leidimų gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimas (keitimas) būtų organizuojamas efektyviau ir užtikrintas kokybiškų paslaugų teikimas užsieniečiams, būtina optimizuoti ir supaprastinti procesą, panaikinant besidubliuojančias funkcijas, ir numatyti priemones, kurias:

- garantuotų konsulinių įstaigų operatyvų užsieniečių pateiktų prašymų persiuntimą sprendimus priimančiai institucijai dėl leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo;
- užtikrintų konsulinių įstaigų turimos informacijos apie užsieniečių keitimą su sprendimus priimančia institucija dėl leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo;
- sumažintų užsieniečių atvykimų į policijos migracijos padalinius skaičių dėl leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje gavimo.

III. Dėl prieglobsčio suteikimo

Veikianti prieglobsčio suteikimo sistema garantuoja ne visas priėmimo sąlygas ir neužtikrina, kad prieglobsčio suteikimo procedūros truktų kuo trumpiau.

1. Įžvelgiame riziką, kad užsieniečiams nepateikiama aiški informacija apie prieglobsčio suteikimo Lietuvoje procedūras, nes 2012–2014 m. laikotarpiu vidutiniškai beveik pusė (49 proc.) užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį buvo pateikti institucijai, kuri negaliota tokius prašymus priimti. Dėl prieglobsčio prašymų persiuntimo ilgėja prieglobsčio suteikimo procesas.
2. Vidaus reikalų ministerija nesudarė tinkamų teisinių prielaidų, kad prieglobsčio prašymai būtų nagrinėjami greičiau, nes kartu su Užsienio reikalų ministerija ir kitomis institucijomis nerengė ataskaitų apie padėtį trečiojoje valstybėje bei užsieniečių kilmės valstybėje. Taip pat netvirtino nacionalinio saugių kilmės valstybių sąrašo, kaip numatyta teisės aktuose.
3. Teisės aktuose nereguliuota, kas laikytina objektyviomis priežastimis, dėl kurių gali būti pratęstas prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo terminas. Migracijos departamento dalies prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo terminai, auditorių vertinimu, buvo pratęsti ne dėl objektyvių priežasčių, o dėl darbo organizavimo ar kontrolės trūkumų.
4. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2012–2014 m. daugiau kaip 70 proc. pateiktų skundų dėl Migracijos departamento priimtų sprendimų dėl prieglobsčio išnagrinėjo per ilgesnį nei Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nustatytą dviejų mėnesių terminą. Kodėl užsitęsė skundų nagrinėjimas nebuvo analizuojama.
5. Nesprendžiamas klausimas dėl galimybės nustatyti mechanizmą, leidžiantį prieglobsčio prašytojui neteikti nemokamos teisinės pagalbos, jei kompetentingos institucijos vertinimu prašytojo byla pripažintina kaip neperspektyvi, nors administraciniai teismai per 90 proc. apskųstų Migracijos departamento sprendimų dėl prieglobsčio palieka galioti. Taip valstybės biudžeto lėšos teisinei pagalbai teikti gali būti naudojamos netaupiai.
6. 2012–2014 m. buvo atvejų, kai Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre prieglobsčio prašytojų apgyvendinta daugiau nei yra įrengtų vietų. Pabėgėlių priėmimo centre, įstaigoje pavaldžioje Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, esanti apgyvendinimo infrastruktūra nebuvo pakankamai panaudota. Tačiau klausimas dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre nebuvo sprendžiamas.

Pasiūlymai. Siekiant, kad prieglobsčio procedūros būtų organizuojamos efektyviau ir kad prieglobsčio prašytojams būtų užtikrintos tinkamos priėmimo sąlygos bei šiam tikslui skirtas valstybės turtas būtų naudojamas efektyviai:

- tobulinti informacijos apie prieglobsčio suteikimo procedūras Lietuvoje pateikimą užsieniečiams;
- teisės aktų nustatyta tvarka parengti ir patvirtinti ataskaitas apie padėtį trečiojoje valstybėje bei užsieniečių kilmės valstybėje;
- išanalizuoti informaciją apie padėtį prieglobsčio prašytojų kilmės valstybėje ir sudaryti nacionalinį saugių kilmės valstybių sąrašą;
- išanalizuoti priežastis, lemiančias ilgą prieglobsčio prašytojų skundų nagrinėjimą administraciniuose teismuose, bei įvertinti galimybę neteikti nemokamos teisinės pagalbos neperspektyviose prieglobsčio prašytojų bylose dėl Migracijos departamento priimtų ginčijamų sprendimų;
- priimant sprendimus dėl tinkamų apgyvendinimo sąlygų sudarymo ir jų gerinimo, įvertinti valstybės institucijų ir nevyriausybinių organizacijų galimybes apgyvendinti prieglobsčio prašytojus.

IV. Dėl užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos

Nustačius, kad užsienietis Lietuvoje gyvena neteisėtai, ne visada pasinaudota galimybe taikyti paprastesnes užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos procedūras.

1. 2012–2014 m. nebuvo pasinaudota galimybe padedant tarptautinei ar nevyriausybinei organizacijai grąžinti į užsienio valstybę neteisėtai į Lietuvos Respubliką atvykusius ir joje esančius užsieniečius, kurie teismo sprendimu sulaikyti Užsieniečių registracijos centre. Nepasinaudojus šia galimybe, užsieniečiai buvo išsiųsti priverstinai. Priverstinį užsieniečio išsiuntimą, skirtingai nei savanoriško grįžimo atveju, organizuoti sudėtingiau ir tai valstybei kainuoja brangiau, nes valstybės biudžeto lėšomis turi būti organizuojama ir vykdoma užsieniečio palyda į užsienio valstybę.
2. Ne visose readmisijos sutartyse numatytos sąlygos yra palankios Lietuvai, nes numatyta užsieniečius pristatyti į oro uostą, į kurį nėra tiesioginių skrydžių iš Lietuvos, todėl sudėtinga organizuoti išsiuntimą ir dėl to gali didėti lėšų poreikis išsiuntimui (kelionei organizuoti).

Pasiūlymai. Siekiant tobulinti užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos procesą:

- suteikti prioritetą užsieniečių grąžinimui, padedant tarptautinei ar nevyriausybinei organizacijai;
- inicijuoti readmisijos sutarčių patikslinimą, nustatant palankesnes užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos sąlygas.

4-ojo audito departamento direktorius

Rimvidas Aleliūnas

4-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Ingryda Česnakevičiūtė

Išankstinis tyrimas atliktas, vykdant 2014-10-30 pavedimą Nr. P-40-9

Išankstinį tyrimą atliko valstybinių auditorių grupė:

Ingyda Česnakevičiūtė (grupės vadovė)

Diana Muravjova

Haroldas Sabulis (nuo 2015-01-22)

Išankstinio tyrimo ataskaitos kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai,

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai,

Migracijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos.