



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA MIGRACIJOS PROCESŲ ADMINISTRAVIMAS (TERITORINIŲ POLICIJOS ĮSTAIGŲ MIGRACIJOS TARNYBŲ VALDYMAS IR VEIKLOS ORGANIZAVIMAS)

2006 m. gegužės 15 d. Nr. VA-2040-21-3
Vilnius

SANTRAUKA

Valstybės kontrolė atliko valstybinį veiklos auditą tema „Migracijos procesų administravimas (Teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų valdymas ir veiklos organizavimas)“. Auditoriai audito metu vertino policijos vykdomas funkcijas migracijos srityje, teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų veiklos planavimą, personalo struktūrą ir darbuotojų kvalifikacijos kėlimą.

Audito metu nustatyta, kad: valstybės institucijų, dalyvaujančių administruojant migracijos procesus, bendro veiklos planavimo ir rezultatų vertinimo nebuvimas neužtikrina tinkamo teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų valdymo; Migracijos departamento galimybės dalyvauti organizuojant migracijos tarnybų veiklą yra ribotos, nes teritorinės migracijos tarnybos jam nepavaldžios; migracijos tarnybos yra sudėtinė policijos dalis, tačiau didesnė dalis šių tarnybų vykdomų funkcijų nėra susijusios su policijai įstatymais pavestų uždavinių įgyvendinimu; skirtinga atskirų policijos komisariatų migracijos tarnybų personalo struktūra ir nepakankamas dėmesys migracijos tarnybų darbuotojų kvalifikacijos kėlimui atskleidžia bendros personalo politikos trūkumus.

Ataskaitoje pateikti siūlymai teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų valdymo ir veiklos organizavimo tobulinimui.

TURINYS

SANTRAUKA	1
IŽANGA.....	3
1. AUDITO OBJEKTAS, SUBJEKTAI IR TIKSLAS	4
2. VERTINIMO KRITERIJAI	5
3. AUDITO PROCESAS	5
4. AUDITO REZULTATAI.....	6
4.1. POLICIJOS VYKDOMOS FUNKCIJOS MIGRACIJOS SRITYJE	6
4.2. MIGRACIJOS DEPARTAMENTO VAIDMUO ORGANIZUOJANT IR KONTROLIUOJANT MIGRACIJOS TARNYBŲ DARBĄ	9
4.3. VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJA, KAIP VALSTYBINĮ MIGRACIJOS REGULIAVIMĄ ORGANIZUOJANTI INSTITUCIJA	10
4.4. VEIKLOS MIGRACIJOS SRITYJE PLANAVIMAS IR KOORDINAVIMAS	11
4.5. MIGRACIJOS TARNYBŲ ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMAS	12
4.5.1. MIGRACIJOS TARNYBŲ PERSONALO MOKYMO ORGANIZAVIMAS	16
4.6. MIGRACIJOS TARNYBŲ DARBO VIETŲ KOMPIUTERIZAVIMAS	18
IŠVADOS.....	19
REKOMENDACIJOS.....	20
PRIEDAI	21

IŽANGA

Migracijos institucijos slenkstį nors kartą gyvenime peržengia kiekvienas šalies gyventojas ar jos svečias. Šiai institucijai patikėta atsakomybė už daugybę sudėtingų klausimų: nuo asmens atvykimo į šalį, gyvenamosios vietos deklaravimo iki Lietuvos pilietybę patvirtinančių dokumentų išdavimo. Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą lėmė migracijos procesų pasikeitimus: didesnė laisvė Lietuvos gyventojams keliauti svetur, mažesni reikalavimai Europos Sąjungos piliečiams, norintiems atvykti pas mus.

Įgyvendinti valstybės politiką Lietuvos Respublikos pilietybės, asmens dokumentų išdavimo, gyvenamosios vietos deklaravimo, užsieniečių teisinės padėties ir kitais su migracijos politikos vykdymu susijusiais klausimais pavesta Migracijos departamentui prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas) ir Policijos departamentui prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Policijos departamentas) pavaldžių teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos migracijos padaliniais: migracijos skyriams, poskyriams, grupėms ir pasų poskyriams (toliau – migracijos tarnybos).

Migracijos departamentas įgyvendina migracijos procesų valdymo sistemos priemones už Lietuvos Respublikos ribų, valstybės sienos perėjimo punktuose ir valstybės teritorijos viduje, todėl galima teigti, kad tai yra centrinė migracijos procesų administravimo sistemos institucija. Esama Migracijos departamento struktūra labai skiriasi nuo kitų Europos Sąjungos naujokių – Latvijos ir Estijos migracijos tarnybų: teritorinės migracijos tarnybos Migracijos departamentui tiesiogiai nepavaldžios, t.y. nesudaro vientisos organizacinės struktūros. Tai paskatino Valstybės kontrolę įvertinti esamą migracijos procesų, apimančių Lietuvos Respublikos pilietybės, asmens dokumentų išdavimo, gyvenamosios vietos deklaravimo, užsieniečių teisinę padėties klausimus, valdymą.

Valstybinis veiklos auditas atliktas vadovaujantis Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2005-11-15 pavedimais Nr. 2040-21 ir Nr. 2040-21-1. Valstybinį veiklos auditą atliko Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Veiklos audito 4-ojo departamento vyresnysis valstybinis auditorius V. Dmitrijev (grupės vadovas) (iki 2006-02-20), valstybinės auditorės I. Česnakevičiūtė, L. Putytė ir I. Sabonytė (pavedimas Nr. 2040-21-2 nuo 2005-12-12 iki 2006-01-31).

Ataskaitoje vartojami trumpiniai ir sąvokos:

VPK – vyriausiasis policijos komisariatas;

PK – policijos komisariatas;

VP – viešoji policija;

Teritorinė policijos įstaiga – žemesnės ar aukštesnės pakopos policijos komisariatas.

1. AUDITO OBJEKTAS, SUBJEKTAI IR TIKSLAS

Audito objektas – migracijos tarnybų valdymas ir veiklos organizavimas.

Audito subjektai – Migracijos departamentas ir Policijos departamentas, kaip migracijos tarnybų darbą organizuojančios ir kontroliuojančios institucijos.

Pagal Lietuvos policijos generalinio komisaro patvirtintas aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų struktūrų schemas migracijos tarnybos yra teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos sudėtyje¹ ir yra pavaldžios teritorinės policijos įstaigos viršininkui.

Teritorinių policijos įstaigų valdymą organizuoja ir įgyvendina Policijos departamentas. Migracijos tarnybų darbą pagal kompetenciją organizuoja ir kontroliuoja teritorinės policijos įstaigos, Policijos departamentas ir Migracijos departamentas.² Šalies teritorinėse policijos įstaigose yra 71 migracijos tarnyba: 10 migracijos skyrių, 41 migracijos poskyris, 8 migracijos grupės, 12 pasų poskyrių.

Audito tikslas – įvertinti migracijos tarnybų valdymą ir veiklos organizavimą efektyvumo požiūriu.

Audito tikslui pasiekti analizavome policijos vykdomas funkcijas migracijos srityje, migracijos tarnybų veiklos planavimą, personalo struktūrą ir darbuotojų mokymus, tarpinstitucinį Policijos ir Migracijos departamentų bendradarbiavimą organizuojant ir kontroliuojant migracijos tarnybų veiklą.

¹ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002-10-31 įsakymu Nr. 570 patvirtintos Tipinės aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų struktūrų schemas.

² Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-12-30 įsakymu Nr. 5-V-839 patvirtinti Pavyzdiniai teritorinių policijos įstaigų migracijos skyrių, poskyrių, grupių ir pasų poskyrių nuostatai.

2. VERTINIMO KRITERIJAI

Migracijos tarnybų valdymo ir veiklos organizavimo vertinimui pasirinktas kokybinis vertinimo kriterijus, t.y. nustatyti veiklos organizavimo trūkumai tampa požymiais, patvirtinančiais nepakankamą migracijos tarnybų veiklos organizavimo ir valdymo kokybę. Taip pat taikytas analogų kriterijus – lyginant atskirų policijos įstaigų migracijos tarnybas, kaip atskiras migracijos procesų administravimo sistemos dalis.

3. AUDITO PROCESAS

Siekdami identifikuoti migracijos tarnybų veiklos organizavimo trūkumus ir jų atsiradimo priežastis, sisteminiu būdu analizavome Policijos ir Migracijos departamentų, kaip migracijos tarnybų darbą organizuojančių ir kontroliuojančių institucijų, vaidmenį. Duomenų rinkimui pasirinkome dviejų didžiausių Lietuvos miestų – Vilniaus ir Kauno – teritorines policijos įstaigas ir jų sudėtyje esančias migracijos tarnybas (toliau – pasirinktos teritorinės policijos įstaigos arba pasirinktos migracijos tarnybos). Taip pat naudojome informaciją apie kitas migracijos tarnybas.

Audituojamas laikotarpis – 2004-2005 metai.

Duomenų surinkimo metodai: dokumentų nagrinėjimas, tikslinės grupės, apklausa žodžiu, raštu, pokalbiai. Audito metu informacija buvo renkama: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijoje (toliau – Vidaus reikalų ministerija), Policijos departamente, Migracijos departamente, teritorinėse policijos įstaigose (Vilniaus m. VPK, Kauno m. VPK, Trakų raj. policijos komisariate (toliau – PK)) ir šių įstaigų migracijos tarnybose (Vilniaus m. VPK viešosios policijos Migracijos skyriuje ir pasų poskyriuose, Kauno m. VPK viešosios policijos Migracijos skyriuje ir pasų poskyriuose, Trakų raj. PK viešosios policijos Migracijos poskyryje).

Duomenų analizės metodai: kiekybinė ir kokybinė analizė; lyginamoji ir sisteminė analizė; apibendrinimas.

Atlikdami auditą, laikėmės prielaidos, kad auditoriams pateikti duomenys yra teisingi, dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais.

4. AUDITO REZULTATAI

Migracijos tarnybos įgyvendina valstybės politiką Lietuvos Respublikos pilietybės, Lietuvos Respublikos pilietybę patvirtinančių dokumentų išdavimo, gyvenamosios vietos deklaravimo klausimais; valdo migracijos procesus, sprendžiant užsieniečių teisinės padėties, nelegalios migracijos prevencijos ir kitus su migracijos politikos vykdymu susijusius klausimus. Valdant ir organizuojant migracijos tarnybų veiklą dalyvauja šios institucijos: 1) Vidaus reikalų ministerija – organizuoja valstybinį migracijos reguliavimą, pagal kompetencija priima šios srities teisės aktus; 2) Policijos departamentas – kontroliuoja ir koordinuoja teritorinių policijos įstaigų veiklą, užtikrina jų finansavimą; 3) Migracijos departamentas – įgyvendina valstybės politiką migracijos srityje, metodiškai vadovauja migracijos tarnyboms; 4) teritorinės policijos įstaigos – įgyvendina pavestus uždavinius ir funkcijas aptarnaujamoje teritorijoje.

4.1. POLICIJOS VYKDOMOS FUNKCIJOS MIGRACIJOS SRITYJE

Migracijos tarnybos yra sudėtinė policijos dalis, todėl šių tarnybų veikla (vykdomos funkcijos) turėtų būti nukreipta pagrindinių policijos uždavinių įgyvendinimui. Pagal Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymą³ policija yra asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma. Minėtame įstatyme pateiktas pagrindinių policijos uždavinių sąrašas ir nurodoma, kad kitus uždavinius policijai gali nustatyti tik kiti įstatymai. Įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 4 str. nustatyta, kad policija, bendradarbiaudama su kitomis institucijomis, kontroliuoja užsieniečių teisėtą buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje⁴. Policija įstatymais nėra įgaliota vykdyti asmens dokumentų ir vizų išdavimo, gyvenamosios vietos deklaravimo. Šios funkcijos policijai pavestos vidaus reikalų ministro įsakymais.

Policijos departamento vadovybė ir pasirinktų teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų vadovai nurodė, kad nevisos policijos vykdomos migracijos procesų administravimo funkcijos būdingos policijai. Jų nuomone, policijai būdingos nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės srityje vykdomos funkcijos, kiek tai susiję su policijai suteiktų įgalinimų (asmens ir viešojo saugumo užtikrinimas, kitų policijos uždavinių, numatytų įstatymuose, vykdymas) įgyvendinimu.

³ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2777

⁴ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2539.

Nelegalios migracijos prevencija ir kontrolė

Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programoje⁵ numatyta priemonė „Sustiprinti užsieniečių ir nelegalios migracijos procesų kontrolę šalies viduje“. Priemonės įgyvendinimas numatytas iki 2010 m. Programos vykdymo užtikrinimas pavestas Policijos departamento padaliniais pagal kompetenciją, o programos įgyvendinimo vertinimas pavestas Policijos departamento vidaus audito padaliniui.

Valstybės kontrolės nuomone, abstrakti minėtos priemonės formuluotė panašesnė ne į priemonę, o į siektiną rezultatą. Pagal priemonės formuluotę neaišku, kas ir ką kasmet turėtų atlikti, kad priemonė būtų įgyvendinta, dėl neaiškiai ir nekonkrečiai suformuluotos priemonės sunkiau įvertinti jos įgyvendinimą.

Migracijos prevencijos programos Policijos departamentas neturi, o migracijos kontrolė, užsieniečių neteisėto buvimo Lietuvos Respublikoje tyrimas, nelegalios migracijos prevencija ir kontrolė pavesti teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos sudėtyje esantiems migracijos padaliniais (migracijos tarnyboms)⁶. Vykdyti nelegalios migracijos prevenciją taip pat pavesta teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos viešosios tvarkos padaliniais⁷ ir viešosios policijos prevencijos padalinių tyrėjams (apylinkės inspektoriams)⁸, o nusikalstamų veikų, susijusių su nelegalia migracija, tyrimas ir užkardymas – kriminalinės policijos padaliniais⁹. Pasirinktos teritorinės policijos įstaigos nepateikė visų įstaigos padalinių, kurie vykdė nelegalios migracijos kontrolę ir prevenciją, suminių rezultatų ir statistinių duomenų, Migracijos ir Policijos departamentų teikiami duomenys nesutampa (1 pavyzdys).

1 pavyzdys.

Duomenys apie migracijos tarnybų surašytus administracinių teisės pažeidimų protokolus teikiami Migracijos departamentui¹⁰, o apie kitų policijos įstaigų struktūrinių padalinių – Policijos departamentui¹¹, todėl Migracijos ir Policijos departamentų turimi duomenys nesutampa.

Auditorių nuomone, nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės rezultatų vertinimas įstaigos ir šalies mastu sudarytų sąlygas tiksliau orientuoti policijos prevencinę veiklą į siektiną rezultatą ir taupiau naudoti tam skirtas lėšas.

⁵ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003-10-09 įsakymu Nr. 535 patvirtinta Viešojo saugumo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programa.

⁶ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2002-10-31 įsakymu Nr. 570 patvirtintos Tipinės aukštesnės ir žemesnės pakopos policijos komisariatų struktūrų schemas.

⁷ Ten pat.

⁸ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-03-29 įsakymu Nr. 5-V-208 patvirtinta Viešosios policijos prevencijos padalinio tyrėjo (apylinkės inspektoriaus) tarnybinės veiklos instrukcija.

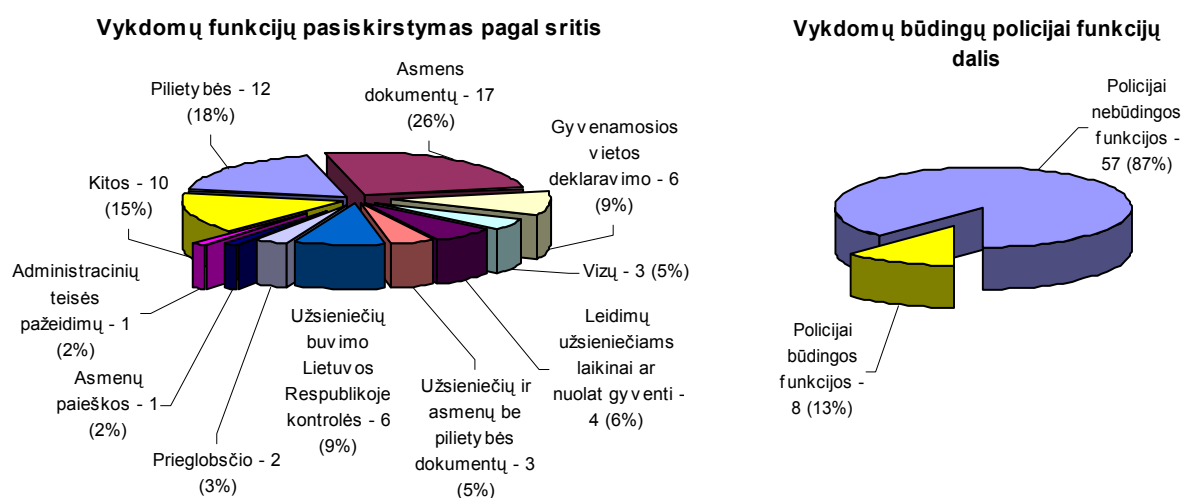
⁹ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-05-10 įsakymu Nr. 5-V-300 patvirtinti Lietuvos kriminalinės policijos biuro nuostatai ir struktūros schema.

¹⁰ Migracijos departamento direktoriaus 2003-03-21 įsakymu Nr. MD-3K-26 patvirtinta ataskaitos apie Migracijos tarnybų darbą forma.

¹¹ Policijos generalinio komisaro 2005-03-08 įsakymu Nr. 5-V-184 patvirtintos laikinos viešosios policijos veiklos ataskaitų formos.

Teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų vykdomos funkcijos

Audito metu į sritis grupavome teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų vykdomas funkcijas¹². Analizuodami funkcijas nesiekėme įvertinti laiko, būtino kiekvienai funkcijai įvykdyti. Didžiausią dalį migracijos tarnyboms pavestų funkcijų¹³ sudaro: Lietuvos Respublikos asmens dokumentų (asmens tapatybės kortelių, pasų) srities funkcijos (26 proc. visų funkcijų); Lietuvos Respublikos pilietybės srities funkcijos (18 proc. visų funkcijų); gyvenamosios vietos deklaravimo srities funkcijos (9 proc. visų funkcijų); užsieniečių buvimo Lietuvos Respublikoje kontrolės srities funkcijos (9 proc. visų funkcijų) (1 paveikslas).



1 pav. Policijos įstaigų migracijos padalinių vykdomų funkcijų pasiskirstymas pagal sritis ir jų ryšys su policijos uždaviniais

Įvertinus migracijos tarnybų vykdomas funkcijas pagal jų ryšį su įstatymais policijai nustatytais uždaviniais, darytina išvada, kad policijai būdingos: 1) užsieniečių buvimo Lietuvos Respublikoje kontrolės; 2) asmenų paieškos; 3) administracinių teisės pažeidimų srities funkcijos, kiek tai susiję su nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės vykdymu.

Policijai būdingos funkcijos sudaro 13 proc. visų teritorinių policijos įstaigų migracijos padalinių vykdomų funkcijų. Kitos funkcijos tiesiogiai nesusijusios su policijai nustatytais uždaviniais įgyvendinimu, todėl nebūdingos policijai. Pažymėtina, kad policijai nebūdingų funkcijų perdavimas kitoms valstybės ir privačioms institucijoms numatytas Teisinės reformos sistemos metmenyse¹⁴.

¹² Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-12-30 įsakymu Nr. 5-V-839 patvirtinanti Pavyzdiniai teritorinių policijos įstaigų migracijos skyrių, poskyrių, grupių ir pasų poskyrių nuostatai.

¹³ Ten pat.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 1998-06-25 nutarimas Nr. VIII-810 „Dėl Teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“.

4.2. MIGRACIJOS DEPARTAMENTO VAIDMUO ORGANIZUOJANT IR KONTROLIUOJANT MIGRACIJOS TARNYBŲ DARBĄ

Migracijos departamentas yra viešojo administravimo institucija, kuri įgyvendina valstybės politiką migracijos srityje ir užtikrina laisvo asmenų judėjimo principą Lietuvos Respublikos teritorijoje. Migracijos departamentas yra biudžetinė įstaiga, kurios steigėja yra Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija¹⁵. Migracijos departamento strateginis tikslas – pasiekti Europos Sąjungos reikalavimus atitinkantį migracijos procesų valdymo lygį, sprendžiant užsieniečių teisinės padėties, prieglobsčio suteikimo, Lietuvos Respublikos pilietybės, asmens dokumentų išdavimo ir gyvenamosios vietos deklaravimo klausimus. Siekdamas šio tikslo, Migracijos departamentas jam pavestą uždavinį įgyvendina savarankiškai ir per teritorines migracijos tarnybas (2 pavyzdys), kurios Migracijos departamentui tiesiogiai nėra pavaldžios, o yra teritorinių policijos įstaigų sudėtyje.

2 pavyzdys.

Migracijos tarnybos priima ir nagrinėja užsieniečių prašymus išduoti leidimus gyventi Lietuvos Respublikoje, įformina dokumentus ir siunčia Migracijos departamentui sprendimui priimti. Migracijos departamentas priima sprendimą šiuo klausimu ir jį persiunčia prašymą priėmusiai migracijos tarnybai, kuri sprendimą įgyvendina galutinai (pvz., įformina ir išduoda užsieniečiui leidimus gyventi).

Migracijos departamento struktūriniai padaliniai (skyriai), vadovaudamiesi savo nuostatais, pagal kompetenciją organizuoja, kontroliuoja ir analizuoja migracijos tarnybų darbą, teikia metodinę ir praktinę pagalbą. Migracijos departamentas pagal Migracijos departamento direktoriaus patvirtintus pusmetinius komandiruočių planus atlieka pasirinktų teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų veiklos patikrinimus, taip pat dalyvauja Policijos departamento rengiamuose teritorinių policijos įstaigų kompleksiniuose patikrinimuose. Minėtų tikrinimų tvarka nėra reglamentuota. Migracijos departamento atstovų teigimu, „Migracijos departamentas, pasirinkdamas tikrintinas migracijos tarnybas, vadovaujasi nuostata, kad jų veikla turi būti tikrinama ne rečiau kaip kartą per 5 metus. Kiekvienam konkrečios tarnybos patikrinimui pagal kuruojamas sritis sudaromas ir Migracijos departamento direktoriaus patvirtinamas patikrinimo planas. Vertinant veiklą atsižvelgiama į tai, kaip vykdomos teisės aktų nuostatos, koks pažeidimų pobūdis ir mastai, taip pat į tai, ar darbuotojai tinkamai vykdo pareigybių aprašymuose nustatytas funkcijas. Po kiekvienos migracijos tarnybos veiklos patikrinimo yra surašoma pažyma, kuri teikiama teritorinės policijos įstaigos, kurios sudėtyje yra migracijos tarnyba, vadovui. Apie nustatytų trūkumų pašalinimą migracijos tarnybos informuoja

¹⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000-10-06 įsakymu Nr. 388 patvirtinti Migracijos departamento nuostatai audito metu Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006-01-30 įsakymu Nr. 1V-42 buvo pakeisti

Migracijos departamentą raštu. Policijos departamentas apie atliktus patikrinimus informuojamas metų pabaigoje, pateikiamos apibendrintos patikrinimo pažymos¹⁶.

Auditorių nuomone, Migracijos departamento atliekamų migracijos tarnybų veiklos patikrinimų efektyvumą ir rezultatyvumą sustiprintų atitinkamu norminiu aktu nustatyta šių patikrinimų tvarka, kurioje būtų aiškiai apibrėžti tikrintinų migracijos tarnybų pasirinkimo, veiklos vertinimo kriterijai, nustatytų trūkumų šalinimo ir pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo priežiūra ir kt.

Audito metu pastebėta, kad dėl netiesioginio migracijos tarnybų pavaldumo Migracijos departamentas ne visada turi pakankamos įtakos migracijos tarnybų veiklos patikrinimų metu nustatytų trūkumų šalinimui ir darbo organizavimui: personalo parinkimas, mokymai, materialinis techninis aprūpinimas. Šie klausimai detaliau nagrinėjami kituose audito ataskaitos skyriuose. Pastebėjimai apie piliečių ir kitų asmenų aptarnavimą migracijos tarnybose pateikiami ataskaitos priede (1 priedas).

4.3. VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJA, KAIP VALSTYBINĮ MIGRACIJOS REGULIAVIMĄ ORGANIZUOJANTI INSTITUCIJA

Vidaus reikalų ministerija organizuoja valstybinį migracijos reguliavimą ir pagal kompetenciją įgyvendina valstybės politiką vizų ir imigracijos, prieglobsčio ir Lietuvos Respublikos pilietybės procedūrų, asmens tapatybę ir pilietybę patvirtinančių dokumentų, kelionės dokumentų, leidimų gyventi Lietuvos Respublikoje ir kitų dokumentų išdavimo ir apskaitos, gyvenamosios vietos deklaravimo ir laisvo asmenų judėjimo srityse.¹⁷ Šių funkcijų įgyvendinimas pavestas prie Vidaus reikalų ministerijos esančioms įstaigoms: Migracijos departamentui, Policijos departamentui, Valstybės sienos apsaugos tarnybai.

Vidaus reikalų ministerijoje nėra atskiro struktūrinio padalinio, kuriam būtų pavestas migracijos procesuose dalyvaujančių institucijų veiklos koordinavimas, politikos formavimas. Migracijos ir Policijos departamentų bei Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos kuravimas pavestas skirtingiems Vidaus reikalų ministerijos sekretoriams. Audito metu Vidaus reikalų ministerija informavo, kad į ministerijos 2007-2009 m. strateginį veiklos planą numatyta įtraukti priemonę „Isteigti ministerijos administracijoje Lietuvos piliečių ir užsieniečių reikalų politikos padalinį“¹⁸.

Vidaus reikalų ministerija kartu su Migracijos departamentu 2003-03-28 sudarė autorinę sutartį su Lietuvos viešojo administravimo institutu dėl strateginio planavimo paskaitų, pagrįstų rekomendacijomis rengiamam Migracijos departamento strateginiam planui, parengimo ir skaitymo. Pagal šią sutartį 2003-05-09 buvo parengta migracijos procesų valdymo reorganizavimo pažyma ir siūlomos kelios migracijos procesų valdymo schemas, kuriant apskričių Migracijos departamento

¹⁶ Vidaus reikalų ministerijos 2006-04-24 raštas Nr. 1D-2982-(15).

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-03-14 nutarimu Nr. 291 patvirtinti Vidaus reikalų ministerijos nuostatai.

tarnybų tinklą ir Migracijos departamento skyrius savivaldybėse. Vidaus reikalų ministerijos atstovų teigimu, „negavus finansavimo iš Europos Sąjungos fondų bei neesant galimybės skirti pilno finansavimo iš valstybės biudžeto“,¹⁹ parengta tyrimo medžiaga ir pateikti siūlymai įgyvendinti nebuvo.

Vidaus reikalų ministerijos nuomone, „esama struktūra nevisiškai užtikrina tinkamą migracijos procesų administravimą“.²⁰ Siekiant tobulinti migracijos procesų valdymą vidaus reikalų ministro 2005-06-20 pavedimu buvo parengti ir patvirtinti Migracijos departamento, policijos komisariatų migracijos tarnybų²¹ nuostatai. Nauji nuostatai migracijos tarnybų pavaldumo ir darbo organizavimo iš esmės nepakeitė.

4.4. VEIKLOS MIGRACIJOS SRITYJE PLANAVIMAS IR KOORDINAVIMAS

Veiklos rezultatus lemia keliami tikslai ir racionaliai nustatyti uždaviniai šiems tikslams pasiekti. Kaip minėta, valstybės politiką migracijos, Lietuvos Respublikos pilietybės, asmens dokumentų išdavimo, gyvenamosios vietos deklaravimo, vizų, užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimais įgyvendina Vidaus reikalų ministerija, Migracijos departamentas ir Policijos departamentui pavaldžių teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybos, tačiau šios institucijos neturi bendros migracijos procesams administruoti skirtos programos.

Migracijos departamentas yra išlaikomas iš Vidaus reikalų ministerijai skiriamų biudžeto asignavimų. Šio departamento veiklos planavimas ir rezultatų vertinimas yra sudėtinė Vidaus reikalų ministerijos strateginio veiklos plano dalis.

Vidaus reikalų ministerijos vienas iš strateginių tikslų – sukurti Europos Sąjungos ir Šengeno sutarties reikalavimus atitinkančias valstybės sienos kontrolės ir migracijos procesų valdymo sistemas. Šis tikslas 2004 m. buvo įgyvendinamas vykdant programą „*Vidaus reikalų ministerijos infrastruktūros plėtra ir bendrųjų sistemos funkcijų vykdymas*“, o 2005 m. – „*Lietuvos Respublikos piliečių ir užsieniečių migracijos procesų valdymo tobulinimas*“. Už tam tikrų šių programų uždavinių ir priemonių vykdymą 2004-2005 m. buvo atsakingas Migracijos departamentas.

Minėtų programų tikslai numato migracijos procesų valdymo koordinavimą, migracijos srities valstybės politikos įgyvendinimą, asmens dokumentų išdavimo sistemos plėtojimą, duomenų bazių, susijusių su migracijos procesų valdymu, ir registrų sistemų modernizavimą, kūrimą ir aptarnavimo tobulinimą. Programų uždaviniai ir priemonės nenumato teritorinėms policijos įstaigoms pavaldžių migracijos tarnybų, kurios įgyvendina migracijos srities valstybės politiką, veiklos planavimo ir rezultatų vertinimo. Vidaus reikalų ministerijos, kaip valstybinį migracijos reguliavimą

¹⁸ Vidaus reikalų ministerijos 2005-11-07 raštas Nr. 7300(15).

¹⁹ Ten pat.

²⁰ Ten pat.

²¹ Iki Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-12-30 įsakymo Nr. 5-V-839 įsigaliojimo, teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybos nuo 1998 m. savo veikloje vadovavosi Migracijos tarnybų laikiniais nuostatais.

organizuojančios institucijos, strateginiuose veiklos planuose nustatytų tikslų ir uždavinių migracijos srityje įgyvendinimo vertinimas nėra išsamus, neatspindi visų šios srities veiklos rezultatų.

Teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų veikla planuojama sudarant policijos strateginius planus. Aukštesnės pakopos policijos komisariatų strateginiuose veiklos planuose planuojamos lėšos nurodomos pagal veiklos sektorius. Uždaviniai, kuriuos įgyvendina migracijos tarnybos, numatyti veiklos sektoriuje *Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas bei eismo saugumo kontrolė ir skatinimas*. Lėšos pagal atskirus veiklos sektoriaus uždavinius nedetalizuojamos.

Policijos sistemos strateginiame veiklos plane nustatyti vykdomų programų (pvz., „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungoje reikalavimų įgyvendinimas“) tikslai, uždaviniai, priemonės ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai orientuoti į policijai būdingos veiklos (būdingų funkcijų) migracijos srityje (pvz., nelegalios migracijos prevencija ir kontrolė) planavimą ir rezultatų vertinimą. Teritorinėse policijos įstaigose taip pat planuojama bei vertinama veikla policijai vykdant nebūdingas funkcijas migracijos srityje, tačiau veikla planuojama ir rezultatai vertinami sudarant ne visos šalies, o aukštesnės pakopos policijos įstaigų strateginius veiklos planus.

Policijos departamentas nurodė, kad teritorinių policijos įstaigų migracijos padalinių veiklos planavimas ir vertinimas su Migracijos departamentu nederinamas,²² t.y. Migracijos departamentas nedalyvauja šių padalinių veiklos planavime ir rezultatų vertinime.

4.5. MIGRACIJOS TARNYBŲ ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMAS

Policijos sistemoje visas pareigybes, tarp jų ir migracijos tarnybų, atsižvelgdamas į policijos įstaigų vadovų siūlymus, steigia policijos generalinis komisaras.²³ Pareigybių lygius ir kategorijas valstybės tarnautojams bei atlyginimus (koeficientais) darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, policijos įstaigose nustato kiekvienos įstaigos vadovas.²⁴

Policijos generalinio komisaro tvirtinamų migracijos tarnybų pareigybių sąrašų bei kitų personalo klausimų derinimas su Migracijos departamentu reglamentuotas iš dalies. Žemesnės ir aukštesnės pakopos policijos komisariatų migracijos padalinio vadovą į pareigas skiria ir iš pareigų atleidžia policijos įstaigos vadovas, o skiriant derinama su Migracijos departamento direktoriumi, policijos generalinio komisaro pavaduotoju, kuruojančiu viešąją tvarką.²⁵ ²⁶ Audituojamu laikotarpiu

²² Policijos departamento 2006-01-12 raštas Nr. 5-S-229.

²³ Lietuvos Respublikos 2000-10-17 policijos veiklos įstatymas Nr. VIII-2048.

²⁴ Policijos departamento 2006-01-12 raštas Nr. 5-S-229.

²⁵ Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005-07-22 įsakymu Nr. 5-V-458 patvirtintos Policijos įstaigų pareigūnų ir darbuotojų skyrimo į pareigas bei atleidimo iš pareigų taisyklės.

²⁶ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006-01-30 įsakymu Nr. 1V-42 pakeisti Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatai.

aktualioje Migracijos departamento nuostatų redakcijoje²⁷ nustatyta, kad Migracijos departamento direktorius teikia policijos generaliniam komisarui siūlymus dėl migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą, perkėlimo į kitas pareigas ir atleidimo iš valstybės tarnybos, taip pat dėl migracijos tarnybų valstybės tarnautojų ar darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, paskatinimo ar tarnybinių arba drausminių nuobaudų skyrimo; įvertina migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų profesinį pasirengimą dėl atitinkamos kvalifikacinės kategorijos suteikimo. Audito metu nustatyta, kad audituojamu laikotarpiu siūlymų dėl migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą, perkėlimo į kitas pareigas ir atleidimo iš valstybės tarnybos, taip pat dėl migracijos tarnybų valstybės tarnautojų ar darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, paskatinimo bei tarnybinių ar drausminių nuobaudų skyrimo Migracijos departamentas neteikė. Migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų atestavimą vykdo policijos įstaigos vadovo sudaryta atestavimo komisija, nedalyvaujant Migracijos departamento atstovams. Naujoje Migracijos departamento nuostatų redakcijoje Migracijos departamento teisės dalyvauti formuojant migracijos tarnybų personalą dar labiau sumažintos.

Migracijos ir Policijos departamentų bendradarbiavimas sprendžiant migracijos tarnybų personalo klausimus yra nepakankamas.

Teisės aktais nėra patvirtinta tipinė migracijos tarnybų personalo struktūra, kuria vadovaujantis būtų nustatomas policijos komisariatų migracijos tarnybų statutinių ir karjeros valstybės tarnautojų ir pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų skaičius. Audito metu Migracijos ir Policijos departamentai nepateikė informacijos apie tai, ar jie analizavo migracijos tarnybų personalo struktūros ir kvalifikacijos atitiktis vykdomoms funkcijoms.

Teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos migracijos tarnybose 2005-11-01 patvirtintos 676 pareigybės, tai sudaro 4,2 proc. visų policijos sistemos pareigybių. Per 2004–2005 m. laikotarpį šalies migracijos tarnybose patvirtintų pareigybių skaičius ir struktūra kito nedaug (1 lentelė): mažėjo karjeros valstybės tarnautojų ir didėjo pagal darbo sutartį dirbančių darbuotojų pareigybių skaičius.

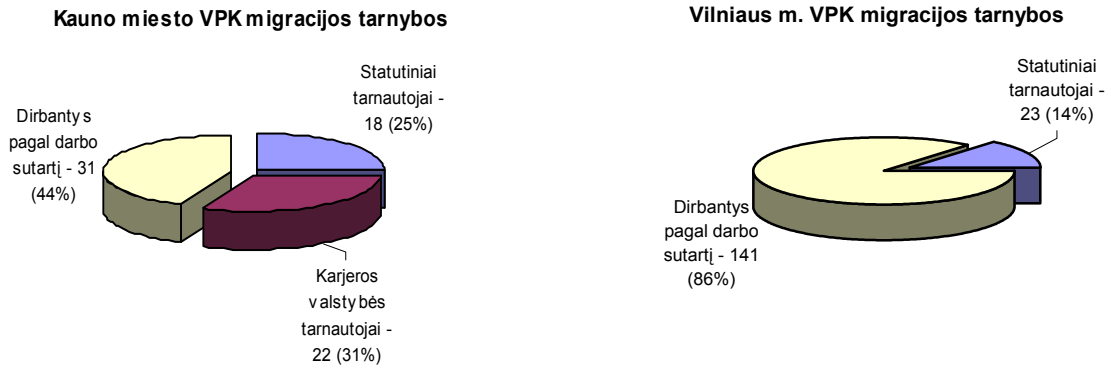
1 lentelė

Migracijos tarnybų patvirtintų pareigybių skaičiaus ir struktūros kitimas 2004–2005 m.

Laikotarpis	Statutiniai valstybės tarnautojai		Karjeros valstybės tarnautojai		Pagal darbo sutartis		Iš viso	
2004-01-01	150	22,1%	194	28,6%	334	49,3%	678	100,0%
2005-11-01	150	22,2%	183	27,1%	343	50,7%	676	100,0%

Atskirų policijos komisariatų migracijos tarnybų personalo struktūra yra skirtinga. Ypač ryškus šis skirtumas yra didžiuosiuose Lietuvos miestuose (2 paveikslas).

²⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000-10-06 įsakymu Nr. 388 patvirtinti Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatai.



2 pav. Duomenys apie patvirtintų pareigybių struktūrą Kauno m. ir Vilniaus m. VPK migracijos tarnybose (migracijos skyriai ir pasų poskyriai) 2005-11-01

Iš pateiktų duomenų matyti, kad karjeros valstybės tarnautojų Vilniaus m. VPK migracijos tarnybose nėra. Taigi atskirais atvejais pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai atlieka viešojo administravimo funkcijas, kurias turėtų vykdyti valstybės tarnautojai (3 pavyzdys). Valstybės tarnautojų pareigybių trūkumas akcentuojamas ir Migracijos departamento pažymose apie šalies migracijos tarnybų veiklos patikrinimus, „tačiau neturėdamas finansinių švertų, Migracijos departamentas negali daryti įtakos šiuo klausimu Policijos departamentui“.²⁸

3 pavyzdys

Vilniaus m. PK VP pasų poskyriuose pagal darbo sutartį dirbantys darbuotojai priima dokumentus asmens tapatybės kortelei išduoti ir pakeisti bei prašyme savo parašu tvirtina piliečio tapatybę ir parašą, t.y. vykdo funkcijas, kurias teisės aktais²⁹ pavesta vykdyti valstybės tarnautojams.

Policijos departamento nuomone, kai kurių darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybės gali būti keičiamos į karjeros valstybės tarnautojų pareigybes tik tuo atveju, jeigu konkrečias pareigas einantis asmenys atitiktų karjeros valstybės tarnautojams nustatytus išsilavinimo ir kitus reikalavimus ir jeigu tai nepareikalautų papildomų darbo užmokesčio asignavimų, tačiau tokių skaičiavimų ir analizės nei Migracijos, nei Policijos departamentai neatliko.

Migracijos tarnybų darbuotojų pareigybių aprašymus tvirtina teritorinės policijos įstaigos vadovas. Auditoriai pastebi, kad kai kurių teritorinių policijos įstaigų tą patį darbą dirbančių migracijos tarnybų darbuotojų grupių, lygių bei kategorijų pareigybių aprašymai skiriasi. Toms pačioms pareigybėms keliami skirtingi specialieji reikalavimai. Pvz.: Vilniaus m. VPK pateiktuose pareigybių

²⁸ Vidaus reikalų ministerijos 2006-04-24 raštas Nr.1D-2982-(15).

²⁹ Vidaus reikalų ministro 2002-10-22 įsakymu Nr. 513 patvirtinta Asmens tapatybės kortelės išdavimo, keitimo, paskelbimo negaliojančia ir naikinimo tvarka.

aprašymuose³⁰ specialistui (dirbančiam pagal darbo sutartį) yra nustatytas reikalavimas turėti ne žemesnį kaip vidurinis išsilavinimą, o vyresniajam specialistui – turėti aukštąjį arba aukštesnį išsilavinimą, Kauno m. VPK pateiktuose pareigybių aprašymuose šioms pareigybėms³¹ išsilavinimo reikalavimas nėra nustatytas. Taip pat tų pačių darbuotojų grupių ir kategorijų darbuotojų pareigybių aprašymuose numatomos skirtingos vykdytinos funkcijos. Pvz.: Vilniaus m. VPK pasų poskyrių dirbančių pagal darbo sutartis specialistų ir vyresniųjų specialistų pareigybių aprašymuose išvardyta 11 vykdomų funkcijų, o Kauno m. VPK – 43; Vilniaus m. VPK pasų poskyrių statutinių valstybės tarnautojų (B lygis, 6 kategorija) pareigybių aprašymuose nurodytos 9 funkcijos, o Kauno m. VPK – 30.

Migracijos tarnybų veiklos veiksmingumas siejamas su racionalių žmogiškųjų išteklių panaudojimu. Auditoriai pastebi, kad šalies migracijos tarnybose yra didelė patvirtintų pareigybių ir gyventojų skaičiaus aptarnaujamoje teritorijoje disproporcija.

Pagal Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenis apie gyventojų skaičių Lietuvos Respublikos savivaldybėse 2005-01-01, vidutinis gyventojų skaičius, tenkantis vienam migracijos tarnybos darbuotojui (valstybės tarnautojai (taip pat ir statutiniai) ir pagal darbo sutartį dirbantys darbuotojai), buvo 5067. Palyginus žemesnės pakopos policijos komisariatų migracijos tarnybų darbuotojams tenkanti gyventojų skaičių, nustatyta, kad atskirose tarnybose jis skyrėsi 5,6 karto, aukštesnės pakopos policijos įstaigų migracijos tarnybose šis skaičius skyrėsi 1,9 karto (2 priedas).

Vidutinis gyventojų skaičius, tenkantis vienam migracijos tarnybos valstybės tarnautojui (statutiniai ir karjeros valstybės tarnautojai), buvo 10255 gyventojai. Atskirose žemesnės pakopos policijos įstaigų migracijos tarnybose šis skaičius skyrėsi 9,6 karto: daugiausiai (27109 gyventojai) tenka vienam Šilutės r. PK VP migracijos poskyrio valstybės tarnautojui, mažiausiai – Neringos PK VP migracijos grupės valstybės tarnautojui (2834 gyventojai) ir Kaišiadorių PK VP migracijos poskyrio valstybės tarnautojui (5269 gyventojai). Aukštesnės pakopos policijos įstaigų migracijos tarnybose šis skaičius skyrėsi 4,8 karto: daugiausiai (25939 gyventojai) tenka vienam Tauragės r. PK VP migracijos skyriaus valstybės tarnautojui, mažiausiai – (5380 gyventojai) Marijampolės PK VP migracijos skyriaus valstybės tarnautojui.

Aptarnaujamos teritorijos vidutinis gyventojų skaičius, tenkantis vienam migracijos tarnybos statutiniam valstybės tarnautojui, kurio funkcijos turėtų būti nelegalios migracijos prevencija ir kontrolė, buvo 22835 gyventojai ir atskirose tarnybose skyrėsi iki 18,5 karto. Daugiausiai (52388 gyventojai) tenka vienam Jonavos r. PK VP migracijos poskyrio statutiniam valstybės tarnautojui,

³⁰ Vilniaus miesto VPK pasų poskyrių specialistų ir vyresniųjų specialistų pareigybių aprašymai, patvirtinti Vilniaus m. VPK viršininko 2004-05-13 įsakymu Nr. I-V-142.

³¹ Kauno miesto VPK pasų poskyrių specialistų ir vyresniųjų specialistų pareigybių aprašymai, patvirtinti Kauno m. VPK viršininko 2005-03-15 įsakymu Nr. 20-V-64.

mažiausiai – Neringos m. PK VP migracijos grupės (2834 gyventojai) ir Birštono PK VP migracijos grupės (5309 gyventojai) statutiniam valstybės tarnautojui.

Penkiolikos teritorinių policijos įstaigų prižiūrimos teritorijos ribojasi su išorine Europos Sąjungos siena (Varėnos, Lazdijų, Šakių, Jurbarko, Šilutės, Zarasų, Ignalinos, Vilniaus, Vilkaviškio, Švenčionių ir Šalčininkų rajonų, Druskininkų, Neringos, Pagėgių ir Visagino policijos komisariatai), tačiau šių policijos komisariatų migracijos tarnybose patvirtintų statutinių valstybės tarnautojų pareigybių skaičius nėra didesnis negu kitų tarnybų (išskyrus Vilniaus m.) (4 pavyzdys), o Pagėgių PK VP migracijos grupėje nepatvirtinta nė viena statutinio valstybės tarnautojo pareigybė.

4 pavyzdys

Policijos departamentas akcentuoja, kad 15 teritorinių policijos įstaigų, kurių aptarnaujamos teritorijos ribojasi su išorine Europos Sąjungos siena, pareigūnai be pagrindinių savo funkcijų vykdo ir funkcijas, susijusias su nelegalios migracijos prevencija ir kontrole, tačiau Varėnos r. PK VP, Druskininkų PK VP migracijos poskyriuose patvirtinta tik po vieną statutinio valstybės tarnautojo pareigybę, kaip ir Jonavos r. PK VP, Plungės r. PK VP ar Panevėžio r. PK VP migracijos poskyriuose.

Tvirtinant migracijos tarnybų statutinių valstybės tarnautojų pareigybių skaičių neatsižvelgiama į tai, ar policijos komisariato aptarnaujama teritorija ribojasi su išorine Europos Sąjungos siena.

4.5.1. MIGRACIJOS TARNYBŲ PERSONALO MOKYMO ORGANIZAVIMAS

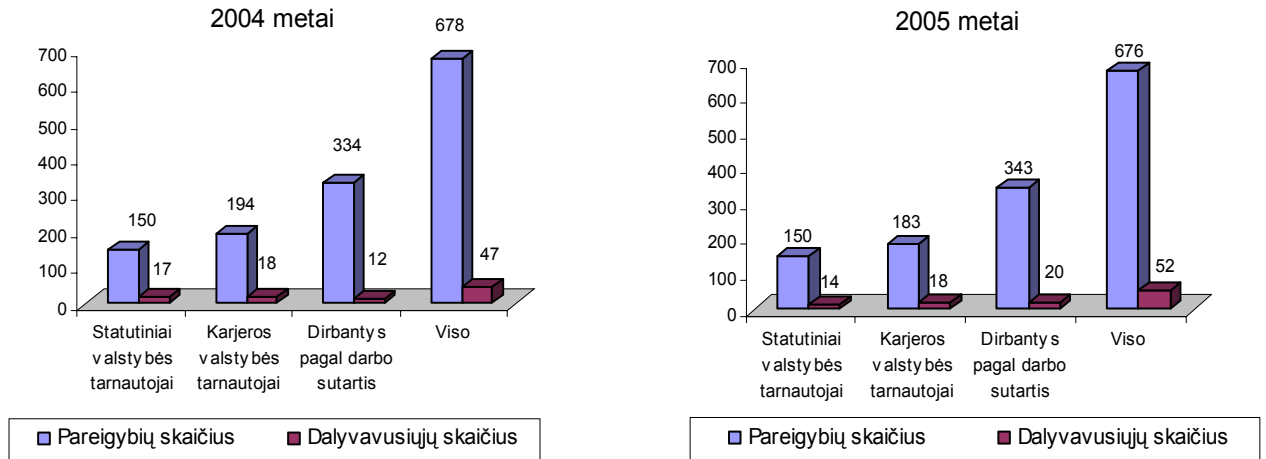
Pagal Policijos veiklos įstatymo 15 str. 3 d. organizuoti policijos pareigūnų profesinį ugdymą pavesta Policijos departamentui. Policijos departamentas nurodė, kad migracijos tarnybų darbuotojų mokymo neorganizuoja.³² Audito metu nustatyta, kad migracijos tarnybų darbuotojų (statutinių, karjeros valstybės tarnautojų ir dirbančių pagal darbo sutartis) mokymas organizuojamas teritorinėse policijos įstaigose, pagal šių padalinių vadovų patvirtintus metinius mokymo planus. Kvalifikacijos tobulinimo kursus migracijos tarnybų darbuotojams (statutiniams, karjeros valstybės tarnautojams ir dirbantiems pagal darbo sutartis) pagal Migracijos departamento direktoriaus patvirtintus mokymo planus taip pat organizuoja Migracijos departamentas,³³ o Policijos departamentas apmoka dalyvavusiųjų šiuose kvalifikacijos tobulinimo kursuose migracijos tarnybų darbuotojų komandiruočių ir apgyvendinimo išlaidas.

Migracijos departamento organizuojamų mokymų migracijos tarnybų darbuotojams dalyvių skaičius yra ribotas, šių mokymų poreikis su policijos įstaiga iš anksto neplanuojamas, nenustatyti juose pageidaujančių dalyvauti darbuotojų atrankos kriterijai.

³² Policijos departamento 2006-01-12 raštas Nr. 5-S-229.

³³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000-10-06 įsakymu Nr. 388 patvirtinti Migracijos departamento nuostatai.

Audito metu buvo vertinamos migracijos tarnybų darbuotojų dalyvavimo Migracijos departamento organizuojamuose mokymuose migracijos tarnybų darbuotojams galimybės. Nustatyta, kad Migracijos departamento organizuotuose kvalifikacijos tobulinimo kursuose 2004 m. dalyvavo 47, o 2005 m. – 52 migracijos tarnybų darbuotojai (3 paveikslas).



3 pav. Duomenys apie migracijos tarnybų darbuotojų dalyvavimą kvalifikacijos tobulinimo kursuose 2004, 2005 metais

2004 ir 2005 metais organizuojamuose kursuose dalyvavę darbuotojai vidutiniškai sudarė maždaug 7 proc. (2004 m. – 6,9 proc., 2005 m. – 7,7 proc.) visų migracijos tarnybose patvirtintų pareigybių³⁴. Iš jų pagal atskiras darbuotojų grupes: statutiniai valstybės tarnautojai vidutiniškai sudarė 10,3 proc. (2004 m. – 11,3 proc., 2005 m. – 9,3 proc.), valstybės karjeros tarnautojai – 9,6 proc. (2004 m. – 9,3 proc., 2005 m. – 9,8 proc.), dirbantys pagal darbo sutartis – 4,7 proc. (2004 m. – 3,6 proc., 2005 m. – 5,8 proc.). Vertinant Migracijos departamento organizuojamų kvalifikacijos tobulinimo kursų intensyvumą ir 2004, 2005 metais juose dalyvavusių darbuotojų skaičių, pastebima, kad visiems migracijos tarnybų darbuotojams galimybė kelti kvalifikaciją Migracijos departamento organizuojamuose kursuose būtų užtikrinta vidutiniškai vieną kartą per 14 metų.

Atlikus darbuotojų apklausą (dalyvavo 94 respondentai) matyti, kad 72,3 proc. (68) apklaustųjų nedalyvavo nustatant mokymo poreikį, o 80,9 proc. (76) apklaustų darbuotojų pageidauja, jog mokymai būtų organizuojami dažniau.

Vidaus reiklų ministerija informavo, kad audito metu vykusiame migracijos tarnybų darbą organizuojančių ir kontroliuojančių institucijų susitikime buvo nutarta, kad „Migracijos departamentas turėtų padvigubinti mokymų skaičių (kartą per ketvirtį), o Policijos departamentas – savarankiškai organizuoti migracijos tarnybų darbuotojų mokymus per savo Mokymo centrą“.³⁵

³⁴ Apskaičiavimams naudoti Policijos departamento ir Migracijos departamento pateikti duomenys apie pareigybių skaičių 2004-01-01 ir 2005-11-01. Migracijos departamento duomenimis, 2005-11-01 migracijos tarnybose buvo 13 laisvų etatų.

³⁵ Vidaus reikalų ministerijos 2006-04-24 raštas Nr.1D-2982-(15).

4.6. MIGRACIJOS TARNYBŲ DARBO VIETŲ KOMPIUTERIZAVIMAS

Audito metu pasirinktų ir apklaustų migracijos tarnybų vadovų teigimu, visų migracijos tarnybų darbuotojų (valstybės tarnautojų ir dirbančių pagal darbo sutartis) darbo vietos turėtų būti kompiuterizuotos. Atlikus Vilniaus m. ir Kauno m. migracijos tarnybų darbuotojų apklausą (apklausti 94 (maždaug 40 proc.) darbuotojai) matyti, kad maždaug 30 proc. Vilniaus m. ir Kauno m. migracijos tarnybų apklaustų darbuotojų darbo vietos nekompiuterizuotos, o darbo vietos kompiuterizavimą (ar kompiuterinės technikos atnaujinimą) dalis darbuotojų nurodė kaip pageidavimą gerinant darbo sąlygas.

Siekdamas išsiaiškinti migracijos tarnybų kompiuterizavimo lygį, Migracijos departamentas 2005 m. spalio mėn. apklausė visas migracijos tarnybas. Pagal apklausos rezultatus Migracijos tarnybose esantys kompiuteriai buvo suskirstyti į gerus ir keistinus. Analizuojant Migracijos departamento pateiktus duomenis matyti, kad migracijos tarnybų darbuotojų darbo vietos 2005-11-01 kompiuteriais aprūpintos 75 proc., tačiau iš jų 25 proc. darbo vietų kompiuteriai yra keistini.

Auditoriai pastebi, kad migracijos tarnybos nevienodai aprūpinamos kompiuterine technika. Bendrasis kompiuterių skaičius, tenkantis vienai darbo vietai, atskirose migracijos tarnybose skiriasi beveik 3 kartus. Pvz.: Zarasų raj. PK migracijos poskyryje 1 kompiuteris tenka 1 darbo vietai; Vilniaus VPK 7 PK pasų poskyryje 1 kompiuteris tenka 3 darbo vietoms.

IŠVADOS

1. **Nepakankamas Vidaus reikalų ministerijos dėmesys valstybinio migracijos reguliavimo organizavimui, bendro valstybės institucijų, dalyvaujančių administruojant migracijos procesus, veiklos planavimo ir rezultatų vertinimo nebuvimas neužtikrina tinkamo migracijos tarnybų valdymo.** (žr. ataskaitos 4.3. ir 4.4. dalis)
2. **Migracijos departamento strateginio tikslo pasiekimą apsunkina tai, kad ši institucija neturi vientisos organizacinės struktūros – teritorinės migracijos tarnybos jam tiesiogiai nepavaldžios, todėl Migracijos departamento galimybės dalyvauti organizuojant migracijos tarnybų veiklą yra ribotos.** (žr. ataskaitos 4.2., 4.5.-4.6. dalis)
3. **Didesnė dalis teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos migracijos tarnybų vykdomų funkcijų policijai nebūdingos.** (žr. ataskaitos 4.1. dalį)
4. **Kai kuriose migracijos tarnybose pagal darbo sutartį dirbantys darbuotojai atlieka viešojo administravimo funkcijas.** (žr. ataskaitos 4.5. dalį)
5. **Dideli atskirų policijos komisariatų migracijos tarnybų personalo struktūros skirtumai (darbuotojų statusas ir skaičius) ir nepakankamas dėmesys migracijos tarnybų darbuotojų administracinių gebėjimų tobulinimui patvirtina bendros personalo politikos trūkumus ir daro neigiamą įtaką migracijos procesų administravimo kokybei.** (žr. ataskaitos 4.5. ir 4.5.1. dalis)

REKOMENDACIJOS**Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijai**

Įvertinti valstybinio audito ataskaitoje nurodytus teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos migracijos padalinių veiklos organizavimo ir valdymo trūkumus ir spręsti klausimus:

1.1. dėl bendro institucijų, dalyvaujančių administruojant migracijos procesus, veiklos planavimo ir rezultatų vertinimo;

1.2. dėl migracijos tarnybų vykdomų policijai nebūdingų funkcijų atskyrimo galimybės.

Migracijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos ir Policijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos pagal kompetencija:

1. Išanalizuoti ir įvertinti migracijos tarnybų personalo struktūros atitiktį vykdomoms funkcijoms ir migracijos tarnyboms tenkančius darbo krūvius, užtikrinti tolygų ir vykdomas funkcijas atitinkantį žmogiškųjų išteklių paskirstymą.

2. Išanalizuoti migracijos tarnybų personalo mokymų poreikį, sukurti efektyvią mokymo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą, orientuotą į migracijos tarnybų darbuotojų administracinių gebėjimų tobulinimą.

3. Teikti bendrus siūlymus Vidaus reikalų ministerijai dėl migracijos tarnybų veiklos planavimo, rezultatų vertinimo ir optimalaus darbo vietų kompiuterizavimo.

Veiklos audito 4-ojo departamento direktorė

Sigita Gorovniova

Veiklos audito 4-ojo departamento valstybinė auditorė

Laima Putytė

PRIEDAI**1 priedas****PASTEBĖJIMAI APIE PILIEČIŲ IR KITŲ ASMENŲ APTARNAVIMĄ MIGRACIJOS TARNYBOSE**

Prašymams išduoti asmens tapatybės kortelę,³⁶ pasą³⁷ leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje,³⁸ deklaruoti gyvenamąją vietą³⁹ ir kt. pateikti, migracijose tarnybose pagal Viešojo administravimo įstatymą⁴⁰ privalu numatyti ne mažiau kaip keturias papildomas priėmimo valandas per savaitę pasibaigus nustatytam darbo laikui.

Lietuvos migracijos tarnybose papildomas piliečių ir kitų asmenų priėmimas organizuojamas skirtingai, pvz.: Vilniaus m. VPK teritorinių PK pasų poskyriuose antradieniais ir ketvirtadieniais darbas organizuojamas dviem pamainomis, Kauno m. VPK migracijos tarnybose aptarnaujama be pietų pertraukos. Ne visų migracijos tarnybų darbo laikas organizuojamas pagal Viešojo administravimo įstatymo 20 str. reikalavimus, pvz., Vilniaus m. VPK VP migracijos skyriuje nesudarytos sąlygos priimti piliečius ar kitus asmenis pasibaigus nustatytam darbo laikui.

Auditoriai pastebi, kad didesnės dalies interneto tinklalapius turinčių teritorinių policijos įstaigų piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo laikas migracijos tarnybose nenurodytas. Migracijos tarnybų darbo laikas taip pat nenurodytas Policijos ir Migracijos departamentų interneto tinklalapiuose. Auditorių nuomone, migracijos tarnybų darbą organizuojančioms ir kontroliuojančioms institucijoms tikslinga išanalizuoti skirtingo papildomų priėmimo valandų migracijos tarnybose nustatymo pagrindimus ir spręsti migracijos tarnybų darbo laiko suvienodinimo šalies mastu klausimą. Taip pat nustatyta, kad didesnė dalis interneto tinklalapius turinčių teritorinių policijos įstaigų nėra paskelbusios piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo tvarkų.

Policijos departamente gauti gyventojų pareiškimai ir pasiūlymai dėl migracijos tarnybų veiklos ir priimamų sprendimų priklausomai nuo jų turinio persiunčiami pagal kompetenciją nagrinėti Migracijos departamentui, teritorinės policijos įstaigos viršininkui ar aukštesnės pakopos policijos komisariato viršininkui arba nagrinėjami Policijos departamente. Migracijos departamentas nagrinėja gautus piliečių ir kitų asmenų skundus dėl migracijos tarnybų darbuotojų veiksmų arba pagal kompetenciją juos persiunčia teritorinėms policijos įstaigoms, kurioms pavaldžios migracijos tarnybos. Tai rodo, kad asmenys nėra pakankamai informuoti, kam gali būti teikiami pareiškimai, prašymai ir skundai dėl migracijos tarnybų veiklos.

³⁶ Vidaus reikalų ministro 2002-10-22 įsakymu Nr. 513 patvirtintos tvarkos 12 p.

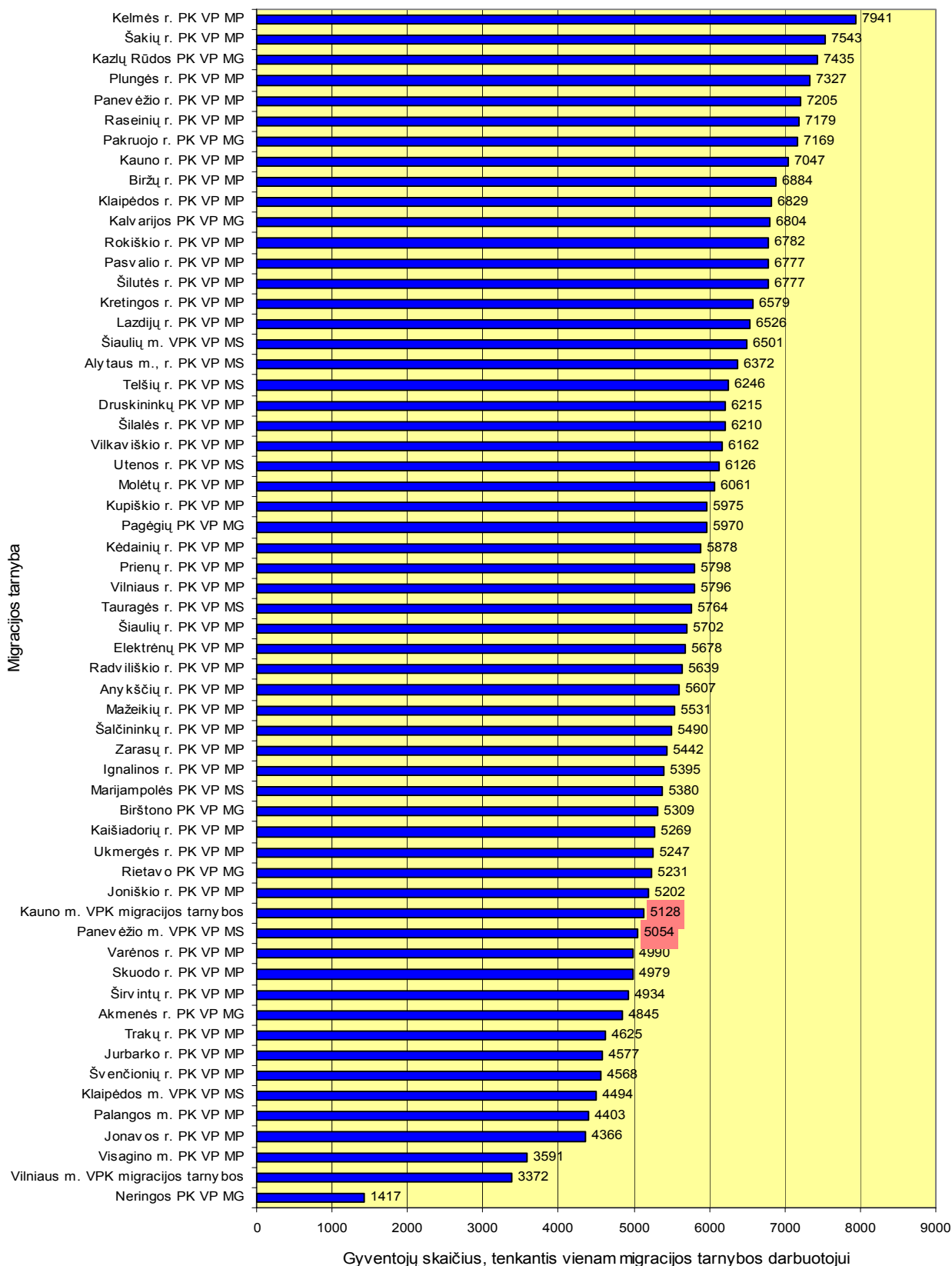
³⁷ Vidaus reikalų ministro 2002-12-23 įsakymu Nr. 597 patvirtintos tvarkos 15 p.

³⁸ Vidaus reikalų ministro 2005-10-12 įsakymu Nr. 1V-329 patvirtintų taisyklių 4 p.

³⁹ Vidaus reikalų ministro 2002-12-02 įsakymu Nr. 1V-563 patvirtintų taisyklių 12 p.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos 1999-06-17 viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 20 str. 2 d.

**Gyventojų skaičius vienam darbuotojui 2005-11-01
(valstybės tarnautojui ir pagal darbo sutartį dirbantys darbuotojai)**



Sutrumpinimai: MS – migracijos skyrius, MP – migracijos poskyris, MG – migracijos grupė.